

TIE- JA VESIRAKENNUSHALLITUS
Järjestelytoimisto

VIRKAMIEHEN VASTUU
JA MUODOLLISEN ARVOVALLAN
PERUSTEET

Varatuomari Kirsti Makkonen

Rakennusmestarien johtamistaidollinen kurssi

TVH 313/65 A 5 500.5.65

VIRKAMIEHEN VASTUU
JA MUODOLLISEN ARVOVALLAN
PERUSTEET

Varatuomari Kirsti Makkonen

Rakennusmestarien johtamistaidollinen kurssi

HELSINKI 1965 -PAINOVALMISTE

Virkamiehen vastuu ja muodollisen arvovallan
perusteet

Jotta voitaisiin puhua virkamiehen vastuusta, on aiheellista aluksi, ainakin pääpiirteittäin, kosketella kysymystä, mitä yleensä käsitteillä virkamies ja virkasuhde tarkoitetaan. - Lähdekirjallisuutena tässä selostuksessa on käytetty seuraavia teoksia: K J Ståhlberg: Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa, V. Merikoski: Suomen julkisoikeuden oppikirja I ja O Rytkölä: Virkamiesoikeus.

Professori Merikoski määrittelee virkamieskäsitteen seuraavasti: "Virkamies on julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtion oleva henkilö, joka oman suostumuksensa perusteella on velvollinen hoitamaan eräitten julkisten tehtävien kokonaisuutta eli ns. virkaa". Valtion lisäksi on myöskin ns. itsehallintoyhdyskunnilla, kuten kunnilla ja seurakunnilla omat virkamiehensä, mutta valtion palveluksessa on suurin osa virkamiehistä. Tässä käsitellään nimenomaan valtion virkamiehiä. Valtion palveluksessa saattaa olla henkilöitä myöskin työsopimussuhteessa. Tie- ja vesirakennuslaitoksessa oli työsopimussuhteessa olevia työntekijöitä suurina työttömyysvuosina lähes 36 000. Viime vuosina on valtion virkamiehiä, varsinkin teknillistä henkilökuntaa siirtynyt virkasuhteesta työsopimussuhteeseen valtion palveluksessa. - Nämä valtion työntekijät ja toimihenkilöt eivät siis ole virkamiessuhteessa valtion, vaan heidän työsuhteensa määräytyy yksityisoikeudellisten sääntöjen mukaan. On eroitettava nämä palvelussuhteiden lajit: julkisoikeudellinen eli virkasuhde ja yksityisoikeudellinen eli työsopimussuhde.

Työsopimussuhde perustuu, kuten nimestäkin ilmenee, sopimuk-

seen, jossa sopimuspuolina ovat työntekijä ja työnantaja. Muodollisesti nämä ovat tasavertaisia sopimuskumppaneita, mutta voitaneen sanoa, etteivät he ole tasavertaisia neuvottelukumppaneina. Työntekijäin järjestöjen, jotka sopivat yleisistä työendoista työnantajain kanssa, voidaan katsoa olevan työnantajain kanssa tasavertaisia neuvottelukumppaneita. Työsopimuksessa työnantajan ja työntekijän välille syntyy henkilökohtainen oikeussuhde. Sopimus voidaan tehdä joko kirjallisesti tai suullisesti.

Virkasuhte taas syntyy valtion yksipuolisella tahdonilmaisella, säännöllisesti nimittämällä, mutta nimittäminen edellyttää virkamieheksi haluavan suostumusta. Suostumus sisältyy tavallisimmin siihen, että henkilö hakee virkaa, siis viranhakemukseen. Virkasuhteessa asianomainen henkilö joutuu julkisen yhdyskunnan palvelukseen ja hänen asemansa ja tehtävänsä ovat laeilla, asetuksilla ja hallintotoimin tarkoin määritellyt. Virkamies asettaa koko työvoimansa valtion käytettäväksi ja jotta hän voisi kokonaan omistautua tehtävilleen, täytyy valtion pitää huolta hänen toimeentulostaan, antaa hänelle taloudellista tukea (mm. palkan muodossa). Työsopimussuhteessa taas työntekijä sitoutuu sopimusta tehdessään määrättyihin, sopimuksen edellyttämiin työnsuorituksiin, joista hän saa korvausta, mm. palkkaa.

