

Sallamaari Mäkitasku

HÄTÄKESKUSPÄIVYSTÄJÄN OIKEUDELLISET VASTUUT

Liiketalouden koulutusohjelma

2017

HÄTÄKESKUSPÄIVYSTÄJÄN OIKEUDELLISET VASTUUT

Mäkitasku Sallamaari
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Tammikuu 2017
Ohjaaja: Leena Sääski
Sivumäärä: 45
Liitteitä: 1

Asiasanat: Hätäkeskuslaitos, hätäkeskuspäivystäjä, virkavelvollisuus, oikeudellinen virkavastuu, tosiasiallinen vastuu

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää hätäkeskuspäivystäjän oikeudelliset vastuut. Hätäkeskuspäivystäjä on virkamies, joka tekee työtään virkavastuullaan. Työssä selvitettiin keskeisimmät virkavelvollisuudet sekä niiden noudattamatta jättämisestä koituvat seuraukset.

Opinnäytetyön varsinainen tutkimusongelma oli jaettu kahteen osaan, oikeudellisiin virkavastuuihin ja tosiasialliseen vastuuseen. Oikeudelliset virkavastuut jakautuivat edelleen kolmeen osioon: rikosoikeudelliseen vastuuseen, vahingonkorvausvastuuseen ja virkamiesoikeudelliseen vastuuseen. Tosiasiallinen vastuu käsitteli työnjohdolliset toimenpiteet ja hallintokanteluista koituvat seuraukset.

Opinnäytetyö toteutettiin kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena. Tutkimusmenetelmänä on käytetty lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa ja tapaustutkimusta. Pääasiallisena lähteenä työssä on käytetty voimassa olevaa lainsäädäntöä, aiheeseen liittyvää kirjallisuutta, tuomioistuinratkaisuja ja ministeriöiden ohjeita.

Opinnäytetyön tarkoituksena oli luoda ymmärrystä eri prosesseista, joiden kautta virkavelvollisuuksien rikkomista käsitellään. Työllä haluttiin esitellä ne vaihtoehdot, jotka viranomaisella on käytössään moitittavan käyttäytymisen tullessa tietoon. Opinnäytetyössä olevien tilastojen ja oikeustapausten avulla voitiin havainnoida oikeudellisten vastuiden toteutumista Hätäkeskuslaitoksessa. Tilastojen avulla haluttiin myös luoda kuvaa siitä, minkälainen toiminta johtaa mihinkin seuraukseen.

Työn toimeksiantajana toimi Hätäkeskuslaitos.

LEGAL LIABILITIES OF AN EMERGENCY DISPATCHER

Mäkitasku Sallamaari
Satakunta University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
January 2017
Supervisor: Leena Sääski
Number of pages: 45
Appendices: 1

Keywords: Emergency response centre administration, the ERC operator, the official liabilities, legal liability of public officials, factual responsibility

The purpose of this thesis was to examine the legal liabilities of an emergency dispatcher. An emergency dispatcher is a public servant who works under liability of public officials. The essentials of the official liabilities and ramifications of their non-compliance were investigated in this thesis.

The research problem on this thesis was split into two parts: legal liabilities of public officials and factual responsibilities. Legal liability of public officials divides further to three parts: penal responsibility, indemnification liability, and liability under law of public servants. Factual responsibility dealt with supervisory actions and consequences from administrative complaints.

The thesis was carried out as qualitative research. Legal dogmatic and case studies were used as research methods. Current Finnish legislation, subject-related literature, juridical decisions, and ministerial instructions were used as the main sources for the thesis.

The objective of the thesis was to create an understanding of the different processes that breaching and breaking of official duties are being handled.

Work aimed to present the options the public servant has at his or her disposal when reprehensible actions arise. The actualization of legal liabilities in the Emergency Response Centre Administration can be observed with the statistics and legal cases within the thesis. The aim with statistics was also to portray what kind of action leads to which type of consequence.

The Emergency Response Centre Administration commissioned the thesis.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	HÄTÄKESKUSLAITOS	7
2.1	Hätäkeskuslaitoksen organisaatio.....	8
2.2	Toimintaa ohjaava lainsäädäntö	9
3	HÄTÄKESKUSPÄIVYSTÄJÄ VIRKAMIEHENÄ	10
3.1	Keskeinen lainsäädäntö	10
3.2	Yleiset virkavelvollisuudet.....	11
3.2.1	Virantoimitusvelvollisuus.....	11
3.2.2	Käyttäytymisvelvoite ja luottamusta vaarantavat edut.....	12
3.2.3	Virkamiehen sivutoimi	14
3.2.4	Virkamiehen velvollisuus antaa terveydentilaansa koskevia tietoja	15
3.2.5	Vaitiolovelvollisuus ja salassapito	15
3.3	Hyvä hallintotapa	17
4	OIKEUDELLISET VIRKAVASTUUT.....	18
4.1	Rikosoikeudellinen virkavastuu	18
4.1.1	Lahjusrikokset	19
4.1.2	Virkasalaisuuden rikkominen.....	20
4.1.3	Virka-aseman väärinkäyttäminen.....	21
4.1.4	Virkavelvollisuuden rikkominen	22
4.1.5	Tahallinen vai tuottamuksellinen?.....	23
4.1.6	Virkarikosprosessi	24
4.1.7	Virantoimituksesta pidättäminen.....	26
4.1.8	Rangaistukset.....	27
4.2	Vahingonkorvausvastuu	27
4.3	Virkamiesoikeudellinen vastuu	29
4.3.1	Varoitus	29
4.3.2	Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen.....	31
4.3.3	Irtisanominen ja virkasuhteen purkaminen	32
5	TOSIASIALLINEN VASTUU	33
5.1	Työnjohdolliset toimenpiteet.....	33
5.2	Hallintokantelut ja niiden aiheuttamat toimenpiteet	35
6	LAILLISUUSVALVONTA HÄTÄKESKUSLAITOKSESSA	38
6.1	Sisäinen laillisuusvalvonta	38
6.2	Ulkoinen laillisuusvalvonta.....	39
6.3	Kansalainen kantelijana.....	40
7	YHTEENVETO	41

LÄHTEET	44
LIIKTEET	

1 JOHDANTO

Oikeudellinen vastuu on usein puheenaiheena hätäkeskuksissa. Hätäkeskuspäivystäjät tietävät tekevänsä työtä virkavastuullaan, mutta eri vastuun muodoista kuulee puhuttavan harvoin. Tämän vuoksi koen tärkeäksi avata erilaisia vastuun muotoja ja niiden seuraamuksia. Ihmisten työskennellessä ihmisten kanssa on inhimillisen virheen mahdollisuus aina olemassa. Pitämällä virkamiehen velvollisuudet sekä hyvän hallinnon vaatimukset mielessä päivystystyössä, päästään kuitenkin mahdollisimman hyvään lopputulokseen sekä soittajan että hätäkeskuspäivystäjän kannalta.

Työssä käsitellään sekä oikeudellisia virkavastuita että tosiasiallista vastuuta. Tätä ennen esitellään hätäkeskuslaitoksen organisaatio sekä kerrotaan, mitä tarkoittaa hätäkeskuspäivystäjän asema virkamiehenä. Lopussa kerrotaan lyhyesti sisäisestä ja ulkoisesta laillisuusvalvonnasta Hätäkeskuslaitoksessa. On tärkeää ymmärtää ensin virkamiehen virkavelvollisuudet, jotta voidaan ymmärtää niiden kautta olemassa olevia oikeudellisia vastuita.

Oikeudelliset virkavastuut ja tosiasiallinen vastuu ovat työn pääaiheet. Oikeudellinen virkavastuu jakautuu rikosoikeudelliseen virkavastuuseen, vahingonkorvausvastuuseen ja virkamiesoikeudelliseen vastuuseen. Rikosoikeudellisen virkavastuun käsitelyssä pääasiallinen lähde on rikoslain luku 40. Tapauksiin on joiltakin osin sisällytetty myös hätäkeskuspäivystäjiä koskevaa oikeuskäytäntöä. Vahingonkorvausvastuu on selkeästi työn suppein osuus, koska vuodesta 2015 alkaen toimivaltainen viranomaisen vahingonkorvausasioissa on Valtiokonttori. Luvussa on käsitelty oikeustapausta vuodelta 2006. Virkamiesoikeudellinen vastuu sisältää tilaston viiden vuoden aikana annetuista varoituksista Hätäkeskuslaitoksessa. Virkamiesoikeudellisen vastuun lakilähteenä on valtion virkamieslain lisäksi laki hätäkeskustoiminnasta, jossa säädetään määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta.

Tosiasiallinen, eli niin sanottu työnjohdollinen vastuu, jakautuu työnjohdollisiin toimenpiteisiin ja hallintokantelujen aiheuttamiin toimenpiteisiin. Tosiasiallista vastuuta ei toteuteta oikeudellisin pakottein. Työnjohdollisissa toimenpiteissä esitellään ammatinhallinnan ohjausmalli, joka on tullut uutena hätäkeskuksiin syksyllä 2016. Hallintokanteluiden määrästä ja sisällöstä on tehty tilasto vuodelta 2016.

Työtä rajaaminen tapahtui lakien avulla. Oikeudelliset virkavastuut on käsitelty siinä laajuudessa, kuin ne ovat lakiin kirjattu. Päivystystyötä ohjaavat säädökset ja ohjeet on jätetty työstä pois, sillä oletuksena on, että jokainen hätäkeskuspäivystäjä tuntee ne entuudestaan. Samoin hyvää hallintotapaa tarkastellaan vain pääpiirteittäin käsitteitä enempiä avaamatta, sillä hyvä hallinto on liian laaja kokonaisuus otettavaksi kokonaisuudessaan tähän opinnäytetyöhön. Myös yleiset virkavelvollisuudet käsitellään hyvin yleisellä tasolla. Lähteiden avulla on kuitenkin helppo perehtyä asiaan tarvittaessa paremmin.

Kyseessä on juridinen opinnäytetyö, joka toteutetaan kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena. Tutkimusmenetelmiä ovat lainoppi eli oikeusdogmatiikka ja tapaus-tutkimus. Olen saanut paljon tietoa ja materiaalia opinnäytetyötäni varten suorittaessani oikeustradenomille kuuluvan harjoittelun Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvon-
nassa.

Olen työskennellyt hätäkeskuspäivystäjänä 4,5 vuotta, ja tällä hetkellä virkapaikkani on Porin hätäkeskus. Työn ohella opiskellessani idea opinnäytetyöhön alkoi kypsyä jo melko varhaisessa vaiheessa. Hallinto- ja julkisoikeus on ollut kiinnostava osa-alue oikeustradenomikoulutuksen aikana, mikä myös osaltaan vaikutti aiheen valintaan. Suurin syy oli kuitenkin se, että uskon työlle olevan käyttöä muiden hätäkeskuspäivystäjien keskuudessa ja hyödyn siitä myös itsekin.

