TAMPEREEN YLIOPISTO

JOHTAMISKORKEAKOULU

JULKISOIKEUS

2012

Valtion virkamiehen virkasuhteen päättämiseen liittyvät jälkikäteiset oikeusturvakeinot

Pro gradu -tutkielma

Kaisa Kinnunen

Opiskelijanumero 80560

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Kinnunen Kaisa: Valtion virkamiehen virkasuhteen päättämiseen liittyvät jälkikäteiset oikeusturvakeinot

Pro gradu –tutkielma: vii+80 s.

Julkisoikeus

Toukokuu 2012

Tutkimuksen aihe on valtion virkamiehen virkasuhteen päättämiseen liittyvät jälkikäteiset oikeusturvakeinot. Tarkoituksena on selvittää millaisia jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja valtion virkamiehellä on käytettävissään, kun viranomainen irtisanoo virkamiehen tai purkaa virkamiehen virkasuhteen, ja kuinka kattavia ja toimivia keinot ovat virkamiehen oikeusturvan kannalta. Keskeisimmät keinot tällaisissa tilanteissa ovat nykyisin voimassa olevan valtion virkamieslain (750/1994) mukaan ensisijaisesti oikaisuvaatimus virkamieslautakunnalle ja sen jälkeen oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä tehty hallintovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten pääpaino tutkimuksessa on myös näissä keinoissa. Tutkimuksessa perehdytään myös hallinnon repressiiviseen oikeusturvaan, viranomaisen tekemään itseoikaisuun (asia- menettely- ja kirjoitusvirheen korjaamiseen), ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin sekä virkamiehen oikeuteen hyvitykseen ja vahingonkorvaukseen tietyissä tilanteissa.

Valtion virkamiehiä koskevien asioiden käsittely virkamieslautakunnassa on poikkeuksellinen järjestely, koska pääsääntöisesti eri alojen palvelussuhdeturvaa koskevat riidat käsitellään tuomioistuimissa. Myös lautakunnan asema on poikkeuksellinen, koska virkamieslaissa se on säädetty muutoksenhakuelimeksi, mutta se ei ole tuomioistuin, eikä sen menettelyssä myöskään sovelleta hallintolainkäyttölakia.

Tutkimuksen aihe on ajankohtainen, koska valtion virkamieslain mukainen muutoksenhaku on kehittämisprosessin alla. Oikaisuvaatimuksen käyttöä on muualla hallinnossa laajennettu viime vuosina, mutta hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamiseksi (HE 61/2011) ehdotetaan, että virkamiehet hakisivat muutosta heitä koskevissa asioissa suoraan hallinto-oikeuksilta, jonka vuoksi virkamieslautakunta lakkautettaisiin ja sille kuuluvat asiat siirrettäisiin

toimivaltaisten hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi. Vallitsevien oikeuspoliittisten linjausten pyrkimyksenä on lautakuntatyyppisten instituutioiden lakkauttaminen, ja asioiden siirtäminen yleisten tuomioistuinten käsiteltäväksi. Hallinto-oikeuden päätöksestä haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joten muutoksenhakujärjestelmä olisi normaali hallintolainkäyttölain mukainen järjestelmä.

Tutkimuksessa on myös pohdittu tämän mahdollisen muutoksen tuomia positiivisia seurauksia sekä kritiikkiä nostattavia puolia. Tutkimusta tehdessä hallituksen esityksen käsittely oli edelleen kesken, joten lakimuutoksen mahdollisen voimaan tulon aiheuttamat muutokset käytännön tasolla jäävät nähtäviksi.

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo I

Lähdeluettelo III

Lyhenteet VII

1 JOHDANTO 1

1.1 Tutkielman lähtökohdat 1

1.2 Tutkimustehtävä 3

1.3 Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat ja lähdeaineisto 5

2 HALLINNON REPRESSIIVINEN OIKEUSTURVA 8

2.1 Repressiivisen oikeusturvan pääpiirteet 8

2.2 Oikeusturva perusoikeutena 9

2.3 Eurooppa-oikeuden vaikutus 12

2.4 Hallinnon oikeusturvajärjestelmä 13

2.5 Päätöksen perustelemisen merkitys ja oikeusturvan tehokkuusvaatimus 15

3 HALLINTOPÄÄTÖKSEN KORJAAMINEN HALLINNON SISÄISENÄ TOIMENA 18

3.1 Tarkoitus ja suhde muutoksenhakuun 18

3.2 Virhetyypit 21

3.2.1 Asiavirhe 21

3.2.2 Menettelyvirhe 23

3.2.3 Kirjoitusvirhe 25

3.3 Korjaamismenettely 26

3.4 Muutoksenhaku korjatusta päätöksestä 28

4 OIKAISUVAATIMUS ENSIVAIHEEN OIKEUSSUOJAKEINONA 31

4.1 Oikaisuvaatimuksen yleinen merkitys ja käyttö 31

4.2 Oikaisuvaatimus valtion virkamieslain näkökulmasta 34

4.2.1 Virkamiehen irtisanominen 35

4.2.2 Virkasuhteen purkaminen ... 37
4.3 Virkamieslautakunta ... 38
4.4 Asian käsittely virkamieslautakunnassa ... 40
4.4.1 Suullinen käsittely ... 40
4.4.2 Lautakunnan käsittelemät oikaisuvaatimukset ... 41
4.4.3 Kritiikkiä virkamieslautakunnan intressipohjaisuudesta sekä asioiden käsittelyajoista ... 44
4.5 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen hallinnossa ... 46
5 HALLINTOVALITUS VARSINAISENA MUUTOKSENHAKUKEINONA ... 49
5.1 Valituksen yleinen käyttö ja valituskelpoinen päätös ... 49
5.2 Valitus valtion virkamieslain näkökulmasta ... 54
5.3 Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemät valitukset ... 56
5.4 Valtion virkamieslain muuttamisen seuraukset ... 59
5.4.1 Muutoksenhakuoikeuden muutos ... 59
5.4.2 Virkamieslautakunnan lakkauttaminen ... 61
6 MUUT REPRESSIIVISET OIKEUSSUOJAKEINOT ... 65
6.1 Ylimääräinen muutoksenhaku ... 65
6.1.1 Prosessuaalinen kantelu ... 66
6.1.2 Päätöksen purkaminen ... 67
6.1.3 Menetetyn määräajan palauttaminen ... 68
6.2 Hallintokantelu ... 68
6.3 Ylimääräisen muutoksenhaun sääntelyn uudistus ... 70
7 OIKEUS HYVITYKSEEN JA VAHINGONKORVAUKSEEN ... 72
7.1 Oikeus hyvitykseen erityissäännösten perusteella ... 72
7.2 Oikeus vahingonkorvaukseen ... 74
8 JOHTOPÄÄTÖKSET ... 75

Lähdeluettelo

Oikeuskirjallisuus:

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Helsinki 2000.

Ahtela, Karoliina – Bruun, Niklas – Koskinen, Pirkko K. – Nummijärvi, Anja – Saloheimo, Jorma: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki 2006.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli - Tuori, Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema. Keuruu 1995.

Halila, Leena: Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteesta ja kehittämisestä oikeusturvakeinona. Oikeustiede. Jyväskylä 2006.

Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki: Hallintolainkäyttölaki. Helsinki 1997.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, Oikeuden perusteokset. Juva 1999.

Hemmo, Mika: Vahingonkorvausoikeuden oppikirja. 2. painos. Vantaa 2002.

Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Saarijärvi 2002.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Koskinen, Seppo- Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. 5. p. Helsinki 2009.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. 7. p. Turku 2008.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2011. (Mäenpää 2011a)

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2008.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 4. laitos. Porvoo 2003.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. 2. painos. Helsinki 2007.

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2011. (Mäenpää 2011b)

Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta: Hallintolaki. Porvoo 2003.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 1996.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.

Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Tarukannel, Veijo – Jukarainen, Heikki: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. 2. p. Saarijärvi 1999.

Artikkelit:

Aer, Janne: Vaatimusten perustelut hallintoprosessissa. Defensor Legis N:o 5/2008, s. 759-773.

Aer, Janne: Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus hallintolainkäytössä. Oikeusministeriön julkaisuja OM 2006:4, Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi, s. 29-58.

Halila, Leena: Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä oikeusturvakeinona. Oikeusministeriön julkaisuja OM 2006:4, Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi, s. 1-28.

Koskinen, Seppo: Virkamiehen irtisanomisesta henkilökohtaisella perusteella. Edilex asiantuntijakirjoitukset, julkaistu 26.4.2006.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessin uudet haasteet. Lakimies N:o 2/2006, s. 143-165.

Internet lähteet:

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu: 23.02.2001, 16/50/99, http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2001/20011499. (26.5.2012)

Virallislähteet:

HaVM 3/2010 vp Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain 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 217/1995 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 72/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

LaVL 26/2009 vp Lakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 226/2009 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 61/2011 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

PeVL 46/2002 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 4/2004 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 25/2004 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 4/2005 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 181/2011 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

OM 4/2011 Oikeusministeriö, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö.

Valtiovarainministeriö: Valtion virkamieslain muutoksenhakua selvittäneen työryhmän muistio 38/2009.

Muut lähteet:

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut vuosilta 2009-2011.

Oikeustapaukset:

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT):

Pellegrin v. Ranska (8.12.1999)

Frydlender v. Ranska (27.6.2000)

Korkein hallinto-oikeus (KHO):

KHO 1990 A 16

KHO 8.12.1998 T 2735

KHO 8.11.1999 T 3011

KHO 26.11.2004 T 3027

KHO 28.5.2007 T 1437

KHO 4.10.2007 T 2539

KHO 5.12.2007 T 3148

KHO 1.8.2008 T 1785

KHO:2009:3302

Valtion virkamieslautakunta:

Virkamieslautakunta, asia 98/2007

Virkamieslautakunta, asia 138/2010

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus	(SopS 85-86/1998)
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö	
HE	Hallituksen esitys	
HL	Hallintolaki	(434/2003)
HLL	Hallintolainkäyttölaki	(586/1996)
KHO	Korkein hallinto-oikeus	
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto	
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö	
PL	Perustuslaki	(731/1999)
VahL	Vahingonkorvauslaki	(412/ 1974)
VirkamA	Valtion virkamiesasetus	(971/1994)
VirkamL	Valtion virkamieslaki	(750/1994)

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman lähtökohdat

Tutkielmassa tarkastellaan valtion virkamiehen virkasuhteen päättämiseen liittyviä ja silloin virkamiehen käytettävissä olevia erilaisia jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja sekä niiden kattavuutta ja toimivuutta. Valtion virkamies on henkilö, joka on julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa eli virkasuhteessa valtion viranomaiseen. Virkasuhteen päättämisellä puolestaan tarkoitetaan valtion viranomaisen tekemää päätöstä virkamiehen virkasuhteen irtisanomista tai virkasuhteen purkamista. Virkamiesoikeus on hallinto-oikeuden erityisala, jossa määritellään virkamiesten asema, oikeudet ja velvollisuudet, samoin valtion työnantajavelvollisuudet. Oikeudenalana virkamiesoikeus on eriytynyt hallinto-oikeudesta ja sisällöllisesti lähentynyt työoikeutta.[1]

Virkamiesoikeudellinen peruslainsäädäntö annettiin 1920 – 1930 -luvuilla ja vuonna 1970 voimaan tuli tärkeä virkaehtosopimuslaki (6.11.1970/664). Valtion virkamieslainsäädännön uudistaminen toteutettiin vuonna 1988 voimaan tulleella valtion virkamieslailla (1.1.1986/755). Aiempi valtion virkamiessäännöstö oli hyvin hajanaista ja vanhaa eikä säännöstö vastannut tarpeita, joita yhteiskunnan nopea muuttuminen asetti, joten virkamieslainsäädännön kokonaisuudistus oli tarpeen. Uudistuksen tavoitteena oli muun muassa yhtenäistää ja yksinkertaistaa lainsäädäntöä sekä lähentää virkasuhdetta ja työsopimussuhdetta toisiinsa.[2] Nykyinen, voimassa oleva valtion virkamieslaki (19.8.1994/750, jäljempänä virkamieslaki, VirkamL) on vuodelta 1994.

Yksityisen oikeudellisen aseman suoja sen eri yhteyksissä hallintoon pyritään varmistamaan erilaisella sääntelyllä ja menettelyillä, jolloin puhutaan hallinnon oikeussuojajärjestelmästä eli hallinto-oikeudellisesta oikeussuojajärjestelmästä. Perinteisesti oikeussuoja on jaettu hallintopäätöksen antamista edeltävään preventiiviseen eli ennakolliseen oikeussuojaan ja päätöstä seuraavaan repressiiviseen eli jälkikäteiseen oikeussuojaan. Kun ennakollisella oikeussuojalla tarkoitetaan muun muassa hallintomenettelyn muotosidonnaisuutta, velvollisuutta kuulla asianosaista ja päätösten perustelemista, jälkikäteiseen oikeussuojaan kuuluvat esimerkiksi hal-

[1] Husa - Pohjolainen 2002, s. 277.
[2] HE 291/1993 vp., s.5.

lintopäätösten itseoikaisu, hallintovalitus, ylimääräiset muutoksenhakukeinot ja vahingonkorvauskanne. Jälkikäteisillä oikeusturvakeinoilla pyritään korjaamaan lainvastainen päätös, joka on syntynyt laiminlyönnin, virheen tai lainvastaisen menettelyn seurauksena. [3]

Oikeusturvan asema perusoikeutena perustuu perustuslain (11.6.1999/731, jäljempänä PL) 21 §:ään, joka määrittelee oikeusturvan asemaa ja sisältöä. Tämän perusoikeuden soveltamisala on laaja, sillä se koskee oikeusturvaa sekä hallintoviranomaisissa (hyvä hallinto) että tuomioistuimissa (oikeudenmukainen oikeudenkäynti). Valtion virkamiehiä koskevat samat perusoikeudet kuin muitakin kansalaisia, joten oikeus oikeusturvakeinojen käyttämiseen pohjautuu tähän säännökseen.

Päätöksistä, joista valtion virkamies voi hakea muutosta, on säädetty valtion virkamieslaissa. Virkamieslaissa on säädetty myös keino, jolla muutosta haetaan kuhunkin viranomaisen tekemään päätökseen. Tarkemmat sääntelyt muutoksenhakukeinojen käyttämisestä ja valitusmenettelystä on säädetty hallintolainkäyttölaissa (26.7.1996/586, jäljempänä HLL). Hallintolaki (6.6.2003/434, jäljempänä HL) on myös tutkielman kannalta merkittävä laki. Se sääntelee hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä, yleisesti oikaisuvaatimuksesta sekä tarkemmin päätöksessä olevan virheen korjaamisesta.

Tutkielman aihe on ajankohtainen, koska virkamieslain mukainen muutoksenhaku on kehittämisprosessin alla. Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto eli Valtion työmarkkinalaitos asetti vuoden 2009 alussa työryhmän selvittämään valtion virkamieslakiin perustuvaa muutoksenhakua. Työryhmän tuli selvittää perustuslain asettamia vaatimuksia muutoksenhakuoikeudelle virkamiehiä koskevissa päätöksissä ja selvittää kaikki muutoksenhakuun ja muutoksenhakuasteisiin liittyvät kysymykset. Selvityksensä perusteella työryhmän tuli ehdottaa miten muutoksenhaku näissä asioissa tulisi järjestää. Joulukuussa 2009 julkaistussa muistiossa työryhmä ehdottaa kolme erilaista mallia muutoksenhakujärjestelmäksi. Ensimmäisen ehdotuksen mukaan kaikki virkamiehiä koskevat päätökset tehtäisiin ensiasteena hallinto-oikeuksiin. Toisen mukaan virkamieslautakunta jatkaisi nykyisellään ja sen päätöksistä valitettaisiin hallinto-oikeuteen, jonka jälkeen vaadittaisiin valituslupa korkeimpaan hallinto-

[3] Laakso ym. 2006, s. 410.

oikeuteen. Kolmannen mallin mukaan nykyinen muutoksenhakujärjestelmä säilytettäisiin ennallaan.[4]

Hallituksen esityksessä 181/2010 vp päädyttiin ensimmäisen ehdotuksen mukaiseen järjestelmään ja virkamieslain muutoksen piti tulla voimaan 1.7.2011. Ehdotus kuitenkin raukesi ennen kuin se ehdittiin panna voimaan, koska silloinen eduskunta vaihtui. Uusi hallitus laittoi saman esityksen uudestaan vireille syksyllä 2011 ja sen käsittely on edelleen kesken (HE 61/2011 vp).

1.2 Tutkimustehtävä

Tutkimusongelmana on se, millainen jälkikäteinen oikeusturva valtion virkamiehelle on taattu voimassa olevan oikeuden mukaan silloin, kun viranomainen päättää virkamiehen virkasuhteen. Millaisia oikeusturvakeinoja on käytettävissä, ovatko oikeusturvakeinot kattavat ja kuinka hyvin oikeusturva virkasuhteen päättämistilanteissa toteutuu? Mikä tulos repressiivisen oikeusturvakeinon käyttämisestä on valtion virkamiehelle, joka on hakenut muutosta saamaansa päätökseen? Tutkin myös valtion virkamieslain mukaista muutoksenhakujärjestelmän uudistusta, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2012 aikana, ja kuinka se vaikuttaisi virkamiehen oikeusturvakeinoihin ja yleensäkin virkamiehen oikeusturvaan. Tutkin ja selvitän kattavasti virkamiehen käytössä olevaa jälkikäteistä muutoksenhakujärjestelmää ja sen viimeaikaisia muutoksia virkasuhteen irtisanomis- ja purkamispäätöksen antamisesta aina ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin saakka.

Tutkimukseni käsittelee aluksi yhtenä kokonaisuutena yleisesti ja lyhyesti hallinnon jälkikäteistä oikeusturvaa ja mitä sillä tarkoitetaan. Luvun tarkoitus on johdattaa aiheeseen ja antaa pohjaa sille, mistä lähden tutkimaan aihettani eteenpäin. Tuon muun muassa esille, miten oikeusturvakeinoja voidaan jaotella. Seuraavaksi tutkin, miten hallintopäätöksen korjaaminen viranomaisen itseoikaisuna tapahtuu, mitä virheitä voidaan korjata suoraan hallinnossa ja millainen päätöksen korjaamisen suhde on varsinaiseen muutoksenhakuun.

Seuraavissa kahdessa pääluvussa selvitän oikaisuvaatimuksen ja hallintovalituksen käytettävyyttä, tarkoitusta ja tehokkuutta pääsääntöisinä muutoksenhakukeinoina. Nykylainsäädännön

[4] Valtiovarainministeriö*:* työryhmän muistio 38/2009, s. 15, 49-51.

mukaisesti virkamiehen on ensin haettava oikaisua saamaansa päätökseen ja vasta sen jälkeen hän voi tehdä hallintovalituksen hallinto-oikeudelle. Tässä yhteydessä käyn lyhyesti läpi, mitä virkamiehen irtisanomisella ja virkasuhteen purkamiselle tarkoitetaan. Oikaisuvaatimuksen yhteyteen kuuluu isona osana myös virkamieslautakunta. Tutkin sen asemaa erityisenä oikaisuvaatimusten käsittelijätahona ja tuon esille vuosien varrella lautakuntaan kohdistunutta kritiikkiä. Hallintovalituksen osalta tutkin sen tarkoitusta ja tehokkuutta. En ole tutkinut valtioneuvoston tekemiä virkasuhteen päättämistä koskevia päätöksiä, vaan keskittynyt nimenomaan oikaisuvaatimuksen teosta seuranneisiin valituksiin.

Konkretiaa olen tuonut tutkimalla ja vertailemalla valtion virkamieslautakuntaan tehtyjä virkamiehen irtisanomista sekä virkasuhteen purkamista koskevia oikaisuvaatimuksia. Näistä olen tutkinut, mihin tulokseen lautakunta on käsittelyn jälkeen päätynyt. Hallintovalituksen osalta olen verrannut kuinka monesta lautakunnan tekemästä päätöksestä on valitettu edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tutkimukseeni olen ottanut rajatun määrän tapauksia eli lautakunnan internet -sivuilla julkaistut tapaukset viimeiseltä seitsemältä vuodelta (vuodet 2005-2011). Varsinaisia oikeustapauksia en ole nostanut esille esimerkkitapauksia enempää. Oikeustapaustarkastelun ulkopuolelle olen jättänyt valtioneuvoston päätökset virkamiehen irtisanomisesta ja virkasuhteen purkamisesta, koska olen halunnut keskittää valitusten tutkimisen nimenomaan lautakunnan päätöksistä tehtyihin valituksiin.

Yksi tutkimuskohde hallintovalituksen yhteydessä on myös suunnitteilla olevan virkamieslain muutoksen johdosta mahdollisesti tuleva virkamieslautakunnan lakkautus. Tutkin miksi lakkauttamiseen on päädytty ja millaisia muutoksia lautakunnan lakkauttaminen tuo jälkikäteiseen oikeusturvaprosessiin virkamiehen kannalta.

Perehdyn myös ylimääräisten muutoksenhakukeinojen ja hallintokantelun käytettävyyteen ja niiden suhteeseen pääsääntöisiin muutoksenhakukeinoihin nähden. Tutkin lopuksi lyhyesti myös virkamiehen oikeutta saada hyvitystä ja vahingonkorvausta erityissäännösten perusteella.

Olen rajannut tutkimukseni koskemaan vain valtion virkamieslain mukaisia valtionvirkamiehiä. Olen tosin rajannut VirkamL 54 a §:n mukaiset hovioikeuden tuomarin sekä korkeimman oikeuden esittelijän erottamispäätökseen liittyvän oikeusturvan pois. Lisäksi VirkamL 9 §:n

mukaisesti määräaikaisesti virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyt virkamiehet olen myös rajannut tutkimuksen ulkopuolelle.

Valtion virkamieslaki ei sääntele kunnallisten viranhaltijoiden, eduskunnan oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen eikä eduskunnan kanslian, tasavallan presidentin kanslian, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, valtiontalouden tarkastusviraston virkamiesten eikä myöskään Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen virkamiesten ja toimihenkilöiden virkasuhteen päättämisestä. Näin ollen heidänkään virkasuhteen päättämiseen liittyvät jälkikäteiset oikeusturvakeinot eivät tule kyseeseen tutkimuksessani.

Tutkimukseni otsikosta käy jo ilmi, että olen rajannut oikeusturvakeinot vain repressiivisiin eli jälkikäteisiin keinoihin, en siten käsittele preventiivisiä (etukäteisiä) oikeusturvakeinoja mainitsemista enempää. En myöskään tutki virkasuhteen irtisanomisen enkä purkamisen perusteita, eli en tutki tilannetta ennen irtisanomis- tai purkupäätöksen tekoa vaan nimenomaan päätöksen jälkeistä tilannetta.

Oikeusturvakeinoissa keskityn pääasiassa oikaisuvaatimukseen ja hallintovalitukseen, koska ne ovat pääasialliset valtion virkamiehen virkasuhteen irtisanomis- ja purkamispäätökseen liittyvät muutoksenhakukeinot. Ylimääräiset muutoksenhakukeinot sekä hallintokantelu tulevat harvemmin kyseeseen, joten niitä en painota kovin paljon.

Tutkimuksessa esiintyvällä termillä ’asianosainen’ tarkoitan valtion virkamiestä.

1.3 Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat ja lähdeaineisto

Tutkimusmetodina tutkielmassa on oikeusdogmatiikka eli lainoppi, joka on keskeisin oikeustieteen normatiivinen suuntaus. Oikeusdogmatiikka systematisoi voimassaolevan oikeuden normeja ja antaa niistä tulkintasuosituksia. Voimassa olevat normit järjestetään systemaattiseksi kokonaisuudeksi siten, että niiden merkityssisällön selvittäminen eli tulkitseminen on mahdollista.

Oikeusdogmatiikan avulla pyritään siis vastaamaan kysymykseen, *mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö*? Tutkielmassa selvitetään tämän menetelmän mukaisesti virkamiehen käytettävissä olevia oikeusturvakeinoja. Oikeusdogmaattisten kannanottojen tulee olla yhdenmukaisia lainsäädännön sekä lainvalmisteluaineiston ja vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, näillä

perusteilla oikeudellinen tulkinta osoitetaan lainmukaiseksi. Nämä oikeusdogmatiikan tuottamat systematisointiehdotukset ja tulkintasuositukset ovat tarkoitettu oikeudellisille toimijoille sekä tavallisille kansalaisille.[5]

Tutkimukseni lähdeaineistona käytän lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoa, oikeuskirjallisuutta, aiheeseen liittyviä oikeustieteellisiä artikkeleita sekä oikeustapauksia virkamieslautakunnasta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Tutkimuksen kannalta keskeisimpinä lakeina ovat perustuslaki, valtion virkamieslaki, hallintolainkäyttölaki ja hallintolaki.

Käytän oikeuskirjallisuutta laajasti oikeuslähteenä tutkielmassani. Oikeuskirjallisuuden ilmentäessä oikeustieteen tuloksia se on lainsäädännön ohella toinen tärkeä käyttämäni oikeuslähde. Oikeuskirjallisuus ilmentää ja tulkitsee lisäksi varsinkin korkeimpien oikeuksien oikeuskäytäntöä, joten käytän oikeuskäytäntöä myös lähdeaineistona. Tutkielmassa perehdyn virkamieslautakunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin pyrkiessäni selvittää sitä, kuinka tehokkaasti oikeusturva toteutuu oikaisuvaatimuksen ja hallintovalituksen käytön avulla. Jälkikäteistä oikeusturvaa koskeva sääntely ilmenee edellä mainituista laeista, sääntelyn käytännön toteutuminen oikeustapauksista ja sääntelyn tulkinta oikeuskirjallisuudesta.

Lainvalmisteluaineistolla on myös suuri painoarvo tutkimukseni teossa, koska oikaisuvaatimusjärjestelmää hallinnossa on jo uudistettu lainsäädännössä ja valtion virkamieslakia ollaan muuttamassa. Näistä kaikista uudistuksista ei luonnollisesti ole vielä olemassa oikeuskirjallisuutta. Myös erilaiset työryhmien mietinnöt lainsäädännön uudistamishankkeista erilaisine näkökulmineen toimivat oleellisina lähteinä tutkimukselleni.

Virkamieslautakunnan päätöksistä ja korkeimman oikeuden ratkaisuista tutkin sitä, miten oikaisua vaatineen tai hallintovalituksen tehneen virkamiehen vaatimukset ovat toteutuneet. Tosin nämä päätökset ja ratkaisut koskevat suurilta osin päätöksen (esim. irtisanomisen) perusteita, jotka eivät siis ole tutkimuskohteeni. Tulkitsen tapauksien avulla oikeusturvan toteutumista ja millaiseen tulokseen oikaisuvaatimus tai valitus on virkamiehen kannata johtanut ja ovatko keinot olleet tehokkaita tarkoitukseensa nähden.

Virkamieslautakunnan internet- sivuilta löytyy lyhennelmiä oikeustapauksista. Sivuilla ei kuitenkaan julkaista kaikkia lautakunnan tekemiä päätöksiä.

[5] Husa 1995, s. 134 ja s. 143; Husa-Pohjolainen 2002, s. 33; Siltala 2001, s. 15 ja s.17; Siltala 2003, s. 326.

Repressiivisiin oikeusturvakeinoihin relevantisti liittyvää oikeuskirjallisuutta ei ole määrällisesti paljon, mutta teokset ovat kuitenkin informatiivisia. Enemmän lähdekirjallisuutta löytyy koskien hallintovalitusta ja ylimääräisiä oikeusturvakeinoja kuin koskien virkamieslautakunnalle tehtäviä oikaisuvaatimuksia. Keskeisimpinä lähteinä olen käyttänyt Olli Mäenpään ja Heikki Kullan teoksia.

Vaikka oikeustiede oikeuslähteenä onkin ”vain” sallittu oikeuslähde ja sillä ei ole auktoritatiivista asemaa (tai se on hyvin vähäinen), on oikeustieteen tehtävänä tuottaa voimassa olevan oikeuden *tietynhetkisestä* tulkinnallisesta merkityssisällöstä oikeudellisia tulkintalauseita. Koska tutkimusmetodini on oikeusdogmaattinen, ovat nämä tulkintalauseet merkittäviä tutkielmalleni.