Virkamiessuhteen erikoispiirteenä on mainittava, että virkamies joutuu valtion tai sen julkisoikeudellisen yhdyskunnan, jonka palveluksessa hän on, kurinpitovallan alaisuuteen. Työsopimussuhteessa ei työnantajalla ole tällaista kurinpidollista valtaa työntekijänsä, mutta tietenkin sopimuksensa rikkooneelle tai sopimattomasti käyttäytyneelle työntekijälle aiheu-

tuu määrättyjä haitallisia seuraamuksia.

Päästäkseen valtion virkaan on henkilön omattava määrätynlaisia ominaisuuksia, joiden katsotaan olevan takeena siitä, että hän kykenee menestyksellä virkaansa hoitamaan. Kun hänellä on nämä vaadittavat ominaisuudet, sanotaan hänen olevan virkaan kelpoisen. Virkakelpoisuusehdot jakautuvat kahteen ryhmään. Toisen ryhmän muodostavat muodolliset kelpoisuusvaatimukset kuten vaatimus Suomen kansalaisuudesta, hyvästä maineesta, opinnoista ja tutkinnoista tai niihin verrattavasta pätevyydestä, kieli- taidosta, määrätystä iästä, vieläpä joissakin viroissa terveydestä. Mainittakoon, että aikaisempina vuosikymmeninä oli naisilta "pääsy kielletty" valtion virkaan, muutamia poikkeuksia lukuunottamatta (eräät alemmat virat ja eräät opettajanvirat). Vuodesta 1926 lähtien on oltu tasa-arvoisuuden pohjalla, joskin joissakin viroissa, esim. puolustuslaitoksessa, voi tulla kysymykseen vain miespuolinen viran haltija ja joissakin opettajan viroissa vain naispuolinen viran haltija. Puheenaolevista kelpoisuusvaatimuksista on yleisemmin tiedossa vaatimus opinnoista ja tutkinnoista. Tv-laitoksesta vuonna 1964 annetun asetuksen 61 §:n mukaan, vaaditaan tv-piirihallinnon rakennusmestarilta ja tiemestarilta teknillisen koulun tien- ja vesirakennuksen opintosuunnalla suoritettu loppututkinto tai talonrakennuksen opintosuunnalla suoritettu loppututkinto täydennettynä hyväksyttävällä oppimäärällä tien-, sillan ja maarakennuksessa sekä lisäksi, kuten kaikkiin muhinkin virkoihin yleensä, että asianomainen on aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut omaavansa sellaisen taidon ja kyvyn, jota viran tai toimen menestyksellinen hoitaminen edellyttää. Tiemestarilla tulee olla autonkuljetuslupa, ellei tvh päättä toisin. - Paitsi muodollisia kelpoisuus-

vaatimuksia, jotka sisältävät pyrkijälle asetettavat täsmällisesti määrätyt minimivaatimukset, on henkilön oltava kulloinkin kysymyksessä olevaan virkaan sopiva. Sopivaisuutta arvosteltaessa jää nimittävälle viranomaiselle harkintavaltaa.

II Virkasuhteesta johtuu virkamiehelle sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Oikeuksistaan ovat virkamiehet yleensä melko tarkoin selvillä, mutta velvollisuudet jäänevät epämääräisemmiksi. Tosin tunnollinen virkamies jo sinänsä "tuntee tunnossansa", mitä hänen velvollisuuksiinsa kuuluu, mutta valtion, siis "isännän", kannalta katsottuna on tärkeätä määritellä tarkoin virkamiehen velvollisuudet sekä myöskin millä keinoin velvollisuuksien täyttämistä voidaan tehostaa. - Virkamiehen velvollisuudet valtiota kohtaan ovat kaikille virkamiehille samat, kun sensijaan oikeudet riippuvat huomattavassa määrin siitä, minkälainen asianomaisen virkasuhde valtioon on, nimittäin, onko hän vakinainen viran tai toimen haltija, ylimääräinen toimenhaltija tai tilapäinen toimihenkilö. Laadun perusteellahan virkamiehet edellä mainitun tavoin jaetaan, kaikki ovat kuitenkin virkamiehiä. - Kun edellä puhuttiin esim. pätevyysvaatimuksista, tarkoitetaan sillä vakinaisen viran pätevyysvaatimuksia. Kuitenkin kelpoisuusehdot ylimääräisiin toimiin, ellei nimenomaan ole toisin säädetty, ovat nykyisin samat kuin vakinaisiin virkoihin tai toimiin. Tästä säädetään valtion ylimääräisistä toimenhaltijoista ja tilapäisistä toimihenkilöistä vuonna 1949 annetun asetuksen 3 §:ssä. Periaatteessa myös väliaikaisilta haltijoilta ja viransijaisilta sekä myöskin tilapäisiltä toimihenkilöiltä olisi vaadittava sama pätevyys kuin vakinaisilta, mutta pätevien henkilöiden puuttuessa on käytännössä tästä säännöstä usein poikettava.