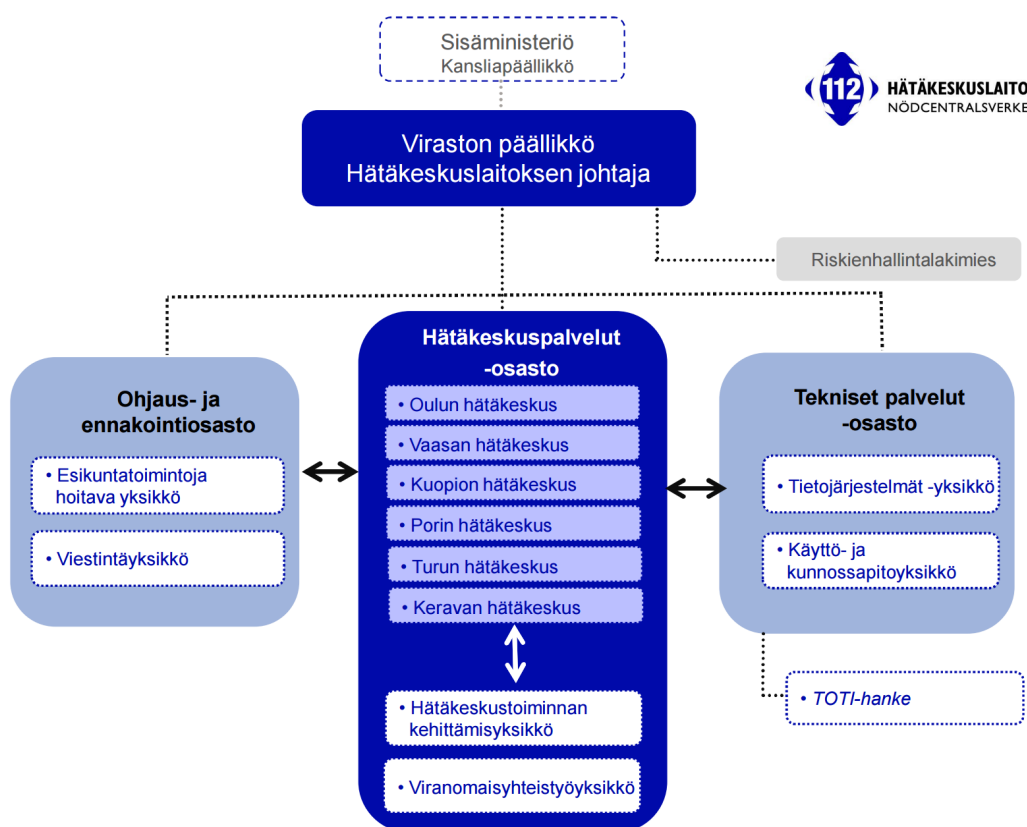
2 HÄTÄKESKUSLAITOS

Hätäkeskuslaitos on sisäministeriön hallinnonalaan kuuluva valtakunnallinen virasto. Sisäministeriö tulosohjaa Hätäkeskuslaitosta yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Hätäkeskuslaitos on suhteellisen nuori toimija turvallisuusviranomaisten kentällä, sillä se on perustettu vasta vuonna 2001. Hätäkeskuslaitoksen ensisijainen tehtävä on vastaanottaa ja välittää hätäilmoitukset, sillä se tuottaa hätäkeskuspalvelut koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Hätäkeskuslaitoksessa otetaan vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoituksia

sekä muita ilmoituksia, jotka liittyvät ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuteen. Häätakeskuslaitos välittää ilmoitukset eteenpäin auttaville viranomaisille ja yhteistyökumppaneille. Toimintamalli on kansainvälisesti tarkasteltuna ainutlaatuinen. (Häätakeskuslaitoksen www-sivut 2016.)

2.1 Häätakeskuslaitoksen organisaatio

Häätakeskuslaitos virastona käsittää esikuntatehtäviä hoitavan keskushallinnon Porissa sekä kuusi häätakeskusta, jotka sijaitsevat Oulussa, Vaasassa, Turussa, Porissa, Keravalla ja Kuopiossa. Toiminta keskitettiin kuuteen häätakeskukseen rakennemuutoksen seurauksena vuosina 2010–2014. Häätakeskuslaitos koostuu kolmesta osastosta: häätakeskuspalvelut-osasto, ohjaus- ja ennakointiosasto ja tekniset palvelut-osasto (kuva 1). (Häätakeskuslaitoksen www-sivut 2016.)



Kuva 1. Häätakeskuslaitoksen organisaatiokaavio (Häätakeskuslaitoksen www-sivut 2016)

Edellä mainitut kuusi häätakeskusta kuuluvat osana häätakeskuspalvelut-osastoon. Kyseinen osasto vastaa niiden operatiivisesta toiminnasta, laadusta ja kehittämisestä se-

kä viranomaisyhteistyöstä. Häätäkeskusten lisäksi häätäkeskuspalvelut-osaston muodostavat häätäkeskustoiminnan kehittämissyksikkö ja viranomaisyhteistyöyksikkö. (Häätäkeskuslaitoksen www-sivut 2016.)

Ohjaus- ja ennakointiosastolle kuuluu Häätäkeskuslaitoksen hallinnon ja toiminnan suunnittelu sekä järjestäminen ja yleinen ohjaaminen ja hallintopalveluiden kehittäminen. Ohjaus- ja ennakointiosaston yksikköjä ovat esikuntatoimintoja hoitava yksikkö sekä viestintäyksikkö. (Häätäkeskuslaitoksen www-sivut 2016.) Tekniset palvelut –osaston tehtävänä on vastata operatiivisista tietojärjestelmistä, yleisen tietohallinnon järjestämisestä, käyttö- ja kunnossapitopalveluista sekä teknisten palvelujen kehittämisestä. Tekniset palvelut-osasto muodostuu tietojärjestelmät-yksiköstä ja käyttö- ja kunnossapitoyksiköstä. Tällä hetkellä osaston alaisuuteen kuuluu myös vuodesta 2008 lähtien toiminut TOTI-hanke (toiminnan ja tietotekniikan kehittämissanke), joka on muodostanut oman TOTI-yksikön vuodesta 2013 alkaen. (Häätäkeskuslaitoksen www-sivut 2016.)

Eriytettynä edellä mainituista osastoista, Häätäkeskuslaitoksen johtajan alaisuudessa, toimii riskienhallinta ja laillisuusvalvonta, joista huolehtii riskienhallintalakimies. Viraston päällikkönä toimii Häätäkeskuslaitoksen johtaja, jonka tehtävänä on vastata hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, yleisestä ohjaamisesta, talousarviolainsäädännössä säädetyistä tehtävistä ja toimintaedellytyksiä koskevista periaatteellisesti tärkeistä ja laajakantoisista asioista. Viraston johtoryhmän muodostavat viraston päällikkö ja osastojen päälliköt. (Asetus häätäkeskustoiminnasta 877/2010, 4 §; Häätäkeskuslaitoksen www-sivut 2016.)

2.2 Toimintaa ohjaava lainsäädäntö

Kaiken toiminnan kulmakivi julkisen vallan käytössä ja lainsäädännössä yleensä on Suomen perustuslaki (731/1999). Muut lait eivät saa olla ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslain alapuolella ovat tavalliset lait, niiden alapuolella asetukset, ministeriöiden päätökset ja muut yleissäännökset. Alemman normin on aina perustuttava ylempään normiin ja ylempi säännös syrjäyttää alemman. Erityislaki syrjäyttää yleislain. (Lyyra & Parviainen 2016, 8–9.)

Hätäkeskustoimintaa ohjaa laki hätäkeskustoiminnasta (692/2010) ja valtioneuvoston asetus hätäkeskustoiminnasta (877/2010). Lain tarkoituksena on edistää väestön turvallisuutta, järjestää hätäkeskuspalvelujen tuottaminen ja parantaa palvelujen saata- vuutta ja laatua. Lakia sovelletaan pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskuspalveluihin ja Hätäkeskuslaitokseen. (Laki hätäkeskustoimin- nasta 1–2 §.) Lain 4 §:n mukaan Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä on hätäkeskuspalve- lujen tuottaminen, hätäkeskuspalvelujen tuottamiseen liittyvä pelastustoimen, poliisi- toimen sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten toiminnan tukeminen sekä hä- täkeskuspalveluihin liittyvien tehtävien ja toimintatapojen kehittäminen ja valvonta.

3 HÄTÄKESKUSPÄIVYSTÄJÄ VIRKAMIEHENÄ

Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa valtio on työn- antajana ja virkamies työn suorittajana (Valtion virkamieslaki 750/1994, 1 §). Viralla tarkoitetaan julkisten tehtävien kokonaisuutta, joka on pysyvä ja samanlainen riip- pumatta sitä kulloinkin hoitavasta henkilöstä. Virka voidaan perustaa ja lakkauttaa erityisessä lainmukaisessa menettelyssä. Virkasuhteeseen määrätään työnantajan yk- sipuolisella määräyksellä, josta toimitetaan virkamiehelle nimittämiskirja. Nimittä- miskirjasta ilmenevät virkanimike, virkasuhteen kesto, määräaikaisuuden peruste, mahdollinen koeaika, virantoimituksen alkamisajankohta, pääasialliset tehtävät ja palkkauksen perusteet. Virkamies voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoite- tuksi ajaksi vain jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtä- vien väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Pääsääntöisesti virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet alkavat virantoimituksen al- kamispäivästä. (Lyyra & Parviainen 2016, 55–57.)

3.1 Keskeinen lainsäädäntö

Keskeisimpänä ja ylimpänä virkamiehen toimintaan vaikuttavana normina on Suo- men perustuslaki ja erityisesti sen pykälät 2 ja 118. Perustuslain 2.3 §:n mukaan jul- kisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tar-

koin noudatettava lakia. 118 §:ssä säädetään virkamiehen vastaavan virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Tämän lisäksi hätäkeskuspäivystäjän virkamiesoikeudellista asemaa säännellään valtion virkamieslaissa ja hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa. Keskeisenä vaatimuksena viranomaistoiminnalle on ymmärtää hyvän hallinnon vaatimukset ja yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjinnän kiellon periaatteet. Hätäkeskustyössä tärkeitä ohjaavia säännöksiä ovat myös henkilötietolaki (523/1999) ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). (Lyyra & Parviainen 2016, 9.) Yksi normikokonaisuus virkamiesoikeudessa on virkaehtosopimus. Sen säännökset eivät kuitenkaan ole yhtä pysyviä kuin lainsäädännön normit, koska virkaehtosopimus sitoo pääsääntöisesti sen voimassaoloajan. Valtion virka- ja työehdot 2014–2017 -julkaisussa on määritetty keskeisimmät valtion virka- ja työsuhteisen palvelusuhteen ehtoja ja oikeusasemia koskevat sopimukset, säädökset sekä soveltamismääräykset ja ohjeet. (Koskinen & Kulla 2016, 26; Valtion virka- ja työehdot 2014–2017.)

3.2 Yleiset virkavelvollisuudet

Virkamiehen yleisistä velvollisuuksista säädetään virkamieslain neljännessä luvussa. Osa velvollisuuksista, esimerkiksi vaitiolovelvollisuus, määräytyy muun lainsäädännön mukaisesti ja on säännelty kyseisessä laissa viittaussäännöksin. Virkavelvollisuuksista ei voida sopia virkaehtosopimuksilla tai viranomaisen ja virkamiehen keskinäisillä sopimuksilla. (Koskinen & Kulla 2016, 188.)

3.2.1 Virantoimitusvelvollisuus

Virantoimitusvelvollisuudella tarkoitetaan virkamieslain 14.1 §:n säännöstä virkamiehen velvollisuudesta hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Virkamiehen tehtävät on yleensä määrätty ja säännelty virkasidonnaisesti. Pääsääntöisesti niistä määrätään viraston sisäisesti työjärjestyksellä sekä työnjohto- ja valvontaoikeuteen eli direktio-oikeuteen perustuvien toimien kautta. (Koskinen & Kulla 2016, 189.) Hätäkeskuspäivystäjän tehtävät on määritelty hätäkeskustoiminnasta annetun lain 12 §:ssä. Virkamies on myös velvollinen osallistumaan viran hoidon kannalta tarpeelliseen, työnantajan osoittamaan koulutukseen. Viraston toimintojen supistues-

sa on yleensä velvollisuus selvittää, voidaanko virkamies irtisanomisen sijaan kouluttaa uusiin tehtäviin. (Koskinen & Kulla 2016, 190–191; Valtion virkamieslaki 27.4 §.)

