

Julia Aho

**LOJALITEETTIVELVOITTEEN
TULKINTA VIRKASUHTEESSA VALTION-
SEKÄ KUNNAN JA HYVINVOINTIALUEEN
VIRANHALTIJOIDEN OSALTA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kandidaatintutkielma

Toukokuu 2022

TIIVISTELMÄ

Julia Aho: Lojaliteettivelvoitteen tulkinta virkasuhteessa valtion- sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoiden osalta
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Toukokuu 2022

Tässä kandidaatintutkielmassa tarkastellaan virkasuhteen sisältämää lojaliteettivelvoitetta valtion- ja kunnallisten viranhaltijoiden osalta. Lojaliteettivelvoitteesta säädetään valtion virkamieslaissa, sekä laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta. Lojaliteettivelvoite sisältyy molempien viranhaltijoiden yleisiin velvollisuuksiin. Lojaliteettivelvoitteella tarkoitetaan valtion- ja kunnallisten viranhaltijoiden osalta sitä, että viranhaltija suorittaa työnsä asianmukaisesti, viivytyksettä ja noudattaen työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijan on lisäksi käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää lojaliteettivelvoitteen sisältöä, sillä lainsäätäjät jättää tulkinnanvaraakaan etenkin asianmukaisuuden vaatimuksen, sekä aseman ja tehtävien mukaisen käyttäytymisen osalta. Tämä tapahtuu systematisoimalla lain sisältöä. Tutkimus on lainopillinen. Lainopin avulla selvennetään lainsäätäjän tarkoitusta ja lojaliteettivelvoitteen todellista sisältöä asetetun oikeuden mukaisesti. Tutkielmassa tarkastellaan voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä, lakien esitöitä, sekä oikeuskirjallisuutta. Lojaliteettivelvoitteen sisältöä tarkennetaan tuomioistuimien ratkaisukäytännön kautta. Tutkimukseen sisältyy käsitteiden määrittely, jonka jälkeen lojaliteettivelvoitetta tulkitaan eri oikeuslähteiden tasolla siirtyen vahvasti velvoittavista oikeuslähteistä sallittuihin oikeuslähteisiin. Tutkimustuloksissa tulee esille, ettei lojaliteettivelvoitteen sisällölle löydy selkeää vastausta lainsäädännöstä, tai lain esitöistä. Jo kumotun valtion virkamieslain esityöt tarkentavat lojaliteettivelvoitteen sisältöä joiltain osin, mutta ei kuitenkaan anna selkeää vastausta, miten lojaliteettivelvoitetta tulisi tulkita. Lojaliteettivelvoitteelle ei voida määrittää tiettyjä lainalaisuuksia, tai selkeitä rajapintoja. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa on tuotu esille, että viranhaltijan käyttäytymisvaatimuksista ei ole mahdollista säätää täsmällisesti. Lojaliteettivelvoitteen tulkintaan vaikuttaa myös se, kuinka korkeassa asemassa viranhaltijalla toimii. Yksilön perusoikeuksien ja lojaliteettivelvoitteen välillä nähdään olevan ristiriitoja niissä tilanteissa, joissa tapahtuu näiden välistä punnintaa. Viime kädessä lojaliteettivelvoitteen tulkinta tapahtuu tuomioistuimissa tapauskohtaisesti.

Avainsanat: Virkasuhde, lojaliteettivelvoite, valtion virkamies, kunnallinen viranhaltija

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

LÄHTEET	III
LYHENTEET.....	VI
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Aiheen esittely	1
1.2 Tutkimuksen tarkoitus	2
1.3 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaus.....	2
1.4 Tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineisto	3
2 MÄÄRITELMÄT	6
2.1 Lojaliteettivelvollisuus	6
2.1.1 Lojaliteettivelvollisuus sopimusoikeudessa ja työsuhteessa	6
2.1.2 Lojaliteettivelvoite virkasuhteessa	7
2.2 Virkasuhde.....	8
2.2.1 Virkasuhteen sääntelystä	8
2.2.2 Valtion – sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltija	9
3 LOJALITEETTIVELVOITE ASETETUSSA OIKEUDESSA.....	10
3.1 Lain esitöiden tasolla	10
3.1.1 Valtion virkamieslaki	10
3.1.2 Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta	12
4 TUOMIOISTUINTEN TASOLLA.....	14
4.1 Tuomioistuinten tarkennus tulkinnasta.....	14
4.1.1 Viranhaltijan perusoikeuksista	14
4.1.2 Valtion virkamieslain osalta	15
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	23

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Porvoo: WSOY, 1989.

Anttila, Erno: Virkamiehen sananvapauden ulottuvuudesta valtion virkamieslain mukaisen käyttäytymisvelvoitteen valossa. Oikeustieto 6/2011, s. 7–12.

Bruun, Niklas: Työoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent, 2022.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. 8., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent, 2019.

Manninen, Sami: III Yksittäiset perusoikeudet – 8. Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §). Alma Talent Verkkokirjahylly 2011. Teoksessa Hallberg Pekka, Karapuu Heikki, Ojanen Tuomas, Scheinin Martin, Tuori Kaarlo, & Viljanen Veli-Pekka: Perusoikeudet, Alma Talent Verkkokirjahylly 2011. Viitattu 18.5.2022

Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus. 1. painos. Helsinki: Alma Talent, 2017.

Määttä, Tapio: Metodinen Pluralismi oikeustieteessä - ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät, s. 135–222, teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte - artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016. [www.edilex.fi/kirjat/16170]

Määttä, Tapio – Paso, Mirjami: Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, 2022.

Rautiainen, Pauli: Julkisoikeus, s. 71–122, teoksessa Nykänen, Pekka (toim.): Johdatus oikeusjärjestykseen. Tampereen yliopisto 2019.

Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa: Sopimusoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent, 2018.

Sajama, Seppo: Mikä tekee tutkimuksesta tieteellisen? s. 2–23, teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex kirjat 16.2.2016. [www.edilex.fi/kirjat/16170]

Oikeuskäytäntö:

Korkein hallinto-oikeus:

KHO 2011:19

KHO 2014:52

KHO 13.3.2017 t. 1147 (muu päätös)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:

Ratkaisu Haguenauer v Ranska 22.4.2010

Eduskunnan oikeusasiamies:

Dnro 4842/4/12 Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 30.12.2013. Päätös kanteluun opettajan sananvapautta koskevassa asiassa.

Dnro 2809/2017 – Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 6.3.2018. Oikeusasiamiehelle annettiin väärää tietoa – vankilan johtaja ja apulaisjohtaja syyllistyivät rikoksiin.

Virallislähteet:

EOA K14/2002 vp, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001. Edita Prima Oy.

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999)

Euroopan Unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01)

HaVM 5/1994 vp, Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 291/1993 vp) valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HaVM 31/2002 vp, Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 196/2002 vp) laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 238/1984 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta.

HE 291/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 196/2002 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja kuntalain muuttamisesta.

Kansalais- ja poliittisten oikeuksien sopimus (SopS 8/1976)

PeVL 5/1994 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 291/1993 vp)

PeVL 64/2002 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 196/2002 vp) laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

Valtiovarainministeriö 30.8.2001, Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. Kirjapaino Snellman Oy.

Verkkolähteet:

Korkein hallinto-oikeus 2021: Päätösten julkaisukäytäntö. Saatavissa:

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/julkaisuohje.html>. Avattu 14.3

Valtiovarainministeriö 2022: Arvot ja virkamiesetiikka.

Saatavissa: <https://vm.fi/valtio-tyonantajana/arvot-ja-virkamiesetiikka>. Avattu 25.4

LYHENTEET

EIS= Euroopan ihmisoikeussopimus

EIT= Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EOA= Eduskunnan oikeusasiamies

HaVM= Hallintovaliokunnan mietintö

HE= Hallituksen esitys

KHO= Korkein hallinto-oikeus

PeVL= Perustuslakivaliokunnan lausunto

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen esittely

Tämän tutkimuksen aiheena on virkasuhteen sisältämä lojaliteettivelvoite, joka koskee valtion – sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoita. Viranhaltijat käyttävät toiminnassaan julkista valtaa, jolle on ominaista puuttua yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin.¹ Tämän vuoksi julkisen toiminnan eettisyys on merkittävässä roolissa julkisessa toiminnassa. Suomen valtionhallinnon tavoitteena on toteuttaa julkista toimintaa eettisesti vakiintuneesti ja arvolähtöisesti. Tämä ilmenee valtion viranhaltijoiden luottamuksena ja vastuullisuutena, jotka kuuluvat osaksi valtionhallinnon arvopohjaa. Valtion viranhaltijaetiikan korkeaa arvoa ylläpidetään omaksumalla valtionhallinnon arvot osaksi jokapäiväistä toimintaa.² Viranhaltijaetiikka voidaan pitää luonteeltaan sellaisena, joka luo eräänlaiset raamit valtion viranhaltijoiden toiminnalle. Tällä tarkoitetaan erilaisia periaatteita, sekä arvoja, joita valtion viranhaltijoiden tulee omassa toiminnassaan noudattaa, koska heillä on erityinen suhde kansalaisiin julkisen vallan käyttäjinä.³ Lojaliteettivelvoite voidaan sisällyttää osaksi näitä periaatteita.