Mitkä ovat virkamiehen velvollisuudet? Virkamiehen vastuu kytkeytyy kysymykseen virkamiehen velvollisuuksista. Ellei virkamies toimi virkavelvollisuuksiensa mukaisesti, joutuu hän eräitten haitallisten seuraamusten alaiseksi. Hallitusmuodon 92 §:ssä on yleinen sääntö, jonka mukaan "kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava".

Tärkein virkasuhteesta virkamiehelle johtuva velvollisuus on virantoimitusvelvollisuus eli virkatehtävien hoitaminen. Laeilla, asetuksilla ja virkaohjesäännöillä on määrätty, mitä tehtäviä virkaan kulloinkin kuuluu. Tietyissä rajoissa voidaan tehtävien piiriä muutellakin viran silti muuttumatta toiseksi. Virkaohjesäännöillä, johtosäännöillä ja hallintotoimin, ts. esimiesten määräyksillä ja ohjeilla annetaan virkatehtävistä erikoismääräyksiä. Tv-hallinnon rakennusmestarien tehtävät oli määriteltä vuonna 1936 annetun, tie- ja vesirakennushallinnon johtosäännön sisältävän valtioneuvoston päätöksen 32 §:ssä. Johtosääntö on kuitenkin kumottu uudella tv-laitoksesta 10.4.1964 annetulla asetuksella ja tvh:ssa on parhaillaan valmisteltavana tvlaitoksen työjärjestys, johon on tarkoitus ottaa säännökset rakennusmestarien tehtävistä nykyoloja vastaaviksi. Tiemestareilla on oma 28.1.1948 annettu ohjesääntönsä, joka on edelleen voimassa, kunnes työjärjestyksessä mahdollisesti toisin määrätään.

Virantoimitusvelvollisuus on henkilökohtainen velvollisuus, sitä ei voida sellaisenaan siirtää toiselle. Tietysti esimies voi yksityistapauksissa uskoa alaiselleen tiettyjä tehtäviä, mutta esimies on kuitenkin näistä tehtävistä vastuussa. Virkatehtävänsä virkamiehen on hoidettava asianmukaisella tavalla, kun-

kin tehtävän laadun huomioottaen. Asianmukaisuuteen sisältyy se, että virkamiehen on hoidettava tehtävänsä huolella, taidolla ja ymmärryksellä. Tämä käy myöskin ilmi RL:n 40 luvun 21 §:stä, jossa säädetään rangaistus näiden vastaisesta virkatehtävien hoidosta.

Jos virkamies on estynyt toimittamasta virkaansa, on hänen pyydettävä virkavapautta tai ainakin ensitilassa ilmoitettava esteestään esimiehelleen. Jos hän esimerkiksi on luvottomasti tai estettä ilmoittamatta poissa virantoimituksesta, voi hän joutua rikosoikeudelliseen tai kurinpidolliseen rangaistukseen, vieläpä virkansa menettämiseenkin, mikä ilmenee rikoslain 40 luvun 21 §:n 3 momentista. - Esteellisyyttä voi olla toisessakin mielessä, edellähän puhuttiinkin "estyneenä olemisesta". Virkamies ei saa olla asianosaisiin tai itse asiaan sellaisessa suhteessa (esim. sukulaisuus- tai lankoussuhteessa), että se voi saattaa hänen puoluettomuutensa vaaraan.

Erittäin tärkeä on myöskin virantoimitukseen sisältyvä virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuus, jolla tarkoitetaan sitä, että virkamiehen tulee noudattaa ylemmän viranomaisen toimivaltansa rajoissa antamia määräyksiä, jotka ovat muodollisesti oikeita ja laillisia, ts. eivät ole sisällykseltään lainvastaisia.