Virkamiehen velvollisuus on noudattaa määrättyjä työaikoja. Työnantaja päättää työnjohto-oikeutensa nojalla töiden ja työvuorojen järjestelystä sekä työ- ja lepoaikojen sijoittelusta. (Lyyra & Parviainen 2016, 61.) Hätäkeskuspäivystäjät tekevät jaksotyöaika, jolloin säännöllinen työaika on kolmen viikon pituisena ajanjaksona 114 tuntia 45 minuuttia. Vuoden 2016 kilpailukyky sopimus edellyttää vuosityöajan pidentämistä 24 tunnilla sopimuskaudelle 1.2.2017–31.1.2018. Jaksotyötä tekevien työaika pitenee 90 minuuttia kolmeviikkoisjaksossa. (Koskinen & Kulla 2016, 172; Valtiovarainministeriön määräys työajan pidennyksen toimeenpanosta, 1-2.) Ylitöitä saa teettää pääsääntöisesti vain työntekijän antamalla suostumuksella. Suostumus annetaan kutakin kertaa varten erikseen tai tapauskohtaisesti lyhyeksi ajanjaksoksi kerrallaan. Jollei lisätyöstä ole sovittu työ sopimuksessa, saa myös sitä teettää vain työntekijän suostumuksella. Työntekijällä on oikeus perustellusta henkilökohtaisesta syystä kieltäytyä lisätyöstä työvuorolistan mukaisena vapaapäivänä. Mikäli yli- tai lisätyön tekeminen on työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä, julkisen yhteisön virkamies ei saa kieltäytyä siitä. (Työaikalaki 605/1996, 18 §.)

Virkamies voidaan siirtää määräajaksi työskentelemään toiseen virastoon tai myös muun työnantajan kuin valtion palvelukseen, jos siirto parantaa virkamiehen edellytyksiä virkatehtävänsä suorittamiseen tai edistää palvelussuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä. Siirto voidaan tehdä, mikäli vastaanottava työnantaja ja virkamies ovat antaneet siihen suostumuksensa. Tämän määräajan virkamies on virkasuhteessa siihen virastoon, josta hänet siirretään. (Valtion virkamieslaki 20 §.)

3.2.2 Käyttäytymisvelvoite ja luottamusta vaarantavat edut

Valtion virkamieslain 14.2 §:n mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Tämä edellyttää kaikilta virkamiehiltä hyvää ja asianmukaista käytöstä. Asemaan viittaaminen korostaa johtaviin virkamiehiin kohdistuvia tai koko hallinnon alan henkilöstölle asetettavia vaatimuksia. Tehtävät sen sijaan saattavat edellyttää virkamieheltä erityisen huomion kiinnittämistä käyttäyty-

miseen, esimerkiksi asiakaspalvelussa. Velvollisuutta arvioidaan aina tilannekohtaisesti, joten esimerkiksi moitittava käyttäytyminen työpaikalla, josta on seurannut pieni sakkotuomio, ei välttämättä oikeuta irtisanomaan virkamiestä. Asiallisuusvaatimus koskee myös viraston sisäistä toimintaa, esimerkiksi sähköpostiviestintää. (Koskinen & Kulla 2016, 199–200.)

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan 2700/2010 ottanut kantaa virkamieheltä edellytettävään viranhoidon asianmukaisuusvaatimukseen hätäkeskuspäivystäjän työssä. Ratkaisussa käy ilmi, ettei hätäkeskukseen soittaneen henkilön asiointi hätäkeskuspäivystäjän kanssa sujunut tavanomaisen asiallisesti, vaan hätäkeskuspäivystäjä oli huutanut puhelimeen ja ilmaissut ilmoittajan käyttämisen vaikuttavan avun saantiin. Ratkaisun mukaan menettely ei täytä edellä mainittua asianmukaisuusvaatimusta, mutta sitä ei kuitenkaan voida pitää virkamieslain vastaisena.

Virkamiehelle ei lähtökohtaisesti voida virantoimituksen ulkopuolella asettaa suurempia käyttäytymisvaatimuksia kuin muille kansalaisille. Hyvästä virkamiesmoraalista ei voida tehdä päätelmiä kovinkaan pitkälle, vaan asia pitää konkretisoida lain sisällön perusteella. Johtavassa asemassa olevilta virkamiehiltä voidaan kuitenkin asemansa perusteella edellyttää asiallista käyttäytymistä myös vapaa-aikana. Tehtäviensä puolesta erityisasemassa ovat varsinkin sellaiset virkamiehet, jotka on valtuutettu voimakeinojen käyttöön. Virkamiehen vapaa-ajalla tekemä rikos voi olennaisesti heikentää luottamusta virkamiehen kykyyn hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti. Käyttäytymistä viran ulkopuolella arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, onko moitittavasta toiminnasta aiheutunut selvää haittaa tai ilmeistä vahinkoa viranomaiselle tai onko virkamies samalla syyllistynyt rikokseen. Suhteellisuusperiaatteella on keskeinen merkitys arvioitaessa sopimattomasta käyttäytymisestä mahdollisesti seuraavaa rangaistusta. Usein esimerkiksi poliisimiehillä hallitsematon alkoholin käyttö vapaa-ajalla yhdistyneenä virallisiin seuraamuksiin, esimerkiksi ratti-juopumustuomioon, on ollut irtisanomisen perusteena. Irtisanominen ei kuitenkaan saa olla automaattinen seuraamus tiettyntyyppisestä rikosoikeudellisesta rangaistuksesta, vaan vaikutukset on arvioitava tapauskohtaisesti. (Koskinen & Kulla 2016, 200–203.)

Virkamiehellä on velvollisuus pidättäytyä luottamusta vaarantavista eduista (Valtion virkamieslaki, 15 §). Mikäli taloudellinen tai muu etu heikentää luottamusta viranomaiseen tai virkamieheen, ei virkamies saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan sitä viran ulkopuolellakaan. Laki ei yksilöi kiellettyä etua tai sen määrää, mutta selvää on, että huomattava etuus jää helpommin kiellon piiriin. Kielto on voimassa myös virkatoimen suorittamisen jälkeen, eikä se ole rajattu vain siihen, että virkamies ottaa etuuden suosiakseen jotakuta virkatoiminnassa. Tavanomaisen ja kohtuullisen vieraanvaraisuuden vastaanottaminen ei yleensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta virkamiehen kykyyn hoitaa virkatehtäviä asianmukaisesti. Rangaistavaa on edun tai lahjan antaminen ja vastaanottaminen palvelussuhteessa olevien vaikutusmahdollisuuksien vuoksi. Käytännössä eniten ongelmia on aiheutunut ulkopuolisten kustantamista matkoista virkamiehille. Matkan hyväksyttäminen työnantajalla ei poista virkamiehen omaa vastuuta. (Koskinen & Kulla 2016, 203–204; Valtiovarainministeriön ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista 2010, 2.)

3.2.3 Virkamiehen sivutoimi

Sivutoimella tarkoitetaan virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin elinkeinoa, ammattia ja liikettä. Virkamies ei saa ilman asianomaisen viranomaisen lupaa ottaa vastaan eikä pitää sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Sivutoimiluvan myöntämistä harkittaessa on otettava huomioon, että virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Esteellisyysperusteet on määritelty hallintolain (434/2003) 28 §:ssä. Sivutoimi ei saa myöskään vaarantaa luottamusta tasaapuolisuuden tehtävän hoidossa tai muulla tapaa haitata tehtävän asianmukaista hoitamista taikka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa. Sivutoimiluvan myöntää se virasto, jonka palveluksessa virkamies on. (Valtion virkamiesasetus 18 §; Valtion virkamieslaki 18 §.)

Sivutoimilupa voidaan antaa myös rajoitettuna ja määräajaksi. Se voidaan myös peruuttaa, kun siihen on syytä. Mikäli virkamies ei käytä työaikaansa sivutoimen hoitamiseen, tulee sivutoimesta tehdä ilmoitus asianomaiselle viranomaiselle. Mikäli sivutoimi vaarantaa luottamuksen virkamiehen tehtävien hoitoon, tekee hänet esteelliseksi tai muulla tavoin haittaa sitä taikka vahingoittaa työnantajaa, voi viranomaisen

kieltää tällaisen sivutoimen vastaanottamisen. Harkinta on sidoksissa ainoastaan lais-
sa määrättyihin epäämisperusteisiin. Sivutointa ei voida kieltää muulla perusteella.
(Koskinen & Kulla 2016, 219; Valtion virkamieslaki 18 §.)

Rajoitusten tarkoituksena on turvata hyvän hallinnon toteutumista. Tavoitteena on
kaikkien virastojen tietoisuus virkamiestensä sivutoimista. Tällä varmistetaan se, että
sivutointen asiallisuus ja sallittavuus tulee aina viranomaisen harkittavaksi. (Valtio-
varainministeriön ohje virkamiesten sivutoimista 2010, 1.)

3.2.4 Virkamiehen velvollisuus antaa terveydentilaansa koskevia tietoja

Työ- ja toimintakyvyn selvittämiseksi virkamies on velvollinen asianomaisen viran-
omaisen pyynnöstä antamaan tälle tehtävän hoitamisen terveydellisiä edellytyksiä
koskevia tietoja. Mikäli tehtävän hoitamisen edellytyksien selvittämiseksi on tarpeen,
voidaan virkamies määrätä osallistumaan terveydentilansa toteamiseksi suoritettaviin
tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Velvollisuus terveystietojen antamiseen ja terveystar-
kastukseen osallistumiseen perustuu työntekijän terveyden suojeluun. (Lyyra & Par-
viainen 2016, 62; Valtion virkamieslaki 19 §.) Mikäli laki yksityisyyden suojasta
työelämässä (759/2004) 8 §:n edellytykset täyttyvät, voidaan virkamiestä velvoittaa
osoittamaan huumausainetestiä koskeva todistus kohtuullisen määräajan kuluessa.
Tarkastuksien ja tutkimuksien välittömät kustannukset korvataan valtion varoista
(Valtion virkamieslaki 19.2 §).

3.2.5 Vaitiolo velvollisuus ja salassapito

Viranomaisten toiminnan julkisuusperiaate tulee perustuslain 12.2 §:stä: viranomai-
sen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta
ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saa-
da tietoa julkisista asiakirjoista ja tallenteista. Nimikirja on yksi julkisuusperiaatteen
ilmentymä. Samoin virkanimitykseen liittyvät asiakirjat ovat julkisia, elleivät ne si-
sällä salassa pidettäviä tietoja, kuten terveydentilatietoja. (Lyyra & Parviainen 2016,
45.)