2 HALLINNON REPRESSIIVINEN OIKEUSTURVA

2.1 Repressiivisen oikeusturvan pääpiirteet

Hallinnon oikeusturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata yksilön tai yhteisön oikeudet ja edut suhteessa julkiseen hallintoon ja taata niiden toteutuminen viranomaisen käytännön toiminnassa. Toisin sanoen jälkikäteisillä oikeusturvakeinoilla pyritään palauttamaan tai korjaamaan loukattu oikeus tai etu. Niillä voidaan myös yrittää saada oikeus tai etu täysimääräisesti toteutetuksi silloin, kun viranomainen on esimerkiksi laiminlyönyt oikeuden tai edun toteuttamisen tai puuttunut niihin ilman laillista perustetta.[6] *Hallinnon erilaisilla valvontajärjestelmillä* puolestaan on pyrkimys varmistaa julkisen hallinnon tarkoituksenmukainen, asianmukainen, tehokas ja taloudellinen toiminta. Toiminnan tulisi olla myös oikeudellisesti moitteetonta ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaista. Hallinnon oikeussuojajärjestelmä ja hallinnon eri valvontajärjestelmät lomittuvat osittain toisiinsa, koska oikeusturvatavoitteisiin ja valvonnallisiin tavoitteisiin pyrittäessä voidaan käyttää samoja keinoja ja menettelyjä.[7]

Hallinnon oikeusturvan takeet voidaan ryhmitellä niiden käytön *ajallisuuden* tai *oikeudellisen tehokkuuden* mukaan. Asian käsittelyn ja viranomaisen menettelyn sääntelyyn liittyy preventiivinen eli ennalta vaikuttava oikeusturva. Yksityisen oikeuksia ja etuja pyritään siis suojaamaan ennakoivasti ennen päätöksen tekoa hyvällä hallinnolla sekä asianmukaisella menettelyllä. Tästä syystä hallintoviranomaisten on kannettava vastuuta siitä, että hallintopäätökset ovat muodollisesti ja sisällöllisesti asianmukaisia. Lisäksi viranomaisten tulee olla tarvittaessa valmiita korjaamaan hallintopäätöksissä olevia virheitä. Tarkoituksena kuitenkin on se, että hallintoviranomaiset korjaisivat tekemiensä hallintopäätösten selvimpiä virheitä itse, eikä se, että hallintoviranomaiset ryhtyisivät toimimaan varsinaisina lainkäyttöviranomaisina.[8]

Kuten Aer toteaa, tavoitteena on, että tehtävä päätös tai toimi olisi mahdollisimman asianmukainen. Päätöksentekomenettelyyn kohdistuva (ennakollinen) oikeussuoja on pyritty toteuttamaan sääntelemällä viranomaisten menettelyjä. Viranomaismenettelyjen sääntely ei kuitenkaan merkitse kansalaisten oikeussuojan parantamista, koska oikeussuojaa annetaan viran-

[6] Mäenpää 2003, s. 427-428.
[7] Laakso ym. 2006, s. 409.
[8] HE 226/2009 vp. s. 6, Mäenpää 2008, s. 285.

omaisten toimintaa vastaan.[9] Päätöksen teon jälkeen aineellisen oikeuden toteutumista turvaavat repressiiviset eli jälkikäteiset (korjaavat) oikeusturvakeinot, jos tehty päätös on lainvastainen esimerkiksi virheen tai laiminlyönnin vuoksi. Jälkikäteiset oikeusturvakeinot koskevat jo tehdyn päätöksen lisäksi päätöksen teossa käytettyä menettelyä tai suoritettua toimintaa.[10]

Oikeusturvakeinojen *oikeudellista tehokkuutta* käytettäessä ryhmittelyperusteena huomio kiinnittyy kahteen seikkaan: saadaanko viranomaisen tekemä päätös tai toimi korjattua oikeusturvakeinoa käyttäen vai onko keinolla pääasiassa pelkästään välillisiä vaikutuksia. Tehokkaimmat oikeusturvakeinot ovat korjaus-, valitus- ja oikaisumenettelyt, koska niiden perusteella päätös on mahdollista muuttaa tai kumota. Esimerkiksi hallintokantelulla, joka on ylimääräinen muutoksenhakukeino, on vain välillisiä oikeusvaikutuksia virheelliseen hallintopäätökseen.

2.2 Oikeusturva perusoikeutena

Oikeusturvan ulottuvuuksina nähdään muodollinen, materiaalinen sekä laadullinen oikeusturva. Muodollisen oikeusturvan osa-alueet ovat lainmukaisen ja lainvoimaisen päätöksen saaminen sekä menettelyn lainmukaisuus. Materiaalisella oikeusturvalla käsitetään oikeuksien toteuttaminen, oikeusriidan ratkaiseminen ja harkintavallan oikeinkäyttäminen. Laadullinen oikeusturva puolestaan pitää sisällään menettelyn asianmukaisuuden sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeusturvan saatavuuden vaatimukset.

Oikeusturvan toteutumisen edellytyksenä ovat selkeä lainsäädäntö, moitteeton säädösten valmistelu ja niiden soveltaminen. Myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaan ja menettelyyn ulottuvia säännöksiä on huomioitava erityisen tarkasti perusoikeussäännösten lisäksi. Oikeusturva liittyy olennaisesti perusoikeuksien toteutumiseen. Oikeusturva ymmärretään yleensä oikeudelliseksi turvallisuudeksi, varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin ja yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. Lähtökohtana oike-

[9] Aer 2000, s. 79.
[10] Mäenpää 2008, s. 285.

usturvalle on meidän oikeusjärjestyksessämme ollut yleensä lainalaisuusperiaate, kaiken vallan sitominen lakiin ja lakien noudattaminen.[11]

Oikeusturvan käsite on liitetty valtiosäännön tasolla juuri lainalaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin. Aiemmin muutoksenhakuoikeuden valtiosääntöoikeudellisina perusteina pidettiin lainalaisuusperiaatetta, yhdenvertaisuussäännöstä, oikeutta nostaa kanne virkamiestä vastaan ja yleensäkin tuomioistuinlaitoista koskevia säännöksiä. Nyt oikeus muutoksenhakuun on perusoikeussäännöksessä edellytetty turvattavaksi lailla.[12]

Oikeusturvan asema perusoikeutena perustuu perustuslain 21 §:ään, joka määrittelee oikeusturvan asemaa ja sisältöä. Tämän perusoikeuden soveltamisala on laaja, sillä se koskee oikeusturvaa sekä hallintoviranomaisissa (hyvä hallinto) että tuomioistuimissa (oikeudenmukainen oikeudenkäynti). Perustuslain 21 § siis antaa sisällön myös käsitteelle ”hyvä hallinto”. Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaisesti velvollisuus turvata oikeusturvan toteutuminen. Julkisen vallan (lähinnä lainsäätäjän ja oikeushallinnon) on huolehdittava oikeusturvan tosiasiallisesta saatavuudesta ja oikeusturvamenettelyjen helppokäyttöisyydestä. Jotta käsittelyn joutuisuus ja oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus voivat toteutua, julkisen vallan on myös turvattava tuomioistuinten asianmukaiset toimintaedellytykset. Myös hallintotuomioistuimet kuuluvat osaltaan siihen julkiseen valtaan, jonka tehtävänä on turvata perusoikeuksien toteutuminen.[13]

Perustuslain 106 ja 107 §:n mukaisesti oikeusturvan perustuslaissa määritellyillä vaatimuksilla on etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Hallintotuomioistuimen on siis annettava etusija oikeusturvaa koskeville vaatimuksille, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lakiin sisältyvän menettelysäännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa näiden vaatimusten kanssa (PL 106 §). Hallintotuomioistuin ei myöskään saa soveltaa eikä noudattaa asetuksessa olevaa säännöstä, joka on ristiriidassa perusoikeuden tai asetusta alemman asteisen normin kanssa.[14]

Perusoikeus oikeusturvaan voi saada aikaan välittömiä oikeusvaikutuksia jo sellaisenaan, vaikka lähtökohtana on, että oikeusturvakeinot ja oikeusturvamenettely määritellään tarkem-

[11] Hallberg ym. 1999, s. 652, 664.
[12] Hallberg ym. 1999, s. 652, 664.
[13] Mäenpää 2007, s. 68-69.
[14] Mäenpää 2007, s. 69.

min lailla. Jokainen voi jo kuitenkin perustuslain 21 §:n nojalla edellyttää, että käsiteltäessä hänen asiaansa hallintotuomioistuimessa menettely on asianmukaista ja joutuisaa. Lisäksi siinä on noudatettava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia, vaikka asiaa koskeva lainsäädäntö olisi puutteellista, epäselvää tai tulkinnanvaraista. Perusoikeus oikeusturvaan merkitsee, että jokaisella on ainakin omassa asiassaan mahdollisuus oikeudellisesti tehokkaalla tavalla vedota myös oikeusturvan saatavuuteen.[15]

Jälkikäteisten oikeusturvakeinojen kohteena ovat kirjallisessa hallintomenettelyssä tehdyt lopulliset asiaratkaisut. Muutoksenhakukeinojen oikeutettu käyttäjä on hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan se, jonka oikeuksia tai etuja hallintopäätös koskee tai se, johon päätös suoranaisesti vaikuttaa. Perustuslain 21.1 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Asianmukainen käsittely hallintolainkäytössä edellyttää kunkin asian käsittelyä sen sisällöllisten ja menettelyllisten erityispiirteiden mukaisesti. Asianmukaisena voidaan pitää myös muun muassa käsittelyn sujuvuutta ja osapuolten prosessuaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien huomioonottamista. Oikeus saada asia käsitellyksi asianmukaisesti edellyttää lisäksi, että viranomainen on toimivaltainen ja oikein kokoonpantu, että asian käsittelijät ovat esteettömiä ja että asiassa noudatetaan laillista käsittelyjärjestystä.[16]

Oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi on taattu jokaiselle myös perustuslain 21.1 §:ssä. Tässä momentissa taataan siis oikeus muutoksenhakuun hallintotuomioistuimessa hallintoviranomaisen päätöksestä, silloin kun on kyse yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista. Valitusmahdollisuus hallintopäätöksestä on aina järjestettävä, jos subjektiivista oikeutta koskeva viranomaisen päätös perustuu sidottuun harkintaan[17].

Ilmaisu ”tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen” viittaa siihen, että ihmisoikeusyleissopimukset eivät aseta vaatimusta, että asia olisi aina käsiteltävä Suomessa tuomioistuimeksi luonnehdittavassa elimessä. Käsitteellä tarkoitetaan ihmisoikeussopimusten asettamat oikeussuojavaatimukset täyttävää elintä ja käsittelymenettelyä.[18]

[15] Mäenpää 2007, s. 70.
[16] Mäenpää 2007, s. 71; Hallberg ym., 1999, s. 656.
[17] Jyränki 2000, s. 311.
[18] Saraviita 2005, s. 479.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolainkäyttölaki sääntelee yhtenäisesti oikeudenkäyntiä ja sen voidaan arvioida määrittelevän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin laadullinen perustaso hallintoprosessissa. Nämä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin menettelyvaatimukset eivät rajoitu vain hallintotuomioistuimiin, vaan niitä on noudatettava muussakin elimissä, kun ne osallistuvat hallintolainkäyttöön. Tämä koskee etenkin muutoksenhakulautakuntia, joissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia.[19]

Hyvän hallinnon käsitteellä tarkoitetaan vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta ja se saa sisältönsä myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa esitetystä luettelosta hyvän hallinnon osakysymyksistä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältöä täydentää puolestaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla[20].

2.3 Eurooppa-oikeuden vaikutus

Eurooppa-oikeuden vastine yleiselle muutoksenhakuoikeudelle on oikeusturvan saatavuus (access to justice). EU-oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttävät, että niiden alaan kuuluvissa asioissa oikeusturvan saatavuutta ja tehokkuutta koskevat kriteerit otetaan huomioon kansallisen normiston täydennyksenä. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan (EIS 6 (1) artikla). EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla puolestaan takaa jokaiselle oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen.[21]

Vanhastaan tämän EIS 6 artiklan 1 kohtaa on katsottu voitavan soveltaa muun muassa virkamiesten palkkasaamisiin ja eläkeasioihin. Sen sijaan erityisesti virkaan nimittäminen, virkauralla eteneminen ja virasta erottaminen ovat jääneet soveltamisalan ulkopuolelle niihin liit-

[19] Mäenpää 2007, s. 72.
[20] Jyränki 2000, s. 311.
[21] Pellonpää 1996, s. 302-303.

tyvän lojaliteettivaatimuksen, painavan julkisen intressin ja hallinnollisen harkintavallan vuoksi.[22]

Vuonna 1999 ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin muutti tulkintalinjaansa palvelussuhteen päättämisen osalta ja uusi tulkintamalli perusteltiin tapauksessa Pellegrin v. Ranska (8.12.1999). 6 artiklan takeet tulevat sovellettaviksi, mikäli tarkasteltaessa virkamiehen vastuuta ja velvollisuuksia päädytään siihen, että niihin ei kuulu julkisen vallan käyttöä tai muuta selvää julkisen edun valvontaa. Mahdollisuutta poiketa näistä artiklan mukaisista oikeussuojan takeista on tulkittava suppeasti. Rajanvetoperuste on siis sidoksissa tehtävien laatuun. Tuomioistuin on noudattanut samaa linjaa useissa ratkaisuissa myöhemmin, muun muassa tapauksessa Frydlender v. Ranska (27.6.2000).[23]

Koska Suomessa kaikkien virkamiesten oikeussuojan menettelytakeet ovat virka-asemasta lähestulkoon samanlaiset, ei Pellegrin linjauksella ole ollut olennaista merkitystä Suomessa. PL 21 §:n mukaiset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet koskevat erottamistilanteessa kaikkia virkamiehiä. Linjaus on kuitenkin selventänyt tulkintaa virkamieslainsäädännön ja PL 21 §:n välillä. Kun arvioidaan onko käsittelyaika kohtuuttoman pitkä, on näillä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeilla vaikutusta. Tosin virkamieslain mukaan irtisanomista ja purkamista koskevat oikaisu- ja valitusasiat on käsiteltävä muutenkin kiireellisinä.[24]

Myös perustuslain 2.3 §:ssä kirjatun hallinnon lainalaisuuden toteutumisen voidaan katsoa edellyttävän oikeutta hakea muutosta viranomaisen päätökseen, sillä muutoin lain noudattamista ei olisi mahdollista valvoa tehokkaasti.

2.4 Hallinnon oikeusturvajärjestelmä

Hallinnon oikeusturvajärjestelmää on kehitetty viime vuosina suunnitelmallisesti sekä ennalta vaikuttavan että jälkikäteisen oikeusturvan alueilla, mutta kehittämistoimista huolimatta hallinnon oikeussuojajärjestelmään on jäänyt edelleen aukkoja, jotka vaikeuttavat hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä ja heijastuvat sillä tavoin yksilön oikeusturvaan.[25] Tavoitteena on ollut saada oikeusturvaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa preventiivisen oikeus-

[22] Koskinen-Kulla 2009, s. 345-346.
[23] Koskinen-Kulla 2009, s. 346-347.
[24] Koskinen-Kulla 2009, s. 348.
[25] HE 226/2009 vp. s. 4.

turvan muodossa, koska liian myöhään tarjottuna oikeusturva on menettänyt suurimman osan merkityksestään. Silti jälkikäteisen oikeusturvan merkitystä on korostettu, koska ennakkoon vaikuttavat oikeusturvakeinot eivät pysty käytännössä estämään usein kovin tulkinnanvaraisen lainsäädännön aiheuttamia virheitä.[26]

Jälkikäteisillä oikeusturvakeinoilla pyritään korjaamaan lainvastainen päätös, joka on syntynyt laiminlyönnin, virheen tai lainvastaisen menettelyn seurauksena. Repressiivisinä oikeusturvakeinoina pidetään päätöksen korjaamista, oikaisemista, muuttamista ja kumoamista. Jokaista korjaavaa toimenpidettä varten on erikseen säännelty oikeusturvakeino.[27]

Hallintopäätöksessä olevan virheen korjaamiseksi on olemassa kaksi pääasiallista menettelyä. Hallintopäätöksen tehnyt viranomainen voi itse korjata hallintomenettelyssä tekemänsä virheen. Tämä ilmentää hallinnon palveluperiaatetta ja tätä menettelyä kutsutaan hallintokoneiston sisäiseksi järjestelmäksi. Lisäksi periaate ilmentää pyrkimystä karsia hallintotuomioistuinten tehtävistä varsinaisen oikeusriidan ulkopuolelle jäävien selvimpien virheiden korjaaminen. Hallintolaissa on asetettu selkeät ja rajatut puitteet virheen korjaamisen edellytyksille, koska kriteereiden osoittamisella on haluttu varmistaa luottamuksensuojaa ilmentävällä tavalla sitä, ettei hallintopäätösten oikeusvoimavaikutukseen puututa liian kevein perustein.[28]

Toisena pääasiallisena tapana on saattaa virheellinen hallintopäätös valituksella hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Hallintotuomioistuin voi kumota päätöksen, jonka se katsoo lainvastaiseksi tai eräin rajoituksin se voi myös muuttaa päätöstä.[29]

Muutoksenhakuasioiden määrä on kasvanut viime vuosina ja käsittelyajat ovat pidentyneet. Muutoksenhakuasioiden ruuhkautuminen on katsottu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä muovataan käsittelyn kohtuullista kestoa koskevan vaatimuksen sisältöä ja tämä on lisännyt oikeussuojakoneiston toimivuutta koskevaa keskustelua myös kansallisesti.[30]

[26] Mäenpää 2003, s. 430.
[27] Mäenpää 2008, s. 285-286.
[28] HE 226/2009 vp. s. 22.
[29] Mäenpää 2008, s. 286.
[30] HE 226/2009 vp., s. 4.

Pääasialliset oikeusturvaa säätelevät lait ovat hallintolainkäyttölaki ja hallintolaki. Hallintolainkäyttölaissa säännellään valitusoikeuden edellytyksiä ja valitusmenettelyä, samoin kuin ylimääräistä muutoksenhakua. Hallintolainkäyttölaki siis keskittyy jälkikäteisen oikeusturvan sääntelyyn. Lisäksi erityislaeissa voi olla säännöksiä muutoksenhakuoikeudesta ja sen käyttämisestä, esimerkiksi oman tutkielmani aiheen kannalta oleellisessa valtion virkamieslaissa. Hallintolain sääntely keskittyy oikeusturvan toteuttamiseen hallintoasiaa viranomaisessa käsiteltäessä, joten ensisijaisesti hallintolaissa säädetään oikeussuojan ennakollisista takeista. Ainoat jälkikäteisen oikeusturvan takeet, joista on säännelty hallintolaissa, ovat päätöksessä ja asian käsittelyssä olevien asia-, menettely- ja kirjoitusvirheiden korjaaminen sekä oikaisuvaatimus.

2.5 Päätöksen perustelemisen merkitys ja oikeusturvan tehokkuusvaatimus

Halusin tuoda erikseen lyhyesti esille päätöksen perustelemisen merkityksen, koska sillä on suuri vaikutus siihen, katsotaanko muutoksenhaku päätöksestä tarpeelliseksi. Tiivistelmä oikeusturvan tehokkuusvaatimuksesta puolestaan tuo esille seikkoja, joihin törmätään jäljempänä tässä tutkimuksessa pohtiessa oikeusturvakeinojen toimivuutta.

Päätöksen perusteleminen on tärkeää ennen kaikkea asianosaisen oikeusturvan kannalta. Se on tärkeää myös asiassa päätöksen tehneen hallintoviranomaisen sekä täytäntöönpanoviranomaisten toiminnan kannalta. Perusteluilla on keskeinen merkitys muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta ja niillä on merkitystä muutoksenhakuviranomaisten toimintaan. Riittävät ja monipuoliset perustelu voivat vähentää muutoksenhaun tarvetta vaikka lopputulos olisi asianosaisen kannalta kielteinen. Ne lisäävät osaltaan myös luottamusta hallintolainkäyttöön ja voivat olla merkityksellisiä myöhemmin esiin tulevien samanlaisten asioiden ratkaisemisessa.[31]

Hallintolainkäyttölain 53 §:n mukaan päätös on perusteltava, mutta se ei aseita mitään erityisiä laatuvaatimuksia päätöksen perusteluille. Perusteluista tulee ilmetä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty. Oi-

[31] Hallberg ym. 1999, s. 663; Laakso ym. 2006, s. 502; Mäenpää 2007, s. 560-564.

keusturvan perusedellytyksiä on se, että ratkaisun perustaksi asetettava oikeustosiseikasto vastaa todellisuutta.[32]

Perustelusäännös on yleisluontoinen, mutta se turvaa hallintolainkäytössä perustuslaissa tarkoitetun oikeuden saada perusteltu päätös (PL 21 §). Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tulkintakäytännössä on kiinnitetty huomiota päätöksen perusteluihin osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.[33]

Perusteluista voidaan erottaa tosiasiaperustelu ja oikeudellinen perustelu. Tosiasiaperustelu osoittaa oikeustosiseikaston, johon päätös on perustettu ja millä tavalla tosiasiat on katsottu näytetyiksi. Oikeudellisella perustelulla tarkoitetaan oikeuslähteiden eli päätöksen perusteena olevien oikeussääntöjen ja oikeudellisesti sitovien määräysten ilmaisemista.[34]

Perustelut mahdollistavat etenkin sen arvioinnin, että päätösvaltaa on käytetty asianmukaisesti, esitetty selvitys on otettu riittävästi ja tasapuolisesti huomioon ja että päätös on lainmukainen. Seikkaperäinen perustelu antaa mahdollisuuden kontrolloida lainkäytön objektiivisuutta. Perustelujen nojalla asianosaisen on myös mahdollista arvioida, onko päätöksenteossa tapahtunut virheitä ja onko muutoksenhaku mahdollista tai perusteltua. Perustelut voivat vahvistaa asianosaisen luottamusta hänen asiansa oikeudenmukaiseen ja asialliseen käsittelyyn tuomioistuimessa.[35]

Kun päätöksen saanut asianosainen haluaa hakea muutosta saamaansa päätökseen, tulee oikeusturva ja sen tehokkuus konkreettisesti kyseeseen. Oikeusturvan saatavuuden on oltava käytännöllistä ja tehokasta, se ei saa jäädä teoreettiseksi tai kuvitteelliseksi. Tähän oikeusturvan reaalisuuteen on kiinnitetty huomiota myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Oikeussuojakeinon tehokkuuteen kuuluvat muun muassa mahdollisuus turvata oikeutensa oikeussuojakeinolla, tuomioistuimen tutkimisvallan riittävä laajuus, asian käsittely kohtuullisessa ajassa ja oikeudenkäynnissä annetun päätöksen täytäntöönpantavuus. Hallintopäätösten osalta oikeusturvan tehokkuuteen voidaan edellyttää sisältävän vähintään oikeuden saada päätös korjatuksi ja kumotuksi lainvastaisella perusteella.[36]

[32] Hallberg ym. 1999, s. 663; Laakso ym. 2006, s. 502; Mäenpää 2007, s. 560-564.
[33] Hallberg ym. 1999, s. 663; Laakso ym. 2006, s. 502; Mäenpää 2007, s. 560-564
[34] Hallberg ym. 1999, s. 663; Laakso ym. 2006, s. 502; Mäenpää 2007, s. 560-564
[35] Hallberg ym. 1999, s. 663; Laakso ym. 2006, s. 502; Mäenpää 2007, s. 560-564.
[36] Mäenpää 2011a, s. 455.

Prosessuaalisilla määräajoilla edistetään oikeusvarmuutta ja määräaikojen on oltava kohtuullisia, riittävän täsmällisiä, selkeitä ja ennakoitavia, jotta yksityiset voivat tietää oikeutensa ja velvollisuutensa. Oikeusturvan tehokkuusperiaatteella on myös sisällöllinen ulottuvuus, joka voi edellyttää oikeutta saada asianmukainen hyvitys tai korvaus oikeuden loukkauksesta. Väliaikaisella oikeusturvalla on myös asemansa oikeusturvan tehokkuuden vaatimuksessa. Tuomioistuin voi väliaikaistoimilla toteuttaa oikeusturvan vaatimuksia, kunnes varsinainen pääasiaratkaisu on tuomioistuimessa annettu.[37]

[37] Mäenpää 2011a, s. 448-450.

3 HALLINTOPÄÄTÖKSEN KORJAAMINEN HALLINNON SISÄISENÄ TOIMENA

3.1 Tarkoitus ja suhde muutoksenhakuun

Suurin osa hallinnossa vuosittain tehtävistä miljoonista päätöksistä jää pysyviksi, mutta on myös suuri määrä päätöksiä, joita joudutaan muuttamaan jälkikäteen. Hallintopäätöksen lainmukaisuus ja aineellinen oikeellisuus on oikeusvaltion peruspiirteiden mukaisesti voitava tarvittaessa saattaa uudelleen arvioitavaksi. Hallinnon oikeusturvajärjestelmän sisäinen oikeusturvakeino on viranomaisen itseoikaisu, jolla se muuttaa tekemäänsä päätöstä. Itseoikaisu on hallinnollisesti tarkoituksenmukainen ja asianosaisen kannalta yksinkertainen keino saada päätöksessä oleva virhe korjatuksi. Itseoikaisumenettely on asemaltaan vakiintunut hallinnollinen oikaisukeino ja sen asemaa on entisestään vahvistettu viime vuosien aikana.[38]

Oikeusvarmuuden edellytyksenä on se, että viranomaisen tekemän virheellisen päätöksen oikaiseminen voi tapahtua vain lain mukaisin edellytyksin. Lopulliseksi tehty päätös tulee viimeistään siinä vaiheessa, kun se on annettu tiedoksi virkamiehelle. Selvästi virheellisen päätöksen korjaaminen on pyrittävä tekemään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ja lisäksi nopeasti sekä joustavasti. Näin hallintotuomioistuimia ei rasiteta niiden käsittelyllä ja oikeussuojan saaminen tehostuu.[39]

Virkamiehen on mahdollista saada häntä koskeva hallintopäätös korjattua ensisijaisesti viranomaisen tekemällä uudella päätöksellä ennen hallintovalituksen tekemistä, jos päätöksenteossa on tapahtunut *asiavirhe, menettelyvirhe tai kirjoitus- tai laskuvirhe*. Päätöksen korjaaminen ja varsinainen muutoksenhaku ovat erillisiä menettelyjä, ja siksi päätös voidaan korjata vaikka asiasta olisi samaan aikaan vireillä valitus hallintotuomioistuimessa. Sama pätee myös käänteisesti, muutoksenhakumenettelyn vireilläolo ei estä korjaamismenettelyn aloittamista. Asianosaisen oikeusturvan vaarantumisen (väärinkäsitysten vuoksi) välttämiseksi hallintolaissa säädetään selvyyden vuoksi siitä, että päätöksen korjaamisen käsittely ei vaikuta valitusajan kulumiseen. Näin on todettu korjaamisasian itsenäisyys suhteessa muutoksenhakuun tai oikaisumenettelyyn.[40]

[38] Niemivuo-Keravuori 2003, s. 331-332.
[39] Kulla 2008, s. 258.
[40] Niemivuo-Keravuori 2003, s. 344-345.

Ennen kuin korjauskysymys on viranomaisessa ratkaistu, asianosaisen on kuitenkin syytä seurata muutoksenhakuajan kulumista ja valmistautua oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiseen. Jos asianosainen on jäänyt odottamaan korjauspäätöstä ja se annetaankin vasta muutoksenhakuajan kuluttua umpeen ja se osoittautuu hänelle epäedulliseksi, ei säännönmukainen muutoksenhaku ole enää tuolloin mahdollista.[41] Tällöin myöskään päätökseen, jolla viranomainen on hylännyt virheen korjaamista koskevan vaatimuksen, ei saa hakea muutosta valittamalla (HL 53.3 §). Tällaisessa tilanteessa asianosainen voi lähtökohtaisesti turvautua ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin.