Ståhlberg tulkitsee kuuliaisuusvelvollisuuden seuraavasti:

1) määräyksen antaminen kuuluu esimiehen toimivaltaan, 2) määrätty toimenpide kuuluu määräyksen saajan toimivaltaan, 3) määräys on annettu laillisessa muodossa, ja 4) määräys ei ole sisällöltään ilmeisesti lainvastainen.

Edelleen kuuluu virkamiehen velvollisuuksiin nuhteeton käytös. Tämä velvollisuus ei rajoitu ainoastaan virantoimitukseen, vaan myöskin viran ulkopuolelle. Virkamieslaki eli laki valtion

viran tai pysyväisen toimenhaltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan (202/29.6. 1926) edellyttää nimenomaan, että virkamies käyttäytyy myös virantoimituksen ulkopuolella siten, ettei hän menetä sitä luottamusta ja kunnioitusta, jota virkamieheltä kulloinkin on vaadittava. Tätä tehostetaan rangaistuksia tai kurinpitoa koskevilla määräyksillä ja seuraamusten asteikko on varsin laaja, kysymykseen voi tulla viraltapanokin.

Virkarikoksen, vieläpä törkeän virkarikoksen, voi muodostaa se, että virkamies vaatii virkatoimestaan itselleen hyvitystä, johon hänellä ei ole laillista oikeutta. Rikoslain 40 luvussa, joka käsittelee nimenomaan virkamiesten virkarikoksia, puhutaan "itselleen edustamisesta" sekä "oikeudettomasta hyvikkeestä", jollaiseksi voitaneen katsoa jo sekkin, että virkamies suostuu nauttimaan jotain asipuolen hänelle itselleen tai hänen perheelleen tarjoamaa etua. - Osallistuminen taloudelliseen yritykseen, jos nimittäin virkamies edistää tuon yrityksen toimintaa virassa suorittamallaan toimenpiteillä, voi johtaa rikolliseen menettelyyn.

Kuten selostuksen alkupuolella on mainittu, virkamies asettaa, tai ainakin hänen pitäisi asettaa, koko työvoimansa valtion käytettäväksi. Tästä seuraa, että hänen on vältettävä muuta työtä tai toimintaa, joka voi muodostua esteeksi hänen virkansa asianmukaiselle hoitamiselle. Hänen on vältettävä sivutoimia. Perussäännös tästä on vuoden 1942 palkkauslain 21 §:ssä ja tarkemmat määräykset vuonna 1943 annettussa valtioneuvoston päätöksessä valtion viran tai toimen haltijain oikeudesta olla muussa palkatussa toimessa. Määrättyjen edellytysten vallitessa voidaan virkamiehelle myöntää oikeus sivutoimen pitämiseen, mutta

tämä ei saa haitata hänen virkatentäviään.

Virkamiehen velvollisuuksiin kuuluu myöskin vaitiolovelvollisuus eli salassapitovelvollisuus, velvollisuus tehdä virkavala, sekä velvollisuus valita asuinpaikkansa niin että hän voi virkansa hoitaa kunnollisesti. Virkavalassa tehostetaan erikoisesti vaitiolovelvollisuutta eli velvollisuutta olla ilmaisematta, mitä lain tai erityisten määräysten mukaan on pidettävä salassa. Asuinpaikan valintaan voidaan tietyin edellytyksin myöntää poikkeuksia. Vielä on tärkeänä velvollisuutena virantoimituksessa mainittava, ettei yksityisen etua saa loukata virkatoiminnalla.

III Mitä tapahtuu, ellei virkamies toimi virkavelvollisuuksien mukaisesti. Edellä jo tuli mainituksi HM:n 92 §:n määräys: "kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava". - Virkavelvollisuuksien rikkomista, tavalla tai toisella sanotaan virkevireeksi ja virkevirettä, josta on säädetty rangaistus, virkevirekiseksi.

Virkavireen seuraamuksena voi olla a) rikosoikeudellinen rangaistus, b) kurinpitörangaistus ja c) vahingonkorvausvelvollisuus. Säännökset varsinaisista virkevirekoksista sisältyvät rikoslain 40 lukuun ja virkevirekoksia seuraavista rangaistuksista saman lain 2 lukuun. Rikosoikeudellisia rangaistuksia ovat varoitus, virantoimitusero ja viraltapano sekä tietenkin tavalliset ns. yleistä lajia olevat rangaistukset, nimittäin sakko, vankeus ja kuritushuonerangaistukset. Kurinpidollisia rangaistuksia ovat varoitus, sakko, virasta pidättäminen, viraltapano, virkasiirto, palkkauksen menettäminen ja muitakin. Mainittava on, että viraltapanoon sisältyy myöskin ankara taloudellinen menetys, nimittäin eläkeoikeuden menettäminen. Kurinpitörangais-