Valtion virkamieslain virkamiehen yleisiä velvollisuuksia sääntelevässä osassa on viittaus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin. Sen 22 § ja 23 §:t sisältävät viranomaisia koskevan asiakirjasalaisuuden, vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon. Asiakirjasalaisuuden mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, mikäli se edellä mainitussa laissa tai jossain muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi, tai jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettävää asiakirjaa tai sen kopiota/tulostetta ei saa näyttää eikä luovuttaa sivullisille eikä sitä saa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla antaa sivullisen nähtäväksi. Myös salassa pidettävien asiakirjojen arkistointi on järjestettävä siten, etteivät ulkopuoliset pääse käsiksi salassa pidettäviin tietoihin (Husa & Pohjolainen 2014, 261). Lyyra & Parviainen ovat koonneet kirjaansa Hallintoa hätäkeskuspäivystäjille (2016) keskeisimmät hätäkeskuspäivystäjän työn kannalta julkisuuslaisissa salassa pidettäväksi määrätyt asiakirjat (liite 1).

Vaitiolovelvollisuus on asiakirjasalaisuutta laajempi, sillä se kattaa myös tallentamattoman tiedon. Viranomaisen palveluksessa oleva, samoin kuin luottamustehtävää hoitava, ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää tietoa tai sellaista tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimissaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuus sitoo myös sen jälkeen, kun henkilön toiminta viranomaisessa on päättynyt. Vaitiolovelvollisuus koskee myös harjoittelijoita ja viranomaisen toimeksiannosta toimivia henkilöitä. Vaitiolovelvollisuus päättyy vasta, kun asiakirjan salassapito päättyy. Tallentamattoman tiedon osalta päättymisaika arvioidaan samoja sääntöjä noudattamalla. Hyväksikäyttökiellolla tarkoitetaan, ettei vaitiolovelvollinen henkilö saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Hyväksikäyttökielto ulottuu vaitiolovelvollisuudesta mainituin edellytyksin myös asiakirjoihin, jotka eivät vielä ole julkisia. (Koskinen & Kulla 2016, 207 & 209; Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 23 §.) Salassapito on pääsääntöisesti määräaikaista. Jos laissa ei ole toisin säädetty tai lain valtuuttamana määrätty muuta, salassapitoaika on yleensä 25 vuotta. Henkilön yksityisyyttä koskevien asiakirjojen salassapitoaika on 50 vuotta henkilön kuolemasta. Salassapitoajan päätyttyä asiakirja tulee julkiseksi kaikkien saataville. (Husa & Pohjolainen 2014, 262.)

Hätäkeskustyössä on kuitenkin tilanteita, joissa salassapitovelvollisuus murtuu. Salassa pidettäviä tietoja voidaan henkilön yksilöidyllä suostumuksella siirtää eteenpäin. On olemassa myös tilanteita, joissa suostumusta ei tarvita. (Lyyra & Parviainen 2016, 50.) ”Salassapitovelvollisuuden estämättä voidaan luovuttaa tieto, jonka ilmaiseminen on yksittäistapauksessa tarpeen hengen tai terveyden suojaamiseksi tai huomattavan ympäristö- tai omaisuusvahingon välttämiseksi. Tiedon saajan vaitiovelvollisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §ssä.” (Laki hätäkeskustoiminnasta 20.5 §.) Eri viranomaisten tiedonsaantioikeudesta salassapitosäännösten estämättä säädetään lain hätäkeskustoiminnasta 20 §:ssä.

3.3 Hyvä hallintotapa

Perustuslain 21.2 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvä hallintotapa on vakiintunut käsite jo ajalta ennen hallintolain säätämistä. Hyvä hallintotapa on nykyään säädetty lakiin, ja se velvoittaa viranomaisia huomioimaan toiminnassaan hyvän hallinnon perusteet sekä myös oikeuttaa kansalaiset vaatimaan viranomaisilta hyvää hallintoa. (Lyyra & Parviainen 2016, 39.)

Hyvän hallinnon takeet voidaan jakaa hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteisiin ja hallintolain 7–10 §:n hyvän hallinnon perusteisiin. Hallinnon oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoituksensidonnaisuusperiaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Hyvän hallinnon perusteita ovat palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö. (Lyyra & Parviainen 2016, 39.) Hyvään hallintoon kuuluu myös epävirallisempia, normeihin perustumattomia elementtejä, kuten hallinnon toimintatavat, viranomaisten hallintokulttuuri, virkamiesetiikka ja hallinnolliset käytännöt. Hyvän hallinnon kokemukseen vaikuttaa epäsuorasti, mutta kuitenkin vahvasti viranomaisen toiminnan arvopohja ja hallinnon ulkoinen kuva. (Parviainen 2010, 106.) Huonoa hallintoa ovat sen sijaan huono ja työkeä palvelu, epäasiallinen kielenkäyttö ja käytös, asianosaisten ja asiakkaiden esittämien näkökohtien sivuuttaminen perusteettomasti sekä päätösten ylimalkainen perusteleminen. Samoin huono tiedottaminen ja suoranainen salailu, epätasapuolinen ja kaavamainen menettely sekä tehoton palvelujen toteuttaminen voidaan arvioida huonoksi hallinnoksi. (Mäenpää 2008, 86.)

4 OIKEUDELLISET VIRKAVASTUUT

Oikeudelliset virkavastuut voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: rikosoikeudelliseen vastuuseen, vahingonkorvausvastuuseen ja virkamiesoikeudelliseen vastuuseen. Virkamiehen rikosoikeudellinen virkavastuu perustuu rikoslain (39/1889) lukuun 40, jossa säädetään virkarikoksista. Vahingonkorvausvastuusta säädetään perustuslain 118.3 §:ssä ja vahingonkorvauslain (412/1974) luvuissa 3 ja 4. Vuodesta 2015 alkaen on sovellettu myös lakia valtion vahingonkorvaustoiminnasta (978/2014). Virkamiesoikeudellinen vastuu taas perustuu virkamieslakiin ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiesten kohdalla myös lain häätäkeskustoiminnasta 10 §:ään.

4.1 Rikosoikeudellinen virkavastuu

Rikosoikeudellisella virkavastuulla tarkoitetaan, että virkavelvollisuuden vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä on säädetty rangaistusuhka. Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain 40 luvussa, jossa on määritelty virkarikokset. Siinä rangaistavaksi on säädetty ensisijaisesti sellaiset teot, jotka ovat erityisen moitittavia yhteiskunnan ja yksityisen henkilön kannalta. Virkarikoksilla on toisaalta erityisasema, koska niistä ei voida syyttää tavallista kansalaista. Muualla rikoslaissa rangaistavaksi säädettyistä teoista virkamies vastaa kuin kuka tahansa kansalainen. Yleensä virkamiehen yksityiselämässään tekemät rikokset eivät ole virkarikoksia, koska virkavelvollisuuden rikkomisen on tapahduttava virkamiehen toimittaessa virkaansa. (Koskinen & Kulla 2016, 277; Parviainen 2010, 29.)

Virkavastuu toteutetaan asettamalla virkamies syytteeseen yleisessä tuomioistuimessa, yleensä käräjäoikeudessa. Virkarikokset ovat virallisen syytteen alaisia, ja syyttäjänä toimii yleinen syyttäjä. Myös yleiset lainvalvontaviranomaiset voivat määrätä syytteen nostettavaksi, samoin kuin perustuslain 118 §:n nojalla yksityinen kansalainen voi vaatia tuomioistuimessa virkamiehelle rangaistusta virkarikoksesta. (Koskinen & Kulla 2016, 282.) Virkarikosprosessia käsitellään tarkemmin tämän luvun kohdassa 4.1.6 Virkarikosprosessi.

Virkarikosten määrä ei Suomessa ole kovinkaan merkittävä, ja Suomi onkin pitkän aikaa sijoittunut vähiten korruptoituneiden maiden kärkeen. Virkarikosten määrässä on ollut havaittavissa nouseva suuntaus. Todellisuudessa virkarikosten määrä on huomattavasti suurempi kuin tuomioistuintilastoissa ilmenee, koska vain noin joka kymmenes virkarikos tilastoidaan päär rikoksena. Sivurikoksia ei pääsäännön mukaan tilastoida. (Parviainen 2010.)

4.1.1 Lahjusrikokset

Rikoslain 40 luvun 1–3 §:ssä rangaistavaksi virkarikoksiksi on säädetty lahjuksen ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen ja lahjusrikkomus. Lahjus tarkoittaa rahaa tai muuta taloudellista etuutta. Lahjus voi olla myös aineeton. (Lyyra & Parviainen 2016, 86.)

Kyseessä on lahjusrikos, mikäli virkamies toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai toiselle pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi. Rangaistavaa on myös, mikäli virkamies ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa. Hyväksyä ei saa myöskään tarjousta tai lupautta lahjasta taikka edusta. Lahjusrikoksesta on tuomittava myös, mikäli virkamies hyväksyy toiminnastaan palvelussuhteessa edellä tarkoitetun lahjan tai edun antamisen toiselle taikka lupauksen tai tarjouksen siitä. Virkamies on tuomittava lahjusrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. (Rikoslaki 40 luku 1 §.)

Törkeästä lahjuksen ottamisesta on kyse silloin, kun virkamies asettaa lahjuksen toimintansa ehdoksi, taikka toimii tai hänen tarkoituksenaan on toimia lahjan tai edun vuoksi palvelussuhteessaan velvollisuuksiensa vastaisesti lahjanantajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuva vahinkoa tai haittaa aiheuttaen. Lahjusrikos on törkeä myös silloin, kun lahjan tai edun arvo on huomattava ja lahjuksen ottaminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Törkeästä lahjusrikoksesta on tuomittava vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi sekä tämän lisäksi viralta pantavaksi. (Rikoslaki 40 luku 2 §.)

Lahjusrikoksista lievin on lahjusrikkomus. Mikäli tekoa ei ole rangaistava lahjuksen ottamisena tai törkeänä lahjuksen ottamisena, mutta virkamies kuitenkin pyytää tai tekee aloitteen lahjan tai muun oikeudettoman edun saamiseksi, tai hän ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, on kyseessä lahjusrikkomus. Lahjusrikkomuksesta tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. (Rikoslaki 40 luku 3 §.)

Kun arvioidaan etuuden vastaanottamisen hyväksyttävyyttä, otetaan huomioon ennen kaikkea virkamiehen asema ja tehtävät sekä virkamiehen mahdollisuudet vaikuttaa etujen tarjoajan asioiden käsittelyyn. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota etuuden laatuun ja arvoon sekä tapauksen muihin olosuhteisiin. (Lyyra & Parviainen 2016, 87.) Lähtökohtaisesti lahjuksen ottamisesta rankaiseminen edellyttää sitä, että etuuden saajalla on tietty yhteys etuuden antajaa koskeviin tai jo tehtyihin tai mahdollisesti tuleviin päätöksiin (Parviainen 2010, 36). Edellä mainitusta syystä lahjusrikoksia on vaikea mieltää toteutuviksi hätäkeskuspäivystäjien kohdalla hätäpuheluita käsiteltäessä, sillä hätäpuhelun soittaja ei voi etukäteen tietää, kuka hänen hätäpuheluunsa vastaa.

4.1.2 Virkasalaisuuden rikkominen

Virkasalaisuuden rikkomisesta on tuomittava mikäli, virkamies tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista taikka käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi edellä tarkoitettua asiakirjaa tai tietoa. Mikäli teosta ei muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, on virkasalaisuuden rikkomisesta tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Mikäli virkamies on huolimattomuudesta syyllistynyt edellä mainittuun tekoon, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, on virkamies tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Mikäli teosta säädetään muualla ankarampi rangaistus, voidaan virkamies tuomita sen mukaan. (Rikoslaki 40 luku 5 §.) Hätäkeskuspäivystäjää koskevaa vai-

tiolovelvollisuutta ja salassapitovelvollisuutta, joiden rikkominen voi johtaa virkasalaisuuden rikkomiseen, käsitellään luvussa 3.2.5 Vaitiolovelvollisuus ja salassapito.