Jos virkamies on jo hakenut päätökseen muutosta valittamalla, on hallintolain 53.2 §:n mukaan korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta ilmoitettava valitusta käsittelevälle viranomaiselle, ja sille tulee myös toimittaa hallintotuomioistuimessa korjattu päätös. Näin pyritään välttämään asioiden rinnakkain vireilläolon seurauksena saatuja päällekkäisiä ratkaisuja. Käytännössä valitusviranomainen odottaa saadakseen alemmassa asteessa korjatun päätöksen itselleen. Jos viranomainen on korjannut virheen, ei muutoksenhakuviranomainen voi ratkaista alkuperäisestä päätöksestä tehtyä valitusta, koska päätös on muuttunut tai asia on käsitelty uudelleen. Myös muutoksenhaku käy merkityksettömäksi, jos viranomainen on korjannut päätöksen muutoksenhaussa vaaditulla tavalla. Tällöin asianosaisella ei ole enää oikeussuojan tarvetta, joten valitusviranomainen tekee päätöksen asian raukeamisesta. Asia raukeaa myös silloin, jos asianomainen peruuttaa valituksensa sen jälkeen, kun on saanut tiedon päätöksen korjaamisesta hänen vaatimallaan tavalla. Valitusasia on käsiteltävä muutoksenhakuviranomaisessa normaaliin tapaan muissa tilanteissa kuin edellä mainituissa.[42]

Hallintolain 50 §:n sääntelyä asiavirheen korjaamisesta muutettiin lailla, jolloin korjaamisedellytykset laajenivat aiemmasta. Lakimuutos tuli voimaan 1.8.2010 (581/2010). Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 226/2009 vp) esityksen tavoitteeksi ilmaistaan hallintolaissa olevan asiavirheen korjaamista koskevan järjestelmän aseman ja käytettävyyden vahvistaminen hallintopäätöksissä olevien virheiden korjaamiskeinona. Tämä mahdollistaa hallintopäätösten selvimpien virheiden korjaamisen painopisteen siirtämisen paremmin hallinnollisen yleislain tarjoaman itseoikaisukeinon suuntaan. Jälkikäteisen oikeussuojajärjestelmän toimivuutta parantaa mah-

[41] Halila ym. 2011, s. 287.
[42] Halila ym. 2011, s. 290; Laakso ym. 2006, s. 420-421; Kulla 2008, s. 269.

dollisuus käyttää hallintolain virheen korjaamisjärjestelmää itseoikaisuna mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tavoitteena oli mahduttaa hallintolain 50 §:n piiriin sellaiset hallintopäätösten virhetilanteet, joiden voidaan arvioida soveltuvan joustavassa, muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolisessa itseoikaisumenettelyssä.[43] Tarkemmin lakimuutoksesta on kerrottu seuraavassa luvussa.

Perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon edellytysten ja etenkin hallinnon palveluperiaatteen katsotaan edellyttävän hallintoviranomaisten vastuunottamista tehtävän hallintopäätöksen sisällön ja menettelyn lainmukaisuudesta sekä tarvittaessa myös päätöksen jälkeen havaittavien selvimpien virheiden korjaamisesta. Viime aikoina merkitystään kasvattanut hallinnon palveluperiaate nimenomaan edellyttää viranomaisia puuttumaan viipymättä toiminnassaan (käytännössä päätöksenteossa) havaitsemiinsa virheisiin. Hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen voidaan kytkeä hyvästä hallinnosta esille nousevaan tarpeeseen lisätä hallintoviranomaisten itsenäistä roolia ja vastuuta jälkikäteisen oikeusturvan alueella, joten kehitys tuomioistuinlaitoksen toiminnan kannalta ei ole ainoa hyvä puoli asiassa.[44]

Hallintoviranomaisten vastuunkantaminen ja aktiivisuus virheiden korjaamisessa parantavat hallinnon toimintaa ja, mikä tärkeintä, tehostavat oikeusturvan saatavuutta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja näin ollen myös yksilön oikeusturvaa. Keskeinen keino, joka mahdollistaa hallintoviranomaisten osallistumisen paremmin repressiivisen oikeusturvan antamiseen, on oikaisuvaatimusjärjestelmän painopisteen siirtäminen hallintoviranomaisten suuntaan. Hallintoviranomaisilla on jo aktiivinen vastuu ennakollisesta oikeusturvasta, mutta yhä enemmän myös jälkikäteisestä oikeusturvasta.[45]

Kun oikaisuvaatimuksen teko on sidottu lähtökohtaisesti asianosaisuuteen, on itseoikaisu mahdollista suoritta myös viranomaisen itsensä aloitteesta. Asian vireilletulokynnys on alempi kuin oikaisuvaatimuksessa. Menettely on muiltakin osin järjestetty mahdollisimman joustavaksi ja yksinkertaiseksi. Tällä järjestelmällä ei pyritä kompensoimaan varsinaista muutoksenhakuinstituutiota, vaan sillä tavoitellaan sen toimivuuden tehostamista. Voidaan esittää kysymys, kuinka realistinen vaihtoehto tällainen hallintolain mukaisen itseoikaisu on, koska joka tapauksessa käytettävissä on oikaisuvaatimus tai hallintovalitus? Jos asiasta on jo muutoksenhaku vireillä, onko viranomainen halukas korjaamaan tekemänsä virheen? Virheen kor-

[43] HE 226/2009 vp., s. 29.
[44] HE 226/2009 vp., s. 30.
[45] HE 226/2009 vp., s. 30.

jaaminen edellyttää tulkintaa virheen luonteesta ja sen vaikeusasteesta, tämä saattaa olla kynnys viranomaisen toiminnalle. Koska se, että viranomainen tekee arvioinnin oman päätöksensä osalta, vaatii siltä itseltään enemmän, kuin se, että joku muu viranomainen tekisi sen. Vaikka lainsäädäntöä itseoikaisun osalta on lisätty, menettelyn joustavuus saattaa silti heikentää järjestelmän käyttöä.[46]

3.2 Virhetyypit

3.2.1 Asiavirhe

Asiavirhe on kyseessä kolmessa eri tapauksessa. Ensinnäkin päätöksessä on asiavirhe, jos päätös perustuu *selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen*. Päätöksen virheellisyys aiheutuu siis päätöksen perusteena olleista tiedoista ja selvityksistä, jotka myöhemmin todetaan selvästi puutteellisiksi tai selvästi paikkansapitämättömiksi. Päätöksen puutteellisuudella tarkoitetaan asiaan vaikuttavan seikan huomioimatta jättämistä tai tarpeellisten tosiseikkojen riittämätöntä arviointia. Jos selvitys on puutteellinen vain vähäisesti tai selvityksessä on epäolennainen virhe, ei virhe aiheuta asiavirhettä. Virheellinen tieto tai puutteellinen selvitys päätöksen perusteena voi johtua viranomaisen tai asianosaisen toiminnasta, ja sillä ei ole väliä oikaisun tekemisessä, kumpi on tehnyt tai aiheuttanut virheen. Korjaamista ei siis voida torjua selvitysvastuun jakamista koskevilla seikoilla tai sillä, ettei virkamies ole osannut toimia oikein asian selvittämisessä.[47]

Toinen asiavirhetyyppi on kyseessä, jos päätös perustuu *ilmeisen väärään lain soveltamiseen*. Ratkaisu on siis lainvastainen. Tällainen virhe voi olla lainsoveltamisvaiheessa tapahtuneen tulkintavirheen lisäksi toimivallan ylitys tai virheellinen käsitys tosiseikoista ja siitä johtuva väärä lain soveltaminen. Virheen voi muodostaa esimerkiksi selvästi syrjivä tai suhteettoman ankara harkintavallan käyttö. Oikeusperiaatteiden rikkominen on väärää lain soveltamista, mutta se, onko harkintavallan väärinkäytön kynnys ylittynyt, saattaa olla hyvinkin kiistanalaista. Harkintavallan väärinkäyttönä ei kuitenkaan pidetä viranomaisen tulkintaa joustavasta normista (toisin sanoen esim. käsite ”erityiset syyt”) tavalla, jolle on mahdollista esittää myös

[46] Halila 2006, s. 43.
[47] Mäenpää 2003, s. 443; Kulla 2008, s. 263; Niemivuo-Keravuori 2003, s. 332.

vaihtoehtoinen tulkinta. Joustavan normin tulkinnan erilaiset käsitykset eivät vielä muodosta perustetta virheen korjaamiselle.[48]

Kun hallintolain 50 §:ä muutettiin 1.8.2010 voimaan tulleella lailla, pykälään lisättiin kohta, jonka mukaan viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos *asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen*. Tämä on kolmas asiavirhetyyppi. Asiaan tullut uusi selvitys voi hallituksen esityksen mukaan rajautua ensi vaiheen päätöksentekoa koskevaan tai sitä edeltävään aikaan. Uutena selvityksenä voivat tulla kysymykseen myös päätöksen tekemisen jälkeen ilmaantuneet tosiseikat, ns. jälkiseikat, kuten asianosaisen olosuhteissa tapahtuneet muutokset. Uutena selvityksenä pidetään ennestään tuntematon tai selvitystä, jota ei ole tiedetty tai osattu ottaa huomioon ensi vaiheen ratkaisussa. Tämä uusi selvitys voi osoittaa aikaisemman selvityksen mukaiset tosiseikat virheellisiksi. Tärkeää uudessa selvityksessä on se, että se vaikuttaa olennaisesti tehdyn päätöksen sisältöön. Päätöksen korjaaminen ei ole mahdollista asianosaisen vahingoksi, ainoastaan tämän eduksi. Tätä rajausta voidaan puoltaa hallintopäätöksen pysyvyyteen ja asianosaisen oikeusturvaan liittyvillä syillä.[49]

Jotta viranomainen voi korjata asiavirheen, täytyy sen saada asianosaisen *suostumus*, jos päätöstä on tarkoitus korjata asianosaisen *vahingoksi* tai muutoin hänelle haitallisesti tai epäedullisella tavalla. Joskus virheen korjaaminen yhden asianosaisen eduksi voi vaikuttaa toiselle asianosaiselle haitallisesti, ja tällöin suostumus tarvitaan siltä, jonka vahingoksi päätöksen korjaaminen vaikuttaa.[50]

Asiavirheen korjaaminen asianosaisen *eduksi* tai hänen kannaltaan vaikutuksettomalla tavalla ei edellytä suostumusta asianosaiselta. Jos virhe on ilmeinen ja sen on aiheuttanut asianosainen omalla menettelyllään, esimerkiksi vilpillisellä menettelyllä tai vakavalla laiminlyönnillä, virhe voidaan korjata ilman suostumusta. Ilman suostumusta asiavirhe voidaan mahdollisesti korjata myös asianosaisen annettua erehdyksessä tai huolimattomuuttaan virheellisiä tietoja. Suostumuksen ollessa edellytys virheen korjaamiselle ja asianosaisen vastustaessa korjaamista viranomaisella ei ole toimivaltaa korjata virhettä. Suostumus on saatava jokaiselta, jonka

[48] Mäenpää 2003, s. 443-444; Kulla 2008, s. 263; Halila ym. 2011, s. 268.
[49] HE 226/2009 vp., s.35; Halila ym. 2011, s. 271.
[50] Mäenpää 2008, s. 292; Niemivuo-Keravuori 2003, s. 336.

vahingoksi päätös korjataan, jos asiassa on useita asianosaisia.[51] Tilanteissa, joissa virheen korjaamiselle ei edellytetä asianosaisen nimenomaista suostumusta, hänelle on silti varattava tilaisuus tulla kuulluksi HL 34 §:n mukaisesti.[52]

Oheisessa oikeustapauksessa on kyse kuulemisvelvoitteen laiminlyönnistä sekä asia- ja kirjoitusvirheen välisestä rajanvedosta.

KHO 1985 II 4

Kouluhallitus oli päättänyt siirtää lakkautetun viran haltijana olleen opettajan peruskoulun ala-asteen poikien käsityön opettajan virkaan 1.8.1980 lukien. Kouluhallituksen päätökseen oli kuitenkin kirjoitettu, että sanottu opettaja siirretään kaupungin koululaitoksen peruskoulun ala-asteen poikien käsityön aineenopettajan virkaan. Päätöksen oikaiseminen niin, että opettaja oli 1.8.1980 lukien siirretty sanotun ala-asteen poikien käsityön opettajan virkaan, katsottiin kirjoitusvirheen korjaamiseksi. Ennen korjauspäätöksen tekemistä kouluhallituksen olisi tullut varata opettajalle tilaisuus tulla kuulluksi.

Viranomaisella ei silti muodollisesti ole ehdotonta velvollisuutta korjata selvää virhettä eikä asianosaisella ole subjektiivista oikeutta saada virhettä oikaistuksi. Viranomaisella on harkintavalta korjaamisen suhteen. Kun otetaan huomioon hallinnon tehokkuusvaatimus ja pyrkimys ratkaisutoiminnan oikeellisuuteen, tulisi korjausharkinnassa lähteä siitä, että viranomainen korjaa päätöksen, mikäli asiavirheen korjaamiselle säädetyt edellytykset täyttyvät. Pääsäännön mukaan viranomainen korjaa virheen, jos sen korjaaminen on virkamiehen edun mukaista. Hallintolain 50.1 §:n mukaan ”viranomainen *voi* poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen”. Vaikka viranomaisella on harkintavaltaa virheen korjaamisessa, sen tulee silti noudattaa HL 6 §:n mukaisia hallinnon oikeusperiaatteita.[53]

3.2.2 Menettelyvirhe

Menettelyvirhe on muodollinen virhe, joka on tapahtunut päätöksen tekoa edeltävässä tai siihen liittyvässä asian käsittelyssä. Hallintolaissa menettelyvirhe on kirjattu yhdeksi asiavirheen

[51] Mäenpää 2008, s. 292; Niemivuo-Keravuori 2003, s. 336.
[52] Laakso ym. 2006, s. 416-418.
[53] Mäenpää 2003, s. 445; Niemivuo-Keravuori 2003, s. 334-335.

tyypeistä (HL 50 §), mutta vanhastaan oikeuskirjallisuudessa menettelyvirhe on jaoteltu omaksi virhetyypikseen. Olen tehnyt saman jaottelun, koska haluan tuoda esille menettelyvirhettä.

Käsitteenä menettelyvirhe viittaa vain virheellisyyteen itse menettelyssä, mutta virhe aiheuttaa pääsääntöisesti myös itse hallintopäätöksen virheellisyyden[54]. Menettelyllisen oikeusturvan keskeiset perusteet määritellään hallintolaissa, joten yleensä menettelyvirhe on hallintolain menettelyä koskevan säännöksen noudattamatta jättäminen tai sellaisen virheellinen soveltaminen. Tyypillinen virhe on esimerkiksi esteellisen henkilön osallistuminen päätöksen käsittelyyn tai asianosaisen kuulemisen laiminlyönti. Myös esimerkiksi asian käsittelyn viivytyksettömyyden laiminlyönti aiheuttaa menettelyvirheen. Asiankäsittelyssä vaadittavan jonkin muun kuin hallintolain menettelysäännöksen noudattamatta jättäminen on myös syy menettelyvirheen syntyyn.[55]

Menettelyvirheistä keskeinen, asianosaisen kuulemisen laiminlyönti, voi olla perusteena valtion virkamiehen virkasuhteen irtisanomis- tai purkamispäätöksen muutoksenhaulle. Asianosaisen oikeus tulla kuulluksi on menettelyllinen perusoikeus, josta on säädetty perustuslain 21 §:ssä. Virkamieslain 66 §:ssä säädetään tilanteista, joissa virkamiestä on kuultava ennen päätöksentekoa. Lisäksi hallintolain 34 §:ssä säädetään myös asianosaisen kuulemisesta, jonka mukaan *asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun*.

Esimerkiksi irtisanomistilanteessa virkamiehelle on annettava mahdollisuus esittää käsityksensä suunnitellusta päättämistoimen ja sen laillisuuden lisäksi hankituista selvityksistä ja muista tosiasiallisista perusteista[56]. Jos tarve vaatii, virkamiestä on kuultava useita kertoja. Tapauksessa KHO 4.10.2007 T 2539 virkamiestä ei ollut kuultu asiaan liittyvästä muistiosta, joten irtisanomispäätös kumottiin. KHO 8.12.1998 T 2735 ratkaisussa oli kyse siitä, että virkasuhteen purkamista koskeva päätös oli ollut hallintojohtajalla jo valmiina A:n vasta saapu-

[54] Kulla 2004, s. 167.
[55] Mäenpää 2008, s. 293; Kulla 2008, s. 263.
[56] Koskinen-Kulla 2009, s. 332.

essa kuulemistilaisuuteen. Hallintojohtaja antoi päätöksen A:lle tilaisuuden päättyessä, jolloin päätös oli lainvastainen, koska se oli tehty jo ennen A:n kuulemista.[57]

Selityksen antamiselle on varattava riittävä aika, yleensä tämä tarkoittaa vähintään viikkoa tai ainakin muutaman arkipäivän aikaa. Virkamiehellä voi olla tarve käyttää avustajaa, johon hänellä on oikeus HL 12 §:n mukaisesti, joten tämä on huomioitava aikaa arvioitaessa (KHO 5.12.2007 T 3148). Jos viranomainen suostuu, virkamies voi esittää näkemyksenä kirjallisen muodon lisäksi suullisesti.

Menettelyvirheen ei kuitenkaan edellytetä hallintolain mukaan vaikuttaneen päätökseen olennaisella tai millään tavalla, silti se voidaan korjata. Kun asiavirheen korjaamisen edellytyksenä on selvyyden tai ilmeisyyden vaatimus, ei menettelyvirheen korjaamiselle ole samanlaisia vaatimuksia. Tarkoituksena kuitenkin on, että vain olennaisesti tai selvästi vaikuttaneet virheet korjataan, vaikka periaatteessa mikä tahansa menettelyvirhe mahdollistaa asian uudelleen ratkaisemisen. Vähäinen tai merkityksetön menettelyvirhe ei ole riittävä peruste korjata päätöstä, ainakaan ilman asianosaisen suostumusta.[58]

Asiavirheen tavoin myös menettelyvirheen johdosta päätöksen korjaaminen virkamiehen vahingoksi edellyttää hänen suostumusta. Menettelyvirhe voidaan korjata ilman virkamiehen suostumusta hänen vahingokseen, jos hän itse on aiheuttanut ilmeisen virheen tahallisesti, esimerkiksi vilpillään tai vakavalla laiminlyönnillään. Virkamiehelle on myös varattava tilaisuus tulla kuulluksi tässäkin tilanteessa.[59]

3.2.3 Kirjoitusvirhe

Kirjoitus- tai laskuvirhe on viranomaisen korjattava, kun virhe on ilmeinen (HL 51 §). Tällainen tekninen virhe voi olla syntynyt kirjoitus- tai laskutoimituksen lisäksi myös puhtaaksikirjoittamisvaiheessa tai asian valmistelussa. Viranomaisen on korjattava selvä virhe, sillä ei ole harkintavaltaa asiaan jättää virhe korjaamatta, kuten asiavirheen tapahtuessa. Mahdollinen harkinnanvaraisuus liittyy ainoastaan siihen, milloin virhe on säännöksessä tarkoitetulla tavalla selvä tai ilmeinen. Kirjoitusvirhe voidaan kuitenkin korjata, vaikkei se olisi vaikuttanut

[57] Ks. tarkemmin kuulemisesta Koskinen 2006, s. 5-7.
[58] Mäenpää 2008, s. 294.
[59] Mäenpää 2008, s. 294.

päätökseen millään lailla. Viranomainen voi olla korjaamatta kirjoitusvirhettä, jos virheen olemassa olosta on epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta. Jos virheen on aiheuttanut tosiasioiden puutteellinen selvittäminen, ei virhettä saa korjata HL 51 §:n nojalla, koska kyseessä tulee olla nimenomaan kirjoitusvirhe.[60]

Kirjoitus- tai laskuvirheen korjaaminen ei edellytä suostumusta asianosaiselta. Korjaaminen ei kuitenkaan saa johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen. Kohtuuttomalla tuloksella tarkoitetaan korjaamiseen ryhtymistä vasta pitkän ajan kuluttua päätöksen tekemisestä tai jos asianosainen ei ole voinut kohtuuden mukaan havaita virhettä ja esimerkiksi varautua saamansa edun palauttamiseen. Harkittaessa kohtuuttomuutta huomio voidaan kiinnittää myös siihen, oliko asianosainen, jolle korjaaminen aiheuttaisi vahinkoa, tietoinen päätöksessä olevasta virheestä, tai olisiko hänen pitänyt tietää siitä.[61]

Mikäli asianosainen on aiheuttanut kirjoitusvirheen omalla menettelyllään, viranomaisen tulee korjata virhe, vaikka seurauksena olisi asianosaiselle kohtuuton tulos.[62] Virkamiehen aiheuttaman virheen omalla menettelyllään tulee olla ilmeinen eli virkamies on aiheuttanut kirjoitusvirheen selvästi osoitettavalla vilpillään tai laiminlyönnillään[63]. Myös kirjoitus- tai laskuvirheen osalta virkamiehellä on oikeus tulla kuulluksi.[64]

3.3 Korjaamismenettely

Korjaamiskelpoisia päätöksiä ovat kaikki hallintoasian ratkaisun sisältävät viranomaisen päätökset, joissa on virhe. Tällaiset päätökset ovat yleensä myös valituskelpoisia, ellei muutoksenhakua ole erityissäännöksellä estetty. Muutoksenhakukielto ei estä kuitenkaan päätöksen korjaamista. Päätöksen korjaamista ei estä myöskään oikaisuvaatimuksen tai valituksen vireillä olo, ja oikaisuvaatimukseen annettu päätös on myös korjauskelpoinen. Jos päätöksestä on tehty valitus, ja hallintotuomioistuin on sen jo ratkaissut, päätöksestä on tullut hallintolain-

[60] Kulla 2008, s. 266; Hallberg ym. 1997, s. 354; Halila ym. 2011, s. 283-284.
[61] Niemivuo-Keravuori 2003, s. 339.
[62] Kulla 2008, s. 266; Hallberg ym. 1997, s. 355.
[63] HE 72/2002 vp, s. 106.
[64] Laakso ym. 2006, s. 419; Mäenpää 2008, s. 295.

käyttöpäätös. Tämän vuoksi päätöstä ei ole enää mahdollista korjata, koska se ei ole enää hallintopäätös.[65]

Korjaamisasia tulee viranomaisen käsiteltäväksi sen omasta aloitteesta tai asianosaisen vaatimuksesta. Vaikka asianosaisella ei olisi oikeussuojan tarvetta, tämä voi silti vaatia oikaisua. Aloite tai vaatimus virheen korjaamiseksi on tehtävä viiden vuoden kuluessa siitä, kun korjattava päätös on tehty, ja aika lasketaan päätöksen allekirjoittamisesta tai muusta vastaavasta päätöksen varmentamisesta. Viiden vuoden aikarajalla varmistetaan se, ettei korjaamismenettelyä käytetä sen jälkeen, kun ylimääräiseen muutoksenhakuun kuuluvat purkumahdollisuudet ovat menneet umpeen.[66]

Ulkopuolinen taho ei voi tehokkaasti vaatia virheen korjaamista, mutta ulkopuolisen, esimerkiksi toisen viranomaisen tekemän asia- tai menettelyvirhettä koskevan ilmoituksen johdosta viranomainen voi viran puolesta korjata virheen. Ulkopuolisen tekemä ilmoitus kirjoitusvirheestä aiheuttaa viranomaiselle yleensä velvollisuuden korjata virhe, mutta ilmoitus ei sellaisenaan saa kuitenkaan korjausmenettelyä asiallisesti vireille. Asianaosaisen pannessa korjaamisasia vireille hänen tulee ilmoittaa, miten päätöstä tulisi korjata ja mitkä ovat perusteet virheen korjaamiselle.[67]

Virheen luonne määrittää korjaamismenettelyä. Korjaamismenettelyssä korjausvaatimus voidaan hylätä tai vanha päätös poistaa ja antaa korvaava uusi päätös. Asia- ja menettelyvirheen korjaamisen edellytyksenä on aina virheellisen päätöksen poistaminen ja asian uudelleenkäsittely. Asiavirheen itseoikaisumahdollisuus kytketään ainoastaan selvimpiin virheisiin, joten oikaisuedellytysten harkinnassa ei edellytetä kovin syvällistä tulkintaa. Tämä on realistista, koska päätöksenteko kuuluu samalle eli päätöksentekoviranomaiselle. Järjestelmässä ei tähdätä siihen, että korjaamismenettelyssä hallintoviranomainen tutkisi jo ratkaisemansa asian perinpohjaisesti uudelleen ja antaisi sen perusteella uuden ratkaisun.[68]

Ennen uuden päätöksen tekoa asianosaista on kuultava ja lisäksi selvitettävä riittävät perusteet korjaamiselle. Korjatussa päätöksessä tulee olla perustelujen lisäksi selvennys siitä, miten

[65] Mäenpää 2003, s. 448.
[66] Kulla 2008, s. 267.
[67] Mäenpää 2003, s. 449.
[68] Mäenpää 2003, s. 449-450; Kulla 2008, s. 268; Halila 2006, s. 41.

päätöstä on korjattu. Päätöksen poistaminen yleensä vain mainitaan uudessa päätöksessä eikä siitä tehdä erillistä päätöstä. Korjaamisesta tulee kuitenkin tehdä merkintä alkuperäisen päätöksen taltiokappaleeseen tai vaihtoehtoisesti viranomaisen tietojärjestelmään. Uusi, korjattu päätös tulee antaa tiedoksi viipymättä asianosaisille maksutta.[69]

Kirjoitusvirheen korjaaminen ei edellytä asian uutta käsittelyä, vaan virheen korjaamiseen riittää uuden, korjatun toimituskirjan toimittaminen asianosaiselle. Koska kirjoitusvirheen korjaaminen ei ole asian uuden käsittelyä, korjaamiseen ei sovelleta hallintolain 34 §:n säännöksiä asianosaisen kuulemisesta. Siksi kuulemisesta kirjoitusvirheen korjaamisen yhteydessä on säädetty erikseen. HL 52.2 §:n mukaan asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kirjoitusvirheen korjaamista, jollei se ole tarpeetonta. Oikeuskirjallisuudessa tämän säännöksen merkitystä on avattu. Viranomainen voi käyttää harkintavaltaansa arvioidessaan kuulemisen tarpeellisuutta. Tarpeellista se ei ole silloin, kun asianosainen on itse tehnyt aloitteen virheen korjaamiseksi tai virhe korjataan hänen vaatimuksensa mukaisesti. Kuulemista on pidettävä lähtökohtana silloin, jos korjaaminen aiheuttaa haittaa asianosaiselle. Uuden päätöksen antamisesta alkaa kulua muutoksenhakuaika riippuen onko valitusoikeutta rajoitettu tai se kielletty alkuperäisen päätöksen kohdalla.[70]

Korjattavan päätöksen täytäntöönpano on HL 53.1 §:n mukaan mahdollista keskeyttää tai kieltää toistaiseksi, kun viranomaisen käsittelee korjaamista. Täytäntöönpano ei kuitenkaan estä päätöksen korjaamista.[71]

3.4 Muutoksenhaku korjatusta päätöksestä

Korjaamismenettelyn tuloksena voi olla *kirjoitusvirheen korjaaminen* tai *vanhan päätöksen poistaminen ja uuden korvaavan päätöksen antaminen*. Korjaamismenettely voi myös päättyä lyhyeen eli päätöksenä voi olla korjausvaatimuksen *hylkääminen*. Korjaamismenettelyn päättäviin päätöksiin kohdistuva muutoksenhakumahdollisuus ratkeaa eri perusteilla.[72] Jollei vali-

[69] Mäenpää 2003, s. 449-450; Kulla 2008, s. 268.
[70] Mäenpää 2003, s. 449-450; Kulla 2008, s. 268; Halila ym. 2011, s. 282, s.285.
[71] Mäenpää 2003, s. 450.
[72] Laakso ym. 2006, s. 421.

tusoikeutta ole rajoitettu, alkaa uusi muutoksenhakuaika kulua siitä, kun uusi päätös on annettu tiedoksi asianosaiselle.[73]

HL 53.3 §:n mukaan päätökseen, jolla viranomainen on hylännyt virheen korjaamista koskevan vaatimuksen, ei saa hakea muutosta valittamalla. Perusteena hylkäämiselle voi olla oikeudellisten edellytysten puuttuminen tai se, ettei viranomainen ole katsonut olevan aihetta virheen korjaamiseen. Hylkäävän päätöksen saaneella ei katsota olevan oikeusturvan tarvetta, eikä kyse ole myöskään hänen edustaan tai oikeudestaan PL 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla, joten muutoksenhaku oikeutta ei ole. Jos korjauksen kohteena oleva hallintopäätös on valituskelpoinen, silloin myös päätös, jolla virhe on korjattu, on valituskelpoinen. Tällöin valitusperusteena voi olla esimerkiksi asianosaisen suostumuksen puute tai se, että kirjoitusvirheen korjaaminen on kohtuutonta asianosaiselle.[74]

Päätös, joka korjaamisasiassa on annettu, voi olla myös kahdella tavalla virheellinen. Voi olla, että korjaamiseen on ryhdytty ilman korjaamisen edellytysten täyttymistä tai että menettely korjausasiaa käsiteltäessä on ollut virheellistä. Näissä tapauksissa virhe siis liittyy itse päätöksen korjaamiseen. Toinen virhetyyppi on virheen liittyminen uuteen korjattuun päätökseen. Näiden korjaamismenettelyssä annettujen päätösten muutoksenhaun mahdollisuutta joudutaan arvioimaan muutoksenhakua koskevien yleisten säännösten ja periaatteiden pohjalta, koska siitä ei ole olemassa erityisiä säännöksiä.[75]

Jos valituskielto koskee alkuperäistä päätöstä, ei korjauspäätöksestäkään saa valittaa sellaisilla perusteilla, joilla alkuperäisestä päätöksestä ei olisi voinut valittaa. Tulkintaongelmia liittyy muun muassa siihen, millä perusteilla ja miltä osin päätökseen, jolla virhe on korjattu, voi hakea muutosta. Melko selvänä pidetään sitä, että asiavirheen korjaamismenettelyssä annetusta päätöksestä voidaan valittaa korjaamisen edellytyksiä ja korjaamismenettelyä koskevilla perusteilla. Kirjoitusvirheen korjaamista koskevan päätöksen valitusperusteena puolestaan pidetään ensinnäkin sitä, että korjaamisen edellytykset eivät täyty. Toisena perusteena katsotaan olevan uuden päätöksen virheellisyys korjauksen vuoksi tai korjatuilta osin.[76]

[73] Niemivuo-Keravuori 2003, s. 342.
[74] Mäenpää 2003, s. 451; Niemivuo-Keravuori 2003, s. 345; Laakso ym. 2006, s. 421.
[75] Laakso ym. 2006, s. 422.
[76] Laakso ym. 2006, s. 422.