Viranhaltijoiden velvollisuuksista säädetään yksityiskohtaisemmin laissa. Viranhaltijoiden toimintaa ohjaa mm. hallintolain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet. Viranhaltijoilla on myös toimintaa ohjaavia säännöksiä, jotka on yksilöity heidän omassa lainsäädännössään. Viranhaltijoita koskee lojaliteettivelvoitteen ohella monet yleiset velvollisuudet, joilla taataan viranhaltijoiden toiminnan luotettavuus, sekä julkisen intressin toteuttaminen.

Tässä tutkielmassa viranhaltijoilla tarkoitetaan valtion virkamieslaissa tarkoitettuja valtion virkamiehiä, sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetussa laissa tarkoitettuja kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoita. Viranhaltijat eritellään toisistaan nimikkeillä valtion viranhaltija, sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltija.

¹ Rautiainen 2019, s. 72.

² Valtiovarainministeriö 2001 s. 27.

³ Valtiovarainministeriö 2022, kohta Vastuualueet – Valtio työnantajana - Arvot ja virkamiesetiikka. Viitattu 25.3.2022.

1.2 Tutkimuksen tarkoitus

Tämän tutkimuksen pääasiallinen tarkoitus on tarkastella lojaliteettivelvoitteen sisältöä valtion sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoiden osalta. Tutkimuksen tarkoituksena on selventää valtion virkamieslain (750/1994, virkamieslaki) 14 §:n sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003, viranhaltijalaki) 17 §:n sisältöä.

Tämä tapahtuu systematisoimalla lakien sisältöä ja tarkastelemalla lojaliteettivelvoitetta asetetun oikeuden avulla, sekä lopuksi analysoimalla lojaliteettivelvoitetta korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisukäytännön kautta. Virkamieslain 14 §:n, sekä viranhaltijalain 17 §:n tarkastelussa epäselväksi jää erityisesti se, mitä tarkoitetaan näiden lakien sisältämällä valtion – sekä kunnallisen viranhaltijan aseman ja tehtävän mukaisella käytöksellä, sekä tehtävien asianmukaisella suorittamisella.

Lainsäätäjät jättää hyvin paljon tulkinnanvaraa etenkin asianmukaisuuden vaatimuksen osalta. Asianmukaisuuden vaatimus nähdään korostetun tärkeänä erityisesti virkasuhteisten henkilöiden osalta, koska henkilön ollessa virkasuhteessa käytetään julkista valtaa, ja vaikutetaan näin yksilön oikeuksiin, ja velvollisuuksiin. Julkinen vallankäyttö sisältyy osaksi oikeusvaltioperiaatetta, jota täsmentää perustuslain 2.3 §, jonka mukaan “Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”

Lain sanamuodon epäselvyyden lisäksi tutkimuksen tarpeellisuutta vahvistaa se, että aiheesta ei löydy aiempaa tutkimusta, jossa painopiste olisi erityisesti lain sisällön selventämisessä, ja lojaliteettivelvoitteen tulkinnassa tuomioistuinten ratkaisukäytännön kautta. Tutkimuksen tarkoituksena on tuoda esille tulkintaongelmia, ja tuottaa tulkintasuosituksia lainsoveltajan käyttöön siitä, miten virkamieslain 14 §:n ja viranhaltijalain 17 §: sisältö tulisi lakia sovellettaessa ymmärtää.

1.3 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaus

Lojaliteettivelvoitteen sisältöä tulkitaan kahden tutkimuskysymyksen avulla.

- 1) Miten lojaliteettivelvoitteen tulisi toteutua virkasuhteen osalta asetetun oikeuden mukaan?
- 2) Miten tuomioistuin tarkentaa lojaliteettivelvoitteen tulkintaa?

Lojaliteettivelvoite on käsitteenä hyvin moniulotteinen ja sitä tarkastellaan tässä tutkimuksessa sen valtiosääntöoikeudellisen luonteen pohjalta. Lojaliteettivelvoite ilmenee

valtiosääntöoikeuden lisäksi sopimusoikeudessa sekä työoikeudessa. Lojaliteettivelvoite koskee työ sopimuslain mukaista työsuhdetta sekä virkasuhdetta. Tässä tutkielmassa lojaliteettivelvoitetta tarkastellaan virkasuhteessa toimivien julkista valtaa käyttävien henkilöiden osalta.

Tutkimuksesta on rajattu ulkopuolelle ensinnäkin työ sopimuslain mukainen yksityisoikeudellinen työsuhde, koska tätä lakia ei sovelleta viranhaltijoihin. Yksityisoikeudelliseen työsuhteeseen ei siis sisälly julkisen vallan käyttöä, koska yksityisoikeudellisesta työsuhteesta säädetään työ sopimuslaissa, jota ei sovelleta julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen. Toiseksi lojaliteettivelvoitetta selvennetään pelkästään viranhaltijoiden osalta, sillä viranhaltijoilla on erityinen asema ja sen myötä laaja virkavastuu toimistaan, verrattuna tavanomaisiin kansalaisiin ja heidän yleiseen oikeudelliseen vastuuseensa.⁴ Erityisesti viranhaltijoiden lojaliteettivelvoitteen systematisointia voidaan pitää korostuneempana muihin verrattuna myös siksi, että viranhaltijat vastaavat perustuslain 118 §:n mukaan virkatoimiensa lainmukaisuudesta, jonka vuoksi lojaliteettivelvoitteen sisältöä on tärkeä selvittää, jotta viranhaltija osaa tunnistaa tehtävässään selkaiset lojaliteettivelvoitteen rajapinnat, joita ei voida enää pitää lainmukaisina. Koska tutkielmassa keskityn tarkastelemaan lojaliteettivelvoitetta vain virkasuhteen osalta, niin tutkimuksen pääpaino kohdistuu pääasiassa virkamieslain 14 §:ään, sekä viranhaltijalain 17 §:ään.⁵

1.4 Tutkimusmetodit ja tutkimusaineisto

Tässä tutkimuksessa tutkimuskysymyksiä lähestytään lainopin eli oikeusdogmatiikan keinoin. Tutkimuksessa tarkastellaan lainoppia sen käytännöllisestä näkökulmasta. Tutkimuksessa lojaliteettivelvoitetta lähestytään myös historiallistavoitteellisen tulkinnan keinoin. Sen tarkoituksena on selvittää lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta epäselvän säännöksen osalta.⁶ Käytännöllisen lainopin tehtävänä on tuottaa perusteltuja tulkintasuosituksia lainsoveltajan avuksi.⁷ Tutkimuksessa hyödynnetään oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-oppeja, jotta voidaan selvittää lain sisältöä, ja tarkentaa epäselvää säännöstä. Selvitän oikeusdogmaattisesti

⁴ Koskinen – Kulla 2019 s. 327.

⁵ Virkamieslain 14 § sekä viranhaltijalain 17 § ei tule sovellettavaksi täysin erillään muista normeista, vaan tutkielmassa tunnistetaan normien välinen punninta. Lojaliteettivelvoitteella voi olla normiristiriitoja esim. perusoikeuksien, kuten sananvapauden kanssa. Normien välistä punnintaa sivutaan luvussa neljä, jossa tarkastellaan tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä. Tutkimuksen pääpaino keskittyy kuitenkin virkamieslain 14 §:ään, sekä viranhaltijain 17 §:ään, koska tutkimuksen laajuusvaatimukset huomioiden systematisointityössä ei ole mahdollista tunnistaa kaikkia mahdollisia normien ristiriitojen aiheuttamia lojaliteettivelvoitteen rajanvetotilanteita.

⁶ Määttä – Paso 2022 s. 45.

⁷ Määttä 2016 s. 149–159.

virkamieslain, sekä viranhaltijalain sisältöä, ja tulkitseen niitä oikeuden sisäisestä näkökulmasta. Oikeusdogmatiikka pyrkii antamaan vastauksen molempiin tutkimuskysymyksiin. Oikeusdogmatiikan tarkoituksena on antaa vastaus siihen, miten lojaliteettivelvoitteen tulisi toteutua virkasuhteessa voimassa olevan oikeuden mukaisesti, sekä miten tuomioistuimet tarkentavat lojaliteettivelvoitteen tulkintaa omalla ratkaisukäytännöllään. Oikeusdogmatiikka on tutkimuksen kannalta pätevä tutkimusmenetelmä, koska tarkoitus on tulkita lojaliteettivelvoitetta asetetun oikeuden mukaisesti, ja tarkentaa sitä tuomioistuinten ratkaisukäytännön kautta. Tarkoituksena ei ole tutkia empiirisesti, miten lojaliteettivelvoite todellisuudessa toteutuu virkasuhteisten henkilöiden osalta.