tuksista ei ole yhtenäisiä, kaikkia virkamiehiä koskevia säännöksiä, vaan näistä säädetään eri virastojen ja virkakuntien omissa asetuksissa sekä johto- ja ohjesäännöissä. Tie- ja vesirakennuslaitoksesta annetun asetuksen 72 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Jos tie- ja vesirakennuslaitoksen virkamies tarpeettomasti viivyttelee hänelle kuuluvan toimituksen tai asian käsittelyä taikka laiminlyö määräajassa suorittaa hänelle uskotun virkatehtävän tai antaa häneltä vaaditun selityksen, lausunnon, toimituskirjan tai virkaa koskevan tiedonannon, voi tie- ja vesirakennushallitus määrätä hänet sakon uhalla täyttämään velvollisuutensa.

Jos tie- ja vesirakennuslaitoksen virkamies on syyllistynyt virheellisyyksiin virassa tai virkavelvollisuuksien laiminlyömiseen taikka on osoittanut sopimatonta käytöstä, voi tie- ja vesirakennushallitus, sitten kun häntä on asiassa kuultu, rangaista häntä kurinpitotoimin joko suullisella tai kirjallisella varoituksella, enintään 60 päiväsakolla tai virantoimituksesta erottamisella enintään kolmen kuukauden ajaksi.

Viran tai toimen haltijan viraltapanosta kurinpitotoimin sekä pidättämisestä virantoimituksesta, milloin häntä vastaan on pantu vireille viraltapanoa tarkoittava kurinpitomenettely taikka häntä syytetään rikoksesta tai hän siitä epäiltynä on tutkittavana, on säädetty erikseen". - Saman asetuksen 74 §:n 3 momentin mukaan päätökseen, joka koskee viran tai toimen haltijan nimittämistä, varoituksen antamista taikka ylimääräisen toimen haltijan tai tilapäisen toimihenkilön ottamista tai irtisanomista, ei saa hakea muutosta.

Vahingonkorvausvaade voi virkarikoksen johdosta syntyä joko

yksityiselle tai valtiolle. Yksityiselle aiheutetun vahingon korvaamista on haettava tuomioistuimelta rikoslain 9 luvun säännöksien mukaan ja siinä tuomioistuimessa, jonka toimivaltaan kuuluu virkamiehen tuomitseminen rangaistukseen virkavirheestä. Samalla tavoin menetellään myöskin, kun valtio hakee vahingonkorvausta virkamieheltään (tällöin voi tulla kysymykseen myöskin asian käsitteleminen tilimuistutusasiana). Vielä on mainittava vuonna 1927 annettu laki valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aikaansaamasta vahingosta, jonka mukaan valtiolla on ns. toissijainen vastuu virkamiehen mm. julkisessa hallintotoiminnassa lainvastaisella menettelyllä aikaansaamasta vahingosta, nimittäin, valtio maksaa korvauksen, ellei sitä voida saada vahingon aiheuttaneelta virkamieheltä ja näin suorittamansa korvausmäärän voi valtio sitten myöhemmin periä virkamieheltä, joka on vahingon aiheuttanut.

Edellä on kosketeltu virkamiesoikeuden olennaisia osia. Virkamiehellä on paljon velvollisuuksia, mutta on myöskin oikeuksia. Virkamies näyttää olevan erikoisasemassa, ehkäpä häntä koskevat säännökset ja määräykset vaikuttavat joskus juhlallisiltakin. Tämä johtunee "vanhoista hyvistä ajoista", jolloin virkamies oli erikoisasemassa ja hänellä oli erikoisetuja, esim. työntekijöihin verrattuna, enemmän kuin nykyisin. - Tietysti työsopimussuhteessa olevalla on myöskin velvollisuuksia. Nämä määräytyvät työsopimuksen ja yleisen lain mukaan. Myöskin virkamies on vastuussa ns. yleisen lain mukaan. Jos virkamies virkaansa toimittaessaan tekee yleistä lakia vastaan muun kuin varsinaisen virkarikoksen ja jos se ei ole virkavirhe, on se seikka, että rikos on virassa tapahtunut, kuitenkin katsottava raskauttavaksi.