Muutoksenhaun mahdollisuuden problemaattisuus tulee esille myös päätöksestä, jolla alkuperäinen asia- tai menettelyvirheasia on ratkaistu uudelleen. Tulkintatapoja on kaksi, joista ensimmäisen mukaan sillä ei olisi merkitystä, että uusi päätös on tehty korjaamismenettelyssä. Tämän tulkinnan mukaan siis muutoksenhakumahdollisuutta päätökseen arvioitaisiin samoin kuin mihin tahansa vastaavaan alkuperäiseen päätökseen, jonka viranomainen on tehnyt.[77]

Toinen tulkinta sisältää suppeamman mahdollisuuden muutoksenhakuun korjaamismenettelyssä tehtyyn päätökseen kuin se olisi alkuperäiseen päätökseen. Alkuperäisen päätöksen mahdollinen lainvoimaisuus rajoittaisi muutoksenhakumahdollisuutta eli se olisi mahdollista vain siltä osin kuin lainvoimainen päätös on avattu uudelleen korjaamismenettelyssä. Tämän tulkinnan mukaan tulisi päätellä, että alkuperäisellä päätöksellä on silti jotain merkitystä, vaikka hallintolain sanamuodon mukaan korjaamismenettelyssä alkuperäinen päätös poistetaan ja asia ratkaistaan uudelleen.[78] Tarkoituksena ei ole, että virheen korjaaminen avaisi kokonaan uuden mahdollisuuden muutoksenhakuun riippumatta siitä, mitä korjauspäätöksellä on ratkaistu.[79]

Jälkimmäinen tulkinta on Laakson mukaan oikeusvarmuuden kannalta perustellumpi. Muutoksenhaun tulisi olla mahdollista vain tehdyn korjauksen alalla, eivätkä muutoksenhakuajat tosiasiallisesti saa pidentyä sillä, että korjaamismenettelyn seurauksena muutoksenhaku voitaisiin kohdistaa koko uuteen päätökseen.[80]

[77] Ks. tarkemmin Laakso ym. 2006, s. 422-423.
[78] Ks. tarkemmin Laakso ym. 2006, s. 422-423.
[79] Halila ym. 2011, s. 294.
[80] Laakso ym. 2006, s. 421-423.

4 OIKAISUVAATIMUS ENSIVAIHEEN OIKEUSSUOJAKEINONA

4.1 Oikaisuvaatimuksen yleinen merkitys ja käyttö

Oikaisuvaatimus on lakiin perustuva muutoksenhakukeino, jonka avulla hallintoviranomaiset voivat korjata päätöksenteossa tapahtuneet virheet jälkikäteen. Toisinaan ennen kuin hallintopäätöksestä voi valittaa, on turvauduttava oikaisuvaatimusmenettelyyn, koska vasta oikaisuvaatimukseen annettu päätös on valituskelpoinen. Tällöin oikaisuvaatimus (eli lakisääteinen itseoikaisu) on varsinaisen muutoksenhaun pakollinen esivaihe ja nimenomaisissa erityissäännöksissä on tällöin mainittu, että päätökseen, josta voidaan tehdä oikaisuvaatimus, ei saa hakea muutosta valittamalla.[81]

Hallintopäätökseen kohdistuvan oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisesta ja menettelyjen sisällöstä säädetään erityislainsäädännössä. Myös hallintolaki sisältää säännöksiä oikaisumenettelystä, mutta se painottuu säätämään ensi asteen päätöksentekomenettelystä. Se, miltä taholta oikaisua haetaan ja mikä taho oikaisuvaatimuksen ratkaisee, on säädetty eri oikaisuvaatimusmenettelyissä poikkeavin tavoin.[82] Oikaisuvaatimusjärjestelmä on käytössä valtion virkamieslain mukaisten asioiden lisäksi useilla hallinnon osa-aluilla, muun muassa verohallinnossa (jossa selvemmät virheellisyydet voidaan ratkaista verotuksen toimittaneessa viranomaisessa ja vaikeammat erillisessä toimielimessä) sekä yliopistojen ja korkeakoulujen antamissa päätöksissä.[83]

Oikaisuvaatimusmenettely tulee vireille viranomaisessa asianosaisen aloitteesta eli hänen tekemästä oikaisuvaatimuksesta. Oikaisuvaatimus sisältää vaatimuksen hallintopäätöksessä olevan virheen oikaisemisesta eli korjaamisesta. Erityislainsäädännössä on säädetty kunkin hallinnonalan erityistarpeet huomioiden siitä, kenelle tai mille taholle oikaisuvaatimus tulee tehdä. Yleensä asianosainen hakee oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta tai ylemmältä viranomaiselta, mutta on mahdollista, että vaatimuksen käsittelee viranomaisen sisäinen tai ulkopuolinen oikaisulautakunta. Viranomainen ei voi omasta aloitteestaan vaatia päätöksen oikaisua. Viranomainen tai oikaisulautakunta on sidottu oikaisuvaatimuksen tekijän esittämiin

[81] Laakso ym. 2006, s. 423; HE 226/2009 vp, s. 14, 27; Halila OM 2006:4, s. 5.
[82] Laakso ym. 2006, s. 423-425.
[83] HE 226/2009 vp, s. 10.

vaatimuksiin, eikä sillä ole harkintavaltaa ottaako se oikaisuvaatimuksen käsiteltäväkseen.[84] Joissakin harvoissa erityislaeissa on säädetty määräaika oikaisuvaatimuksen käsittelylle (esimerkiksi vaalilain 25 §)[85].

Oikaisuvaatimus on mahdollista tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteilla, ellei oikaisua ole nimenomaisesti rajoitettu vain laillisuusperusteisiin. Laillisuusperusteena pidetään sitä, että päätöksen tai sen syntyjärjestyksen katsotaan olevan lainvastainen. Tarkoituksenmukaisuusperustetta voi käyttää, jos päätöksen katsotaan olevan epätarkoituksenmukainen. Oikaisumenettelyllä pyritään vähentämään hitaamman ja usein myös kalliimman valitusmenettelyn käyttöä.[86]

Myös oikaisuvaatimuksen tekemisen määräaika määritellään erityislainsäädännössä ja ne voivat olla vaihtelevan pituisia. Määräajan pituuden arvioinnissa on huomioitu hallinnossa tehtävien päätösten monentyyppinen luonne ja oikeusturvatarpeiden vaihtelevuus. Useimmiten oikaisuvaatimusaika on 30 päivää. Jos oikaisuvaatimusta päätökseen ei ole tehty, johon se voidaan tehdä, päätös tulee lainvoimaiseksi oikaisuvaatimuksen teolle asetetun ajan kuluttua umpeen. Päätöksestä ei voida tämän jälkeen enää myöskään valittaa, joten päätöksen lainvoimaiseksi tulo lykkääntyy oikaisuvaatimuksen tekemisen takia.[87]

Oikaisuvaatimusmenettelyssä ei varsinaisesti tehdä uutta hallintopäätöstä, vaan tehty päätös tutkitaan uudelleen ja annetaan vastaus oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Oikaisuvaatimus lähenee valitusinstituutiota, koska myös päätöksen seurausvaikutukset ovat samankaltaiset kuin valituksessa. Tähän painotukseen saadaan lisäpontta niiden tilanteiden kautta, joissa oikaisuvaatimus on ohjattu ratkaistavaksi muussa kuin ensiasteen päätöksentekoviranomaisessa. Oikaisuvaatimus voidaan hylätä, jolloin ensi vaiheen päätös jää voimaan tai päätöstä voidaan muuttaa tai se voidaan kumota.[88]

Koska oikaisuvaatimuksen käsittely on hallintomenettelyä, siihen sovelletaan hallintolakia. Hallintolain säännöksiä sovelletaan täydentävinä suhteessa erityislainsäädäntöön silloin, kun erityislainsäädännössä ei ole säädetty oikaisumenettelyn yksityiskohdista. Hallintolaissa sää-

[84] Laakso ym. 2006, s. 424-425; HE 226/2009 vp, s. 27, 37.
[85] HE 226/2009 vp, s. 14.
[86] Laakso ym.2006, s.461; Mäenpää 2011b, s. 216-217.
[87] Laakso ym. 2006, s. 425; HE 266/2009 vp, s. 37-38.

[88] HE 226/2009 vp, s. 27-28.

detään velvollisuudesta antaa päätöksen mukana ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä, jos oikaisumenettelyä on käytettävä ennen valituksen tekemistä. Oikaisuvaatimus on yleensä tehtävä kirjallisesti ja asetetussa määräajassa. Siinä vireille panijan on ilmaistava vaatimuksensa perusteineen.[89]

Oikaisuvaatimus on määritelty hallintoviranomaisen itseoikaisukeinoksi hallintolain esitöissä. Näin oikaisuvaatimusjärjestelmä nähdään sen perinteisessä muodossa, eli muodossa, joksi se oli alun perin muodostettu massahallinnon asioita varten. Rakenteelliset uudistukset hallinnossa ja oikeussuojajärjestelmässä ovat kuitenkin vähitellen muuttaneet järjestelmän luonnetta ja sisältöä. Muutoksessa on kyse siitä, että nykyisin oikaisuvaatimusasioita ratkaistaan muuallakin kuin ensi asteen päätöksentekoviranomaisessa (kuten valtion virkamiesasioissa virkamieslautakunnassa).[90]

Oikaisuvaatimusta ei nähdä varsinaisena muutoksenhakukeinona, mutta sitä ei tule toisaalta rinnastaa myöskään suoraan hallinnon ensi asteen päätöksentekoonkaan. Voidaan siis lähteä siitä, että oikaisuvaatimusmenettely sijoittuu tosiasialliselta luonteeltaan hallintomenettelyn ja hallintolainkäyttömenettelyn välimaastoon.[91]

Oikaisuvaatimusjärjestelmältä on vanhastaan edellytetty toiminnan tehokkuutta, johon kuuluu vaatimus oikaisuvaatimuksen kiireellisestä käsittelystä. Tämä vaatimus pohjautuu sekä PL 21 §:n sääntelyyn käsittelyn viivytyksettömyydestä että HL 23 §:n samansisältöiseen säännökseen. Tehokkuusvaatimus on turvattava, joten oikaisuvaatimus on käsiteltävä ja ratkaistava riittävän joutuisasti ja tehokkaasti, jotta järjestelmä toimii. Kiireellisyysvaatimus on asetettu kaikkien oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn yleiseksi edellytykseksi. Ei ole kuitenkaan pidetty toteuttamiskelpoisena, että lainsäädännössä asetettaisiin kiinteä määräaika oikaisuvaatimusasian käsittelemisen ja ratkaisemisen kestolle. Se olisi jo ongelmallista pelkästään sen takia, että oikaisuvaatimuksesta voidaan ratkaista niin monentyyppisiä asioita. Jos määräaika asetettaisiin, siitä voisi seurata se, että siitä muodostuisi enimmäisajan sijaan vähimmäisaika. Tällöin määräaika kääntyisi tarkoitustaan vastaan.[92]

Oikeusturvan saaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on taloudellisesti edullisinta sekä asianosaisen että yhteiskunnan kannalta. Sen vuoksi yleisenä tavoitteena on vähentää

[89] Laakso ym.2006, s. 424.
[90] Halila 2006, s. 88.
[91] Halila 2006, s. 89.
[92] HE 226/2009 vp, s. 44.

hallintoasioita koskevien oikeudenkäyntien tarvetta vahvistamalla viranomaisten toteuttamaan oikaisu- ja korjausmenettelyä. Tätä sääntelyä on äskettäin uudistettu sisällyttämällä hallintolakiin uusi oikaisuvaatimusmenettelyä yleisesti koskeva 7 a luku.

4.2 Oikaisuvaatimus valtion virkamieslain näkökulmasta

Ensisijainen oikeussuojakeino valtionhallinnon virkamiesoikeudellisissa asioissa on oikaisuvaatimus. Alun perin oikaisuvaatimusjärjestelmä on otettu käyttöön valtion virkamiesten palkkausasioissa. Tämä oikeussuojakeino on myös säilyttänyt asemansa valtion virkamiesten oikeudellista asemaa kulloinkin sääntelevässä lainsäädännössä.[93]

Virkamieslaissa erotetaan oikaisuvaatimus, joka tehdään viranomaiselle eli itse päätöksentekijälle (52 §) ja oikaisuvaatimus, joka tehdään virkamieslautakunnalle (53.2 §). 52 §:n mukaan virkamies, joka katsoo, ettei viranomainen ole antanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, saa, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä, kirjallisesti vaatia siihen oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Viranomaisen on annettava asiassa päätös. Oikaisuvaatimusta ei saa tehdä asiassa, joka kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan, jollei työtuomioistuin työtuomioistuimesta annetun lain 1 §:n 2 momentin nojalla ole päättänyt olla ratkaisematta asiaa.

Tämän tutkimuksen kannalta oleellinen on oikaisuvaatimus, joka tehdään 53.2 §:n mukaisissa asioissa virkamieslautakunnalle. Pykälän mukaan päätökseen, jolla muu viranomainen kuin valtioneuvosto on antanut muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa tai määräaikaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea oikaisua virkamieslautakunnalta. Oikaisuvaatimus on annettava virkamieslautakunnalle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Viranomaisen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus päätökseen, johon saadaan hakea oikaisua.

Mitä 2 momentissa säädetään, ei koske päätöstä, jolla tasavallan presidentti on irtisanonut virkamiehen tai purkanut virkamiehen virkasuhteen taikka korkein oikeus tai korkein hallinto-

[93] HE 226/2009 vp, s. 10.

oikeus on antanut virkamiehelle varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virka miehen tai purkanut tämän virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi tai pidättänyt tämän virantoimituksesta (VirkamL 53.3 §).

Oikaisuvaatimus virkamieslautakunnalle osoitetaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimivalle virkamieslautakunnalle, joka käsittelee ja ratkaisee valtion virkamieslain mukaan sille kuuluvat asiat. Virkamieslaissa noudatetaan valituksenalaisten asioiden suhteen luettelo- eli enumeraatioperiaatetta. Laki mainitsee ne päätökset, joista voidaan valittaa. Muissa asioissa valittaminen ei ole mahdollista, jollei muussa laissa toisin säädetä. Valituskiellon johdosta päätösten välitön voimaantulo tehostaa ja nopeuttaa merkittävästi virkasuhdeasioiden hoitamista, ja edistää siten viranomaisen tehtävien suorittamista.[94]

Seuraavissa kahdessa jaksossa käyn lyhyesti läpi, mitä virkamiehen irtisanomisella ja virkamiehen virkasuhteen purkamisella tarkoitetaan.

4.2.1 Virkamiehen irtisanominen

Virkasuhteen irtisanominen on yksi virkamieslainsäädännössä säädellyistä virkasuhteen päättymistavoista. Yhdessä virkasuhteen purkamisen kanssa se on tapa *päättää virkasuhde* viranomaisen toimesta.

Yleisenä lähtökohtana on, ettei ketään saa erottaa virasta ilman lakiin perustuvaa syytä (PL 18.3 §). Yleisenä periaatteena on, ettei valtion suorittamalla lainvastaisella tai lakiin perustumattomaan syyhyn pohjautuvalla virkasuhteen päättämisellä ole oikeusvaikutuksia. Virkasuhde jatkuu, jos se on päätetty ilman riittäviä ja asianmukaisia oikeudellisia perusteita. Virkamiesten asemaa ei ole mahdollista heikentää sopimalla erikseen virkasuhteen päättymisestä, koska sitä koskevat säännökset ovat luonteeltaan pakottavaa oikeutta.[95]

Irtisanomisesta on VirkamL 25 §:n nojalla päätettävä kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisperuste on tullut viranomaisen tietoon. Yleensä tämä tarkoittaa muutamaa viikkoa. Olennaista on, että viranomaisen tulee reagoida viipymättä.[96] Irtisanomisella virkasuhde saa-

[94] Valtion virkamieslain muutoksenhakua selvittäneen työryhmän muistio 38/2009
[95] Husa-Pohjolainen 2002, s. 289.
[96] Bruun ym. 1995, s. 264-265; HE 238/1984 vp, s. 43.

tetaan päättymään irtisanomisajan loputtua. Irtisanomisajat ovat virkamieslain mukaan sopimuksenmukaisia, enimmäispituus sille on kuitenkin enintään kuusi kuukautta. Yleensä irtisanomisajat sovitaan virkaehtosopimuksissa. Irtisanomisaikana virkasuhde jatkuu entisillä ehdoilla, eikä virkamiehen asema muutu irtisanomisen johdosta.[97]

Virkamiehen irtisanominen edellyttää virkamieslaissa säädettyjä perusteita, jotka johtuvat joko virkamiehestä (individuaaliperuste) tai ovat hallinnollisia, tuotannollisia tai taloudellisia (kollektiiviperuste). Irtisanomismenettelyssä on noudatettava tiettyjä määräaikoja sekä menettelysäännöksiä, jotta irtisanomispäätös on laillinen. Menettelysäännöksistä, yleisestikin merkittävää ja keskeistä, kuulemista on noudatettava myös valtionhallinnossa.[98]

Irtisanominen on VirkamL 46.1 §:n mukaan tehtävä kirjallisesti. Muu kuin kirjallinen irtisanominen on mitätön ja jää vaille virkasuhteen katkaisevaa vaikutusta. Virkamies katsotaan irtisanotuksi silloin, kun on saanut tiedon irtisanomispäätöksestä. Samasta ajankohdasta luetaan irtisanomisaika (virkamA 32.2 §). Viranomaisen on perusteltava irtisanomispäätös kirjallisesti ja sen on esitettävä päätöksessä irtisanomisen tosiasialliset syyt. Samalla on ilmoitettava lainkohdat, joihin päätös perustuu. Irtisanomispäätökseen kirjatut perusteet ovat merkityksellisiä, jos asia myöhemmin tulee käsiteltäväksi virkamieslautakunnassa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Koska virkamiehellä on oikeus vaatia irtisanomispäätökseen oikaisua tai valittaa päätöksestä, tulee päätöksessä tiedottaa tästä oikaisuvaatimus- tai valitusosoituksena. Virkasuhteen päättämistoimi on pätemätön, jos virkasuhteen päättämisestä on päättänyt muu kuin toimivaltainen viranomainen. Päätös on tällöin kumottavissa joko viranomaisen itseoikaisulla tai virkamiehen virkamieslautakunnalle osoittamalla oikaisuvaatimuksella.[99]

Virkamiehen virkasuhde pysyy voimassa irtisanomispäätöksestä huolimatta, jos päätökseen on vaadittu oikaisua, niin kauan kunnes asia on ratkaistu lainvoimaisella päätöksellä virkamieslautakunnassa. Jos muutoksenhaku on kesken irtisanomisajan päättyessä, on virkamies pidätettävä virantoimituksesta, koska irtisanomista koskeva päätös ei tällöin ole vielä saanut lainvoimaa. Virantoimituksesta pidätetty virkamies on vapautettu kaikista virkatehtävistä. Virkamieslautakunta voi tosin erityisestä syystä määrätä virantoimituksen jatkuvan.[100]

[97] Koskinen-Kulla 2009, s. 309-310, s. 331.; Husa-Pohjolainen 2002, s. 289; Bruun ym. 1995, s. 266.
[98] Koskinen-Kulla 2009, s. 309-310, s. 331. Husa-Pohjolainen 2002, s. 289.
[99] Bruun ym. 1995, s. 265-266.
[100] Bruun ym. 1995, s. 193 ja s. 267.

Jos myöhemmin annettavassa virkamieslautakunnan tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä katsotaan irtisanomisen olleen laiton tai perusteeton, virkamies on otettava takaisin työhön, jolloin virkasuhteen katsotaan jatkuneen katkeamattomana.[101] Voimassa olevan virkamieslain 55.3 §:n mukaan virkaansa palaava virkamies saa täyden palkan siltä ajalta, jonka virkasuhde on jatkunut katkeamattomana. Tästä palkasta ei vähennetä virkamiehen mahdollisesti muussa työssä saamaa palkkaa, toisin kuin kunnallishallinnossa. Valtion virkamies voi siis saada kaksinkertaista palkkaa kyseiseltä ajalta. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ehdotetaan muuttamaan edellä mainittu käytäntö vastaamaan samaa käytäntöä mistä on säädetty laissa kunnallisista viranhaltijoista. Tämä tarkoittaa, että virkamies ei voisi jatkossa saada palkkaa kahdesta eri lähteestä samalta ajanjaksolta eikä näin olla etuoikeutetummassa asemassa kuin kunnallinen viranhaltija.[102]

4.2.2 Virkasuhteen purkaminen

Vuoden 1986 virkamieslakiin ei sisältynyt virkasuhteen purkamista koskevia säännöksiä. Nykyisin voimassa olevassa virkamieslaissa virkasuhteen purkaminen on mahdollista kahdella perusteella: ensinnäkin jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö velvollisuuksiaan ja toiseksi virkasuhde voidaan purkaa eräin edellytyksin koeaikana.

Virkasuhteen purkamisessa on kyse tavasta päättää virkasuhde heti. Jotta purkamiseen jouduttaisiin turvautumaan, on virkamiehen laiminlyönnin tai käyttäytymisen oltava suuremmin moitittavaa kuin irtisanottaessa eli perusteet purkamiselle ovat tiukemmat kuin irtisanomiselle.[103] Kaikkien muiden virkamiesten paitsi tuomareiden virkasuhde voidaan purkaa. Myös purkaminen edellyttää laissa säädettyjen menettelyjen noudattamista sekä virkamiehen kuulemista ennen päätöksen tekemistä. Viranomaisen on vedottava purkamisperusteeseen kahden viikon kuluttua sen ilmenemisestä tai jos syy on jatkuva, siitä kun viranomainen sai tiedon sen lakkaamisesta (VirkamL 34.1 §). Virkasuhde on myös mahdollista purkaa enintään kuusi kuukautta kestävän koeajan aikana, mikäli koeaika on otettu käyttöön virkamiestä nimitettäessä.

[101] Koskinen-Kulla 2009, s. 313.
[102] He 61/2011 vp, s. 5, s. 13.
[103] Koskinen-Kulla 2009, s. 304; Husa-Pohjolainen 2002, s. 289.

Virkamieslautakunnalle tehdyn oikaisuvaatimuksen seurauksena virkasuhde ei pääty purkamisen jälkeen välittömästi, mutta virkamies on heti pidätettävä virantoimituksesta (VirkamL 40.1 §). Jos virkasuhteen purkaminen on tapahtunut lainvoimaisen päätöksen mukaan ilman laissa säädettyä perustetta, virkasuhde jatkuu ilman katkeamista (VirkamL 55.3 §). Tämä jatkuvuusperiaate toimii parhaiten silloin, kun virkamies saattaa mahdollisimman nopeasti virkasuhteen purkamispäätöksensä viralliseen tutkintaan. Kuten irtisanomisasiassa, jos myöhemmin annettavassa päätöksessä katsotaan purkamisen olleen laiton, virkamies on otettava takaisin työhön[104].

Purkamispäätöstä koskee sama sääntely kuin irtisanomispäätöstä: jos muu viranomainen kuin valtioneuvosto on purkanut virkasuhteen virkamiehen, siitä voi tehdä oikaisuvaatimuksen virkamieslautakunnalle (VirkamL 53.2 §). Jos valtioneuvosto on päätöksellään purkanut virkasuhteen, muutosta haetaan valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen (VirkamL 53.1 §). Kuten irtisanomispäätöksestä, ei myöskään purkamispäätöksestä saa hakea muutosta, jos tasavallan presidentti, korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus on purkanut virkasuhteen.

Virkamieslautakunnan oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen voi sekä virkamies että oikaisuvaatimuksen alaisen päätöksen tehnyt viranomainen hakea muutosta valittamalla KHO:lta HLL:n mukaisesti (54 §).

4.3 Virkamieslautakunta

Valtion virkamiesten oikeusasemaa koskevien päätösten muutoksenhaku poikkeaa historiallisista syistä vastaavista kunnallisia viranhaltijoita koskevista säännöksistä. Muutoksenhaku valtion virkamiehiä koskevista päätöksistä järjestettiin valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan annetussa laissa (202/1926) siten, että valitukset valtakirjalla nimitettyjen virkamiesten kurinpidollisesta viraltapanosta käsitteli virkaylioikeus. Vasta vuonna 1988 voimaan tulleella valtion virkamieslailla mahdollistettiin virkamiehen virkasuhteen päättäminen irtisanomalla. [105]

Vuoden 1988 virkamieslain nojalla virkamieslautakuntia oli asetettu 50 kappaletta, joiden pääasiallinen tehtävä oli kurinpitorangaistusten (kirjallinen varoitus, virantoimituksesta erot-

[104] Koskinen-Kulla 2009, s. 313.
[105] HE 181/2010 vp. s, 5.

taminen ja viraltapano) määrääminen virkamiehille. Nimittävä viranomainen päätti kurinpitomenettelyyn ryhtymisestä, jos virkamies oli toiminut vastoin virkavelvollisuuksiaan tai oli laiminlyönyt niitä.[106] Yksi näistä viidestäkymmenestä lautakunnasta oli valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva yleinen virkamieslautakunta, loput olivat asetuksella säädettyjen viraston yhteydessä toimivia lautakuntia.[107]

Hallituksen esityksessä silloinen kurinpitojärjestelmä ehdotettiin lakkautettavaksi, jonka seurauksena niin montaa lautakuntaa ei tarvittaisi. Esityksessä ehdotettiin asetettavaksi valtiovarainministeriön yhteyteen vain yksi virkamieslautakunta, joka käsittelisi virkamiehelle annetusta varoituksesta, virkasuhteen purusta sekä virkamiehen irtisanomisesta, lomauttamisesta ja virantoimituksesta pidättämisestä tehdyt oikaisuvaatimukset ensimmäisenä muutoksenhakuasteena.[108] Tämä muutos toteutui vuonna 1994 voimaan tulleessa virkamieslaissa.