Viiden vuoden tarkastelujakson ajalta on olemassa yksi Hätäkeskuslaitoksen virkamiestä koskeva virkasalaisuuden rikkominen, josta on tuomittu yhdessä virkavelvollisuuden rikkomisen kanssa yhteensä 10 päiväsakkoa. Tapauksessa hätäkeskuspäivystäjä oli oikeudettomasti paljastanut julkisuuslain 24 §:n 31 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon sivulliselle. Kyseessä oli niin sanottu kolmannen henkilön paikannus ja sen myötä hätäkeskuspäivystäjä oli paljastanut salassa pidettävän tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta ilmoittajana olleelle sivulliselle henkilölle. Vaikka teko oli tehty tahallaan, katsoi käräjäoikeus rikoslain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun inhimillisen myötätunnon vaikuttaneen asiaan ja rangaistusta lievennettiin. (Lyyra & Parviainen 2016, 88.)

4.1.3 Virka-aseman väärinkäyttäminen

Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden, on hänet tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi virka-aseman väärinkäyttämisestä (Rikoslaki 40 luku 7 §). Edellä mainitussa pykälässä ei oteta kantaa siihen, millaisesta hyödystä on kyse. Yleensä kyse on taloudellisesta hyödystä, mutta myös muu hyötyminen voi olla mahdollinen. Esimerkkinä tästä voi olla virkamiehen pyrkimys salata virheensä. Hyödyn tavoittelemisesta toiselle voi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun jollekin määrätään tavanomaista lievempi seuraamus. Haitan tuottamisessa toiselle ei edellytetä konkreettista vahinkoa, eikä haitan tai vahingon määrälle ole asetettu mitään edellytyksiä. Käsky- tai valvontavallan väärinkäyttö koskee virka-aseman väärinkäyttöä tapauksissa, joissa virkamiehellä on tavallista suuremmat valtuudet puuttua toisen vapauteen tai ruumiilliseen koskemat-

tomuuteen tai joissa virkatoiminnan kohteeksi joutuva on muutoin tavallista turvatomammassa asemassa. (Parviainen 2010, 51–52.)

Törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä on kyse, mikäli tavoitellaan huomattavan suurta hyötyä tai pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuva haittaa tai vahinkoa tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai häikäilemättömästi ja virka-aseman väärinkäyttäminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä on tuomittava vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi. Tämän lisäksi virkamies on tuomittava viralta pantavaksi. (Rikoslaki 40 luku 8 §.) Suunnitelmallisuutta ilmentää esimerkiksi se, että virkamies on ryhtynyt laajoihin valmisteluihin rikoksen toteuttamiseksi tai ryhtynyt erityisiin toimiin estääkseen paljastumisen. Häikäilemättömyydellä sen sijaan viitataan erityiseen röyhkeyteen tai erityiseen piittaamattomuuteen uhrin kärsimyksistä. (Parviainen 2010, 53.)

4.1.4 Virkavelvollisuuden rikkominen

Viime kädessä kaikissa rikoslain 40 luvun säännöksissä on kyse virkavelvollisuuden vastaisesta menettelystä. Kaikkia muita virkavelvollisuuden vastaisia toimia tai laiminlyöntejä, joita ei ole erikseen säädetty rangaistavaksi muussa rikoslain 40 luvun säännöksessä, pidetään rikoslain 40 luvun 9–10 §:n mukaisena virkavelvollisuuden rikkomisena. (Parviainen 2010, 53.) Mikäli virkamies muulla kuin aiemmin mainitulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus tai vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi (Rikoslaki 40 luku 9 §). Mikäli virkamies rikkoo virkavelvollisuutensa edellä mainitulla tavalla huolimattomuudesta, on kyseessä rikoslain 40 luvun 10 §:n mukainen tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan varoitukseen tai sakkoon.

Hätäkeskuspäivystäjä on tuomittu virkavelvollisuuden rikkomisesta tai tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta vuosina 2011–2015 kolme kertaa. Näiltä kolmelta kerralta ankarin rangaistus on ollut 15 päiväsakkoa, lievin varoitus. Virka-

velvollisuuden rikkomiseen johtaneita tekoja ovat olleet huolimattomuus paikannuksessa ja riskinarviossa, harkintavallan ylittäminen päällekkäisilmoitus tekemällä ja salassa pidettävän tiedon paljastaminen. On huomioitava, että tarkastelussa ovat olleet ainoastaan tällä aikavälillä tapahtuneet rikokset riippumatta siitä, milloin käräjäoikeuden käsittely on toimitettu. Tuomioita on siis saattanut tulla kyseisellä aikavälillä enemmän sellaisista rikoksista, jotka ovat tapahtuneet ennen vuotta 2011. Vastavasti taas kaikista ajanjaksolla tapahtuneista virkarikoksista ei välttämättä ollut vielä annettu tuomiota tietoja kerätessäni (25.11.2016). Hätäkeskuslaitoksen perustamisesta vuoteen 2010 oikeustapauksia on ollut yhdeksän. Yksi näistä on ollut vahingonkorvaukseen liittyvä, jota käsitellään luvussa 4.2 Vahingonkorvausvastuu. Loput ovat olleet virkavelvollisuuden rikkomiseen tai tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen sekä myös vammantuottamukseen, kuolemantuottamukseen ja pelastustoimen laiminlyöntiin liittyviä. (Borisov 2010, 7.)

Esimerkki tuottamuksellisesta virkavelvollisuudesta on päätös RHO:2009:6, jossa hovioikeuden päätöksellä käräjäoikeuden tuomiota hätäkeskuspäivystäjän tuottamuksellisesta virkavelvollisuudesta ja sen myötä sakkorangaistuksesta ei muutettu. Tapauksessa oli kyse hätäkeskuspäivystäjän saamasta soitosta henkilöltä X, joka oliertonut hänen aviomiehensä uhkailleen häntä aseella ja uhanneen tappaa sekä X:n että itsensä. Puolisoiden välillä oli vireillä avioero- ja lähestymiskieltoprosessi ja aviomies oli uhannut tulla pian takaisin. Hätäkeskuspäivystäjä ei välittänyt tietoja toimivaltaiselle poliisiviranomaiselle, vaan hän oli kehottanut X:ää olemaan yhteydessä poliisiin virka-aikana sekä antanut ohjeeksi ottaa yhteyttä uudelleen, jos välitöntä tarvetta ilmenee. Kaksi päivää soiton jälkeen X kuoli aviomiehensä aseella suorittaman henkirikoksen uhrina. Käräjäoikeus katsoi, että puhelun aikana ilmi tuotu uhka oli konkreettinen, joten se olisi edellyttänyt tehtävän välittämistä asianomaiselle viranomaiselle eli poliisille.

4.1.5 Tahallinen vai tuottamuksellinen?

Kyseessä on tahallisuus, mikäli tunnusmerkistön mukainen seuraus on tarkoitettu aiheuttaa tai sen aiheutumista on pidetty varmana tai varsin todennäköisenä. Seuraus on aiheutettu tahallaan myös, mikäli sitä on pidetty tarkoitettuun seuraukseen varmasti liittyvänä. Tahallisuutta arvioitaessa on otettava huomioon ensinnäkin se, mitä

tekijä tiesi, ja toiseksi, mitä hänen olisi pitänyt tietää tai käsittää tekonsa seurauksista. (Lyyra & Parviainen 2016, 93; Rikoslaki 3 luku 6 §.)

Yksi tuottamuksen muodoista on huolimattomuus. Menettely on huolimattonta, mikäli tekijä rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan. Muita tuottamuksen muotoja ovat varomattomuus, taitamattomuus, ajattelemattomuus ja laiminlyönti. Tuottamuksessa on eri asteita: lievä tuottamus, lievää törkeämpi tuottamus ja törkeämpi tuottamus. Korkeampi tuottamuksen aste merkitsee korkeampaa rangaistusta. Törkeää tuottamusta arvioitaessa otetaan huomioon rikotun huolellisuusvelvollisuuden merkittävyys, vaarannettujen etujen tärkeys ja loukkauksen todennäköisyys, riskinoton tietoisuus sekä muut tekoon ja tekijään liittyvät olosuhteet. Tapaturmaa ei lueta tuottamukselliseksi teoksi. (Lyyra & Parviainen 2016, 93; Rikoslaki 3 luku 7 §.)

4.1.6 Virkarikosprosessi

Rikosprosessi koostuu esitutkinnasta, syyteharkinnasta, oikeudenkäynnistä ja rangaistuksen täytäntöönpanosta. Esitutkinta käynnistyy rikosilmoituksella. Esitutkinnassa poliisi selvittää mitä on tapahtunut ja millaista vahinkoa rikoksen uhrille on aiheutunut. Esitutkinnassa poliisi kuulee rikoksen uhria, epäiltyä ja mahdollisia todistajia sekä hankkii todistusaineistoa. Kuulustelusta laaditaan pöytäkirja, jonka tiedot rikoksen uhri allekirjoituksellaan vahvistaa. (Rikosuhripäivystyksen [www-sivut](#) 2016.) Esitutkinnassa rikoksesta epäillyllä ei ole velvollisuutta pysyä totuudessa, koska kenelläkään ei ole velvollisuutta myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen. Asianomistaja sen sijaan on velvollinen pysymään totuudessa. Esitutkinta lopetetaan, kun tutkinnassa on kertynyt kaikki hankittavissa oleva aineisto, jota tarvitaan jatkotoimenpiteitä harkittaessa. Ennen esitutkinnan päättämistä asianosaisille on varattava tilaisuus lausua esitutkinnassa kertyneestä aineistosta. Esitutkinta lopetetaan saattamatta asiaa syyttäjälle, mikäli käy selville, että rikosta ei ole tehty taikka ettei asiassa voida nostaa ketään vastaan syytettä tai muuta rikokseen perustuvaa julkisoikeudellista vaadetta. (Parviainen 2010, 194–195.)

Muussa tapauksessa kuin edellä mainitussa esitutkinnan lopettamisessa asia etenee esitutkinnasta syyteharkintaan, jossa syyttäjä ratkaisee, nostetaanko henkilöä vastaan

syyte vai ei. Mikäli syyllisyyden tueksi on todennäköisiä syitä, syyte on nostettava. Mikäli syyte päätetään nostaa, syyttäjä laatii haastehakemuksen, ja asia siirtyy käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Syyttäjä voi tehdä myös syyttämättäjättämispäätöksen, mikäli näyttö on vähäinen, rikos on vähäinen tai asiassa on saavutettu sovinto. Asianomistajalla on toissijainen syyteoikeus, mikä tarkoittaa, että vaikka syyttäjä jättää syytteen nostamatta, voi asianomistaja itse nostaa syytteen rikoksesta ja ajaa asiaa omalla vastuullaan. Hävitessään hän voi joutua vastaamaan sekä oman että vastapuolen oikeusavustajan kuluista. (Rikosuhripäivystyksen www-sivut 2016.)