Tutkimus painottuu kansallisen lainsäädännön tarkasteluun, mutta tutkimuksessa sivutaan ja tunnustetaan myös kansainvälinen oikeus tuomioistuinten ratkaisukäytännön kautta, koska lojaliteettivelvoite voi tulla tarkasteltavaksi myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

Kansallisen lainsäädännön tarkastelu on tässä tutkimuksessa pääosassa koska tarkoituksena on selvittää virkamieslain 14 §:n sekä viranhaltijalain 17 §:n sisältöä, ja sen vuoksi lojaliteettivelvoitetta ei niinkään tarkastella esim. perusoikeuksien tai kansainvälisissä sopimuksissa turvattujen ihmisoikeuksien näkökulmasta tai niiden ristiriitatilanteessa. Lojaliteettivelvoitteen ja perusoikeuksien väliset punnintatilanteet kuitenkin tunnustetaan tutkimuksessa. Lojaliteettivelvoitteen osalta esim. Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999, EIS) tulisi sovellettavaksi niissä tilanteissa, kun lojaliteettivelvoitteella nähtäisiin olevan ristiriita ihmisoikeuksien kanssa. Niiltä osin, kun tuomioistuimen ratkaisukäytännössä tulee tarkastelevaksi lojaliteettivelvoitteen kanssa ristiriidassa oleva perusoikeus, kuten sananvapaus, niin ristiriita tuodaan tutkimuksessa esille esimerkin omaisesti koska sananvapautta voidaan pitää sellaisena perusoikeutena, jota tulee hyvin usein punnita suhteessa lojaliteettivelvoitteeseen. Perusoikeuksista sananvapautta käsitellään esimerkin omaisesti, mutta tutkimuksen kohteena ei ole tutkia lojaliteettivelvoitteen suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin, vaan tavoitteena on selvittää lojaliteettivelvoitteen sisällön tarkoitusta.

Lojaliteettivelvoitteen sisältöä tulkittaessa, on olennaista tarkastella virkamieslain, sekä viranhaltijalain esitöitä, jotka ovat tarpeellisia lainsäädännön tulkinnan apukeinoja. Lain esitöiden tarkastelu auttaa selvittämään sitä mikä on ollut lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus lakeja säädettäessä.

Tutkimusaineistona käytetään näiden lisäksi myös sallittuja oikeuslähteitä. Sallittuihin oikeuslähteisiin kuuluvat oikeuskirjallisuus, jonka tarkoituksena on tarkentaa lojaliteettivelvoitteen

sisältöä. Heikosti velvoittavina oikeuslähteinä käytetään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja, joiden avulla voidaan tulkita sitä, miten korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään tarkentanut lojaliteettivelvoitetta, ja onko tuomioistuin löytänyt lojaliteettivelvoitteelle tiettyjä lainalaisuuksia.

2 MÄÄRITELMÄT

2.1 Lojaliteettivelvollisuus

2.1.1 Lojaliteettivelvollisuus sopimusoikeudessa ja työsuhteessa

Vaikka tutkielma painottuu julkisoikeuteen, niin tässä kappaleessa käsittelen lojaliteettivelvoitetta yksityisoikeudellisena kokonaisuutena, sen vuoksi että lojaliteettivelvoitteen käsitteelle saataisiin mahdollisimman tarkka määritelmä. Lojaliteettivelvoitetta määritellään eri oikeudenalojen mukaisesti, jotta voidaan tarkentaa lojaliteettivelvoitteen yleisiä perusteita ja merkitystä muiden oikeudenalojen kautta. Tämä auttaa selkeyttämään lojaliteettivelvoitteen määritelmää, jota voidaan peilata myös virkasuhteeseen.

Lojaliteettivelvoitteen sisältö on julkisoikeudellisesti tarkasteltuna epäselvä. Lainsäädännössä esitetty lojaliteettivelvoite nähdään sisällöllisesti tulkinnanvaraisena ja epäselvänä virkasuhteen osalta. Muilla oikeudenaloilla lojaliteettivelvoitetta on määritelty tarkentavammin, ja sen takia tarkennusta haetaan seuraavaksi näiltä yksityisoikeudellisilta oikeudenaloilta. Lojaliteettivelvoitteen käsite on luonteeltaan geneerinen, ja se taipuu eri oikeudenalojen sisällä jokaiselle oikeudenalalle tyypillisten yleisten oppien mukaisesti, joiden avulla käsitettä systematisoidaan ja hahmotetaan oikeudenalakohtaisesti.

Sopimusoikeudessa lojaliteettivelvoitteella tarkoitetaan sopimuksen sääntelyn osalta sitä, että sopimusosapuolten tulee ottaa huomioon sopimusta solmittaessa kohtuullisissa määrin toisen osapuolen edut.⁸ Tämä näyttäisi ilmentävän ikään kuin koko lojaliteettivelvoitteen syvintä olemusta, eli toisten etujen huomioimista, ja etenkin viranhaltijoiden kohdalla odotettavaa lainkuuliaisuutta. Lojaliteettivelvoite on työ- ja virkamiesoikeudessa yleisesti velvoittava periaate, mutta sopimusoikeudessa sitä ei ole säädetty velvoittavaksi periaatteeksi. Sopimusoikeudessa lojaliteettivelvoitteen painoarvo määräytyy sopimussuhteiden mukaisesti, ja siksi on sopimuskohtaisesti tunnistettava sellaiset piirteet, joilla on merkitystä lojaliteettivelvoitteen painoarvolle.⁹ Lojaliteettivelvoitteen painoarvo korostuu tilanteissa, jossa osapuolten keskinäinen vuorovaikutus ja riippuvuus toisistaan on huomattavaa.¹⁰

⁸ Saarnilehto – Annola 2018 s. 24

⁹ Saarnilehto – Annola 2018 s. 24

¹⁰ Ibid., s. 25

Lojaliteettivelvoite ilmenee myös työsopimuslaissa (55/2011) työntekijän yleisten velvollisuuksien osalta. Työsopimuslain 3 luvun 1 §:n mukaan:

Työntekijän on tehtävä työnsä huolellisesti noudattaen niitä määräyksiä, joita työnantaja antaa toimivaltansa mukaisesti työn suorittamisesta. Työntekijän on toiminnassaan vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa.

Lain soveltaminen työsopimuksen osalta ilmenee työsopimuslain 1 luvun 1.1 §:ssä, jonka mukaan:

Tätä lakia sovelletaan sopimukseen (työsopimus), jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työkuntana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan.

Laki velvoittaa vain sellaisia henkilöitä, jotka tekevät työtään työsuhteessa, eikä tutkimuksen kannalta keskeisessä julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa. Edellä esitetyt määrittelyt näyttäisivät osoittavan, että lojaliteettivelvoitteen käsitettä voidaan pitää eräänlaisena sateenvarjoterminä, koska käsite näyttäytyy monella eri osa-alueella, mutta sen perusluonne pysyy kuitenkin samana. Yleisesti lojaliteettivelvoitteen voidaan nähdä ilmentävän osapuolten välillä olevaa luottamusta, ja toisen edun huomioimista omassa toiminnassaan.

2.1.2 Lojaliteettivelvoite virkasuhteessa

Lojaliteettivelvoite ohjaa vahvasti virkasuhteessa olevien henkilöiden toimintaa. Lojaliteettivelvoitteen sääntely tapahtuu valtion – sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoiden osalta erilaisen lainsäädännön kautta. Virkamies- ja viranhaltijalaki sääntelee virkasuhteessa olevien asemasta ja velvollisuuksista. Lojaliteettivelvoite kuuluu osaksi molempien viranhaltijoiden yleisiä velvollisuuksia.

Valtion viranhaltijoiden osalta lojaliteettivelvoitteesta säädetään voimassa olevan valtion virkamieslain 14 §:ssä, jonka mukaan:

Virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoiden osalta lojaliteettivelvoitteesta säädetään voimassa olevan kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 17.1 ja 17.2 §:ssä,¹¹ jonka mukaan:

Viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä.

Viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Lojaliteettivelvoitteen määrittelyt ovat molempien lakien osalta hyvin yhdenmukaiset. Molempien viranhaltijoiden kohdalla vaaditaan asianmukaisuutta, työjohto- ja valvontamääräysten noudattamista sekä aseman ja tehtävien mukaisten käyttäytymisvaatimusten noudattamista.¹² Viranhaltijoiden työntekovelvoitteisiin kuuluvasta tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta käytetään myös nimitystä virantoimitusvelvollisuus. Eroavaisuus viranhaltijoiden välillä tulee eri lainsäädännön osalta, ja lakien kohdentumisesta eri viranhaltijoihin.

2.2 Virkasuhde

2.2.1 Virkasuhteen sääntelystä

Virkasuhde eroaa yksityisoikeudellisesta työsuhteesta, siinä määrin että virkasuhteessa ei ole kyse työsuhteen kaltaisesta sopimussuhteesta. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelusuhde, johon liittyy erityinen virkavastuu. Julkisen vallan käyttö keskittyy vain virkasuhteessa oleville henkilöille, jonka vuoksi on ollut tarpeellista säätää eri lainsäädännön tasolla virkasuhteesta ja työsuhteesta.¹³ Työsuhteesta säädetään työsopimuslaissa, eikä silloin työn suorittaminen täytä virkasuhteen tunnusmerkistöä. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, ja

¹¹ Lojaliteettivelvoite ulottuu myös viranhaltijalain 17.3 §:ään, jonka mukaan *viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain (39/188) 40 luvussa*. Tässä tutkimuksessa tämän lain kohdan tarkastelu ei ole kuitenkaan relevanttia tutkimuksen kannalta.