VirkamL 49.2 §:n mukaan valtiovarainministeriö määrää virkamieslautakuntaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan puheenjohtajan ja kahdeksan muuta jäsentä. Puheenjohtaja ja kaksi jäsentä määrätään henkilöistä, joiden ei voida katsoa edustavan työnantaja- eikä työntekijäetuja. Kolme jäsentä määrätään valtiota työnantajana edustavista virkamiehistä ja kolme jäsentä virkamiesyhdistysten keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä.

Lautakunnan puheenjohtajan ja jäsenten tulee olla perehtyneitä virkamiesoikeuteen ja lisäksi oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita (VirkamL 49.2 §). Lautakunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja ja vähintään viisi jäsentä on läsnä (50.1 §). Tällöin kahden jäsenen on oltava valtiota työnantajana edustavia virkamiehiä ja kahden virkamiesjärjestön edustajia, jotta tasapaino edustajien välillä säilyy myös kokoonpanon ollessa pienempi[109]. VirkamL 50.2 §:n mukaan virkamieslautakunnan jäsen toimii tuomarin vastuulla ja lautakunnan jäseniin ja sihteereihin sovelletaan, mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään. Lautakunnan tuomarina on pitkään toiminut Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ylituomari, ja sihteereinä puolestaan hallinto-oikeuksien esittelijät. Kaikki lautakunnan jäsenet työskentelevät lautakunnassa päätoimensa ohella. Lautakunta kokoontuu vuosittain n. 20 kertaa.[110]

[106] HE 291/1993 vp., s. 9.
[107] HE 291/1993 vp., s. 10.
[108] HE 291/1993 vp., s. 42-43.
[109] Bruun ym. 1995, s. 291.
[110] HE 61/2011 vp., s. 7, 14.

Valtion virkamiehiä koskevien asioiden käsittely virkamieslautakunnassa on poikkeuksellinen järjestely, koska pääsääntöisesti eri alojen palvelussuhdeturvaa koskevat riidat käsitellään tuomioistuimissa. Lautakunnan asema on poikkeuksellinen, koska virkamieslaissa se on säädetty muutoksenhakuelimeksi, mutta se ei ole tuomioistuin, eikä sen menettelyssä myöskään sovelleta hallintolainkäyttölakia.[111]

4.4 Asian käsittely virkamieslautakunnassa

4.4.1 Suullinen käsittely

Virkasuhteen päättämisasioissa virkamieslautakunta arvioi oikaisuvaatimuksen pohjalta työnantajan valitseman toimenpiteen lainmukaisuuden. Lautakunnalla ei ole toimivaltaa harkita onko asiassa edellytykset lievemmälle toimenpiteelle, kuten esimerkiksi virkasuhteen purkamisen sijasta irtisanomiselle.[112]

Lautakunnassa on mahdollista suorittaa suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä tai lautakunnan omasta aloitteesta, sekä kuulla todistajia ja asiantuntijoita vakuutuksen tai valan nojalla (VirkamL 51.1 §). Silloin noudatetaan oikeudenkäymiskaaren asianomaisia säännöksi. Käytännössä suullisia käsittelyjä on järjestetty irtisanomis- ja purkamisasioissa.

Suullisen käsittelyn tarpeellisuuden arvioinnissa merkitystä on myös ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdalla. Tuomioistuimet (KHO ja hallinto-oikeudet) ja virkamieslautakunta ovat kiinnittäneet huomiota näihin seikkoihin arvioidessaan suullisen käsittelyn tarpeellisuutta irtisanomis- ja purkamisasioissa: asianosaisen vaatimukset, kirjallisen aineiston luotettavuus ja minkälaista *uutta näyttöä* suullisessa käsittelyssä voitaisiin esittää. Suullista käsittelyä ei ole katsottu tarpeelliseksi, jos virkasuhteen päättämisperuste on ollut aiemmin esillä alioikeudessa rikosjutun yhteydessä ja oikeuskäsittelyn pöytäkirja todistajanlausuntoineen on liitetty irtisanomis- tai purkamispäätökseen (KHO 28.5.2007 T 1437). Mikäli vasta KHO on ensimmäinen valitusaste, joka arvioi suullisen käsittelyn olevan tarpeellinen, se yleensä kumoaa valituksenalaisen päätöksen ja palauttaa asian uudelleen käsittelyä ja suullista käsittelyä varten hallinto-oikeuteen tai virkamieslautakuntaan. Tällä perusteella oi-

[111] HE 181/2010 vp, s. 6.
[112] Koskinen-Kulla 2009, s. 340.

kaisuvaatimusasian palauttaminen virkamieslautakuntaan on tosin harvinaista (ks. kuitenkin KHO 26.11.2004 T 3027).[113]

4.4.2 Lautakunnan käsittelemät oikaisuvaatimukset

Virkamieslautakunta julkaisee internet- sivuillaan oikaisuvaatimuksiin tekemiään päätöksiä. Siellä ei ole kuitenkaan julkaistu kaikkia sen käsittelemiä oikaisuvaatimuksia, tästä syystä seuraavana tekemäni vertailu ei ole 100 %:sen todenmukainen. Ohessa on taulukko, jossa on katsottu, kuinka monta erilaista tapausta lautakunnan internet- sivuilla on yhteensä julkistettu (ratkaistu) vuosittain, kuinka moni niistä tapauksista koskee virkasuhteen irtisanomista ja kuinka moni virkasuhteen purkamista. Näistä tapauksista olen tutkinut, kuinka moni oikaisuvaatimus on lautakunnassa hyväksytty ja päätös kumottu. Tarkempaan käsittelyyn olen ottanut viimeiset seitsemän vuotta.

Valtion virkamieslautakunta

Vuosi	Kaikki oikaisu-vaatimukset	Irtisanomiset	Hyväksytyt	Purkamiset	Hyväksytyt
2011	12	3	1	0	0
2010	42	7	4	2	0
2009	66	11	4	3	0
2008	58	24	11	5	2
2007	57	21	5	3	2
2006	56	20	4	5	0
2005	48	20	8	3	0
Yhteen-sä	339	106	37	21	4

Kuten taulukosta käy ilmi, virkamieslautakunnassa ruuhkaisia vuosia ovat olleet vuodet 2006 – 2009. Irtisanomis- ja purkamistapausten määrä on pysytellyt suhteellisen samansuuruisena, mutta korkeampi piikki molemmissa on ollut vuosi 2008. Muut lautakuntaan tehdyt oi-

[113] Koskinen-Kulla 2009, s. 348-349.

kaisuvaatimukset ovat koskeneet pääasiallisesti virantoimituksesta pidättämistä, kirjallista varoitusta ja korvausvaatimusta määräaikaisesta virkasuhteesta. Satunnaisia oikaisuvaatimuksia on myös jätetty tutkimatta sen takia, että ne ovat saapuneet lautakuntaan myöhässä eli oikaisuvaatimusajan kuluttua jo umpeen tai että oikaisuvaatimuksessa on vaadittu muun muassa päätöksessä kirjoitusvirheen korjaamista, joka ei kuulu virkamieslautakunnan toimivaltaan.

Virkamiehen *irtisanomista* koskevia oikaisuvaatimuksia on tullut lautakunnan käsittelyyn vuosittain 3-24 kpl (julkaistut tapaukset), joten haarukka on aika suuri. Useimpina viime vuosina niiden määrä on kuitenkin pysytellyt n. 20 kpl luokassa. Se on n. 1/3 lautakunnan koko vuonna julkaisemista tapauksista. Virkamiehet ovat hakeneet muutosta sekä yksilöperusteella että kollektiiviperusteella tehtyihin irtisanomisiin. Kaikkina tutkiminani vuosina lautakunta on hyväksynyt vain kaksi oikaisuvaatimusta koskien kollektiiviperusteista virkamiehen irtisanomista. Enemmistö irtisanomisista on kuitenkin tehty yksilöperusteella, joten luonnollisesti niiden määrä hyväksyttyjen oikaisuvaatimusten osalta on suurempi. Se on kuitenkin mielestäni mielenkiintoinen havainto, että suurin osa irtisanomista koskevista oikaisuvaatimuksista on nimenomaan yksilöperusteisia irtisanomisia. Koska irtisanominen yksilöperusteella vaatii erityisen painavan syyn, ei tämä erityisen painava syy ole virkamieslautakunnan mukaan täyttynyt päätöksissä, jotka se on kumonnut. Yksilöperusteisen irtisanomispäätöksen tekeminen on ilmeisen helpompaa viranomaiselle, kuin kollektiiviperusteisen päätöksen tekeminen, mutta viranomainen voi samalla helposti irtisanoa virkamiehen liian vähillä ja lakiin perustumattomilla perusteilla. Yksilöperusteilla tehdyissä irtisanomistapauksissa on myös monesti tehty menettelyvirheitä, kuten oheisessa esimerkkitapauksessa:

Virkamieslautakunta, asia 138/2010: Irtisanominen ja virantoimituksesta pidättäminen

> Poliisilaitos oli irtisanonut vartija A:n ja pidättänyt tämän virasta irtisanomisajaksi. A:n oli epäilty syyllistyneen törkeään rattijuopumukseen. A sai alustavan tiedon kuulemistilaisuudesta ja sen ajankohdasta puhelimitse viikkoa ennen tilaisuuden ajankohtaa. Hallintolain 36 §:n säännös huomioon ottaen sitä, että A:lle on ilmoitettu puhelimitse kuulemisen ajankohta viikkoa ennen kuulemistilaisuutta, ei ole pidettävä riittävänä. A sai varsinaisen kutsun kuulemistilaisuuteen sähköpostitse, josta ilmeni kuulemisen tarkoitus ja se, mistä seikoista A:ta tullaan kuulemaan, perjantaina 27.8.2010. Kuulemistilaisuus pidettiin seuraavana maanantaina 30.8.2010. Määräaika oli sijoittunut viikonloppuun, eikä A:lla tästä syystä ole ollut riittävästi aikaa valmistautua kuulemiseen. A:lle ei myöskään ollut varattu lisäaikaa kuulemiseen liittyvän selityksen toimittamiseksi. Poliisilaitos oli siten menetellyt asiassa virheellisesti.

> Virkamieslautakunta kumosi poliisilaitoksen päätöksen menettelyvirheen johdosta virheellisessä järjestyksessä syntyneenä.

Oikaisu- tai valitusviranomainen yleensä kumoaa tehdyn päätöksen menettelyvirheen takia, edellyttäen virheen mahdollisesti vaikuttaneen päätöksen sisältöön. Mutta varsinkin irtisanomis- ja purkamisasioissa tilanne ei ole niin yksinkertainen, vaan silloin voidaan joutua pohtimaan onko aikarajoitus esteenä irtisanomisen ja purkamisen päättämisestä uudelleen *samalla perusteella*. Kielteistä kantaa puoltaa se, että oikeusjärjestyksen perusperiaatteiden mukaan virheen tehnyt taho on vastuussa mahdollisista menetyksistään eikä voi myöhemmin edukseen vedota virheeseensä. Toisaalta viivytyksetön irtisanominen uudelleen aikaisemman perusteella on katsottu lainmukaiseksi valtionhallinnossa (KHO 8.11.1999 T 3011 ja KHO 1.8.2008 T 1785).[114] Jälkimmäisessä tapauksessa yliopiston eläinlääketieteellinen tiedekunta oli irtisanonut yliassistentin. Virkamieslautakunta oli päätöksellä kumonnut tiedekunnan päätöksen kuulemisvirheen perusteella. Tiedekunta oli viipymättä virkamieslautakunnan päätöksen jälkeen ja kuultuaan yliassistenttia virkamieslaissa ja hallintolaissa edellytetyllä tavalla irtisanonut tämän päätökselläänn. Päätös oli näissä olosuhteissa syntynyt virkamieslain 25 §:n 3 momentissa tarkoitetussa kohtuullisessa ajassa.

Virkasuhteen *purkamista* koskevia oikaisuvaatimuksia on ratkaistu lautakunnan lautakunnassa vuosittain 2-5 kpl ja niitä on harvoin hyväksytty. Koska virkasuhteen purkaminen vaatii tiukemmat perusteet kuin virkamiehen irtisanominen, on purkamiset suuremmalta osin katsottu lainmukaisiksi toimenpiteiksi ja siksi viranomaisen tekemiä päätöksiä ei ole ollut aiheellista kumota lautakunnassa. Näissä tapauksissa ei ole tapahtunut menettelyvirhettä, jonka perusteella päätöksiä olisi voitu kumota.

Näiden lukujen valossa voidaan karkeasti todeta, että virkamieslautakunta on vuosittain keskimääräisesti hyväksynyt 25 – 50 % virkamiehen irtisanomista koskevista oikaisuvaatimuksia. Virkasuhteen purkamisen osalta prosenttiosuus on keskimäärin 0 – 50 %. Näin ollen pidän oikaisuvaatimusta jälkikäteisenä oikeusturvakeinona suhteellisen tehokkaana virkamiehen kannalta, mutta käsittelyajat ovat selvitysten perusteella liian pitkiä eivätkä täytä lainmukaisia kiireellisen käsittelyn vaatimuksia (ks luku 4.4.3). Virkamiehellä on ollut mahdollisuus hakea saamaansa päätökseen oikaisua, asia on käsitelty virkamieslautakunnassa asianmukaisesti ja

[114] Koskinen-Kulla 2009, s. 334.

suhteellisen monessa tapauksessa virkamies on saanut haluamansa muutoksen päätökseen eli lautakunta on todennut virheellisen menettelyn tapahtuneen. Mutta pelkästään se, että virkamies saa oikaisuvaatimuksensa mukaisen muutoksen viranomaisen tekemään päätökseen, ei tee oikaisuvaatimuksesta tehokasta jälkikäteistä oikeusturvakeinoa. Oikaisuvaatimuksen tehokkuuteen vaikuttavat myös muun muassa käsittelyajat, (joita on käsitelty seuraavassa luvussa 4.4.3), että lautakunta tutkii oikaisuvaatimuksen alaisen päätöksen lainmukaisella tavalla ja se, että asian käsittely lautakunnassa suoritetaan kaikin puolin muutenkin lain mukaiset edellytykset täyttäen.

4.4.3 Kritiikkiä virkamieslautakunnan intressipohjaisuudesta sekä asioiden käsittelyajoista

Virkamieslautakuntaa voitaneen pitää ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan ja PL 21.1 §:n tarkoittamana lailla perustettuna riippumattomana ja puolueettomana tuomioistuimena. Asia ei ole kuitenkaan selvä. Puolueettomuutta ja riippumattomuutta vastaan puhuvia argumentteja on useita. Lautakunta on itsenäinen viranomainen, mutta toimii valtiovarainministeriön yhteydessä. Se on intressipohjainen, koska enemmistö, kuusi, sen jäsenistä määrätään intressiedustuksen perusteella ja vain kolme jäsenistä on puolueettomia. Lautakunta noudattaa asioita ratkaistessaan hallintomenettelyn eikä lainkäyttömenettelyn säännöksiä. Toisaalta puolueettomuutta ja riippumattomuutta korostavat seuraavat seikat: jäseniltä vaaditaan lainoppineisuutta, he toimivat tuomarin vastuulla ja heihin sovelletaan tuomarin esteellisyyssäännöksiä. Lisäksi puheenjohtajan ääni on ratkaiseva, jos äänet menevät tasan (paitsi oikaisuvaatimuksen koskiessa varoituksen antamista) ja se, että lainkäyttöjärjestystä eli oikeudenkäymiskaaren säännöksiä noudatetaan suullisessa käsittelyssä.[115]

Intressiedustajien enemmistön toimiminen tuomarin vastuulla (kuten virkamieslautakunnassa) ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintalinjan mukaan aiheuta epäilyksiä puolueettomuudesta tai riippumattomuudesta. Ratkaisuelimen kokoonpanon intressipohjaisuutta ei eduskunnan perustuslakivaliokunta ole pitänyt sinänsä ongelmallisena riippumattomuuden

[115] Koskinen-Kulla 2009, s. 364.

kannalta, mutta se on katsonut, että intressipohjaisten jäsenten enemmistö olisi ristiriidassa riippumattomuusvaatimuksen kanssa.[116]

Virkamieslautakuntaa koskee VirkamL 55 §:n säännös asioiden käsittelystä kiireellisenä lain 53 §:ssä ja 54 §:ssä tarkoitetuissa asioissa (muun muassa virkamiehen irtisanominen ja virkasuhteen purkaminen) sekä hallintolakiin säädetty pykälä käsittelyn viivytyksettömyydestä (HL 23 §). Hallintolain säännöksen soveltamisen taustalla vaikuttaa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä otetut kannanotot asian käsittelyn riittävään ja kohtuulliseen nopeuteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikaisuvaatimusvaiheen pitkittyminen on voinut vaikuttaa siihen, ettei oikeudenkäynnin ole katsottu tapahtuneen kohtuullisen ajan kuluessa. Oikaisuvaatimuksen toiminnallinen tehokkuus tulisi taata oikeusjärjestelmässä. Myös viranomaisilla on vastuu siitä, että asiat käsitellään kohtuullisessa ajassa eikä virkamiehen oikeussuoja kärsi. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisessä voidaan pohtia sitä, olisiko tarpeen säätää erikseen keinoista, joilla oikaisuvaatimusasioiden tällainen käsittely varmistetaan.[117]

Lautakunta on saanut kritiikkiä pitkistä käsittelyajoista ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies on tutkinut asiaa omasta aloitteestaan. Vuonna 2000 tehdyn lautakunnan selvityksen ja käsittelyaikoja koskevien tilastotietojen perusteella ilmeni, että oikaisuvaatimusten käsittely oli vuonna 1997 kestänyt n. neljä kuukautta. Vuonna 1998 aika oli kaksinkertaistunut ja vuoden 1999 (vaikkakin niukkojen) tietojen perusteella voitiin katsoa käsittelyajan nousseen edelleen noin kymmeneen kuukauteen.[118] Vuonna 2007 keskimääräinen käsittelyaika oli pudonnut 8 kuukauteen, vuonna 2008 se oli 8,8 kuukautta ja vuonna 2009 käsittelyaika piteni 10,9 kuukauteen.[119] Edellä tehdyn oikaisutapausvertailun kohdalla osoitin, että juuri nuo vuodet 2007-2009 ovat olleen ruuhkaisia jo pelkkien internet -tapausten perusteella. Ei siis ole yllätys, että myös käsittelyajat ovat pidentyneet vuosi vuodelta.

Nämä tiedot yksittäisten oikaisuvaatimusasioiden lähes vuoden kestävistä käsittelyajoista osoittavat, että virkamieslautakunnassa ei ole päästy lain edellyttämään asioiden kiireelliseen käsittelyyn ja lyhyisiin käsittelyaikoihin. Asioiden käsittelyn pitkittymisestä on luonnollises-

[116] Koskinen-Kulla 2009, s. 364 ja PeVL 25/2004 ja PeVL 46/2002.
[117] Halila 2006, s. 77-78.

[118] Valtioneuvoston apulaisoikeukanslerin ratkaisu 23.02.2001, 16/50/99.

[119] HE 61/2011 vp, s. 5.

ti aiheutunut haitallisia vaikutuksia toimenpiteiden kohteeksi joutuneille virkamiehille, erityisesti niille, jotka odottavat ratkaisua irtisanomis- tai virasta pidättämisasiaan, ja heidän työnantajilleen. Jo vuonna 2001 valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri kiinnitti lautakunnan vakavaa huomiota asioiden käsittelyyn ja ratkaisuun perustuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilman aiheetonta viivytystä ja VirkamL 55 §:n säännöksen edellyttämällä tavalla kiireellisinä[120].

4.5 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen hallinnossa

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 226/2010 vp) esitetään selkeytettäväksi oikaisuvaatimuksen asemaa ja luonnetta itsenäisenä oikeussuojakeinona sekä suhteessa valitukseen. Oikaisuvaatimusta selkeytetään viranomaisen itseoikaisun sekä varsinaisen lakisääteisen itseoikaisun osalta. Oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty yleisesti hallinnossa usean vuosikymmenen ajan, ja kehityssuuntana on ollut jo varsin pitkään järjestelmän käyttöalan laajentaminen eri hallinnonalojen piirissä. Kehittämistoimista huolimatta oikaisuvaatimusinstituutio on kuitenkin jäänyt sivujuonteeksi hallinnon oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa ja lisäksi kehittämistoimet ovat jakautuneet erityisaloittain. Järjestelmästä on näin muodostunut jossain määrin hajanainen. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen ja sen merkityksen lisääminen ovat edellyttäneet järjestelmän ottamista tarkastelun kohteeksi aikaisempaa keskitetymmin hyvää hallintoa ilmentävästä näkökulmasta.[121]

Oikaisuvaatimusjärjestelmällä on ollut ennen kaikkea hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä turvaava funktio. Hallinnossa ja hallintolainkäytössä vuosikymmenten aikana tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet myös oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen ja luonteeseen oikeusturvakeinona. Oikaisuvaatimusjärjestelmällä on nähty olevan käyttöala ja rooli esimerkiksi silloin, kun hallinnossa on luovuttu sisäisestä muutoksenhausta (valittamisesta alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ylemmälle hallintoviranomaiselle).[122]

---

[120]Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin ratkaisu: 23.02.2001, 16/50/99.

[121] HE 226/2009 vp, s. 6.
[122] HE 226/2009 vp, s. 23.

Hallintolain lisäksi oikaisuvaatimusmenettelystä säännellään eri puolilla lainsäädäntöä. Tällainen erityislainsääntely on yleensä varsin niukkaa ja liittyy oikaisuvaatimuksen vireille tulon edellytyksiin. Tästä syystä erityissääntely on monesti puutteellista, ja antaa hajanaisen yleiskuvan koko järjestelmän luonteesta. Oikaisuvaatimuksen ollessa omantyyppinen oikeussuojakeino varsinaisen hallinnon ja hallintolainkäytön välisellä rajapinnalla, sitä koskeva menettely tulisi saada nykyistä selvemmäksi ja itsenäisemmäksi. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan puututa erityislainsäädännössä olevaan menettelyn perussääntelyyn, vaan lähtökohtana pysyy se, että oikaisuvaatimuksesta ja siihen keskeisesti liittyvistä menettelyseikoista säädetään jatkossakin erikseen eri hallinnonaloilla. Syy tähän erityissääntelyn käyttämiseen on se, että oikaisuvaatimusjärjestelmä ei ole luonteeltaan yleinen vaan se nojautuu erityislainsäädäntöön. Jostain erityissääntelyssä olevista yleisistä menettelysäännöksistä on perustelua säätää myös yleislain tasoisesti, jolloin voidaan täydentää tulkinnanvaraisia tilanteita, joita erityislainsäädännössä saattaa olla. Yleissääntely ei saa kuitenkaan olla yksityiskohtaista, jottei se vähennä menettelyn joustavuutta.[123]

Oikaisuvaatimusinstituution kehittämisellä on pyritty korostamaan oikeusturvan saatavuutta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, tehostaen yksilön oikeuksien toteutumista jo hallinnon eri osa-alueiden toiminnassa eikä pelkästään hallintotuomioistuinten toiminnassa. Jo Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö edellyttää tietyn tason hallintolainkäytön tehokkuudelle, ja on koettu tärkeäksi saada tehokkuus pysymään tällä edellytetyllä tasolla.[124]

Sillä, että oikaisuvaatimusjärjestelmä on kytketty hallintotuomioistuinten toimintaan, on ajateltu voivan seuloa selvimmät hallintopäätösten virheellisyydet niin, että hallintotuomioistuimet voivat keskittää voimavaransa paremmin oman toimintansa ytimeen eli oikeusriitojen ratkaisemiseen. Oikaisuvaatimusjärjestelmän ottaminen laajemman lainsäädännöllisen kehittämisen kohteeksi on katsottu olevan edellytyksenä jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi ja hallintoviranomaisten ja hallintotuomioistuinten välisen tehtävänjaon kehittämiseksi hallintopäätösten virheiden korjaamiseksi.[125]

Vaikka oikaisuvaatimusta ei ole syytä nähdä varsinaisena muutoksenhakukeinona, järjestelmää ei tulisi toisaalta rinnastaa suoraan hallinnon ensi asteen päätöksentekoonkaan. Oikaisuvaatimusmenettely sijoittautuu tosiasialliselta luonteeltaan hallintomenettelyn ja hallin-

[123] HE 226/2009 vp, s. 7, 34.
[124] HE 226/2009 vp, s. 24.
[125] HE 226/2009 vp, s. 24.

tolainkäyttömenettelyn välimaastoon. Oikaisuvaatimusmenettely tulisi voida paikantaa oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa, jotta sitä voitaisiin kehittää tämän asemansa pohjalta sekä jotta se voisi täysimääräisesti toteuttaa rooliaan hallinnon virheiden korjaamisessa. Tällaista riittävää paikantamista ei nykytilanteessa ole ja hallintolaki ei sääntele suoranaisesti sellaisia tilanteita, joissa on kysymys tehdyn hallintopäätöksen lain- ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastelusta (kontrolloinnista). Näin ollen hallintolain hyvän hallinnon edellytykset eivät kaikilta osin kohtaa oikaisuvaatimusmenettelyä sellaisessa muodossa kuin siinä esiintyvät oikeusturvatarpeet edellyttäisivät.[126]

Lausunnossaan (LaVL 26/2009 vp) lakivaliokunta otti kantaa oikeussuojajärjestelmän kehittämiseen eri hallinnon aloilla. Se kannatti hallituksen esityksessä esille tuotua lähtökohtaa, ettei oikaisuvaatimuksesta tehtäisi pakollista vaihetta kaikissa hallintoasioissa. Lakivaliokunta kiinnitti huomiota oikeudenkäyntien kokonaiskestoon, sillä ihmisoikeuksien kannalta on tärkeää, että oikaisuvaatimus käsitellään kiireellisesti. Niissä tapauksissa, joissa oikaisuvaatimuksen jälkeen haetaan muutosta, oikaisuvaatimusvaihe joka tapauksessa pidentää asian kokonaiskäsittelyaikaa, siksi kiireellisyysvaatimus on todella huomioitava. Lakivaliokunta näki hallituksen esityksen parantavan asianosaisen oikeusturvaa, koska esityksen mukaan oikaisuvaatimuksen tekijä saa muutoksenhaussa esittää myös uusia perusteita. Oikaisuvaatimuksen sisältö ei siis sido muutoksenhaussa esitettäviä vaatimuksia.[127]

Hallintovaliokunta puolestaan huomautti mietinnössään HaVM 3/2010 vp, että oikaisuvaatimusjärjestelmän painopiste säilyy virheiden korjaamisessa eikä siirry oikeusriitojen ratkaisemiseen. On kyettävä erottamaan ilmeiset virheidenkorjaamiset ja niihin merkitykseltään rinnastettavat tilanteet varsinaisista riitaisuuksista ja oikeuskysymyksistä, jotka kuuluvat riippumattomille tuomioistuimille. Hallintovaliokunta oli samaa mieltä lakivaliokunnan kanssa siitä, että oikeudenkäyntien kokonaiskestoon tulee kiinnittää erityistä huomiota.[128]

[126] HE 226/2009 vp, s. 28.
[127] LaVL 26/2009 vp., s. 3.
[128] HaVM 2/2010 vp., s. 3.