Rikosasia tulee vireille, kun haastehakemus on saapunut käräjäoikeuden kansliaan, tai jos syyttäjä antaa haasteen, kun haaste annetaan tiedoksi. Tuomioistuimen on viipymättä annettava haaste tiedoksi vastaajalle. (Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 689/1997 5 luku 1.2 & 8.1 §). Tuomioistuimella tarkoitetaan tässä tapauksessa yleisiä tuomioistuimia, joita ovat käräjäoikeudet, hovioikeudet ja korkein oikeus. Toimivaltainen tuomioistuin rikosasiassa on sen paikkakunnan tuomioistuin, missä rikos on tehty. (Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 4 luku 1 §). Haasteessa vastaaja yleensä kutsutaan saapumaan käräjäoikeuden istuntoon eli asian pääkäsittelyyn. Joissakin tapauksissa asia voidaan ratkaista poissaolosta huolimatta, joissakin tapauksissa taas istuntoon on saavuttava sakon uhalla. Laillisia syitä poissaololle ovat sairaus ja liikenteen yleinen keskeytyminen. (Oikeudenkäymiskaari 1/1734 12 luku 6 & 28 §.) Lain oikeudenkäynnistä rikosasioissa 5 a luvun 1 §:n edellytysten täytyttyä asia voidaan ratkaista myös kirjallisessa menettelyssä pääkäsittelyä toimittamatta.

Pääkäsittely on suullinen. Pääkäsittelyssä syyttäjä ja asianomistaja esittävät ensin vaatimuksensa ja lyhyesti niiden perusteet. Sen jälkeen vastaaja ilmoittaa lyhyesti kantansa näihin vaatimuksiin. Tämän jälkeen syyttäjä ja asianomistaja perustelevat kantansa tarkemmin, jonka jälkeen vastaaja saa lausua vastapuolen perustelujen johdosta. Tämän jälkeen otetaan vastaan todistelu. Lopuksi asianosaiset esittävät loppulausuntonsa ja siinä tarvittaessa käsityksensä vastaajan syyllisyydestä ja rikoksen seuraamuksesta. (Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 6 luku 6–7 §.) Päätösneuvottelu pidetään heti pääkäsittelyn päätyttyä tai viimeistään seuraavana arkipäivänä. Päätösneuvottelun päätyttyä asiassa julistetaan tuomio. Muutosta ratkaisuun haetaan valittamalla hovioikeuteen, mikäli se ei ole nimenomaisesti kielletty. Hovioikeuden

tuomioon ja päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen. (Oikeudenkäymiskaari 24 luku 8 § & 25 luku 1 § & 30 luku 1 §.)

Kuuluessaan liittoon hätäkeskuspäivystäjällä on yleensä oikeusturvavakuutus. Merkitystä on sillä, epäilläkö virkamiestä tahallista vai tuottamuksellisesta rikoksesta, sillä oikeusturvavakuutus ei yleensä kata tahallista rikosta. Syytteessä ne ovat usein vaihtoehtoisesti, joten liittoon kannattaa joka tapauksessa olla yhteydessä. Korvaukset on mahdollista saada jälkikäteisesti, mikäli syyksi katsotaan tuottamuksellinen virkarikos. Avustaja kannattaa hankkia mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta voidaan päästä mahdollisimman hyvään lopputulokseen esitutkintavaiheessa. Jos liiton kautta ei saa apua, voi avustajan hankkia yksityisesti. Viraston lakimiehet edustavat virastoa. Useissa tapauksissa viraston intressi ja päivystäjän intressi ovat ristiriidassa keskenään, joten viraston lakimies ei voi edustaa päivystäjää. (Hankaniemi henkilökohtainen tiedonanto 8.11.2016)

4.1.7 Virantoimituksesta pidättäminen

Valtion virkamieslain 40 §:ssä on määritelty ne tilanteet, jolloin virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta. Yksi näistä tilanteista on pidättäminen virantoimituksesta rikossyytteen ja sen edellyttämän tutkinnan ajaksi, mikäli näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtävänsä. Virantoimituksesta pidättäminen ei ole rangaistus, vaan väliaikainen hallinnollinen turvaamistoimenpide, jolla pyritään turvaamaan tehtävien asianmukainen hoitaminen ja luotettavuus sekä rikoksen häiriötön selvittäminen. Virantoimituksesta ei voida pidättää vain osittain. Virantoimituksesta pidättämiseen ei sisälly kannanottoa siitä, onko kyseinen virkamies syyllistynyt rikokseen, eikä sitä voida pitää virkavastuun toteuttamisen muotona. Mitä korkeammassa asemassa olevasta virkamiehestä on kyse, sitä alhaisempi kynnys virantoimituksesta pidättämiseen on. Mikäli tekoajankohdan ja rikoksen ilmitulon välillä on ollut pitkä aika ja virkamies on toiminut sen ajan nuhteettomasti, saattaa se poistaa tarpeen virantoimituksesta pidättämiseltä, mikäli kyseessä ei ole törkeä rikos. (Parviainen 2010, 246 & 249–250.)

4.1.8 Rangaistukset

Kaikista virkarikoksista voidaan tuomita yleistä lajia oleva rangaistus eli sakko tai vankeus. Virkarikoksista tuomittavia erityisrangaistuksia ovat rikoslain 6 luvun 1 §:n mukaan varoitus ja viraltapano. Varoitus voi olla ainoa seuraamus virkarikoksesta, mutta viraltapanoa voidaan käyttää ainoastaan yleistä lajia olevan rangaistuksen ohella. Viraltapanon tarkoituksena on vapautua virkamiehestä, joka on rikollisella teollaan osoittautunut ilmeisen sopimattomaksi hoitamaan tehtäväänsä. Suppeasisältöinen viraltapano kohdistuu siihen virkaan, jossa rikos on tehty. Laajasisältöinen viraltapano käsittää kaikki ne virat ja julkiset tehtävät, joita virkamiehellä sillä hetkellä on. Törkeästä rikoksesta tuomitaan pääsääntöisesti laajasisältöinen viraltapano. (Koskinen & Kulla 2016, 281.)

Rangaistus on mitattava siten, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttamiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen. (Rikoslaki 6 luku 4 §). Rikoslain 6 luvun 6 ja 7 §:ssä on määritelty rangaistuksen lieventämis- ja kohtuullistamisperusteet. Lieventämisperusteena voi olla esimerkiksi toimiminen painostuksen alaisena. Kohtuullistamisperusteet eivät liity teon moitearvosteluun, eli rikoksen vakavuudesta tai teosta ilmenevän syyllisyyden arvottamiseen, mutta ne voivat lieventää rangaistusta. Kohtuullistamisperusteena voi olla esimerkiksi tekijälle rikoksesta johtunut tai tuomiosta aiheutuva muu seuraus. Muu seuraus voi olla viranomaisten määräämä, kuten huomattava vahingonkorvaus, tai epävirallinen, kuten työpaikan menetys. (Parviainen 2010, 226–227.)

4.2 Vahingonkorvausvastuu

Jokainen, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeutettu vaatimaan tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä sen mukaan kuin lailla säädetään. (Perustuslaki 118.3 §.) Virkamiehen aiheuttamasta vahingosta vastaa pääsääntöisesti työnantaja niin sanotulla isännänvastuulla. Sellaisesta vahingosta, jonka virkamies virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttaa, hän on velvollinen korvaamaan sellaisen määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huo-

mioon teon laatu, vahingon suuruus, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Lievästä tuottamuksesta vahingonkorvausta ei tuomita. Tahallisesta vahingosta virkamies on yleensä kokonaisuudessaan korvausvelvollinen. (Lyyra & Parviainen 2016, 92; Vahingonkorvauslaki 4 luku 1 & 2 §.)

Hätäkeskuslaitoksen isännänvastuun osalta on huomioitava, että vuoden 2015 alusta lakia valtion vahingonkorvaustoiminnasta sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn silloin, jos vaatimus perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin taikka sellaiseen toimintaan, josta valtion vastaa tahallisuudesta tai huolimattomuudesta riippumatta. Lain 2 §:n mukaan kyseisen lain soveltamisalaan kuuluvassa vahingonkorvaustoiminnassa toimivaltainen viranomainen on Valtiokonttori.

Vahingonkorvausten maksamista ei ollut mielekästä tilastoida tätä opinnäytetyötä varten, sillä niistä löytyy oikeuskäytäntöä hyvin vähän. Vuodelta 2006 löytyy Rovaniemen hovioikeuden ratkaisu RHO:2006:12 vahingonkorvausasiassa koskien Hätäkeskuslaitosta. Kanteessa henkilöt A ja B vaativat Hätäkeskuslaitokselta korvausta omakotitalon tulipalosta johtuneista vahingoista. Käräjäoikeudessa vahingonkorvauksena vaadittiin puolet vahingosta. Syynä tähän oli se, että hätäkeskuspäivystäjä oli ensin ohjannut hälytyksen väärälle pelastusyksikölle, mistä oli riidattomasti aiheutunut 11 minuutin ja 4 sekunnin viive pelastusyksikön saapumisessa paikalle. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n nojalla Hätäkeskuslaitos oli korvausvelvollinen A:lle ja B:lle hätäkeskuspäivystäjän huolimattomuuden myötä aiheutuneesta vahingosta. Käräjäoikeus tuomitsi Hätäkeskuslaitoksen maksamaan vahingonkorvauksena puolet palovahingosta sekä A:n ja B:n oikeudenkäyntikulut.

Hovioikeudessa Hätäkeskuslaitos vaati käräjäoikeuden tuomion kumoamista, kanteen hylkäämistä kokonaisuudessaan sekä A:ta ja B:tä yhteisvastuullisesti korvaamaan Hätäkeskuslaitoksen oikeudenkäyntikulut käräjäoikeudessa ja hovioikeudessa korkoineen. Perusteena tähän oli muun muassa, että toiminta oli ollut asianmukaista ja siinä oli noudatettu sitä huolellisuutta, jota siltä kohtuudella voitiin edellyttää. Perustelun mukaan myöskään vahingon ja Hätäkeskuslaitoksen toiminnan välillä ei ollut sellaista syy-yhteyttä, jonka vuoksi vahingonkorvausvelvollisuus olisi olemassa. (RHO:2006:12.)

Hätäkeskuslaitoksen lausunnon mukaan toiminta ei ollut tahallista eikä tuottamuksellista. A ja B eivät olleet Hätäkeskuslaitoksen näkemyksen mukaan pystyneet osoittamaan mitään sellaista lisävahinkoa, joka olisi aiheutunut nimenomaan palokunnan viivästyemisestä. A:n ja B:n näkemyksen mukaan taas kanteessa oli nimenomaan lähdetty siitä, että vähintään puolet vahingosta oli syntynyt viiveen aikana ennen palokunnan saapumista. Lopputuloksena oli, että hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden tuomiota. Hätäkeskuslaitos oli siis velvollinen korvaamaan puolet palovahingosta sekä A:n ja B:n yhteiset oikeudenkäyntikulut korkoineen myös hovioikeudessa. (RHO:2006:12.)

4.3 Virkamiesoikeudellinen vastuu

Virkamiesoikeudellinen eli kurinpidollinen vastuu on määritelty valtion virkamieslaissa. Aiemmat yksityiskohtaiset säännökset on jätetty uudessa valtion virkamieslaissa pois, mutta eri hallinnonaloilla erityissäännöksiä on edelleen voimassa. Kurinpidollisen viraltapanon sijaan nykyisessä valtion virkamieslaissa on käytössä edelleen virkasuhteen purkamista koskeva säännöstö. Valtion virkamieslain mukainen varoitus kohdistuu sellaiseen moitittavaan toimintaan, jonka vakavuus ei riitä virkamiehen irtisanomiseen. (Koskinen & Kulla 2016, 282–283.) Hätäkeskuspäivystäjän virkamiesoikeudellista vastuuta sääntelee virkamieslain lisäksi laki hätäkeskustoiminnasta 10 §, jossa säädetään virkamiehen määräaikaisesta erottamisesta.