¹² Kunnallisen viranhaltijan osalta 17 §:n sisältämä tasapuolisen toiminnan vaatimus on tunnistettu, jota virkamieslain 14 §:ssä ei mainita. Valtion viranhaltijan osalta tasapuolisuuden vaatimus ilmenee kuitenkin yleisten velvollisuuksien osalta virkamieslain 18 ja 20 §:ssä, sekä viimeistään hallinnon oikeusperiaatteissa, joten sen voidaan nähdä velvoittavan molempia viranhaltijoita, vaikka sitä ei ole mainittu virkamieslain 14 §:ssä.

¹³ Koskinen – Kulla 2019 s. 327–328

eroaa työsuhteesta mm. siinä määrin että se ei synny työsopimuksen tavoin osapuolten välisellä sopimuksella, vaan viranhaltija nimitetään yksipuolisella hallintopäätöksellä virkaan.¹⁴

Virkasuhteeseen kuuluu olennaisena osana julkisen vallan käyttö. Virka perustetaan lainsäädäntöä noudattaen ja työnkuvaan kuuluu julkisyhteisön vastuulla olevia tehtäviä.¹⁵ Virkasuhde eroaa työsuhteesta myös sen osalta, että virkasuhteessa hoidetaan yhteiskunnallisia tehtäviä palveluperiaatteen mukaisesti.¹⁶ Valtion – sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijat hoitavat tehtäviään virkasuhteessa. Valtion viranhaltijoita koskee tämän osalta valtion virkamieslaki, jonka 1 §:n mukaan virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa työnantajana on valtio, ja työn suorittajana virkamies. Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoiden osalta virkasuhteesta säädetään viranhaltijalain 2 §:ssä, jonka mukaan henkilö on julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa niin että kunta (tai hyvinvointialue) on työnantajana ja viranhaltija on työn suorittajana.

2.2.2 Valtion – sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltija

Valtion– sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijat eroavat toisistaan lähinnä työnantajan osalta, mutta työn toimenkuvat ovat melko yhdenmukaiset. Molemmissa tehtävissä käytetään julkista valtaa, joten viranhaltijoita ohjaavat samankaltaiset periaatteet. Edelle esitetyn aineiston perusteella voidaan todeta eroavaisuuden syntyvän siitä, että valtion viranhaltija työskentelee valtion palveluksessa hoitaen julkista tehtävää, ja kunnan sekä hyvinvointialueen viranhaltija työskentelee julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa kuntaan tai hyvinvointialueeseen.

¹⁴ Bruun 2022 s. 144–145.

¹⁵ Koskinen - Kulla 2019 s. 61.

¹⁶ Bruun 2022 s. 145.

3 LOJALITEETTIVELVOITE ASETETUSSA OIKEUDESSA

3.1 Lain esitöiden tasolla

3.1.1 Valtion virkamieslaki

Kun lojaliteettivelvoitteelle ja muille keskeisille käsitteille on saatu määritelmä, niin seuraavaksi lojaliteettivelvoitteen sisältöä tarkastellaan asetetun oikeuden mukaisesti. Virkamieslain 14 § jättää tulkinnanvaraa sen suhteen mitä tarkoitetaan virkamiehen asianmukaisella työn suorittamisella, sekä aseman ja tehtävän mukaisella käytöksellä. Kirjoitettua lakia pidetään Aarniolaisen oikeuslähdeopin mukaan vahvasti velvoittavana oikeuslähteenä.¹⁷ Valtion virkamieslain sanamuoto ei kuitenkaan anna selkeää vastausta siihen mitä lojaliteettivelvoitteella tarkoitetaan. Tämän takia lain sanamuodon sisältöä täytyy tulkita käyttäen hyväksi heikosti velvoittavia oikeuslähteitä, joista selvitetään lainsäätäjän tarkoitusta, eli mitä lakia säädettäessä asianmukaisuudella ja aseman sekä tehtävien mukaisella käytöksellä on tarkoitettu.¹⁸ Virkamieslain 14 §:n osalta lainsäätäjän tarkoitusta voidaan selvittää tarkastelemalla lain esityö aineistoa.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle 291/1993 vp ehdotettiin uutta valtion virkamieslakia, joka voimaan astuttuaan kumosi vuoden 1988 säädetyt valtion virkamieslain. Hallituksen esityksen pääasiallinen tavoite oli turvata valtion tehtävien tehokas ja tarkoituksenmukainen hoitaminen oikeusturvavaatimukset huomioiden. Tarkoituksena oli myös muuttaa virkasuhdetta niin, että se vastaisi enemmän työsopimuslain mukaista työsuhdetta, huomioiden kuitenkin ne erityispiirteet, jotka kuuluvat valtion tehtävien hoitamiseen.¹⁹

Hallituksen esityksessä virkamiehen yleisiä velvollisuuksia käsitellään luvussa neljä. Valtion viranhaltijoiden velvollisuuksien nähdään ulottuvan laajemmalle kuin työsuhhteisten työntekijöiden velvollisuudet, joista säädetään työsopimuslaissa. Tämä katsotaan valtion tehtävistä johtuvaksi, että valtion viranhaltijoille asetetaan erilaiset vaatimukset, kuin työsuhteisille henkilöille. Tähän vaikuttavat valtion viranhaltijoille määritellyt säännökset mm. vaitiolovelvollisuudesta, ja sivutoimiluvasta²⁰

¹⁷ Aarnio 1989 s. 220.

¹⁸ Aarnio 1989 s. 225.

¹⁹ HE 291/1993 vp s. 1.

²⁰ Ibid., s. 34.

Hallituksen esityksen muutokset valtion viranhaltijoiden yleisten velvollisuuksien osalta koskettivat pääosin valtion viranhaltijan sivutoimilupaa, kilpailevan toiminnan kieltoa, siirtämistä toiseen virkaan, ja valtion viranhaltijan käytettävyyttä valtion tehtävien hoitamiseen siihen ollessa pätevä syy.²¹

Yleisiä velvollisuuksia ehdotettiin muutettavaksi, joihin myös lojaliteettivelvoite sisältyy. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdotettu muutosta, tai perusteltu virkamieslain 14 §:ää, jossa säädetään tutkimuksen aiheena olevasta lojaliteettivelvoitteesta, ja sen sisältämästä asianmukaisuuden vaatimuksesta. Koska virkamieslain tavoitteiksi oli nimetty tehtävien tehokas hoitaminen tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen, voidaan tämän perusteella tehdä tulkinta, että lojaliteettivelvoitteen merkitys on tunnistettu, vaikka sen sisältöä ei ole esityksessä tarkennettu.²²

Lojaliteettivelvoitteen sisältöä tulee tulkita myös jo kumotun valtion virkamieslain 755/1986 esitöiden avulla, koska voimassa olevan virkamieslain esitöissä ei käsitellä lainsäätäjän tarkoitusta lojaliteettivelvoitteen sisällön osalta. Sen vuoksi pykälän tarkoitusta, ja alkuperäisiä perusteluita etsitään jo kumotusta laista.

Jo kumottua valtion virkamieslakia koskeva hallituksen esitys 238/1984 selventää paremmin sitä mitä tarkoitetaan tehtävien asianmukaisella hoitamisella. Asianmukaisuuden vaatimuksella tarkoitetaan mm. sitä, että valtion viranhaltijan tulee suorittaa tehtävät asianmukaiset säännökset huomioon ottaen mahdollisimmat tehokkaasti sekä taloudellisesti. Jokaisella valtion viranhaltijalla on velvollisuus huolehtia siitä, että toiminta on mahdollisimman taloudellista, ja entistä korostuneempi velvoite taloudellisuuden varmistamisesta on sellaisilla viranhaltijoilla, jotka toimivat esimiesasemassa. Asianmukaisuuden vaatimuksella tarkoitetaan myös tavanomaista huolellisuutta sekä sitä että virkamiehen on huomioitava myös viran laatu toiminnassaan.²³

Työnjohto- ja valvontamääräysten noudattamisella tarkoitetaan esimiehen antamia käskyjä, viraston toimintaa koskevia ohjeita, ja työjärjestyksiä. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta tilanteita, joissa valtion viranhaltijan on yksittäistapauksissa ratkaistava toimivaltaansa kuuluva asia. Tämä juontaa juurensa hallinnon lainalaisuuden periaatteesta, koska sen mukaan viranhaltija

²¹ HE 291/1993 vp s. 34–35.

²² Lakiehdotusta käsiteltiin myös hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 5/1994 vp. Hallintovaliokunta ei ottanut kantaa lain 14 §:ään. Perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa PeVL 5/1994 vp koskien lakiehdotusta, mutta ei myöskään käsitellyt 14 §:ää lausunnossaan.