5 HALLINTOVALITUS VARSINAISENA MUUTOKSENHAKUKEINONA

5.1 Valituksen yleinen käyttö ja valituskelpoinen päätös

Hallintovalitus on ensisijainen ja yleinen oikeusturvakeino korjata hallintopäätöksiä jälkikäteisesti. Hallintolainkäyttölaki toimii muutoksenhakumenettelyä koskevana yleislakina, HLL:ssa on säädetty valitusoikeuden käyttämisen edellytyksistä, valitusprosessista ja valituksen käsittelyn perusteista. Muutoksenhakuoikeudesta hallintoasioissa voi olla säännöksiä myös erityislaeissa, kuten valtion virkamieslaissa, jotka täydentävät HLL:a.[129]

Valituskelpoisella päätöksellä tarkoitetaan HLL 5 §:n mukaan *toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta*. On siis oltava olemassa konkreettinen, kirjallinen hallintopäätös, jolla hallintoasia on lopullisesti ratkaistu. Mikäli hallintoasia on poikkeuksellisesti ratkaistu suullisesti, viranomaisen on pyynnöstä annettava kirjallinen päätös. Asian jättäminen sikseen nimenomaisella päätöksellä rinnastetaan tutkimatta jättämiseen, samoin kuin selvän vaatimuksen sivuuttaminen päätöksenteossa. Lisäksi hallinnon sisäinen määräys (virkakäsky), joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista, eivätkä myöskään päätöksen perustelut, oikeuta valituksen tekemiseen.[130]

Jos hallintopäätös on valituskelpoinen, siihen on liitettävä muutoksenhakuohjeet. Päätöksessä on myös oltava ilmoitus valituskiellosta tai päätöksen valituskelvottomuudesta, jos muutosta ei saa hakea. Muutoksenhakuohjeissa on mainittava valitusviranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava sekä valitusaika ja mistä se lasketaan. Mahdollisesta valitusluvan tarpeesta asiassa on myös mainittava valitusosoituksessa.[131]

Hallintolainkäyttölain mukaan *valituksen saa tehdä asianosainen eli se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa* (HLL 6.1 §). Päätöksen kohteena olevalle on siis asetettu päätöksellä velvollisuus, rajoitus tai kielto. Päätöksen kohteen tekemä hakemus on myös voitu hylätä kokonaan tai osaksi.[132] Asianosaisuuteen perustuvan valitusoikeuden määrittely on hankalaa sen osalta, mitkä *päätöksen välit-*

[129] Mäenpää 2011b, s. 218.
[130] Laakso ym.2006, s. 469.
[131] Laakso ym.2006, s. 479-480.
[132] Mäenpää 2011b, s. 223.

tömiksi vaikutuksiksi ymmärretään. Siksi ne on harkittava tapauskohtaisesti. Apuna voidaan käyttää oikeuskäytäntöä, joka vakauttaa tulkintoja.[133]

Valitusoikeudella rajataan niiden oikeussubjektien piiri, joilla on oikeus valittaa hallintopäätöksestä. Jos valitusoikeutta ei ole, tehty valitus jätetään tutkimatta. Hallinto- ja kunnallisvalitusta yhdistää asianosaiselle kuuluva valitusoikeus, lisäksi kunnallisvalituksen voi tehdä kunnan jäsen. Oikeussuojakeinoksi tarkoitettu asianosaisvalitus eroaa itsehallintoyhdyskunnan jäsenyyteen perustuvasta valitusoikeudesta siten, että sen taustalla on hallinnon valvonnan toteuttaminen.[134]

Myös viranomaisella voi olla valitusoikeus asiassa asianosaisena (samalla tavalla kuin valitusoikeus määräytyy yksityisen asianosaisen osalta) tai viranomaisominaisuudessa (viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun perusteella). HLL 6.2 §:n mukaan viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään, vaikkei viranomainen olisikaan tilanteessa asianosaisen asemassa. Oikeuskäytännön mukaan valvottavana olevan julkisen edun on oltava riittävän voimakas, jotta valitusoikeus voidaan myöntää, pelkkä yleinen valvontavelvollisuus ei siis riitä.[135] Valitusoikeutta viranomainen ei saa sen perusteella, että se on tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen, jonka valitusviranomainen on kumonnut.[136]

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista hallintotuomioistuimelle, jonka toimivaltaan valituksen tutkiminen kuuluu. Tiedoksisaantipäivää ei lasketa mukaan valitusaikaan. Kun valitusaika on kulunut umpeen, päätös tulee lainvoimaiseksi, jos päätöksestä ei ole valitettu. Valitus on tehtävä kirjallisesti, ja se on mahdollista tehdä myös sähköisesti. Valituskirjelmässä on ilmoitettava mihin päätökseen muutosta haetaan, miltä osin muutosta haetaan ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi sekä perusteet, joilla muutosta vaaditaan. Mukaan on myös liitettävä valituksenalainen päätös, todistus tai muu selvitys sen tiedoksisaannista sekä tarvittavat asiakirjat, jotka tukevat valittajan vaatimuksia. Valitusviranomaisen tulee antaa päätöksessään ratkaisu valituksessa esitettyihin vaatimuksiin.[137]

HLL 28 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on varattava valittajalle tilaisuus täydentää valitusta, jos siinä tai valituksen mukana olevissa liitteissä havaitaan olevan muodollisia puutteita.

[133] Laakso ym.2006, s. 474.
[134] Laakso ym.2006, s. 474.
[135] Laakso ym.2006, s. 476-477.
[136] HE 27/1995 vp, s. 39.
[137] Laakso ym.2006, s. 481; Mäenpää 2003, s. 475.

Täydentäminen on mahdollista tehdä myös valitusajan jo kuluttua umpeen.[138] Valituksen asiallinen muuttaminen eli uuden vaatimuksen esittäminen tai aiemman vaatimuksen laajentaminen ei sen sijaan ole yleensä mahdollista valitusajan päättymisen jälkeen (HLL 27.2 §).

Valitusajan päättymisen jälkeen valittaja saa esittää kuitenkin sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai vasta valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen uuteen seikkaan. Muutoksenhakuun liittyvien vaatimusten esittämistä, kuten suullisen käsittelyn toimittamista tai täytäntöönpanon kieltämistä, ei pidetä valituksen muuttamisena. Sellaisena ei pidetä myöskään uusien valitusperusteiden esittämistä valituksessa esitettyjen vaatimusten tueksi.[139] Käytännön soveltamisongelmana pidetään sen tulkintaa, milloin uusi oikeustosiseikka johtaa asian muuttumiseen toiseksi[140]. Tätä kysymystä on arvioitava Aerin mukaan sen suhteen, mihin oikeustosiseikkoihin on vedottu määräajassa ja miten vaatimukset on perustaltaan rajattu tuossa vaiheessa[141].

Asetelma, jolle on vakiintunut nimitykseksi heikko kaksiasianosaissuhde, on tyypillinen hallintoprosessille. Tällä asetelmalla tarkoitetaan, että valituksen alaisen päätöksen tehnyt virnaomainen ei ole itsenäisen asianosaisen asemassa hallintoprosessissa. Viranomaisella ei ole prosessissa puolustettavanaan omaa oikeutta, johon sen asianosaisasema voisi perustua. Valituksen tekijä on ainut asianosainen. Päätöksen tehnyt viranomainen toki osallistuu asiankäsittelyyn asianosaista muistuttavalla tavalla antaessaan lausunnon tai esittäessään muuta selvitystä. Varsinaisena valittajan vastapuolena se ei kuitenkaan omassa intressissään esiinny.[142]

Oikeudellisesti luontevampi peruste hallintoprosessissa sovellettavalle prosessiasetelmalle on viranomaisen ja yksityisen välinen julkisoikeudellinen suhde. Osapuolten oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät lain ja sitä soveltaen tehdyn hallintopäätöksen mukaan, eikä viranomaisen oletetun valta-aseman perusteella. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämä tasapuolisuus vaatii, että päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen kohteena oleva yksityinen tulee asettaa samaan asemaan.[143]

Hallintolainkäytössä noudatetaan *virallisperiaatetta*, jonka tavoitteena on varmistaa aineellisen totuuden eli riittävän sisällöllisen selvityksen selville saaminen. Hallintotuomioistuin joh-

[138] Mäenpää 2011b, s. 232.
[139] Mäenpää 2003, s. 476.
[140] HE 217/1995 vp. s. 54.
[141] Aer 2008, s. 767.
[142] Mäenpää 2011b, s. 234; Mäenpää 2006, s. 153-154.
[143] Mäenpää 2006, s. 154; Aer 2000, s. 146-147.

taa prosessia ja huolehtii siis, että oikeudenkäynnin tuloksena muodostuva ratkaisu perustuu riittävään selvitykseen. HLL 33.1 § edellyttää hallintotuomioistuimen huolehtivan, että asia tulee selvitetyksi, mutta säännös ei edellytä tuomioistuimen hankkivan kaiken tarvittavan selvityksen oma-aloitteisesti. Selvitystä kertyy valituksen ja sen mahdollisten liitteiden lisäksi esimerkiksi kuulemalla asianosaisia ja hankkimalla lausuntoja viranomaisilta. Hallintotuomioistuimen on lain mukaan selvitettävä asiaa viran puolesta eli oma-aloitteisesti siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat (HLL 33.2 §). Painoarvo näille kriteereille muodostuu muun muassa valituslajin, julkisen intressin keskeisyyden ja oikeusturvan tarpeen mukaan.[144] Näin toimimalla hallintotuomioistuin toteuttaa yksityisen aineellisia oikeuksia ja oikeusturvaa prosessuaalisessa menettelyssä. Hallintoprosessin tärkeimpänä tehtävänä on pidetty ja pidetään edelleen oikeusturvan toteuttamista.[145]

Valitusviranomaisen tutkimisvalta kohdistuu valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja valitusperusteisiin. Jos valitus kohdistuu vain osaan päätöstä tai jos päätökseen on vaadittu vain osittaista muutosta, valitusviranomainen voi antaa ratkaisun vain näihin vaatimuksiin. Se tutkii ja arvioi valituksessa esitettyjä perusteita ja tietoja myös sisällöllisesti. Vaatimusten ohella myös asiassa esitettyihin väitteisiin on annettava ratkaisu. Tällaisia väitteitä voivat olla oikeudenkäyntiväitteet (vetoaminen prosessinedellytyksiä koskevaan puutteeseen) sekä asiaväitteet (esim. oikeustosiseikaston kiistäminen). Syitä ja edellytyksiä sille, ettei valitusviranomainen saa omasta aloitteestaan tutkia asiaa asianosaisen vaatimuksia laajemmin, on useita: osapuolten oikeudellisen aseman vaatimukset (ennustettavuus ja oikeusvarmuus), vaatimus valitusviranomaisen puolueettomuudesta sekä hallintolainkäyttöelimen ja hallinnon välisen toimivaltarajan kunnioittaminen.[146]

Valitukseen annettu päätös on jokin näistä: (1) valitusta ei tutkita, (2) enemmän lausunnon antaminen valituksesta raukeaa, (3) päätös kumotaan, (4) päätös kumotaan ja palautetaan uudelleen käsiteltäväksi päätöksen tehneelle viranomaiselle tai (5) valitus hylätään. Valituksen tutkimatta jättäminen tarkoittaa, ettei valitusviranomainen ota kantaa valituksenalaisen päätöksen syntymenettelyyn tai asiasisältöön. Yleisimpiä syitä tutkimatta jättämiselle (1) ovat vali-

[144] Mäenpää 2011b, s. 235.
[145] Mäenpää 2006, s. 145.
[146] Mäenpää 2003, s. 476 – 477; Laakso ym. 2006, s. 499.

tusajan ylittyminen tai puutteet muissa prosessinedellytyksissä. Enemmän lausunnon antaminen valituksesta raukeaa (2) tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että valitus peruutetaan.[147]

Tällainen raukeamislausuma annetaan myös silloin, kun hallintoviranomainen on jo korjannut päätöksessä olleen asia- tai menettelyvirheen itseoikaisuna valituksessa olleen vaatimuksen mukaisesti. Jos asiaan saadaan valitusvaiheessa sellaista uutta selvitystä, jonka osalta hallintoviranomaisen on suoritettava ensi asteessa harkinta hallintopäätöksen lopputuloksen kannalta, tehdään valituksen palauttamispäätös (4). Kuitenkaan aina tällainen uusi selvitys ei johda palauttamiseen. Palauttaminen voi perustua myös siihen, että päätöksen kumoamisen syynä on ollut menettelyvirhe. Palautus tulee yleensä kyseeseen silloin, kun laillisen oikeustilan palauttaminen tai vahvistaminen edellyttää, että asiassa tehdään uusi hallintopäätös eikä valitusviranomainen voi korjata oikeustilaa ratkaisemalla omalla päätöksellään asian lopullisesti.[148]

Oikeusturvan tehokkuuden toteutumista ei takaa yksistään se, että jokaisella on oikeus saattaa hallintopäätöksen laillisuus hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Tuomioistuimella täytyy olla toimivalta toteuttaa oikeusturvaa päätöksellään (esim. kumoamalla lainvastainen päätös). Käytännössä oikeusturvan tehokkuuteen vaikuttaa hyvin olennaisesti myös miten oikeusturva toteutuu ennen hallintotuomioistuimen ratkaisua ja millaiset oikeusturvan takeet ovat asianosaisen käytettävissä asian ollessa vireillä hallintoprosessissa. Tähän tarkoitukseen on olemassa väliaikainen oikeusturva.[149]

Väliaikaisen oikeusturvan tarkoituksena on ensisijaisesti rajoittaa valituksen käsittelyaikana asianosaiselle aiheutuvia oikeusturvariskejä pitkien käsittelyaikojen takia. Tänä väliaikana (hallintopäätöksen tekemisen ja hallintotuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen välillä) oikeusturva täytyy toteutua riittävän tehokkaasti. Hallintotuomioistuin rajoittaa näitä oikeusturvariskejä kieltämällä tai keskeyttämällä valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon. Tehokkaimmin asianosaisen oikeusturva prosessin vireillä ollessa voidaankin toteuttaa sillä, että valituksen tekeminen estää päätöksen täytäntöönpanon, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu.[150]

Merkityksellisintä määräyksen antamista harkittaessa on valittajan oikeusturvalla ja varsinkin sillä, tekeekö päätöksen täytäntöönpano muutoksenhaun hyödyttömäksi. Nämä näkökohdat

[147] Laakso ym. 2006, s. 500 – 501.
[148] Laakso ym. 2006, s. 500 – 502.
[149] Mäenpää 2007, s. 342 – 343.
[150] Mäenpää 2007, s. 344.

ovat vähemmän merkityksellisiä, mikäli valitus on selvästi perusteeton tai perustelematon. Toisaalta yleinen etu voi vaatia päätöksen täytäntöönpanon välttämättömyyttä oikeusturvan vaarantumisesta huolimatta. Tehokkaimmin asianosaisen oikeusturva prosessin vireillä ollessa voidaan toteuttaa sillä, että valituksen tekeminen estää päätöksen täytäntöönpanon, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Toissijaisesti väliaikaisella oikeusturvalla voidaan varmistaa hallintopäätöksen täytäntöönpanon tehokuutta määräämällä päätös heti toteutettavaksi. [151]

5.2 Valitus valtion virkamieslain näkökulmasta

Virkamieslain mukaisissa asioissa varsinaisena muutoksenhakukeinona pidetään hallintovalitusta, jolla hallintopäätös saatetaan hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Virkamies voi valittaa vain niistä päätöksistä, jotka on mainittu valituskelpoisiksi virkamieslaissa. Jollei toisissa laeissa toisin säädetä, ei virkamiehen valittaminen muista asioista ole mahdollista.[152] Virkamiesyhdistyksellä tai luottamushenkilöllä ei ole oikeutta valittaa päätöksestä, joka koskee virkamiestä. Työsuojeluvaltuutetulla on kuitenkin valitusoikeus silloin, kun asia koskee työsuojelua, koska hänellä on lakiin perustuva valvontavalta niissä asioissa.[153]

VirkamL:n mukaan valituksen kohteena voi olla virkamieslautakunnan oikaisuvaatimukseen antama päätös (ks. luku 3.3), samoin valtioneuvoston päätös, jolla valtioneuvoston yleisistunto on irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta tai päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa. Lisäksi kohteena voi olla virkamieslautakunnan päätös virkamiehen esittämästä korvausvaatimuksesta virkamieslain 56 §:n nojalla eli määräaikaisesti nimittämisen perusteella.[154]

Poikkeuksena valitusoikeuden yleisistä rajausperiaatteista on mainittava se, että viranomainen, jonka päätöksestä virkamieslautakunta on antanut oikaisuvaatimuspäätöksen, saa myös tehdä siitä hallintovalituksen KHO:een virkamiehen, asianosaisen, lisäksi. Tämän on mahdollistanut uusi virkamieslaki (54 §), vuoden 1986 lain mukaan se ei ollut mahdollista (KHO 1990 A 16).[155] Viranomainen ei kuitenkaan ole asianosaisen vastapuoli hallintoprosessissa vaan viranomainen on hallintoprosessin osapuoli. Tällöin viranomaisella on Mäenpään mu-

[151] Mäenpää 2011b, s. 234.
[152] Koskinen-Kulla 2009, s. 338; Bruun ym. 1995, s. 291.
[153] Bruun ym.1995, s. 292.
[154] Bruun ym.1995, s. 291.
[155] Koskinen-Kulla 2009, s. 340.

kaan velvollisuus aktiivisesti myötävaikuttaa asian luotettavaan, objektiiviseen ja lainmukaiseen selvittämiseen. Jos viranomainen olisi hallintoprosessissa vastapuolena, se voisi pitää tarpeellisena yksipuolisesti sitoutua puolustamaan tekemäänsä päätöstä. Tämä voisi vaikuttaa asian käsittelyyn jo hallintomenettelyvaiheessa.[156] Järjestely on poikkeuksellinen, mutta lausunnoissaan PeLV 4/2004 vp ja PeLV 4/2005 vp perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta ongelmallisena PL 21 §:n näkökulmasta, kunhan oikeus on lailla rajoitettu, eikä yleinen oikeus.[157]

Muissa valitusasioissa kuin virkamieslautakunnan antamien oikaisuvaatimuspäätösten jatkovalituksissa valitusviranomainen määräytyy HLL:n mukaan, esimerkiksi suoraan KHO:een valitetaan hallinto-oikeuden päätöksestä (HLL 7 §).

Kun valitus on tehty, se pääsääntöisesti estää valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon eli valituksella on (kuten voi olla myös oikaisuvaatimuksella) täytäntöönpanoa lykkäävä (suspensiivinen) vaikutus. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi virkamiehen irtisanominen on toteutettavissa vasta, kun virkamiehen ei ole enää mahdollista valittaa, eli päätös on tullut lainvoimaiseksi. Näin ollen virkasuhde jatkuu useimmiten siihen asti, kunnes KHO on antanut asiassa päätöksen. Poikkeuksena ovat virkamieslaissa säädetyt päätökset, jotka tulevat kaikesta huolimatta välittömästi noudatettaviksi, vaikka niistä olisi tehty oikaisuvaatimus tai valitus, jollei virkamieslautakunta tai KHO päätä toisin. Näitä ovat päätökset virkamiehen sivutoimesta, virantoimituksesta pidättämisestä sekä virkamiehen erottamisesta määräaikaisesti virantoimituksesta (55.2 §).[158] Virkamieslaissa turvattu *jatkuvuuden periaate* virkasuhdetta päätettäessä tarkoittaa virkasuhteen jatkumista katkeamatta, jos virkamies on lainvoimaisen päätöksen mukaan irtisanottu tai virkasuhde on purettu ilman virkamieslaissa säädettyä perustetta (VirkamL 55.3 §).

[156] Mäenpää 2007, s. 245.
[157] Aer OM 2006:4, s. 35.
[158] Koskinen-Kulla 2009, s. 340-341.

5.3 Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemät valitukset

Hallintovalituksen seurauksena viranomaisen tekemä hallintopäätös voidaan valitusviranomaisessa pysyttää, muuttaa, kumota tai palauttaa uudelleen käsiteltäväksi[159]. KHO voi myös kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon käsitellessään valitusta[160].

Ohessa on taulukko, jossa on vastaavasti katsottu, kuinka monesta valtion virkamieslautakunnan antamasta oikaisuvaatimuspäätöksestä (koskien virkasuhteen irtisanomista ja virkasuhteen purkamista) on virkamieslautakunnan internet-sivujen mukaan valitettu edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen eri vuosina. Näistä tapauksista olen tutkinut, kuinka moni valitus on hyväksytty ja päätös kumottu. Tarkemmassa käsittelyssä on siis edelleen viimeiset seitsemän vuotta, kuten oikaisuvaatimustenkin kohdalla. En ole tutkinut valtioneuvoston tekemiä virkasuhteen päättämistä koskevia päätöksiä, vaan keskittynyt nimenomaan oikaisuvaatimuksen teosta seuranneisiin valituksiin.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyt valitukset virkamieslautakunnan päätöksistä:

Vuosi	Irtisanomiset	Hyväksytyt	Purkamiset	Hyväksytyt
2011	0	0	0	0
2010	2	0	0	0
2009	4	0	1	0
2008	14	1	1	0
2007	11	1	2	0
2006	11	0	2	0
2005	9	1	1	0
Yhteensä	51	3	7	0

Kuten taulukosta käy ilmi, vuosina 2008, 2007 ja 2005 on jokaisena ollut yksi tapaus, joissa korkein hallinto-oikeus on kumonnut virkamieslautakunnan tekemän päätöksen. Esimerkiksi vuonna 2008 virkamieslautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen koskien yksilöperusteista irtisanomista ja virantoimituksesta pidättämistä ja kumosi viranomaisen päätöksen. Viranomaisen tekemän valituksen myötä KHO tutki asian uudelleen ja kumosi lautakunnan päätöksen ja

[159] Mäenpää 2003, s. 460.
[160] Koskinen-Kulla 2009, s. 360.

hylkäsi alkuperäisen oikaisuvaatimuksen (KHO 2009:3302). Valtion virkamieslain 54 §:n mukaan muutosta voi hakea myös se viranomainen, jonka tekemään päätökseen on haettu oikaisua virkamieslautakunnalta. Ohessa kyseisin tapauksen lyhennelmä:

> **Virkamieslautakunta, asia 98/2007**: Irtisanominen ja virantoimituksesta pidättäminen
>
> Poliisilaitos oli irtisanonut vartija A:n virkasuhteen ja pidättänyt hänet välittömästi virantoimituksesta. A:n oli epäilty lähennelleen vastakkaista sukupuolta olevaa tutkintavankia poliisivankilassa. Käräjäoikeus oli tuominnut A:n kyseisen teon takia virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoihin.
>
> Poliisilaitoksella oli ollut A:n irtisanomispäätöstä tehdessään käytettävissä jutun esitutkinta-aineisto, mutta ei käräjäoikeuden tuomiota. A oli kiistänyt lähennelleensä tutkintavankia. Poliisilaitoksen olisi tullut virkamieslautakunnan mukaan odottaa käräjäoikeuden tuomiota ennen irtisanomismenettelyyn ryhtymistä. Huomioon ottaen A:n pitkä ja moitteeton virkaura sekä se, että kyse oli ollut yksittäisestä teosta, irtisanomisen ja virantoimituksesta pidättämisen oli katsottava olleen suhteettoman ankara seuraamus. Virkamieslautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen ja kumosi poliisilaitoksen päätöksen.
>
> **KHO:2009:3302:** Poliisilaitos oli voinut arvioida sen käytettävissä olleen selvityksen pohjalta irtisanomisperusteiden olemassaoloa virkamiesoikeudelliselta kannalta ennen käräjäoikeuden päätöstä. A:n alisteisessa asemassa olevaan tutkintavankiin kohdistunut teko, osoitti hänet siinä määrin sopimattomaksi vartijan tehtävään, että erityisen painava syy hänen irtisanomiseensa oli ollut olemassa ja poliisilaitoksen oli tullut pidättää hänet virantoimituksesta välittömästi irtisanomisen jälkeen. Korkein hallinto-oikeus kumosi virkamieslautakunnan päätöksen ja hylkäsi A:n oikaisuvaatimuksen.

Vuonna 2007 virkamieslautakunta puolestaan hylkäsi yksilöperusteisesta irtisanomisesta ja virantoimituksesta pidättämisestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ja KHO kumosi sekä lautakunnan että viraston tekemät päätökset (KHO 2009:1896). Vuonna 2005 oli kyseessä vastaavanlainen tilanne, jossa virkamieslautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen ja kumosi viraston päätöksen, mutta KHO kumosi päätöksellään lautakunnan päätöksen (KHO 2007:3033).

Kaikissa muissa tapauksissa, joissa virkamieslautakunnan päätöksestä on valitettu KHO:een, KHO ei ole muuttanut lautakunnan päätöstä. KHO ei ole myöskään näinä vuosina tutkimissani tapauksissa kumonnut yhtään virkasuhteen purkamispäätöstä. Tutkimissani tapauksissa

työnantaja on valittanut virkamieslautakunnan päätöksistä yhteensä 14 tapauksessa. Vuonna 2010 työnantaja on valittanut yhdestä päätöksestä, vuonna 2009 kahdesta. Vuonna 2008 valituksista viisi on ollut työnantajan tekemää, vuonna 2007 kolme, vuonna 2006 kaksi ja vuonna 2005 yksi. Työnantaja osapuoli ei siis ole tehnyt valitusta läheskään kaikissa tapauksissa, joissa sillä olisi ollut oikeus valittaa.

Kuten suurin osa virkamieslautakunnalle tehdyistä oikaisuvaatimuksista koskivat yksilöperusteista irtisanomista (muun muassa virkaan sopimaton käytös, virkatehtävien suorittamiseksi puuttuvat taidot), myös suurin osa (41 kpl) KHO:lle tehdyistä valituksista ovat perustuneet samoihin perusteisiin. Menettelyvirheiden osuus valitusperusteina korkeimpaan hallinto-oikeuteen on häviävän pieni, ja nekin koskevat yleisimmin kuulemisvirhettä. Tästä voisi päätellä, että hallinnossa toimitaan pääasiallisesti hyvän hallintotavan mukaisesti ja noudatetaan hallintomenettelysäännöksiä irtisanomis- ja purkamistilanteissa. Irtisanomis- tai purkuperusteiden olemassa olon arviointi on (ja varmasti tulee jatkossakin olemaan) haasteellista, jossa ’erityisen painavan syyn’ merkitys on avainasemassa.

Näiden tutkimusten ja vertailujen pohjalta virkamiehen kannalta tehokkaampana oikeusturvakeinona voidaan pitää lautakunnalle tehtävää oikaisuvaatimusta eli ensivaiheen muutoksenhakua. Jos irtisanomis- tai purkamispäätös on hyväksytty ja päätös kumottu, on tämä tapahtunut jo oikaisuvaatimuksen seurauksena. Mikäli lautakunta on hylännyt virkamiehen tekemän oikaisuvaatimuksen, ei KHO ole muuttanut lautakunnan antamaa päätöstä kuin yhdessä tapauksessa tutkiminani vuosina.

Käsittelyajat virkamieslautakunnassa ovat myös pääsääntöisesti lyhyemmät, vaikka ovatkin lähes vuoden kestäviä, kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valtion virkamiehiä koskevien päätösten keskimääräinen käsittelyaika korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuonna 2011 oli 15,4 kuukautta (virka- ja työsuhdeasioita koskevien tapausten 17,1 kuukautta), vuonna 2010 keskimäärin 14,5 kuukautta (virka- työsuhdeasioita koskevien tapausten 13,9 kuukautta), vuonna 2009 keskimäärin 12,1 kuukautta (virka- työsuhdeasioita koskevien tapausten 12 kuukautta)[161]. Jo vuosien 2010 – 2011 välissä ero on suuri, ja vuonna 2011 ollut lähes 1,5 vuoden käsittelyaika on hurja. Muutoksenhakuasian kokonaiskäsittelyn kestoon täytyy laskea vielä mukaan oikaisuvaatimukseen käytetty aika virkamieslautakunnassa (paitsi tilanteissa, joissa valtioneuvoston päätöksestä on valitettu suoraan KHO:een).