4.3.1 Varoitus

Varoitus voidaan antaa virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä (Valtion virkamieslaki 24 §). Varoitusta annettaessa on noudatettava hallintomenettelyn sääntöjä ja varattava virkamiehelle oikeus tulla kuulluksi. Säännöt hallintomenettelyyn tulevat hallintolaista. Kirjallinen varoitus on muodollisesti erillään yksilöperusteisesta irtisanomisesta, joten varoituksen antaminen ei siis ole irtisanomisen edellytys. Varoituksen antamismenettelyssä ei voida käsitellä virkavirhetä, jolla on loukattu hallinnon ulkopuolisen tahon oikeuksia. Varoituksen antamiseen

ei siis saa ryhtyä, mikäli asia on laatunsa vuoksi saatettava käsiteltäväksi tuomioistuimessa. (Koskinen & Kulla 2016, 284–287.)

Varoitusmenettelyyn ryhtymisellä ei ole laissa säädettyä aikarajaa. Varoitus on kuitenkin tarkoitettu nopeaksi reagoitikeinoksi virkamiehen moitittavaan käyttäytymiseen. Varoituksen nopeaa antamista puoltavat irtisanomista rajoittavat säännökset. Virkamieslain 25 §:n mukaan irtisanominen on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa irtisanomisperusteen tultua työnantajan tietoon, joten analogisesti varoitus tulisi myös antaa samassa ajassa perusteen tultua työnantajan tietoon. Varoitus on annettava kirjallisesti, jotta sen antamiseen voidaan myöhemmin vedota. Varoitukseen tulee ottaa kuittaus tiedoksisaannista. Allekirjoitus ei kuitenkaan tarkoita, että virkamies hyväksyy varoituksen, vaan ainoastaan että hän on vastaanottanut sen. (Parviainen 2010, 244.)

Varoituksen antamisesta päättää asianomainen virasto, jollei asetuksella toisin säädetä. Viraston päällikölle annettavasta varoituksesta päättää asianomainen ministeriö, jollei asetuksella toisin säädetä. (Valtion virkamiesasetus 39 §.) Varoituksen tulee olla sisällöltään sellainen, että sen saaja ymmärtää, mitä tapahtuu, jos hän ei korjaa menettelyään. Varoituksen tulisi sisältää konkreettisen kuvauksen henkilön moitittavasta käyttäytymisestä, selvityksen rikotuista velvollisuuksista, selkeän vaatimuksen käyttäytymisestä tulevaisuudessa sovittujen sääntöjen mukaisesti sekä yksiselitteisen ilmoituksen toistuvan, samankaltaisen moitittavan käyttäytymisen seuraamuksista. Työnantajan käyttämän varoitusmenettelyn on oltava aina johdonmukaista ja sitä on sovellettava kaikkiin työnantajan palveluksessa oleviin samoilla edellytyksillä. (Parviainen 2010, 244–245.)

Varoituksen antamisessa asian selvittämisvelvollisuus on viranomaisella. Viranomaisen on hankittava asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Ennen asian ratkaisemista asianosaiselle on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi lausumalla mielipiteensä asiasta sekä antamalla selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. (Hallintolaki 31 & 34 §.) Virkamiehellä on oikeus hakea muutosta muun kuin valtioneuvoston antamaan varoitukseen valittamalla hallinto-oikeuteen. Valituksen tekemisestä säädetään tarkemmin hallintolainkäyttölaissa. (Virkamieslaki 53.2 §.)

Alla olevasta tilastosta ilmenevät Häätäkeskuslaitoksessa vuosina 2011–2015 annetut varoitukset ja niiden syyt.

VAROITUKSET HÄTÄKESKUSLAITOKSESSA 2011 - 2015	
VUOSI	VAROITUKSEN SYY
2011	Virkamieslain vastainen käyttäytyminen
2011	Virkamieslain vastainen käyttäytyminen
2012	Virkavelvollisuuksien vastainen menettely
2012	Virkavelvollisuuksien vastainen menettely
2013	Virkavelvollisuuksien vastainen menettely
2014	Luvattomat poissaolot, päihtymys työpaikalla
2014	Luvattomat poissaolot
2015	Virkamieslain vastainen käyttäytyminen
2015	Virkamieslain vastainen käyttäytyminen
2015	Sopimaton käytös virkatehtävien ulkopuolella
2015	Virkavelvollisuuksien vastainen menettely
2015	Virkamieslain vastainen käyttäytyminen
2015	Päihtymys työpaikalla
2015	Virkavelvollisuuksien vastainen menettely
Yhteensä	14

Taulukko 1. Varoitukset Häätäkeskuslaitoksessa 2011–2015

4.3.2 Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Yleislakina toimiva valtion virkamieslaki ei tunne määräaikaista virantoimituksesta erottamista. Säännöksellä on haluttu lisätä työnantajan keinovalikoimaa tilanteissa, joissa varoitus ei ole riittävä keino työntekijän ojentamiseksi ja toisaalta irtisanominen on tilanteeseen nähden liian järeä keino. (Lyyra & Parviainen 2016, 95.) Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on kurinpitorangaistuksena Häätäkeskuslaitoksen lisäksi käytössä poliisihallinnossa, puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa (Koskinen & Kulla 2016, 283).

Mikäli varoitusta ei ole pidettävä riittävänä, voidaan Häätäkeskuslaitoksen palveluksessa olevalle virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, määrätä kurinpitorangaistuksena virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi. Palkanmaksu keskeytyy virantoimituksesta erottamisen ajaksi. Nimittävä viranomaisen päättää virantoimituksesta erottamisesta. Virantoimituksesta erottaminen tulee panna vireille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun virantoimituksesta erottamisesta päättävä viranomaisen sai tiedon

seikasta, joka aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen. Ennen päätöstä virkamiehelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Virkamiehen pyynnöstä myös pääluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi, mikäli virantoimituksesta erottamista ei asian laadun vuoksi ole saatettava voimaan välittömästi. Päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen valtion virkamieslaissa säädetyllä tavalla. (Laki hätäkeskustoiminnasta 10 §.)

4.3.3 Irtisanominen ja virkasuhteen purkaminen

Virkamiestä ei saa irtisanoa virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei syy ole erityisen painava. Tällaisena syynä ei voida pitää ainakaan virkamiehen sairautta, vikaa tai vammaa, paitsi jos virkamiehellä on työkyvyn heikentymisen vuoksi oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Erityisen painavana syynä ei voida myöskään pitää virkamiehen osallistumista virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun tai virkamiehen poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä taikka hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan. (Valtion virkamieslaki 25.2 §.) Laissa ei mainita yksityiskohtaisesti perusteita, joilla virkasuhde voidaan irtisanoa. Erityisen painavana syynä voidaan pitää esimerkiksi virkamiehen poissaoloja, myöhästelyjä, alkoholiongelmaa, epärehellisyyttä, rikollisuutta, kilpailevaa toimintaa tai sopimatonta käyttäytymistä. Irtisanomistilanteessa työnantajalla on todistusvelvollisuus, eli työnantajan on pystyttävä näyttämään toteen irtisanomisen perusteet. Irtisanomista harkittaessa on käytettävä kokonaisharkintaa eli punnittava erilaisia seikkoja, kuten virkamiehen tekoa tai laiminlyöntiä, sen astetta, määrää, vahingollisuutta, toistuvuutta, virkamiehen suhtautumista tekoonsa, virkamiehen asemaa, teon vaikutusta työpaikalla ja teon merkitystä yleiselle turvallisuudelle. (Lyyra & Parviainen 2016, 98–99.) Irtisanomisen toimittava viranomainen ja virkamies voivat sopia virkasuhteen päättymisestä välittömästi. Virkasuhteen päättyessä virkamiehellä on kuitenkin oikeus irtisanomisajan palkkaa vastaavaan korvaukseen. Virkamiehen irtisanonut viranomainen voi ennen irtisanomisajan kulumista loppuun peruuttaa irtisanomisen virkamiehen suostumuksella. (Valtion virkamieslaki 28 §.)

Mikäli virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan, voidaan virkasuhde purkaa heti. Purkaminen tulee pääsääntöisesti toimittaa kahden viikon kulu-

essa syyn tultua viranomaisen tietoon. (Valtion virkamieslaki 33–34 §). Tällöin kyseessä on tilanne, jossa laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden tai laiminlyöntien rikkomista voidaan pitää niin vakavana, ettei työnantajalta voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista edes irtisanomisaajan pituista aikaa. Virkasuhde voidaan lisäksi purkaa rikosoikeudellisena seuraamuksena rikoslain perusteella. Purkaminen on mahdollista vain virkamiehestä johtuvista syistä. Työnantajasta johtuvat taloudelliset ja tuotannolliset syyt, esimerkiksi viraston lakkauttaminen, eivät ole purkuperuste. Edellisessä kappaleessa kerrotulla tavalla virkasuhteen purkamisen osalta on suoritettava kokonaisarviointi. Virkasuhteen purkaminen on suhteellisen harvinaista ja kyseessä onkin työnantajan äärimmäinen keino palvelussuhteen päättämiseksi. Käytännössä tyypillisimpiä purkamisperusteita ovat päihdeongelmat. Jos virkavelvollisuuksien rikkominen tai laiminlyönti on ollut törkeää, on työnantajalla oikeus purkaa virkasuhde ilman hoitoon ohjausta. (Lyyra & Parviainen 2016, 99.)

5 TOSIASIALLINEN VASTUU

Oikeudellisen virkavastuun ohella virkamiestä koskee myös tosiasiallinen vastuu. Tosiasiallisella vastuulla tarkoitetaan sellaista erityistä vastuuta, jota ei toteuteta oikeudellisin pakottein. Kyseessä on lähinnä virkamiehen toiminnalle asetettavat laadulliset vaatimukset. Arviointiperusteina ovat myös virkamiesetiikka, yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuus. Jäljempänä kerrottujen konkreettisten toimenpiteiden lisäksi tosiasiallinen vastuu voi konkretisoitua hitaana etenemisellä virkauralla tai hitaana palkkakehityksenä. (Parviainen 2010.)