²³ HE 238/1984 s. 30.

on ratkaisutoiminnassaan sidottu vain lakiin, eikä viraston toimintaohjeisiin tai esimiehen antamiin käskyihin.²⁴

Aseman ja tehtävien mukaisen käytöksen osalta hallituksen esityksessä tarkennetaan, että sellaisissa viroissa, jossa vaaditaan erityistä luottamusta ja arvostusta valtion viranhaltijan osalta, viranhaltijalta vaaditaan asemalleen soveltuvaa käyttäytymistä myös virka-ajan ulkopuolella. Viranhaltijalta edellytetään sellaista käytöstä, joka ei ole omiaan aiheuttamaan haittaa tai vahinkoa viranomaisille.²⁵ Tätä puoltaa myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä esille tullut lausunto siitä että, asianmukaisuuden vaatimus ei rajoitu vaan virantoimitustilanteisiin, vaan menettelyyn voidaan puuttua myös valtion viranhaltijan henkilökohtaiseen elämään liittyvien tilanteiden takia.²⁶

3.1.2 Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta

Viranhaltijalain 17.1 § ja 17.2 § jättää vastaavasti tulkinnanvaraa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoiden osalta tehtävien asianmukaisen hoitamisen, sekä aseman ja tehtävien mukaisen käytöksen suhteen. Viranhaltijan asianmukaisuuden sekä käyttäytymisen vaatimuksen tarkastelu voidaan aloittaa pohtimalla, kenelle viranhaltija on todellisuudessa vastuussa. Virkasuhteessa työskennellään lähtökohtaisesti vastuullisena työnantajalle. Viranhaltijoiden vastuu voidaan nähdä ulottuvan myös kansalaisiin, sillä julkinen vallankäyttö puuttuu kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tällöin viranhaltijoilta odotetaan asianmukaisuutta myös muuten kuin työnantajan toimesta. Viranhaltijan vastuun suuntautumista tukee myös oikeusasiamiehen lausunto siitä, että viranhaltijoita voidaan pitää kansalaisille vastuullisina oikeusturvan varmistajina, eikä pelkästään omalle työnantajalleen vastuunalaisina.²⁷

Viranhaltijalaki on tullut vireille hallituksen esityksestä HE 196/2002 vp. Hallituksen esityksen neljännessä luvussa tarkastellaan kunnallisen viranhaltijan yleisiä velvollisuuksia, joihin sisältyy kunnallisen viranhaltijan virantoimitusvelvollisuus, joka on sidoksissa viranhaltijalain 17.1 §:ään. Virantoimitusvelvollisuudella tarkoitetaan viranhaltijalle kuuluvien virkatehtävien asianmukaista ja ripeää suorittamista, joka nähdään virkasuhteen päävelvoitteena.²⁸ Kunnalliselta

²⁴ HE 238/1984 s. 30.

²⁵ HE 238/1984 s. 31.

²⁶ EOA 30.12.2013 Dnro 4842/4/12 s. 2.

²⁷ EOA 2001 s. 159.

²⁸ Koskinen – Kulla 2019 s. 237.

viranhaltijalta edellytetään tehtävässään riippumattomuutta, ja puolueettomuutta. Sen lisäksi virantoimitusvelvollisuus on hoidettava hallinnon yleiset periaatteet huomioon ottaen.²⁹

Kunnallisten viranhaltijoiden kohdalla 17.1 §:n mukaisilla työnjohto- ja valvontamääräyksillä tarkoitetaan kunnan johtosääntöjen sekä virkaehtosopimusten määräyksiä. Työnantajan johto- ja valvontaoikeuteen kuuluu oikeus määrätä, miten työ tehdään ja oikeus valvoa työn laatua.³⁰ Tämä selventää osittain 17 §:n lakitekstin sisältöä, mutta ei kuitenkaan selvennä lojaliteettivelvoitetta asianmukaisuuden vaatimuksen tai virkamiehen käytöksen osalta.³¹ Tästä voidaan päätellä, että laki asettaa reunaehdot työnjohto- ja valvontamääräyksille, mutta kunnat tarkentavat määräysten sisällön omissa ohjeissaan.

Lain esitöitä tarkastellessa ainoastaan hallituksen esitystä voidaan pitää jossain määrin tarkentavana 17 §:n sisällön suhteen, tarkentaessaan työnjohto- ja valvontamääräysten sisältöä. Asianmukaisuuden vaatimuksen osalta todetaan tarkoituksen olevan viranhaltijalla olevien tehtävien ja aseman mukaisien vaatimuksien korostaminen.

Viranhaltijalaki on voimaantullessaan kumonnut kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain 484/1996. Kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetusta laista ei voida löytää selvennystä lojaliteettivelvoitteen sisällöstä, sillä yleisistä velvollisuuksista ei säädetty tässä laissa. Tätä selventää se, että tällöin kunnallisten viranhaltijoiden oikeusasemasta säädettiin kunnallisissa virkasäännöissä, mutta ei lain tasolla.³² Hallituksen esityksen tavoitteena olikin se, että näistä säännöistä tulisi säätää lain tasolla. Tämä pohjautuu perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan yksilöä koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista tulee säätää lailla.

Lain esitöiden tasolla ei pystytä systematisoimaan tämän enempää lojaliteettivelvoitteen sisältöä kunnallisen viranhaltijan osalta, koska tutkimuksen rajoituksena tulee pitää kunnallisten virkasääntöjen saatavuutta. Seuraavaksi lojaliteettivelvoitteelle haetaan tarkennusta KHO:n ratkaisukäytännöstä.

²⁹ HE 196/2002 vp, s. 40–41.

³⁰ HE 196/2002 vp, s. 40.

³¹ Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa 64/2002 vp, jossa ei otettu kantaa lain 17 §:ään. Hallintovaliokunta ei ole myöskään mietinnössään 31/2002 vp ottanut kantaa 17 §:n sisältöön.

³² HE 196/2002 vp s. 1.

4 TUOMIOISTUINTEN TASOLLA

4.1 Tuomioistuinten tarkennus tulkinnasta

4.1.1 Viranhaltijan perusoikeuksista

Koskinen ja Kulla ovat todenneet, että varsinkin oikeuskäytännössä joudutaan usein arvioimaan viranhaltijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa sääntelyä suhteessa perusoikeuksiin.³³ Perusoikeudet ovat kaikille ihmisille turvattuja oikeuksia, joten viranhaltijoille kuuluu lähtökohtaisesti samanlaiset perusoikeudet kuin muillekin.³⁴ Viranhaltijoita koskevista perusoikeuksista on säädetty perustuslain luvussa kaksi. Perusoikeuksia ei kuitenkaan pidetä ehdottomina, vaan niitä on mahdollista rajoittaa perusoikeuksien yleisillä rajoitusedellytyksillä.³⁵

Sananvapauden lähtökohdista säädetään perustuslain 12.1 §:ssä, jonka mukaan jokaiselle kuuluu sananvapaus, johon kuuluu oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja ja mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaudesta säädetään myös kansainvälisissä sopimuksissa.³⁶ Sananvapaus antaa ihmiselle suojaa viestiä muiden kanssa, sekä turvaa oikeuden vapaalle ja julkiselle keskustelulle. Lisäksi se oikeuttaa jokaisen osallistua yhteiskuntaa koskevaan päätöksentekoon ja vallan käytön valvomiseen.³⁷ Osassa seuraavista korkeimman oikeuden ratkaisuksista on punnittu nimenomaan sananvapautta suhteessa lojaliteettivelvoitteeseen.

Seuraavaksi lojaliteettivelvoitetta systematisoidaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön kautta. Tarkoituksena on saada lojaliteettivelvoitteelle lain esitöiden lisäksi tarkennusta oikeuskäytännön avulla. Korkein hallinto-oikeus ratkaisee vain sellaiset tapaukset, joilla

³³ Koskinen – Kulla 2019 s. 164.

³⁴ Ibid., s. 163.

³⁵ HE 309/1993 vp s. 5 yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat: lailla säätäminen, hyväksyttävyyys, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, suhteellisuus, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, riittävät oikeusturvajärjestelyt, sekä ihmisoikeuden velvoitteiden huomioiminen.

³⁶ Sananvapaudesta säädetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 11 artiklassa, sekä kansalais- ja poliittisten oikeuksien sopimuksen (8/1976) 19 artiklassa.

³⁷ Manninen, Sami 2011, pääluku III, luku 8 Yksittäiset perusoikeudet, kohta Johdanto. Viitattu 18.5.2022.

on lain soveltamisen kannalta korkeaa merkitystä.³⁸ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat luonteeltaan heikosti velvoittavia oikeuslähteitä.³⁹

4.1.2 Valtion virkamieslain osalta

Seuraavaksi käsiteltävät oikeustapaukset ovat Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksiä. Vuosikirjapäätöksillä katsotaan olevan erityistä merkitystä lain soveltamisen kannalta, kun ratkaistaan muita vastaavanlaisia tapauksia.⁴⁰

KHO:n ratkaisussa 2011:19 oli kyse yliopiston virkasuhteisesta professori A:sta, eli valtion viranhaltijasta. Hän oli saanut yliopiston rehtorilta kirjallisen varoituksen, koska oli arvostellut yliopiston toimintaa ja henkilöstöä negatiivissävyyteisesti, ja niin että henkilöt olivat tunnistettavissa. A oli saanut aikaisemmin kirjallisia ja suullisia huomautuksia, mutta näistä huolimatta jatkanut kirjoitteluaan. A katsoi, että kirjallinen varoitus puuttui hänen sananvapauteensa. A teki oikaisuvaatimuksen virkamieslautakuntaan kirjallisen varoituksen osalta, mutta virkamieslautakunta hylkäsi sen perustellen sitä, että perustuslaissa taattu sananvapaus ei ole rajoittamaton, vaan virkamiehen on otettava huomioon virkavelvollisuutensa kirjoittelussaan. A valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kirjallinen varoitus puuttui A:n sananvapauteen, mutta puuttumiselle oli valtion virkamieslain 14.2 §:n mukaisesti säädetty hyväksyttävä peruste. A oli oikeutettu kertomaan kielteisiä näkemyksiä yliopiston ja rehtorin toiminnasta, mutta A esitti asiansa loukkaavalla ja epäkunnioittavalla tavalla, niin ettei se vastannut hänen asemansa, ja tehtävien mukaista vaatimusta. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen.