[161] KHO:n vuosikirjaratkaisut vuosilta 2009-2011.

5.4 Valtion virkamieslain muuttamisen seuraukset

5.4.1 Muutoksenhakuoikeuden muutos

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamiseksi (HE 61/2011) ehdotetaan, että virkamiehen valitusoikeutta ei määriteltäisi enää päätöskohtaisesti vaan pääsääntönä olisi valitusoikeus virkamiestä koskeviin päätöksiin. Päätöksistä, joista ei saisi valittaa, säädettäisiin erikseen. Seurauksena olisi muutoksenhakuoikeuden muutos. Muutoksenhakujärjestelmän toteuttamisvaihtoehtoina tarkasteltiin yhteensä viittä erilaista järjestelmää, jotka olivat: 1) normaali hallinto-oikeustie, 2) hallinto-oikeudella velvollisuus tai mahdollisuus kuulla järjestöjä, 3) työnantajapuolen ja henkilöstöjärjestöjen edustajat asiantuntijajäseninä hallinto-oikeudessa, 4) muutoksenhaku virkamieslautakunnasta hallinto-oikeuteen ja 5) nykyinen järjestelmä.[162]

Ensimmäisessä ehdotetussa järjestelmässä virkamiehen tulisi hakea muutosta saamastaan päätöksestä suoraan hallinto-oikeudelta, koska pääsääntöisesti eri alojen palvelussuhdeturvaa koskevat riidat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Näin ollen valtion virkamiehiä koskevien asioiden käsittely virkamieslautakunnassa on poikkeuksellinen järjestely.

Toisena ehdotetun järjestelmän mukaisesti hallinto-oikeudella olisi velvollisuus tai vapaaharkintainen mahdollisuus kuulla valtiota työnantajana ja valtion henkilöstöjärjestöjä asiasta. Tällaisen järjestelmän käytöstä ei kuitenkaan nähdä olevan mainittavia hyötyjä, koska järjestöjen lausunnoista ei olisi odotettavissa erityistä lisäarvoa hallinto-oikeuksilla jo olevan virkamiesoikeudellisen asiantuntemuksen tueksi.

Kolmannen mallin mukaan hallinto-oikeuden normaalia kokoonpanoa täydennettäisiin työnantajapuolen ja henkilöstöjärjestöjen edustajilla, mutta tämä menettely edellyttäisi käytännössä virkamiesasioiden keskittämistä yhteen hallinto-oikeuteen. Myös se, että asiantuntijajäsenten käytöstä on pyritty hallinto-oikeuksissa eroon ja se, että kustannuksiltaan tämä järjestely olisi kalliimpi kuin puhdas hallinto-oikeuskäsittely, ovat esteinä mallin toteuttamiselle.

Neljännessä järjestelmässä virkamieslautakunnan käsittely jatkuisi ennallaan, mutta virkamieslautakunnan päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen nykyisin korkeimman hallinto-oikeuden sijasta. Huonona puolena tälle mallille on, että lopullinen päätöksen saaminen olisi

[162] HE 61/2011 vp, s. 11-12.

hitaampaa kuin nykyisin. Tämä systeemi ei myöskään poistaisi virkamieslautakuntaan liittyviä ongelmia.

Mallin numero viisi mukaan muutoksenhaku jätettäisiin ennalleen ja virkamieslautakunta säilytettäisiin.

Vaatimuksiin virkamiesten oikeusturvan takaamisesta ja hallinnon tehokkuuden tarpeisiin vastattaisiin hallituksen käsityksen mukaan parhaiten normaalilla hallinto-oikeustiellä eli järjestelmällä numero yksi. Tämä vaihtoehto on myös vallitsevien oikeuspoliittisten linjausten mukainen. Vaihtoehtoa on perusteltu sillä, että valitusmenettely on pääsääntöinen muutoksenhakumenettely hallintoasioissa. Hallinto-oikeuksien tuomareilla on jo valmiiksi kokemusta palvelussuhdeasioista kuntasektorilta.[163]

Virkamiehet hakisivat muutosta heitä koskevissa asioissa suoraan hallinto-oikeuksilta, jonka vuoksi virkamieslautakunta lakkautettaisiin ja sille kuuluvat asiat siirrettäisiin toimivaltaisten hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi. Vallitsevien oikeuspoliittisten linjausten pyrkimyksenä on lautakuntatyyppisten instituutioiden lakkauttaminen, ja asioiden siirtäminen yleisten tuomioistuinten käsiteltäväksi. Hallinto-oikeuden päätöksestä haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joten muutoksenhakujärjestelmä olisi normaali hallintolainkäyttölain mukainen järjestelmä.[164]

Virkamiesoikeudellisia asioita ei aiottaisi keskittää yhteen hallinto-oikeuteen, vaikka tämä kysymys on valmisteluvaiheessa noussut esille. Kaikissa hallinto-oikeuksissa käsitellään esimerkiksi kunnallisia viranhaltijoita koskevia asioita, jotka kuuluvat samaan asiantuntemusalueeseen kuin valtion virkamiehiä koskevat asiat. Kaikilla hallinto-oikeuksilla voidaan arvioida olevan myös riittävä asiantuntemus virkamiesoikeudellisten asioiden käsittelyyn ilman asiantuntijajäseniä.[165] Voidaan esittää kysymys, olisiko hallinto-oikeuksien tuomareiden osaaminen ja tietämys yhtä hyvää, kuin virkamieslautakunnassa, joka on erikoistunut vain valtion virkamiesten oikaisuvaatimusten käsittelyyn? Olisiko käsittely eri hallintotuomioistuimissa eri puolella Suomea tasapuolista? Virkamieslautakuntia on kuitenkin vain yksi, joten

[163] HE 61/2011 vp. , s. 11, s. 12.

[164] HE 61/2011 vp, s. 11, s. 12.

[165] HE 61/2011 vp, s. 12.

käsittelyn tasapuolisuus eri tapausten välillä on lähes taattu. Toisaalta päätökset tehdään objektiivisesti eikä se, että muutoksenhakupäätöksen tekevät eri henkilöt eri puolilla Suomea, saa tietenkään vaikuttaa päätöksiin. Huomioitavaa on kyllä se, että lautakunnan saama kritiikki sen intressipohjaisuudesta poistuisi samalla kuin lautakuntakin, jolloin voitaisiin luottaa hallintotuomioistuinten puolueettomuuteen asioiden käsittelyssä.

Valtion virkamieslain uudistuksen (HE 181/2010 vp) käsittely raukesi keväällä 2011 vaalikauden päättymiseen. Perustuslakivaliokunta antoi käsittelyn aikana esityksestä hallintovaliokunnalle lausunnon (PeVL 51/2010 vp). Virkamieslain muuttaminen tuli vireille uudestaan syksyllä 2011, kun uusi hallitus teki uuden esityksen, HE 61/2011 vp. Perustuslakivaliokunta antoi esityksensä uudelleen samansisältöisenä (PeVL 18/2011 vp), jossa se pyytää edelleen hallintovaliokuntaa harkitsemaan muutoksenhakuoikeuden laajentamista virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin. Perustusvaliokunta ei edelleenkään ottanut kantaa siihen, että jatkossa valtion virkamiehet hakisivat muutosta heitä koskevissa asioissa hallinto-oikeuksilta ja sen seurauksena virkamieslautakunta lakkautettaisiin.

Tätä tutkimusta kirjoitettaessa HE 61/2011 vp on edelleen hallintovaliokunnan käsittelyssä mietinnön antamista varten (saapunut valiokuntaan 14.10.2011).

5.4.2 Virkamieslautakunnan lakkauttaminen

Hallituksen esityksen (61/2011 vp) mukaan virkamieslautakunnan säilyttämiselle ei ole enää löydettävissä oikeuspoliittisia perusteluja. Nykyisin virkamieslautakunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden valitustien uudelleen arviointi on edellytys, jos esityksessä ehdotettu virkamiehiä koskevien päätösten yleisen valituskiellon muuttaminen yleiseksi valitusoikeudeksi toteutuu. Hallituksen mukaan yhdenmukainen valitustie hallinto-oikeuteen kaikista virkamiestä koskevista päätöksistä on järkevämpi ja painavammat perusteet omaava ratkaisu kuin nykyinen, yleisestä hallintolainkäyttöjärjestelmästä poikkeavan järjestelmä. Ei ole perusteltua käsitellä valtion virkamiehiä koskevat muutoksenhakuasiat eri järjestelmässä kuin kunnallisten viranhaltijoiden. Virkamieslautakunnan kokoonpano (pääsääntöisesti 10 oikeustieteellisen tut-

kinnon suorittanutta henkilöä) asian ratkaisussa on huomattavasti suurempi verrattuna hallinto-oikeuden kokoonpanoon.[166]

Esityksen mukaan virkamieslautakunnan kaltainen muutoksenhakuelin ei myöskään kuulu ministeriön yhteyteen, koska sen tehtävät riippumatonta ratkaisutoimintaa edellyttävinä eivät kuulu ministeriön perustehtäviin. Erityistuomioistuinten tehtäviä on yleisen linjauksen mukaan siirretty käräjäoikeuksille ja hallinto-oikeuksille. Olisi siis perusteltua siirtää valtion virkamiehiä koskevat muutoksenhakuasiat hallinto-oikeuksille, koska ne käsittelevät nykyisin myös kunnallisia viranhaltijoita koskevat muutoksenhakuasiat.[167] Mielenkiintoisen huomion voi tehdä kuitenkin hallituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 226/2009 vp), jonka mukaan muutoksenhakuasioiden määrä on noussut hallintotuomioistuimissa (jo siis 2000-luvun alussa), mikä on johtunut muun muassa siitä, että niiden ratkaistaviksi on siirretty uusia asioita ja sen seurauksena myös käsittelyajat ovat paikoin pidentyneet.[168] Luonnollisesti hallinto-oikeuksien työmäärän lisääminen pidentää käsittelyaikoja, ellei resursseja lisätä samaa tahtia. Tämä ei ainakaan tehosta oikeusturvan saamista eikä täytä lain edellyttämiä vaatimuksia kiireellisestä käsittelystä. Tosin hallituksen esityksessä mainitaan, että asioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin ei merkittävästi lisäisi hallinto-oikeuksien työmäärää pienen asiamäärän vuoksi[169].

Lautakunnan asema on poikkeuksellinen, koska virkamieslaissa virkamieslautakunta on säädetty muutoksenhakuelimeksi, mutta se ei ole tuomioistuin, eikä sen menettelyssä sovelleta hallintolainkäyttölakia. Hallituksen mielestä virkamiesten oikeusturva edellyttää virkamiesasioiden käsittelyn kehittämistä entistä enemmän hallintolainkäytön menettelytapojen suuntaan. Virkamiesasioissa pyydetään silloin tällöin suullista käsittelyä, jonka järjestäminen saattaa olla tarpeen asian selvittämiseksi. Virkamieslautakunnalla on hallinto-oikeuksiin verrattuna heikommat edellytykset järjestää suullisia käsittelyjä, lisäksi suullisen käsittelyn järjestäminen on virkamieslaissa puutteellisesti säännelty. Tästä aiheutuu käytännön ongelmia muun muassa silloin, kun on tarve kutsua todistaja ja muita kuultavia.[170]

[166] HE 61/2011 vp, s. 6.
[167] HE 61/2011 vp, s. 6.
[168] HE 226/2009 vp, s.4.
[169] HE 61/2911 vp., s. 13.
[170] HE 61/2011 vp, s. 6.

Valtion virkamiesten kannalta merkittävänä epäkohtana voidaan pitää lisäksi sitä, ettei virkamieslautakunta voi velvoittaa hävinnyttä osapuolta maksamaan vastapuolen kuluja. Virkamieslautakunnassa asian käsittely voi tapahtua suullisine käsittelyineen yhtä laajana kuin hallinto-oikeudessa tai käräjäoikeudessa, jolloin kulut (mukaan lukien asiamiesten käyttäminen) saattavat nousta jopa tuhansiin euroihin. Virkamieslautakunnan käsittelyn yhteydessä aiheutuneita kuluja ei voida velvoittaa maksettavaksi korkeimmassa hallinto-oikeudessakaan, joten ne jäävät aina osapuolen vahingoksi. Virkamiesasioiden siirtäminen hallintotuomioistuimiin ratkaisisi edellä mainitut menettelyyn liittyvät ongelmat, koska hallintolainkäyttölaissa on säännökset suullisen käsittelyn järjestämisestä ja oikeudenkäyntikuluista.[171]

Jos HE 61/2011 vp mukainen lakimuutos tulee voimaan vuonna 2012, kuten on tarkoitus, vaikuttaa se merkittävästi myös hallintotuomioistuimiin. Hallintovalituksen asema on valmiiksi suuri ja vahva hallintolainkäytössä, joten sinällään ei ole yllättävää, että samaan käytäntöön siirryttäisiin myös virkamiesoikeudessa vaikkakin oikaisuvaatimus ja virkamieslautakunta ovat pitäneet pintansa vuoden 1988 virkamieslaista lähtien.

Hallintovalituksesta tulisi näin pääasiallinen muutoksenhakukeino, jolloin hallintolain ja hallintolainkäyttölain säännökset hallintovalituksen tekemisestä ovat tärkeässä asemassa. Kuitenkin oikeusministeriön työryhmämietinnössä OM 4/2011 ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Se korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole muuttaa keskeisiä hallinto-prosessin periaatteita. Mietinnössä ehdotetaan, että päätöksen tehneellä viranomaisella olisi oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu, jos valituksen tekeminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Koska valtion virkamieslaki on erityislaki, voidaan siinä säätää poikkeus tästä viranomaisen valitusoikeudesta, mutta en näe sille syytä, koska nykylainsäädännönkin mukaan viranomaisella on valitusoikeus oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä. Uudessa laissa yhdenmukaistettaisiin suullisen käsittelyn soveltamiskäytäntöä, samoin oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuutta koskevia säännöksiä täsmennettäisiin ja korvausvelvollisuutta laajennettaisiin nykyisestä.[172]

[171] HE 181/2010 vp, s. 6-7.
[172] OM 4/2011, s. 15-16.

Merkittävästi tämä uuden lain säätäminen ja hallintolainkäyttölain kumoaminen ei vaikuttaisi virkamiesoikeudellisten asioiden muutoksenhakuun, ainoastaan selkeyttämällä menettelysäännöksiä. Koska hallintolainkäyttölakiin tehtäisiin useita muutoksia, on selkeämpää säätää uusi laki, samalla lain nimike muuttuisi nykyistä selkeämmäksi.

6 MUUT REPRESSIIVISET OIKEUSSUOJAKEINOT

6.1 Ylimääräinen muutoksenhaku

Valitus on varsinainen muutoksenhakukeino hallinnossa, joten ylimääräinen muutoksenhaku on poikkeuksellinen keino saada oikeussuojaa. Se ei ole vaihtoehtoinen muutoksenhakukeino hallintovalituksen kanssa. Ylimääräiset muutoksenhakukeinot täydentävät varsinasta muutoksenhakujärjestelmää, mutta niihin ei kovin usein turvauduta, joten ylimääräinen muutoksenhaku ei ole kovinkaan suuressa asemassa käsiteltäessä virkamiehen irtisanomista tai virkasuhteen purkamista. Lähtökohta on kuitenkin se, että oikeusturvaa on saatava silloinkin, kun varsinaiset muutoksenhakukeinot eivät riitä sitä takaamaan. Oikeusvarmuus edellyttää kuitenkin, että ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja voidaan käyttää vain erittäin tärkeistä syistä.[173]

Vain lainvoiman saavuttaneeseen hallintopäätökseen voidaan hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhaulla, kun säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja ei voida enää käyttää, tai niiden käyttö on kielletty. Ne päätökset, joihin ei määräaikaan mennessä ole haettu muutosta, ovat lainvoimaisia, samoin kuin ne päätökset, jotka ovat muutoksenhaun jälkeen saaneet lainvoiman. Päätös tulee lainvoimaiseksi myös valituskiellon takia.[174] Virkamiehen kohdalla ylimääräisen muutoksenhaun käyttö voi tulla kyseeseen, kun korkeimman hallinto-oikeuden antama hallintopäätös on tullut lainvoimaiseksi.

Päätösten lainvoimaisuudella on useita merkityksiä hallinnossa, sillä turvataan hallintopäätöksellä järjestettyjen oikeussuhteiden pysyvyyttä, hallintotoiminnan ennustettavuutta sekä julkista luotettavuutta. Lainvoimaisuus ei silti ylitä asianosaisen oikeussuojan tarvetta, jos päätöksessä on ilmeinen tai selvä virhe. Ylimääräisellä muutoksenhaulla nämä virheet voidaan korjata. Asianosaisen on mahdollista laittaa hakemuksella vireille HLL 11 luvussa säädetyt prosessuaalinen kantelu, purku tai menetetyn määräajan palauttaminen.[175] Päätöksen kumoamisen ja purkamisen edellytykset ovat kuitenkin tiukemmat kuin valitettaessa ja muutoksenhakijan on myös osoitettava, että oikeudellinen virhe on voinut olennaisesti vaikuttaa päätöksen sisältöön.[176]

[173] Bruun ym.1995, s. 295; OM 4/2011, s. 54.
[174] Bruun ym. 1995, s. 295.
[175] Tarukannel-Jukarainen 1999, s. 317.
[176] Koskinen-Kulla 2009, s. 342.

6.1.1 Prosessuaalinen kantelu

Prosessuaalinen kantelu on erotettava vapaamuotoisesta hallintokantelusta, ja se on myös sidottu tiukempiin edellytyksiin. *Prosessuaalisen kantelun* perusteita ovat asianosaisen kuulemisen laiminlyönti, joka loukkaa hänen oikeuttaa, olennaiset menettelyvirheet asian käsittelyssä sekä epäselvyys tai puutteellisuus päätöksessä, minkä johdosta ei käy ilmi, miten asia on ratkaistu. Päätös voi tällöin sisältää esimerkiksi olennaisia ristiriitoja.[177]

Oikeutettu kantelun tekemiseen on asianosainen. Myös viranomainen, jonka toimialaan asia kuuluu, voi tehdä kantelun. On kuitenkin harvinaista, että viranomainen esittäisi tätä kautta päätöksen poistamista. HLL 59 §:n ja 67 §:n mukaan päätös voidaan näillä edellytyksillä poistaa kokonaan tai osittain. Jos asia on tarpeen käsitellä uudestaan, se palautetaan asian ratkaisseelle viranomaiselle. Päätöksen välitön oikaisu on myös mahdollista kantelun johdosta.[178]

Kanteluperusteista kuulemisen laiminlyönnille on annettu eniten painoarvoa, ja laiminlyönnin takia päätöksen poistamisen aiheuttaa jo se, että päätös loukkaa asianosaisen oikeutta. Päätös on näin ollen ollut asianosaiselle vastainen. Kuulemisvirheen ei edellytetä vaikuttaneen päätökseen olennaisesti, toisin kuin asian käsittelyssä tapahtuneen menettelyvirheen edellytetään, ennen kuin päätös on mahdollista poistaa. Näitä menettelyvirheitä voivat olla esimerkiksi esteellisyyssäännösten rikkominen, viranomaisen toimivaltavirhe ja ehdottomien menettelyn edellytysten puuttuminen. Kolmantena kanteluperusteena olevalla päätöksen epäselvyydellä tarkoitetaan päätöslauselman sisältövaatimusten rikkomista, ei päätöksen puutteellista perustelemista. Kantelut, jotka on tehty tämän perusteen nojalla, ovat todella harvinaisia.[179]

Kanteluviranomaiselle jää HLL 59 §.n mukaan oikeusharkintaa poistetaanko päätös vai ei. Kyse ei ole siis vapaasta harkinnasta. Viranomainen perustaa harkinnan kokonaisarvioon, johon vaikuttaa esimerkiksi asianosaisen ja viranomaisen toiminnan arviointi sekä onko hakijan käytettävissä jokin muu oikeussuojakeino.[180]

[177] Tarukannel-Jukarainen 1999, s. 318-319.
[178] Tarukannel-Jukarainen 1999, s. 319; Mäenpää 2003, s. 491.
[179] Tarukannel-Jukarainen 1999, s. 319-320.
[180] Tarukannel-Jukarainen 1999, s. 320.

Virkamiehen on tehtävä kantelu valitusviranomaiselle (yleensä hallinto-oikeudelle) kuuden kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta, jos kuuleminen on laiminlyöty. Tiedoksiannon on tullut tapahtua todisteellisesti, jotta määräaika kantelun tekemiseen voidaan selvittää luotettavasti. Muun menettelyvirheen osalta kuuden kuukauden määräajan alkaminen lasketaan päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Päätöksen epäselvyyden tai puutteellisuuden ollessa kantelun perusteena määräaikaa kantelun tekemiselle ei ole.[181]

6.1.2 Päätöksen purkaminen

Lainvoimaisen *päätöksen purkaminen* voidaan HLL 63 §:n mukaan suorittaa kolmen eri purkuperusteen nojalla, joita ovat ensinnäkin asiassa tapahtunut olennainen menettelyvirhe, toiseksi ilmeisen väärä lain soveltaminen päätöksen perusteena tai kolmanneksi uuden selvityksen ilmaantuminen, jonka esittämättä jättäminen ei johdu hakijasta. Virheellisen hallintopäätöksen purkamiseen on oltava riittävä intressi edellyttäen, että päätös olennaisesti loukkaa virkamiehen oikeutta tai julkinen etu vaatii purkamista. Purkuintressiin vaikuttaa myös se, onko hallintopäätös päätöksen kohteena olevan henkilön kannalta myönteinen, velvoittava vai kielteinen. Kaikki purkuperusteet edellyttävät olennaista vaikutusta päätökseen, minkä arviointi on tapauskohtaista.[182]

Menettelyvirheenä pidetään hallinto- tai hallintolainkäyttömenettelyssä tapahtunutta virhettä, kuten kuulemisvirhe tai asian selvittämiseen liittyvää virhettä. Vääränä lain soveltamisena puolestaan pidetään esimerkiksi päätöksen tekemistä väärän säännöksen nojalla tai viranomaiselta puuttunutta toimivaltaa ratkaista asia. Uudella selvityksellä ei välttämättä tarkoiteta ennestään tuntematonta, vaan sellaista selvitystä, jota ei ole päätöstä tehtäessä otettu tai voitu ottaa huomioon. Esimerkiksi oikeudellisen tulkinnan muuttuminen ei täytä uuden selvityksen määritelmäkriteerejä.[183]

Asianosaisen virkamiehen tai päätöksen tehneen viranomaisen on haettava purkua KHO:lta viiden vuoden kuluessa päätöksen tultua lainvoimaiseksi (HLL 64 §). Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on myös mahdollisuus esittää päätöksen pur-

[181] Tarukannel-Jukarainen 1999, s. 321.
[182] Tarukannel-Jukarainen 1999, s. 329-331; Mäenpää 2003, s. 492-495.
[183] Tarukannel-Jukarainen 1999, s. 329-331; Mäenpää 2003, s. 492-495.

kua, samoin tasa-arvovaltuutetulla, mikäli päätös koskee tämän toimialaa. Hallintovalitus ja kantelu ovat ensisijaisia oikeussuojakeinoja purkuun nähden. Purkua ei saa näin ollen hakea, jos päätöksestä voidaan tehdä samalla perusteella perustevalitus tai kantelu.[184]

6.1.3 Menetetyn määräajan palauttaminen

Oikaisuvaatimuksen tai valituksen teolle säädetyn määräajan umpeutumisen jälkeen asiaan ei voida enää hakea muutosta eikä siitä valittaa muutoin kuin KHO:n tekemän *menetetyn määräajan palauttamisen* jälkeen. Kyseessä ei siis ole muutoksenhaku lainvoimaiseen päätökseen eikä säännös menetetyn määräajan palauttamisesta koske ylimääräistä muutoksenhakua koskevia määräaikoja. Määräajan palauttamista sovelletaan, jos normaalin prosessuaalisen määräajan noudattamiseen on ollut jokin laillinen este tai muu painava syy (esim. virheelliset menettelyneuvot tai viranomaisen viivyttely).[185]

Jos virkamiehellä on muutoksenhakuoikeus päätökseen, hänellä on vuosi aikaa säädetyn muutoksenhakumääräajan päättymisestä hakea määräajan palauttamista. Erityisen painavista syistä se on mahdollista palauttaa myöhemminkin HLL 62 §:n mukaan.[186] Virkamiehen on osoitettava, että palauttamisperuste menetetylle määräajalle on olemassa. Jos hän perustelee hakemuksen laillisella esteellä, silloin hakemus on tehtävä KHO:lle vain 30 päivän kuluessa esteen lakkaamisesta. Kun määräaika palautetaan, yleensä samalla määrätään uusi määräaika, jonka aikana valitus, hakemus tai jokin muu toimenpide on tehtävä. KHO voi myös palauttaa asian välittömästi asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi.[187]

6.2 Hallintokantelu

Hallintolainkäyttölain 58 §:n mukaan on myös mahdollista tehdä *hallintokantelu*, jos viranomainen on menetellyt lainvastaisesti tai virheellisesti, laiminlyönyt virkatehtäviä tai on jättänyt toimimatta niin kuin olisi pitänyt. Jos virkamies ei voi valittaa häntä koskevasta päätöksestä valituskiellon tai toiminnan luonteen vuoksi, hän voi myös silloin tehdä hallintokante-

[184] Bruun ym.1995, s. 295.
[185] Tarukannel-Jukarainen 1999, s. 323.
[186] Mäenpää 2003, s. 496 -497.
[187] Laakso ym. 2006, s. 514-515; Mäenpää 2011b, s. 242.

lun. Kantelu voidaan tehdä viranomaisen toimintaa valvovalle hallintoviranomaiselle tai lainvalvontaviranomaiselle eli eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille.[188] Viranomaisen hyvän hallintotavan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten noudattamisen arviointi kuuluvat kanteluviranomaiselle. Tämä tutkimisvalta sisältää vain menettelyn ja toiminnan laillisuuden arvioinnin.[189]

Oikeutta tehdä kantelu on pidetty lähinnä tavanomaiseen oikeuteen perustuvana kaikille kuuluvana oikeutena, mutta nykyään tämä oikeus voidaan liittää PL 21 §:ään hyvän hallinnon takeena. Kantelun perusteena voidaan vedota oikeudellisten näkökohtien lisäksi tarkoituksenmukaisuuteen. Hallintokantelu käsitellään hallintomenettelyssä, mutta hallintolain välitöntä soveltamista käsittelyyn on rajoitettu sekä kanteluviranomaisen menettelyllistä harkintavaltaa on väljennetty.[190] Käsittelyssä ei noudateta hallintolakia, jos kantelu on tehty oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille[191].