Tämän tapauksen osalta keskeisenä oikeudellisena ongelmana voidaan pitää sitä, onko A:lle annetulla kirjallisella varoituksella ollut valtion virkamieslain 24 §:ssä tarkoitettu hyväksyttävä peruste, kun tarkastellaan A:n epäasiallista toimintatapaa. Tapauksessa on ollut arvioitavana lisäksi se, loukkaako lojaliteettivelvoitteen laiminlyönnistä johtuva kirjallisen varoituksen antaminen perustuslain 12 §:ssä sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua sananvapautta.

Tuomioistuin soveltaa ratkaisussaan perustuslain 12.1 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvattua sananvapautta. Tuomioistuin soveltaa myös valtion virkamieslain 14 §:ää, sekä saman lain 24 §:ää, jonka mukaan viranhaltijalle, joka laiminlyö, tai toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Koska tuomioistuin on tulkinnut

³⁸ Aarnio 1989 s. 230.

³⁹ Ibid., s. 221.

⁴⁰ KHO 2021, kohta Päätökset – Päätösten julkaisukäytäntö - Vuosikirjapäätös. Viitattu 14.3.2022

tapausta valtion virkamieslain sanamuodon mukaisesti, voidaan katsoa, että tapaus on ollut selkeä sen osalta, rikkooko virkamiehen käytös asianmukaisuuden vaatimusta. Epäasiallista kirjoittelua, joka loukkaa muita henkilöitä voidaan pitää epäasiallisena. Eduskunnan oikeusasiamies on todennutkin vuosikertomuksessaan, että toisten ihmisarvon loukkaaminen voidaan katsoa asianmukaisuuden vaatimuksen laiminlyömiseksi.⁴¹ Tapauksessa voidaan nähdä selviä viitteitä tästä.

Tuomioistuin tulkitsee yleisten oppien osalta lojaliteettivelvoitetta suhteessa perusoikeuksiin. Sananvapaus on perustavanlaatuinen perusoikeus virkavelvollisuuksien näkökulmasta ja henkilön A:n lojaliteettivelvoitteen vastaista toimintaa tarkastellaan sananvapauden kautta. Tuomioistuin on käyttänyt oikeusjärjestelmän koherenssia korostavaa systemaattista tulkintaa ja viitannutkin perusteluissaan useisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) antamiin ratkaisuihin.⁴² EIT:n oikeuskäytännön tarkastelu on tarkentanut tuomioistuimen tulkintaa sananvapauden osalta.

Tapaus ei ole kokonaisuudessaan yksiselitteinen ja siksi tuomioistuin on joutunut punnitsemaan lojaliteettivelvoitteen sisältämää virkamiehen asianmukaisuuden vaatimuksen ja perustuslain sananvapauden välistä ristiriitaa. KHO on perustellut ratkaisunormin valintaa ristiriitatilanteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohdan perusteella, jonka mukaan sananvapauden käyttöön liittyy vastuuta ja velvollisuuksia, ja se voidaan asettaa rangaistuksen alaiseksi, joista on säädetty laissa tai jotka ovat välttämättömiä muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien suojelemiseksi. Tuomioistuin toteaa sananvapauden osalta, että viranhaltijalla on

⁴¹ EOA 2001, s. 47

⁴² ks. Esim. *Haguener v. Ranska* 22.4.2010. Tapauksessa oli kyse sananvapauden puuttumisesta. Henkilö osallistui mielenosoitukseen, jossa tarkoituksena oli vastustaa yliopiston presidentille osoitettua kunniaa. Mielenosoituksessa lausuttiin epäasiallisia kommentteja yliopiston presidenttiä vastaan. Eräs yliopiston professoreista alkoi reagoida mielenosoittajien kommentteihin, joka johti siihen, että opettaja nosti kanteen mielenosoittajaa vastaan virkamiehen julkisesta loukkaamisesta. EIT katsoi ratkaisussaan, että virkamiehen tulee hyväksyä laajempaa kritiikkiä kuin tavallisen henkilön, varsinkin kun tapauksessa oli kyse tiedeyhteisöön kohdistuvista väitteistä. EIT katsoi, että hakijan tuomitsemista virkamiehen loukkaamisesta ei voitu pitää oikeasuhtaisena demokraattisessa yhteiskunnassa. Anttila (2011) on tuonut esille, että EIT:n ratkaisukäytäntöä voidaan pitää yleisesti ensisijaisena ihmisoikeusnormien tarkastelussa, mutta Haguenerin tapaus poikkeaa merkittävästi kansallisesta viranhaltijan sananvapaudesta sen erityispiirteiden johdosta.

yhtäläinen sananvapaus kuin kellä tahansa muullakin. Eduskunnan oikeusasiamies on vuosikertomuksessaan kuitenkin todennut että, sellaiset mielipiteet, jotka voitaisiin sallia tavalliselle kansalaiselle, niin eivät sovi korkeassa asemassa olevalle viranhaltijalle.⁴³ Voidaan siis todeta, että viranhaltijalla ei ole ollut rajatonta sananvapautta, ja sananvapauden rajojen ylittäminen on johtanut siihen, että tämänkaltaista toimintaa ei voida pitää asianmukaisena.

Lojaliteettivelvoitteen puolesta asiaa on perusteltu sillä, että henkilö A on käyttänyt kirjelmässään epäasiallista kieltä, ja sellaista muotoilua, joka ei ole hyväksyttävää professorin asemassa toimivalle viranhaltijalle. Käyttäytymisvaatimuksen osalta tuomioistuin toteaa, että virkamiehen käyttäytymisvaatimuksista ei ole mahdollista säätää niin että ne olisivat yksiselitteisiä, mutta valtion virkamieslaki, Euroopan ihmisoikeussopimus ja perustuslaki täyttävät lain täsmällisyydelle asetetut vähimmäisvaatimukset, joita virkamiehen tulee noudattaa.

KHO toteaa päätöksessään, että A on toiminut virkavelvollisuuksien vastaisesti, ja näin kirjallisen varoituksen antamiselle on ollut laissa hyväksyttävä peruste, ja virkamiehen nähdään rikoneen lojaliteettivelvoitetta.

Tapauksesta voidaan päätellä, että sananvapaus on yksi perusoikeuksista, joka määrittää lojaliteettivelvoitteen rajapintoja. Asianmukaisuuden vaatimuksen osalta virkamiehen tulee huomioida perusoikeuksien rajoitukset omassa toiminnassaan. Lojaliteettivelvoitteen rikkomista puoltaa myös se, että viranhaltija oli jatkanut epäasiallista käytöstään saamistaan varoituksista huolimatta, ja käyttäytynyt asianmukaisuuden vaatimuksen vastaisesti.

KHO:n ratkaisu 2014:52 koski suojelupoliisin ohjesäännön laiminlyöntiä. Suojelupoliisin päällikkö oli antanut osastopäällikölle kirjallisen varoituksen, koska osastopäällikkö oli toiminut suojelupoliisin ohjesäännön 19 §:n 2 momentin vastaisesti, eikä ollut ilmoittanut osallistumisestaan sellaisen kirjan julkistamistilaisuuteen, joka liittyi suojelupoliisin toimintaan, ja oli omiaan herättämään yleistä mielenkiintoa. Osastopäällikön katsottiin asemansa mukaisesti osallistuvan tilaisuuteen viranhaltijana. Osastopäällikkö S on vaatinut, että suojelupoliisin päätös kumotaan. Virkamieslautakunta on S:n oikaisuvaatimuksen vuoksi kumonnut suojelupoliisin päällikön päätöksen. Tämän johdosta suojelupoliisi vaati korkeimmalta hallinto-oikeudelta, että virkamieslautakunnan päätös kumotaan. Korkein hallinto-oikeus kumosi virkamieslautakunnan päätöksen, ja S:n oikaisuvaatimus hylättiin, eli kirjallinen varoitus jäi voimaan.

⁴³ EOA 2001 s. 131.

Tämän tapauksen oikeudellisena ongelmana voidaan pitää sitä, että onko S:n osallistuminen kirjan julkistamistilaisuuteen kuulunut suojelupoliisin toimialaan, sekä sitä onko S:n osallistuminen tilaisuuteen ollut yleistä mielenkiintoa herättävä asia. josta hänen olisi tullut ilmoittaa ohjesäännön mukaisesti. Arvioitavana on siis, se oliko S:llä velvollisuus informoida muita tahoja osallistumisestaan yleistä mielenkiintoa herättävään tilaisuuteen, jonka katsottiin koskevan suojelupoliisin toimialaa. Tapauksessa ei arvioida sitä olisiko S ylipäättään saanut osallistua tilaisuuteen.

Tuomioistuin pysyy tulkinnassaan lain tekstin sisällä ja lakia tulkitaan 14.1 §:n lain sanamuodon mukaisesti. Oikeusturvan kannalta lain sanamuodon mukaista tulkintaa pidetään merkittävänä, koska silloin lakia tulkitaan tekstin, eikä tuomarin harkinnan mukaisesti.⁴⁴ Tämän tapauksen osalta tuomioistuin ei ole tulkinnut lakitekstiä kuin sanamuodon mukaisesti. Tuomioistuin ei ole tarkastellut esim. lainsäätäjän tahtoa hallitusten esitysten kautta. Tuomioistuin soveltaa valtion virkamieslain 14.1 §:n sisältämää työnjohto- ja valvontamääräysten noudattamista. Virkamiehen työnjohto- ja valvontamääräysten laiminlyöntiä voidaan pitää tapauksen kannalta melko yksiselitteisenä. Suojelupoliisin ohjesäännöt tarkentavat yksityiskohtaisemmin lainsäädännössä säädettyjä työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Siksi voidaan katsoa, että tuomioistuimen ei ole tarvinnut tulkita lainsäädäntöä syvemmillä tasolla lojaliteettivelvoitteen osalta.

Yleisten oppien osalta hallinto-oikeudella ja valtiosääntöoikeudella nähdään olevan kiinteä yhteys toisiinsa. Valtiosääntöoikeus määrittelee yleiset perusteet valtioelinten toiminnalle. Valtiosäännön keskeisiä osa-alueita ovat virkavastuu ja perusoikeudet.⁴⁵ Tuomioistuin käyttää näitä tulkintaa määrittäviä oppeja tulkinnassaan.

Korkein hallinto-oikeus perustelee ratkaisuaan valtion virkamieslain 14.1 §:n mukaisesti, eli virkamies ei ole noudattanut työnjohto ja valvontamääräyksiä. Tuomioistuin ei perustele ratkaisuaan muuten kuin lakiin viittaamalla. Virkamiehen voidaan katsoa rikkoneen melko selvällä tavalla työnjohto- ja valvontamääräystä, koska ei ole ilmoittanut osallistumisestaan tilaisuuteen viraston ohjesäännön mukaisesti. Lojaliteettivelvoitteen voidaankin nähdä saavan tarkemman sisältönsä tehtävän mukaisista säännöksistä ja määräyksistä.⁴⁶

⁴⁴ Sajama 2016, s. 32.

⁴⁵ Mäenpää 2017 s. 7.

⁴⁶ EOA 2001 s. 159.

Tuomioistuimen arvioitava on ollut myös se, onko S:n osallistuminen tilaisuuteen ollut yleistä mielenkiintoa herättävä asia, koska tämän perusteella hän on rikkonut ohjesääntöä. KHO katsoo, että S on osallistunut tilaisuuteen korkea-arvoisena virkamiehenä, joten silloin hänen olisi pitänyt noudattaa valtion virkamieslakia sekä Suojelupoliisin ohjesääntöä. Tuomioistuin on katsonut, ettei S voi itse päättää siitä osallistuuko tämänkaltaiseen tilaisuuteen viranhaltijana vai yksityishenkilönä. KHO on arvioinut, että S on osallistunut tilaisuuteen virkamiehenä, koska julkistustilaisuuden aiheena ollut teos liittyi selkeästi suojelupoliisin toimialaan, koska kirja itsessään kertoi suojelupoliisin asiakirjasta. Ei voida siis katsoa, että S olisi osallistunut tilaisuuteen mitenkään muuten kuin viranhaltijana. S:n osallistumista tilaisuuteen viranhaltijana puoltaa myös se, että S on julkisuudesta tunnettu viranhaltija. Voidaan todeta, että tapaus oli yksiselitteinen, ja tuomioistuin tulkitse lojaliteettivelvoitetta lain sanamuodon mukaisesti, eli tarkoitti vain viranomaisten omien ohjesääntöjen painottuvuutta.

4.1.3 Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain osalta

Kunnallista viranhaltijaa koskeva korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu ei ole vuosikirjapäätös, jota pidetään tavallista merkityksellisempänä päätöksenä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 13.3.2017/1147 on ainoa saatavilla oleva ratkaisu, jossa on kyse lojaliteettivelvoitteesta kunnallisen viranhaltijan osalta. Vaikka päätös ei ole korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös, niin sitä on silti pidettävä tärkeänä oikeuslähteenä, ensinnäkin sen velvoittavuuden osalta, ja toiseksi siksi että korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (74/1918) 1.1 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa.

KHO:n ratkaisussa oli kyse siitä, että Raaseporin kaupunginjohtaja oli antanut kehitysjohtaja A:lle kirjallisen varoituksen lojaliteettivelvoitteen vastaisesta toiminnasta. Varoitusta oli perusteltu niin että A oli esittänyt epäasiallista kritiikkiä julkisesti kaupunginhallitukselle osoitetussa asiakirjassa, koskien Raaseporin poliittista ja operatiivista johtoa. Kritiikin katsottiin olevan sellaista, joka ei sovi johtavalle viranhaltijalle. A:n katsottiin myös vahingoittavan kaupungin mainetta kritiikistä seuranneella julkisella keskustelulla. Raaseporin kaupunki aloitti A:n mahdolliseen irtisanomiseen liittyvän prosessin. A ei saapunut tilaisuuteen joka koski hänen virkasuhteensa irtisanomista, ja A:ta päätettiin kuulla kirjallisesti. A päätettiin lopulta irtisanoa. Irtisanomisperusteissa viitattiin siihen, että A ei ole esiintynyt lojaalisti työnantajaansa kohtaan. Tämä ilmeni julkisesti kohdistuvana arvosteluna työnantajaa ja esimiestä kohtaan. A teki Raaseporin kaupunginhallitukselle oikaisuvaatimuksen, joka hylättiin. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen. A valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaati että hallinto-oikeuden päätös ja

hänelle annettu kirjallinen varoitus kumotaan. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen ja näin hallinto-oikeuden päätöstä ei muutettu.

Tässä tapauksessa on hyvin samanlaisia piirteitä, kuin edellä esitetyssä tapauksessa, joka koski virkasuhteisen professorin saamaa kirjallista varoitusta epäasiallisen kirjottelun johdosta. Erona kuitenkin se, että edellisessä tapauksessa oli kyse valtion viranhaltijasta, ja tässä tapauksessa kyseessä on kunnan viranhaltija. Tämä tapaus on myös luonteeltaan vakavampi koska kyseessä on irtisanomismenettely, eikä pelkästään kirjallinen varoitus.

Tapauksen keskeisenä oikeudellisena ongelmana on A:ta koskeva irtisanomismenettely. A on esiintynyt lojaliteettivelvoitteen vastaisesti esittämällä epäasiallista kritiikkiä. Tapauksen oikeudellisena ongelmana voidaan pitää myös sitä, onko A:n epäasiallisesta käytöksestä johtuvalle, lojaliteettivelvoitetta rikkovalle irtisanomiselle painava syy. Tapauksessa käsitellään paljon sellaista problematiikkaa, joka ei suoranaisesti liity lojaliteettivelvoitteen tulkintaan. Tästä esimerkkinä voidaan mainita käsittely A:n kuulemisesta irtisanomisprosessin yhteydessä.

Tämän tapauksen osalta KHO on tulkinnut oikeudellista normia pääosin sen sanamuodon mukaisesti. Koska tuomioistuin on tulkinnut viranhaltijalakia lain sanamuodon mukaisesti, on voitu tehdä selkeä tulkinta siitä, että viranhaltijan epäasiallinen kirjoittelu ei ole täyttänyt lojaliteettivelvoitteen vaatimuksia. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan lojaliteettivelvoitteen käyttäytymisvaatimukselle ei voida kuitenkaan asettaa täsmällisiä rajoja.⁴⁷ Vähimmäisvaatimuksena voidaan kuitenkin pitää yleisesti hyviä käytöstapoja tavanomaisessa kanssakäymisessä.⁴⁸ Tapauksessa on selviä viitteitä hyvien käytöstapojen rikkomisesta.

Tapauksen normiristiriita on sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen välillä, joten tapausta ei voida pitää yksiselitteisenä. Tuomioistuin tunnistaa sananvapauden rajat, jonka mukaan kunnalliselta viranhaltijalta ei voida hyväksyä tämänkaltaista käytöstä. Tuomioistuin perustelee lojaliteettivelvoitteen painotusta sillä, että sananvapauteen puuttumiselle on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleen mukainen edellytys. Sananvapauteen puuttumisella on pyritty hyväksyttävään laissa säädettyyn tavoitteeseen eli Raaseporin kaupungin julkisuuskuvan ja sen poliittisen ja operatiivisen maineen suojeluun.

⁴⁷ EOA 2001 s. 159.

⁴⁸ EOA 2001 s. 75.

Yleisten oppien osalta tuomioistuin käyttää tulkinnassaan perusoikeuksia. Tapauksen osalta rajoitusperuste perusoikeuksille on ollut hyväksyttävä. KHO perustelee ratkaisuaan aiempaan hallinto-oikeuden ratkaisuun nojaten, ja perustelu tapahtuu pääsääntöisesti hallinto-oikeuden käyttämien oikeusohjeiden sekä saamiensa asiakirjojen nojalla.