Koska kantelu ei ole muutoksenhakukeino, sen vaikutukset eivät ylety välittömästi virkamiestä koskevan virheellisen päätöksen muuttamiseen eivätkä kumoamiseen kanteluviranomaisen toimesta. Valvova viranomainen voi vain antaa virheellisestä menettelystä huomautuksen. Huomautuksen seurauksena päätöksen tehnyt ja virheellisesti toiminut viranomainen saattaa korjata virkamiestä koskevan päätöksensä, joten kantelun vaikutus voi olla välillinen. Kanteluun on annettava kirjallinen päätös, se on perusteltava riittävästi sekä annettava tiedoksi päätöksen kohteelle ja yleensä myös kantelijalle. Kanteluviranomaisen antamasta päätöksestä virkamies ei kuitenkaan voi tehdä jatkovalitusta.[192]

Kantelun kohdetta on kuultava selvityksistä erityisesti silloin, kun henkilö on tehnyt kantelun omassa asiassaan tai kun kantelulla on muutoin erityinen merkitys oikeussuojakeinona. Kanteluviranomaisen velvollisuus on huolehtia asian riittävästä selvittämisestä ennen päätöstä. Vaikka kantelun etuna onkin se, ettei sen teossa vaadita tiukkoja muotoseikkoja eikä sen tekoa ole sidottu ehdottomiin määräaikoihin, on niistä säädetty HLL 60 §:ssä näin: kantelu on tehtävä kuulemisvirheen takia kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kantelija sai tiedon päätöksestä ja olennaisen menettelyvirheen perusteella samassa ajassa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Kokonaisuudessaan määräajoissa kuitenkin otettava huomioon yksi rajoitus: yli viisi

[188] Koskinen-Kulla 2009, s. 349.
[189] Mäenpää 2003, s. 442.
[190] Kulla 2008, s. 299.
[191] Mäenpää 2011b, s. 245.
[192] Koskinen-Kulla 2009, s. 349; Mäenpää 2011b, s. 245.

vuotta vanhaa asiaa koskevaa kantelua oikeusasiamies eikä oikeuskansleri ota tutkittavaksi ilman erityistä syytä.[193]

Internetissä on julkaistu oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tekemiä päätöksiä, joilla on oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Näiden päätösten joukosta en tutkiessani löytänyt yhtään päätöstä, joka olisi koskenut virkamiehen irtisanomista tai virkasuhteen purkamista. Asiat, jotka koskivat virkamiestä, liittyivät mm. virkaan nimittämiseen, määräaikaisiin virkasuhteisiin sekä virantoimituksesta pidättämiseen ilman virkamiehen irtisanomista. Lukuisat tehdyt päätökset koskivat hyvää hallintoa, kuten kuulemista ja päätöksenteon kestoa. Hallintokantelua ei siis voi pitää virkamiehen kannalta juuri lainkaan olennaisena oikeusturvakeinona irtisanomis- ja purkamispäätöksissä. Lähinnä keinona, jolla virkamies voi halutessaan kiinnittää valvovan viranomaisen huomion epäkohtiin, mutta keinona, jolla virkamies ei ole nähnyt olevan painoarvoa näinkin isoissa kuin irtisanomis- ja purkamispäätöksissä. Mahdolliset epäkohdat ja virheelliset päätösmenettelyt ovat tulleet päätöksen tehneen viranomaisen tietoon oikaisumenettelyssä tai hallintovalituksen yhteydessä.

6.3 Ylimääräisen muutoksenhaun sääntelyn uudistus

Oikeusministeriön 6.2.2008 asettama prosessityöryhmä on mietinnössään (OM 4/2011) ehdottanut säädettäväksi lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Se korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin, tarkoituksena ei ole kuitenkaan muuttaa keskeisiä hallinto-prosessin periaatteita. Esityksessä ehdotetaan muiden uudistusten lisäksi, että ylimääräistä muutoksenhakua koskevaa sääntelyä uudistettaisiin nykyisestä.[194]

Esityksen mukaan kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona luovuttaisiin ja kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin. Tämä merkitsisi sitä, että hallinto-oikeudet eivät enää tämän lain mukaan olisi toimivaltaisia käsittelemään ylimääräistä muutoksenhakua. Jos hallintolain tai muun lain nojalla on mahdollista hakea lainvoimaisen hallintopäätöksen korjaamista, purkua ei saisi silloin hakea enää samassa asiassa. Myös purun käyt-

[193] Kulla 2008, s. 299; Mäenpää 2003, s. 441.
[194] OM 4/2001, s. 15.

töedellytyksiä supistettaisiin näissä tilanteissa niin, että purun hakeminen olisi mahdollista pääsääntöisesti vain kerran.[195]

Menetetyn määräajan palauttamisen asemasta uudessa laissa säädettäisiin uuden määräajan myöntämisestä ja sen myöntämisen perusteet olisivat menetetyn määräajan palauttamisen perusteita suppeammat. Ehdotuksen mukaan uusi määräaika voitaisiin myöntää ensisijaisesti muutoksenhakumenettelyn käynnistämiseksi hallintotuomioistuimessa tai tätä aikaisemmin oikaisuvaatimuksen esittämiseksi. Oikeussuojakeinon käyttämiseksi hakemus olisi tehtävä joko 30 päivän kuluessa laillisen esteen päättymisestä tai muutoin viimeistään kolmen kuukauden kuluessa alkuperäisen määräajan päättymisestä. Viimeksi mainittu määräaika olisi siis lyhyempi kuin nykyinen yhden vuoden määräaika.[196]

[195] OM 4/2011, s. 64.
[196] OM 4/2011, s. 64.

7 OIKEUS HYVITYKSEEN JA VAHINGONKORVAUKSEEN

7.1 Oikeus hyvitykseen erityissäännösten perusteella

Valtion virkamieslain 11 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta kohdella palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti. Niinpä virkamiehellä on oikeus saada hyvitystä yhdenvertaisuuslain (20.1.2004/21) 9 §:n ja 16 §:n mukaisin edellytyksin työnantajalta niissä tapauksissa, kun häntä on syrjitty työelämässä. Jotta hyvitystä voi vaatia, työnantajan on tullut rikkoa yhdenvertaisuuslain 6 §:n kieltoa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lain 8 §:n mukaan ”ketään ei saa asettaa epäedulliseen asemaan tai kohdella siten, että häneen kohdistuu kielteisiä seurauksia, koska hän on valittanut tai ryhtynyt toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden turvaamiseksi”.[197]

Hyvityksen suuruudessa on huomioitava mm. syrjinnän laatu, laajuus ja kesto. Hyvitys voi olla enintään 15 000 € ja tämä enimmäismäärä on mahdollista ylittää erityisistä syistä, mikäli ylittäminen on olosuhteet huomioon ottaen perusteltua. Toisaalta, jos olosuhteet huomioiden pidetään kohtuullisena, hyvitys voidaan jättää kokonaan tuomitsematta. Virkamies voi vaatia hyvitystä kanteella työnantajan kotipaikan tuomioistuimessa, jos työnantaja kieltäytyy maksamasta hyvitystä. Kanteen nostamisen on tapahduttava kahden vuoden kuluessa syrjinnän kiellon rikkomisesta. Koska hyvitys on korvausta syrjinnän aiheuttamasta loukkauksesta eli aineettomasta vahingosta, virkamies voi vaatia korvausta kärsimästään taloudellisesta vahingosta vahingonkorvauslain nojalla.[198]

VirkamL 11 § oikeuttaa syrjinnän kohteeksi joutuneen virkamiehen myös tasa-arvolain (8.8.1986/609) 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuun hyvitykseen, jos työnantaja on rikkonut 8 §:n syrjintäkieltoa työelämässä. Työnantaja on tällöin velvollinen maksamaan hyvityksenä loukkauksen laadun mukaan vähintään 3240 € sukupuoleen perustuvan syrjinnän johdosta (työhönottotilanteessa hyvityksen suuruus voi olla enintään 16 210 €). Virkamiehen on vaadittava hyvitystä kanteella työnantajan kotipaikan käräjäoikeudessa. Aikaa kanteen nostamiselle on kaksi vuotta syrjinnän kiellon rikkomisesta ja irtisanomistapauksissa tämä aika alkaa kulua työsuhteen päätyttyä irtisanomisajan jälkeen. Hyvityksellä korvataan syrjinnän aiheuttamaa

[197] Koskinen-Kulla 2009, s. 350.
[198] Koskinen-Kulla 2009, s. 350-351; Ahtela ym. 2006, s. 357-358.

aineetonta vahinkoa, joka on aiheutunut esimerkiksi loukkauksesta, kärsimyksestä tai nöyryytyksestä. Taloudellisista vahingoista virkamies voi vaatia erikseen korvausta vahingonkorvauslain nojalla.[199]

Hyvitykseen virkamies on oikeutettu myös irtisanomistilanteessa tietyin edellytyksin. Laissa valtion yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1.7.1988/651) 15 a §:ssä säädetään virkamiehen oikeudesta hyvitykseen työnantajalta, jos yhteistoimintalain piiriin kuuluva asia on tahallisesti tai ilmeisestä huolimattomuudesta ratkaistu valtion yhteistoimintalain vastaisesti ja asian yhteydessä virkamies on irtisanottu. Suuruudeltaan hyvitys voi olla enintään 20 kuukauden palkka ja hyvitystä määritettäessä on huomioitava yhteistoimintavelvoitteiden laiminlyönnin aste, työnantajan olosuhteet yleensä sekä samoista toimenpiteistä johtuva muu korvausvelvollisuus. Jos laiminlyönnin voidaan katsoa olosuhteet huomioon ottaen olevan vähäinen, voidaan hyvitys jättää tuomitsematta. Virkamiehen tulee nostaa kanne vuoden sisällä oikeuden syntymisestä muuten oikeus hyvitykseen raukeaa.[200]

Valtion yhteistoimintalain 7 §:n 4 kohdan mukaan yhteistoimintamenettelynpiiriin kuuluvat hallinnollisista, tuotannollisista ja taloudellisista syistä toimeenpantavat irtisanomiset. Ennen irtisanomispäätöksen tekemistä viranomaisen on neuvoteltava valmisteilla olevan irtisanomisen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehdoista niiden virkamiesten kanssa, joita asia koskee, tai heidän edustajansa kanssa. Viranomaisen on tehtävä asiassa kirjallinen neuvotteluesitys, jollei asiasta ole yhteistoimintamenettelyssä toisin sovittu, vähintään kolme päivää ennen neuvottelujen alkamista (8 a §). Esityksessä on oltava yksilöidyt tiedot siitä, mitä asioita neuvotteluissa käsitellään.

Mikäli neuvoteltava toimenpide johtaa yhden tai useamman virkamiehen irtisanomiseen, viraston ei katsota täyttäneen neuvotteluvelvoitettaan, ennen kuin asiasta on päästy sopimukseen lain mukaisessa yhteistoimintamenettelyssä tai neuvottelujen alkamisesta on kulunut vähintään seitsemän päivää (9.2 §). Jos neuvottelut koskevat virastojen yhdistämisen vuoksi toimeenpantavia irtisanomisia, ei viraston katsota täyttäneen neuvotteluvelvoitettaan, ennen kuin asiasta on päästy yksimielisyyteen tai kaksi kuukautta on kulunut siitä, kun neuvotteluesitys on tehty henkilöstön edustajille[201].

[199] Koskinen-Kulla 2009, s. 351; Ahtela ym. 2006, s. 337 ja s. 352.
[200] Bruun ym. 1995, s. 276.
[201] Bruun ym. 1995, s. 268.

7.2 Oikeus vahingonkorvaukseen

Julkista valtaa käytetään, kun valtion virkamies irtisanotaan tai kun virkasuhde puretaan. Virkamiehellä voi olla vahingonkorvauslain (31.5.1974/412, VahL) 5:1§:n mukaan mahdollisuus korvaukseen taloudellisesta vahingosta, joka on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä, vaikkei taloudellinen vahinko olisi yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon. Saman lain 3:2§:n mukaisesti julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Julkisen vallan käyttöön liittyvä vastuu on normaaliin tapaan tuottamusperusteista, mutta lisäksi korvausvelvollisuuden syntyminen edellyttää VahL 3:2.2:n mukaan sitä, että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Tämä säännös on nimetty standardisäännökseksi.[202]

Vahingonkärsijää koskevasta muutoksenhakuvaatimuksesta säädetään VahL 3:4:ssä. Kun korvausvaatimuksen kohteena on sellainen viranomaisen ratkaisu, johon vahingonkärsijällä on ollut mahdollisuus hakea muutosta, tulee tämä säännös silloin sovellettavaksi. Ilman pätevää syytä muutoksen hakematta jättäminen johtaa siihen, että vahingonkärsijä ei saa korvausta vahingolta siltä osin kuin vahinko olisi voitu muutoksenhaulla välttää. Muut oikeusturvakeinot ovat kuitenkin ensisijaisia vahingonkorvaukseen nähden, joten oikeudenmenetys tulisi ensisijaisesti korjata muutoksenhaun kautta.[203] Jos virkamiehen virkasuhteen irtisanominen on tehty laittomin perustein, virkamies saa virkansa takaisin sekä irtisanomisen aikana menettämänsä palkkatulot.

[202] Hemmo 2002, s. 63-64.
[203] Hemmo 2002, s. 66.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän pro gradu - työn tarkoituksena oli tarkastella hallinnon jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja ja niiden tehokkuutta virkasuhteen päättämistilanteissa aina virheen korjaamisesta ylimääräisiin muutoksenhalukeinoihin asti. Tavoitteena oli myös tuoda esille lainsäädännössä jo tapahtuneita ja mahdollisesti vielä tapahtuvia muutoksia, ja pohtia miten ne vaikuttavat virkamiehen käytettävissä oleviin keinoihin hakea muutosta saamaansa virkasuhteen päättämistä koskevaan hallintopäätökseen.

Oikeusturvan perussääntely on toteutettu perustuslain 21 §:ssä, jota täydentää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artikla. Oikeusturvan toteutumisen edellytyksenä on selkeä lainsäädäntö, moitteeton säädösten valmistelu ja niiden soveltaminen. Myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaan ja menettelyyn ulottuvia säännöksiä on huomioitava erityisen tarkasti perusoikeussäännösten lisäksi. Oikeusturva liittyy olennaisesti perusoikeuksien toteutumiseen. Oikeusturva ymmärretään yleensä oikeudelliseksi turvallisuudeksi, varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin ja yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. Lähtökohtana oikeusturvalle on meidän oikeusjärjestyksessämme ollut yleensä lainalaisuusperiaate, kaiken vallan sitominen lakiin ja lakien noudattaminen.

Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaisesti velvollisuus turvata oikeusturvan toteutuminen. Julkisen vallan (lähinnä lainsäätäjän ja oikeushallinnon) on huolehdittava oikeusturvan tosiasiallisesta saatavuudesta ja oikeusturvamenettelyjen helppokäyttöisyydestä.

Valtion virkamiehen ensimmäisenä repressiivisenä oikeusturvakeinona on pyytää viranomaista korjaamaan sen tekemä päätös asia-, menettely- tai kirjoitusvirheen osalta. Viranomaisen itseoikaisun osalta toin esille viranomaisen toimivallan laajentumisen uuden lakimuutoksen vuoksi (581/2010) ja näin virheiden korjaamisen painopisteen vahvistuminen viranomaisen itseoikaisussa. On loogista, nopeampaa ja resursseja säästävää saada päätöksenteossa tapahtuneet virheet korjattua viranomaisessa ilman, että päätöksestä tarvitsee tehdä valitusta hallintotuomioistuimeen. Näin hallintotuomioistuimia ei rasiteta tällaisten virheiden käsittelyllä ja oikeussuojan saaminen tehostuu.

Viranomaisten suorittamaa itseoikaisua ja tarvetta tehdä hallintovalituksia puoltaa jo hallinnon oikeussuojajärjestelmä, joka on rakentunut sen lähtökohdan varaan, että hallintopäätökset

tulevat oikeiksi niin varhain kuin mahdollista. Viranomaiset tekevät lukuisia päätöksiä ja korjaavat niitä ja osallistuvat siten jälkikäteisen oikeusturvan toteuttamiseen, ja siksi on tärkeää, että viranomaistoiminnan sääntely on tarkkaa ja laaja-alaista. Tarkka menettelysäännösten noudattaminen päätöksenteossa vähentää virheiden mahdollisuutta, mutta on otettava huomioon, ettei virheellinen päätös johdu aina viranomaisen toiminnasta, vaan esimerkiksi asianosaisen vilpillisestä toiminnasta tai laiminlyönnistä.

Mielestäni asia-, menettely- ja kirjoitusvirheen korjaamisen mahdollisuus on turvattu nykylainsäädännössä hyvin. Menettelystä on pyritty tekemään joustava; korjaamismenettelyn voi panna vireille viranomainen itse tai asianosainen. Tällaisen virheen korjaamismenettelyn painoarvo virkamiehen virkasuhteen irtisanomis- tai purkamispäätösten osalta on kuitenkin aika vähäinen. Kuten tutkimuksessani tuli ilmi, yleensä näiden päätösten osalta virkamies vaatii oikaisua irtisanomisen perusteiden osalta, jolloin virheen korjaamisella ei ole merkitystä. Ehkä olennaisin virhe, johon olisi hyötyä virheen korjaamisesta, on virkamiehen kuulemisen virheellinen suorittaminen tai jopa sen puuttuminen ennen päätöksentekoa. Lieneekö itseoikaisun käytön vähäisyyteen syynä se, etteivät viranomaiset kuitenkaan ryhdy mielellään tällaiseen oikaisuprosessiin sen vaativuuden takia vai eikö virkamiehillä ole riittävää tietämystä, että esimerkiksi juuri kuulemisvirheen korjaaminen voisi olla mahdollista suoraan itseoikaisun avulla?

Vielä nykyisin voimassa olevan lainsäädännön mukaan virkamiesoikeudessa ensisijaisena ja keskeisenä muutoksenhakukeinona on oikaisuvaatimus virkamieslautakunnalle. Oikaisuvaatimuksen yhteydessä kävin lyhyesti läpi, mitä virkamiehen irtisanomisella sekä virkasuhteen purkamisella tarkoitetaan selventääkseni niiden eroja. Vaikka tutkimukseni koskee nimenomaan jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja, lähtee niiden tutkiminen liikkeelle nimenomaan tilanteista, kun virkamies on irtisanottu tai virkasuhde on purettu.

Oikaisuvaatimusinstituutio on ollut ja on edelleen suuren pyörityksen ja muutosten alla. Muualla hallinnossa ja lainkäytössä oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalaa on viime vuosina tarkoin tutkittu ja laajennettu. Vuonna 2010 vireille tullut hallituksen esitys (181/2010 vp, nykyään HE 61/2011 vp) kuitenkin laittoi virkamieslainsäädännössä alulle ison muutoksen, joka on toistaiseksi lopullista päätöstä vaille. Virkamieslautakunta ja oikaisuvaatimusmenettely virkamiesasioissa halutaan lopettaa ja siirtää muutoksenhakumenettely suoraan hallinto-

oikeuksiin, jolloin muutosta haettaisiin suoraan hallintovalituksella. Vaatimuksiin virkamiesten oikeusturvan takaamisesta ja hallinnon tehokkuuden tarpeisiin vastattaisiin hallituksen käsityksen mukaan parhaiten juuri tällä normaalilla hallinto-oikeustiellä. Vaihtoehtoa on perusteltu sillä, että valitusmenettely on pääsääntöinen muutoksenhakumenettely hallintoasioissa ja että hallinto-oikeuksien tuomareilla on jo valmiiksi kokemusta palvelussuhdeasioista kuntasektorilta. Tämän muutoksen voimaan tullessa hallintovalitus saisi yhä suuremman merkityksen virkamiesten muutoksenhakumenettelyssä, sen ollessa käytännössä ainoa olennaisin muutoksenhakukeino.

Suunnitelma on mielenkiintoinen, koska muualla hallinnossa oikaisuvaatimuksen käyttöalaa on laajennettu ja halutaan edelleen laajentaa (kuten toin esille luvussa 4.5 oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen hallinnossa), mutta valtion virkamiehiä koskevien päätösten muutoksenhakumenettely halutaan yhtenäistää kunnallisten viranhaltijoiden sääntelyä vastaavaksi. Virkamieslautakunta on ollut kritiikin alla ennenkin ja sen toiminta on nähty liian kalliiksi sekä intressipohjaiseksi. Lautakunnan lopettaminen toisi myös hallituksen esityksen mukaan säästöjä valtiolle.

Oikaisuvaatimusmenettelyn tarpeettomuus virkamiesoikeudessa ja siihen vaikuttava lautakunnan erikoinen asema on mielestäni perusteltu hallituksen esityksessä hyvin. Tätä yleistä hallintolainkäyttöjärjestelmästä poikkeavan järjestelmän säilyttämistä ei nähdä enää aiheelliseksi eikä perustelluksi ja virkamiesten oikeusturva edellyttää virkamiesasioiden käsittelyn kehittämistä entistä enemmän hallintolainkäytön menettelytapojen suuntaan. Muun muassa suullisen käsittelyn järjestäminen on taattu ja säännelty paremmin hallintolainkäytössä kuin virkamieslaissa. Uskon, että jos lakiehdotus menee sellaisenaan läpi ja uusi valtion virkamieslaki tulee voimaan, hallintovalitus hallinto-oikeudelle olisi tehokas ensisijainen muutoksenhalukeino. Toin esille virkamieslautakunnan käsittelemien oikaisuvaatimusten sekä KHO:n käsittelemien valitusten kohdalla sen, että tehokkain oikeusturvamuoto virkamiehelle on ensisijainen oikeusturvakeino (eli nykylainsäädännössä oikaisuvaatimus). Tästä päätellen, jos valitus hallinto-oikeudelle tulee olemaan ensisijainen oikeusturvamuoto, se olisi tehokkain keino ja tehokkaampi kuin jatkovalitus KHO:lle.

Mutta koska hallituksen esityksessä ei ole otettu kantaa oikaisuvaatimusten tai hallintovalitusten käsittelyaikoihin, epäilen, että hallinto-oikeuksissa virkamiesasioiden käsittely kestäisi pi-

dempään kuin virkamieslautakunnassa, johtuen hallinto-oikeuksien muutenkin pitkistä käsittelyajoista. Tämä menettäisi hallintovalituksen toimivuuden tehokkuutta. Toisaalta, valtion virkamieslaissa säädetty kiireellisen käsittelyn vaatimus, koskien muun muassa irtisanomis- ja purkamispäätöksiä, edellyttää, että käsittelyajat eivät saa olla pitkiä. Mutta kuinka pitkälle tällainen sääntely todellisuudessa riittää turvaamaan virkamiesten oikeusaseman?

Hallintovalituksen osalta, jota virkamieslain mukaisissa asioissa pidetään varsinaisena muutoksenhakukeinona, toin esille ensin hallintovalituksen yleisiä perusteita, jonka jälkeen syvensin näkemystä valtion virkamieslain lähtökohdista. Virkamies voi nykyään voimassa olevan valtion virkamieslain mukaan valittaa vain niistä päätöksistä, jotka on mainittu valituskelpoisiksi virkamieslaissa. Jollei toisissa laeissa toisin säädetä, ei virkamiehen valittaminen muista asioista ole mahdollista.

Hallintovalituksen tekemisen seurauksena irtisanomis- tai purkamispäätöksen täytäntöönpano lykkäytyy, jolloin esimerkiksi virkamiehen irtisanominen on toteutettavissa vasta, kun virkamiehen ei ole enää mahdollista valittaa, eli päätös on tullut lainvoimaiseksi. Näin ollen virkasuhde jatkuu useimmiten siihen asti, kunnes KHO on antanut asiassa päätöksen. Tilanne voi käsittelyn pitkittyessä olla hankala molemmille asianosapuolille, sekä virkamiehelle että viranomaiselle.

Oikeusturvan tehokkuuden kannalta olennainen seikka ei tietenkään ole se, että virkamies saa haluamansa päätöksen virkamieslautakunnan tai hallintotuomioistuimen käsittelyssä. Virkamies toki haluaa, että häntä koskeva virkasuhteen irtisanomis- tai purkamispäätös kumotaan. Pelkästään se, että hänellä on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (PL 21 §), ei riitä takaamaan hyvää jälkikäteistä oikeusturvaa.

Oikeusturvan tehokkuuden arviointiin vaikuttavat monet seikat: prosessissa on noudatettava hyvän hallinnon takeita, oikeusturva on taattava käsittelyn aikana, käsittelyajat eivät saa olla pitkiä jne. Muutoksenhakukeino on tehokas vasta sitten, kun muutoksenhaun käsittelyssä todella noudatetaan lakia ja hyvää hallintotapaa. Repressiivisiä oikeusturva keinoja käytetään, jos niihin voidaan luottaa ja niiden käyttäminen vasta todella toteuttaa oikeusturvaa, johon jokaisella on oikeus, joten kyseessä on omanlaisensa oravanpyörä.

Koska virkamiestä koskevia irtisanomis- ja purkamispäätöksiä tehdään myös lainmukaisesti kaikki edellytykset täyttäen, on virkamiehelle taattua oikeusturvaa kuitenkin saattaa asia käsittelyyn virkamieslautakuntaan ja mahdollisesti vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos hän kokee kohdanneensa vääryyttä. Prosentuaalisesti päätöksen muuttuminen enää KHO:ssa on hyvin pieni, kuten toin tutkimuksessa esille, mutta jos virkamies ei ole saanut virkamieslautakunnasta valituksensa mukaista päätöstä, voi hän tarvita, luottamuksensa hallintolainkäyttöä kohtaan, vielä toisen käsittelyn saamalleen päätökselle.

Tutkimuksen loppupuolella käsitellyt ylimääräiset muutoksenhakukeinot puolestaan täydentävät varsinaista muutoksenhakujärjestelmää, mutta niihin ei kovin usein turvauduta virkamiehen irtisanomista tai virkasuhteen purkamista koskevissa päätöksissä. Siksi en laskenut kovin paljon painoarvoa näille oikeusturvakeinoille tutkimuksessani. Lähtökohta on kuitenkin se, että oikeusturvaa on saatava silloinkin, kun varsinaiset muutoksenhakukeinot eivät riitä sitä takaamaan. Prosessuaalista kantelua, päätöksen purkamista ja menetetyn määräajan purkamista voidaan hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta, kun taas hallintokantelulla virkamies voi kiinnittää valvovan viranomaisen (oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin) huomion päätöksen teossa syntyneisiin epäkohtiin. Näiden ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttäminen virkamiehen virkasuhteen päättämisasioissa on vähäinen, mutta ei niiden asemaa ja olemassaoloa sovi kuitenkaan vähätellä. Lisäksi hallintokantelun vaikutus päätökseen on vain välillinen, koska valvova viranomainen ei voi muuttaa tai kumota tehtyä päätöstä.

Aihealueena oikeus hyvitykseen ja vahingonkorvaukseen oli tutkielman yksi haastavista osioista jo senkin takia, ettei niihin löytynyt paljon sopivaa lähdeaineistoa. Myös niiden asema on vähäinen tutkimassani aiheessa, mutta silti ko. keinot ovat olemassa ja lain sallimissa tilanteissa tarpeen tullen käytettävissä.

Yhteenvetona tutkimuksesta voidaan todeta, että valtion virkamiesten käytettävissä on paljon erilaisia jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja, mutta kaikki niistä eivät sovellu tehokkaasti irtisanomis- ja purkamistilanteisiin. Oikaisuvaatimus- ja hallintovalitus ovat ymmärrettävästi ne keskeisimmät sekä tehokkaimmat keinot. Lopputuloksena voidaan myös todeta, että virkasuhteen päättämistilanteissa valtion virkamieslautakunnassa virkamiehen oikeusturva on toteutunut lautakunnan hieman problemaattisesta asemasta huolimatta hyvin ja jää nähtäväksi virkamieslain muutoksen mahdollisesti tullessa voimaan, kuinka hallinto-oikeudet suoriutuvat tehtäväalansa laajentumisesta ja millaiseksi virkamiesten oikeusturvan konkreettinen saatavuus

muuttuisi muutoksen myötä. Toisaalta muutos toisi tasa-arvoisuutta verrattaessa kunnallisten viranhaltijoiden käytössä oleviin repressiivisiin oikeusturvakeinoihin sekä turvaisi paremmin valtion virkamiesten oikeusturvaa ainakin siltä osin, kun käsittelyssä noudatettaisiin hallinto-lainkäytön menettelytapoja. Kaikissa muutoksissa on aina hyvät ja huonot puolensa, mutta tällaisissa isoissa asioissa, kuten oikeusturvaa koskevissa muutoksissa, on monta ulottuvuutta eikä muutosten ole todellakaan suotavaa osoittautua nykyistä tilannetta huonommaksi. Perus-oikeutta oikeusturvaan ei saa riskeerata. Oma näkemykseni on, että jos hallinto-oikeuksiin siirtyvien asioiden käsittely saadaan toimimaan tehokkaasti, muutos on sitä myötä positiivi-nen ja virkamiehen käytettävissä oleva ensisijainen ja keskeisin muutoksenhakukeino (valitus) on kaikkinensa perustuslain 21 §:n vaatimuksen mukainen.