Lojaliteettivelvoitteen kannalta kunnallisen viranhaltijan käytöstä ei voida pitää kritiikin esittämisen osalta viranhaltijalle sopivana käytöksenä. Eduskunnan oikeusasiamies on tuonut ratkaisukäytännössään esille, että viranhaltijan asianmukaisen käyttäytymisen laiminlyönti voi vähentää luottamusta viranomaisten asianmukaiseen toimintaan.⁴⁹ A on epäasiallisella käyttäytymisellään vahingoittanut kaupungin mainetta, sekä omia edellytyksiä edustaa kaupunkia. A:n epälojalisuus on ilmentynyt kritisoimalla työnantajaansa julkisuudessa, ja siinä että on kirjoittelussaan asettunut esimiehen yläpuolelle mm. vaatimalla tälle varoituksen antamista. KHO on todennut, että A:lta voidaan kehitysjohdajana edellyttää tavalliseen työntekijään verrattuna moitteettomampaa käytöstä.

Eduskunnan oikeusasiamies on tuonut esille myös sen, että asianmukaisuuden vaatimuksen tunnusmerkkeihin voidaan katsoa kuuluvan se, ettei viranhaltija saa loukata kenenkään ihmisarvoa omalla käytöksellään, ja ihmisten kohtelun tulee olla asiallista.⁵⁰ Tämän tapauksen osalta viranhaltijan nähdään loukanneen Raaseporin kaupungin operatiivista johtoa kirjoittelunsa johdosta. KHO huomioi perusteluissaan hallinto-oikeuden perustelut ja yhtyy siihen, että A:n huomattava epälojalisuus on valtion virkamieslaissa tarkoitettu hyväksyttävä ja painava syy A:n irtisanomiselle. Työnantaja katsoo, että A on aiheuttanut suurta vahinkoa kaupungille. Julkinen toiminta pohjautuu kansalaisten luottamukseen, ja tämän tapauksen osalta toiminnan katsotaan heikentäneen luottamusta myös asianmukaisuuteen. Viranhaltija on lisäksi selvästi vahingoittanut kaupungin julkisuuskuvaa.

Vaikka tapauksessa sovelletaan monia oikeusohjeita, ja arvioidaan mm. A:n kuulemista irtisanomismenettelyn osalta, niin jos tapausta tarkastellaan vain lojaliteettivelvoitteen rikkomisen osalta niin sitä voidaan pitää melko yksiselitteisenä.

Kaikissa näissä edellä esitetyissä tapauksissa virkasuhteessa oleva henkilö on käyttäytynyt lojaliteettivelvoitteen vastaisesti. Kaikkia tapauksia yhdistää myös se, että lojaliteettivelvoitteen

⁴⁹ EOA 6.3.2018 Dnro 2809/2017 s. 18.

⁵⁰ EOA 2001 s. 47.

vastaisesta toiminnasta on virkamiehelle annettu kirjallinen varoitus lojaliteettivelvoitteen laiminlyönnistä valtion virkamieslain 24 §:n sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 35 §:n mukaisesti. Tuomioistuimen perustelut ovat kaikissa tapauksissa vakuuttavia, koska tuomioistuin on harjoittanut oikeudellista tulkintaa, ja perustellut tulkintansa lain mukaisesti. Kaikkien tapausten kohdalla voidaan todeta myös, että hallintolain 343/2003 2 luvussa säädetyt hyvän hallinnon periaatteet ovat jääneet toteutumatta. Koska julkinen toiminta tapahtuu kansalaisten luottamuksen perusteella, niin voidaan todeta luottamuksensuojan periaatteen nojalla, että viranomaisen toiminta ei ole ollut sellaista, että sen oikeellisuuteen ja virheettömyyteen olisi voinut luottaa.

Tuomioistuin on tarkentanut lojaliteettivelvoitteen tulkintaa tunnistamalla konkreettisia tapauksia, joissa lojaliteettivelvoitetta on laiminlyöty. KHO on tulkinnut sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen välistä rajapintaa, sekä tulkinnut lojaliteettivelvoitetta laajasti sen sisällön perusteella asianmukaisuuden, työnjohto- ja valvontamääräysten, sekä käyttäytymisen vaatimusten mukaisesti.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää virkasuhteen sisältämää lojaliteettivelvoitetta. Lojaliteettivelvoitteen sisältämää asianmukaisuuden vaatimusta, työnjohto- ja valvontamääräyksiä, sekä aseman ja tehtävien mukaista käytöstä systematisoitiin asetetun oikeuden mukaisesti, tarkastelemalla virkamies – ja viranhaltijalakia, sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä.

Yleisesti lojaliteettivelvoitteella tarkoitetaan toisten etujen huomioimista omassa toiminnassaan, kun käsitettä tarkastellaan eri oikeudenalojen määritelmien mukaisesti. Jo kumottu valtion virkamieslaki tarkentaa asianmukaisuuden vaatimusta niin, että valtion viranhaltijan tulee suorittaa tehtävänsä asianmukaiset säännökset huomioiden, sekä mahdollisimman taloudellisesti. Jokaisella valtion viranhaltijalla on velvollisuus varmistaa toimintansa taloudellisuus, ja entistä korostuneempi velvoite taloudellisuudessa on esimiesasemassa toimivilla henkilöillä. Asianmukaisuuden vaatimuksella tarkoitetaan myös tavanomaista huolellisuutta, sekä viran laadun huomioimista omassa toiminnassaan. Tästä voidaan päätellä, että viran korkeus vaikuttaa lojaliteettivelvoitteen painotukseen.

Työnjohto- ja valvontamääräysten noudattamiseen sisältyy esimiehen antamat käskyt, viraston toimintaa koskevat ohjeet ja työjärjestykset. Havaintojeni perusteella työnjohto- ja valvontamääräysten sisältöä tarkennetaan työpaikkakohtaisesti, ja laki asettaa sille vain tietyt reunaehdot, joiden puitteissa viranhaltijan tulee toimia.

Aseman ja tehtävien mukainen käytös ulottuu myös valtion viranhaltijan virka-ajan ulkopuolelle, sellaisissa tilanteissa, jossa viranhaltijalta vaaditaan erityistä luottamusta, ja arvostusta. Valtion viranhaltija ei tällöin saa aiheuttaa vahinkoa tai haittaa viranomaisille käytöksellään. Viranhaltijalle ei voida kuitenkaan asettaa täsmällisiä rajoituksia käytöksen suhteen. Asianmukaisuuden vaatimusta voidaan pitää hyvin laajana. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja hallituksen esityksen perusteella voidaan todeta, että asianmukaisuuden vaatimus voidaan yhdistää myös aseman ja tehtävien mukaiseen käyttäytymiseen, tehtävien asianmukaisen suorittamisen lisäksi.

Kunnallisen viranhaltijan osalta työnjohto- ja valvontamääräyksillä tarkoitetaan kunnan johtosääntöjen ja virkaehtosopimusten sisältämiä määräyksiä. Lojaliteettivelvoitteen sisällölle ei löydy selkeää vastausta asetetusta oikeudesta kunnallisen viranhaltijan osalta. Näkemykseni

mukaan valtion- ja kunnan viranhaltija voidaan lojaliteettivelvoitteen osalta rinnastaa toisiinsa, kunhan huomioidaan viran laatu. Toisin sanoen kunnalliselta viranhaltijalta voidaan odottaa samankaltaista lojaaliutta kuin valtion viranhaltijalta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä lojaliteettivelvoitetta tulkittiin pääosin lain sanamuodon mukaisesti. Tästä voidaan päätellä, että lojaliteettivelvoitteen sisältö oli selkeä tutkimukseen valikoituneiden tapausten osalta. KHO:n ratkaisut koskivat valtion viranhaltijan epäasiallista kirjoittelua, jossa aseman ja tehtävien mukaista käytöstä laiminlyöty melko selkeästi. Toisessa valtion viranhaltijaa koskevassa tapauksessa oli kyse työnjohto- ja valvontamääräysten noudattamatta jättämisestä, jota voidaan pitää myös melko yksiselitteisenä laiminlyöntinä. Kunnallisen viranhaltijan osalta tapauksessa oli kyse myös epäasiallisesta kirjoittelusta, josta voidaan tulkita melko selkeästi, että epäasiallinen käytös ei täyttänyt lojaliteettivelvoitteen vaatimuksia. Tuomioistuimien ei siis merkittävästi tarkenna lojaliteettivelvoitteen tulkintaa, vaan antaa lähinnä esimerkkejä niistä tapauksista, joissa lojaliteettivelvoitetta on laiminlyöty.

Voidaan todeta, että viranhaltijoiden toiminnassa lojaliteettivelvoite on suuressa osassa, heidän käyttäessään julkista valtaa. Laki asettaa reunaehdot lojaliteettivelvoitteelle, mutta lainsäädännöstä ei voida vetää tiettyä tulkintalinjaa, vaan lojaliteettivelvoitteen tulkinta jää viime kädessä tuomioistuinten ratkaistavaksi. Kunnat ja valtion eri sektorit tarkentavat lojaliteettivelvoitetta antaen tarkempia säännöksiä, kuinka viranhaltijoiden tulee kussakin organisaatiossa toimia, niin että toiminta voidaan suorittaa hyväksyttävästi kansalaisten luottamuksen varassa.

Näin ollen tutkielma voidaan päättää latinankieliseen sanontaan:

”Ad impossibilia nemo tenetur”

Ketään ei velvoiteta mahdottomaan