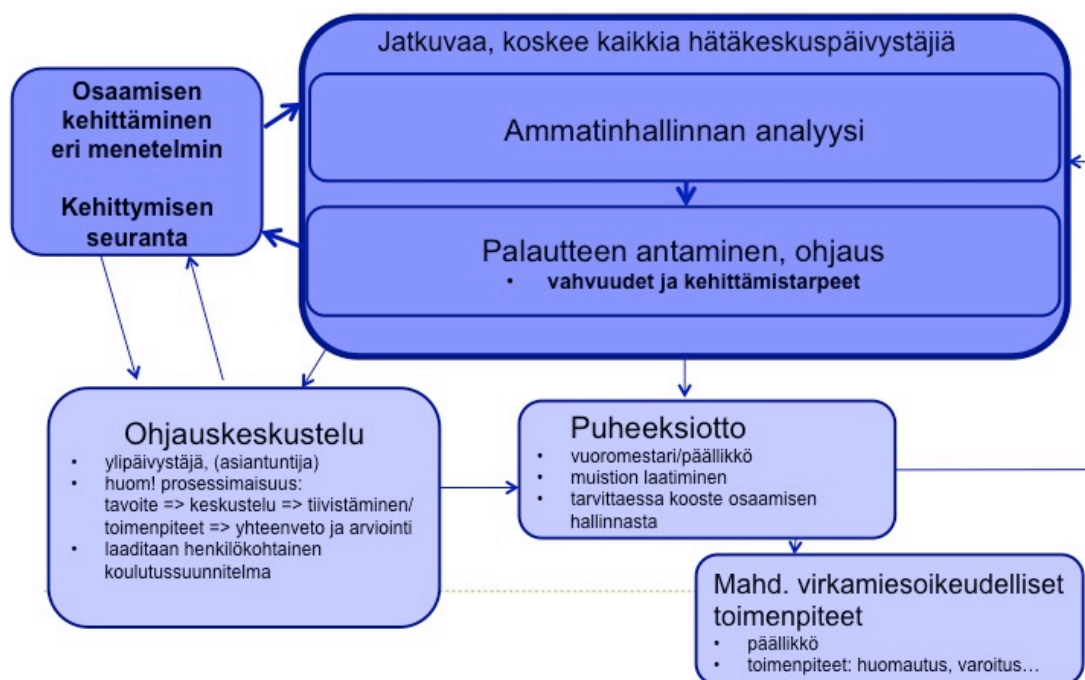
5.1 Työnjohdolliset toimenpiteet

Esimies voi antaa alaiselleen työnjohdollisena toimenpiteenä laissa sääntelemättömän suullisen tai kirjallisen varoituksen, mikäli virkamiehen toiminta ei vastaa häneltä odotettavia laadullisia vaatimuksia. Huomautus annetaan vastaisen varalle, eli tarkoitus on ohjata virkamiestä toimimaan vastaisuudessa viranomaisen haluamalla

tavalla. (Alarautalahti-Heurlin & Hankaniemi 2014) Työnjohdollista huomautusta ei mainita valtion virkamieslaissa. Huomautuksen antamisen katsotaan kuuluvan osaksi työnantajan direktio-oikeutta ja yleisesti ottaen on katsottu, ettei se tarvitse tuekseen erityistä lainsäätöä. Taannoin Pirkanmaan hätäkeskus antoi hätäkeskuspäivystäjälle huomautuksen hänen toimittuaan vastoin lojaliteettiperiaatetta kirjoittamalla sanomalehteen mielipidekirjoituksen, jossa hän esitti paikkaansa pitämättömiä väitteitä Hätäkeskuslaitoksen rakenneuudistuksesta. Kirjoituksen tiedot olivat omiaan aiheuttamaan sekaannusta siten, että kirjoitus voitiin nähdä Hätäkeskuslaitoksen virallisena kantana. Huomautus on siis tarkoitettu sovellettavaksi tällaisiin käytännön tilanteisiin, joissa työnantajan pyrkimyksenä on kiinnittää virkamiehen huomio virheelliseen menettelyyn ja toimimaan vastaisuudessa sääntöjen mukaisesti. (Kaunisto 2016, 15–16.)

Hätäkeskuksia varten on olemassa ammatinhallinnan ohjausmalli, joka esittää miten ammatinhallintaan pitää puuttua hätäkeskuksissa (kuva 2). Ammatinhallinnan ohjaus on osa jatkuvaa laadunvalvontaa ja se koskee kaikkia päivystyssalissa työskenteleviä päivystäjiä. Ohjauksen tarkoituksena on tukea hätäkeskuspäivystäjän oppimis- ja työprosesseja sekä auttaa häntä omien toimintatapojensa arvioinnissa ja työn tekemisen tapojen kertaamisessa. Niiden kanssa, joilla on tarvetta yksilöllisen osaamisen kehittämisen tukeen, käynnistetään ohjauskeskustelu. (Meri 2016.)

Ammatinhallinnan ohjausmalli häätäkeskuksessa



Kuva 2. Ammatinhallinnan ohjausmalli häätäkeskuksessa (Meri 2016)

Ammatinhallinnan ohjausmallissa ammatinhallinnan analyysi ja palautteen antaminen sekä ohjaus ovat jatkuvia, kaikkia häätäkeskuspäivystäjiä koskevia toimenpiteitä. Tämän rinnalla käytössä ovat ohjauskeskustelu ja puheeksiotto. Vasta puheeksioton jälkeen ryhdytään mahdollisiin virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin. (Meri 2016.)

5.2 Hallintokantelut ja niiden aiheuttamat toimenpiteet

Hallintokantelu on hallinnon laillisuusvalvonnassa tärkein yksityisen käytössä oleva oikeusturvakeino. Se on ilmoitus lainvastaisesta menettelystä tai hallinnollisesta epäkohdasta. Hallintokantelu osoitetaan vapaamuotoisesti kantelun kohteena olevan henkilön esimiehelle, viranomaisen toimintaa valvovalle hallintoviranomaiselle tai yleisille laillisuusvalvojille. Kanteluviranomaisen tutkimusvalta kohdistuu lähinnä menettelyn ja muun toiminnan laillisuuden arviointiin sekä esimerkiksi siihen, onko asiassa noudatettu hyvää hallintotapaa. Vaikkei voida muuttaa tai kumota hallintopäätöstä, kanteluviranomainen voi ryhtyä toimiin virkavastuun toteuttamiseksi tai

lainvastaisen päätöksen purkamiseksi. (Mäenpää 2008, 275.) Häätäkeskuslaitoksessa hallintokanteluista käsittelee laillisuusvalvonta.

Laillisuusvalvontaa suorittavat viranomaiset voivat puuttua virkamiehen oikeudellisesti virheelliseen menettelyyn ja antaa virkamiehelle huomautuksen. Tässäkään tapauksessa, kuten ei työnjohdollisessakaan huomautuksessa, kyse ei ole rankaisemisesta, vaikka huomautukseen voi liittyä rangaistuksellinen sävy. (Alarautalahti-Heurlin & Hankaniemi 2014.) Valvova viranomainen voi myös hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää kantelun kohteena olevan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä. Mikäli kantelu ei anna aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin, ilmoitetaan siitä kantelun tekijälle. Mikäli kantelun johdosta käynnistetään muussa laissa säädetty menettely, kantelun käsittely raukeaa. (Hallintolaki 53b.1 § & 53c §.)

Noin 70 prosenttia Häätäkeskuslaitoksen vastaanottamista kanteluista on aiheettomia. Kantelut koskevat pääosin häätäkeskuspäivystäjiä ja suurimman osan aiheena on avun lähettämistä kieltäytyminen, avun lähettämisen viivästyminen tai häätäkeskuspäivystäjän käytös. (Alarautalahti-Heurlin & Hankaniemi 2014.) Seuraavalla sivulla olevasta taulukosta ilmenee vuoden 2016 kanteluiden määrä, sisältö ja niistä seuranneet toimenpiteet. Taulukon jälkeen jokaisesta eri toimenpiteeseen johtaneesta tapauksesta on esitetty lyhyt esimerkki.

SISÄLTÖ	PÄÄTÖS						
	Päivystäjä osallisena	Ei toimenpiteitä	Hyvän hallinnon vaatimukset	Käsitys lainmukaisesta menettelystä	Huomautus	Kesken	Jätetty sillensä
Ensivasteyksikön hälyttämisen käytännöt	-	1					
Ambulanssia ei hälytetty, korkea verenpaine ja -sokeri	1		1				
Ambulanssia ei hälytetty, oksentelu	1	1					
Poliisia ei hälytetty, vahingonteko	2	2					
Ambulanssia ei hälytetty, liikennetehtävä	1						1
Sosiaalipäivystystä ei hälytetty, lastensuojelutehtävä	1			1			
Ambulanssia ei hälytetty, puutumisoireet	1				1		
Poliisitehtävän käsittely, virheellinen pysäköinti	2	1					
Poliisia ei hälytetty, meteli päiväsaikaan	1	1					
Ambulanssia ei hälytetty, halvausoireet	2			2			
Poliisia ei hälytetty, pahoinpitely	1			1			
Ambulanssin hälyttäminen ja päivystäjän asenne	1	1					
	12	14	7	1	4	1	0
							1

Taulukko 2. Kantelut vuonna 2016 (tilanne 25.11.2016)

Ei toimenpiteitä:

Häiritsevä musiikinsoitto kerrostaloasunnossa päiväsaikaan, poliisia ei hälytetty tehtävälle.

Kiinnitetty valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin:

Päivystäjä ei ole tarpeeksi selväsanaisesti kertonut soittajalle, että ambulanssikuljetus järjestyy uudella soitolla, jos omalla autolla meno sairaalaan ei onnistu.

Tuotu valvottavan tietoon käsitys lain mukaisesta menettelystä:

Poliisia ei hälytetty pahoinpitelytehtävälle, vaikka kriteerit olisivat täyttyneet.

Huomautus:

Aivoverenkierron häiriöön liittyviä kysymyksiä ei esitetty tarpeellisessa laajuudessa ja ambulanssia ei hälytetty.

Jätetty sillensä:

Asiasta käynnissä rikostutkinta.

Taulukkoja tarkasteltaessa on huomioitavaa, että sisältö on kantelun sisältö, eikä referointi hätäpuhelutallenteelta. Asia on ratkaistu tallenteen, hätäkeskuksen selvityksen ja lausunnon sekä päivystäjän lausunnon perusteella.

6 LAILLISUUSVALVONTA HÄTÄKESKUSLAITOKSESSA

Perustuslain mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 68 §:ssä säädetään kunkin ministeriön velvollisuudesta vastata toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon lainalaisuuden periaate edellyttää viranomaistoiminnan lainmukaisuuden valvontaa. (Sisäministeriön www-sivut 2016.) Jokainen sisäministeriön alainen osasto, yksikkö ja hallinnonalan virasto ja laitos vastaa omasta laillisuusvalvonnastaan sekä oman toimintansa ja toimialansa laillisuusvalvonnan järjestämisestä. Laillisuusvalvonnassa on huolehdittava toimenpiteiden asianmukaisesta ja riittävästä dokumentoinnista. Sisäministeriön osastot käsittelevät toimialojensa laillisuusvalvontaa koskevat asiat. Osastot ohjaavat oman toimialansa laillisuusvalvontaa, ja painopiste käytännön toiminnassa ja laillisuusvalvonta-asioiden käsittelyssä on hallinnonalan virastoissa ja niiden alaisissa toimintayksiköissä. (Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje 2016, 5.)

6.1 Sisäinen laillisuusvalvonta

Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvontatoiminta ja siihen liittyvät tehtävät ovat vaikiintuneita. Laillisuusvalvonnassa työskentelee yksi virkamies, edellä mainittu riskienhallintalakimies. (Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontakertomus vuodelta 2015, 3.) Sisäisen laillisuusvalvonnan tarkoituksena on toteuttaa perustuslain 21:ssä jokaiselle taattua hyvää hallintoa, edistää sisäministeriölle ja sen hallinnonalalle asetettujen tavoitteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa viranomaistoiminnan laatua. Sisäisen laillisuusvalvonnan tehtävänä on valvoa viranomaistoiminnan lainmukaisuutta, virkavelvollisuuksia ja ohjeistuksien noudattamista. Sisäistä laillisuusvalvontaa tulisi suunnata toimintaan, joka on ulkopuolisen kontrollin vaikeammin tavoitettavissa ja asioihin, jotka liittyvät perus-

ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. (Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje 2016, 3.)

Sisäinen laillisuusvalvonta ei ole rankaisevaa, mutta epäiltyyn lainvastaiseen menettelyyn tulee kuitenkin puuttua ja asia selvittää riittävässä laajuudessa. Tarvittaessa epäilty lainvastainen menettely pitää saattaa virkamiesoikeudelliseen ja rikosoikeudelliseen menettelyyn arvioitavaksi. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei tehdä esitutkintaa eikä muitakaan lainkäyttöön kuuluvia toimenpiteitä. Mikäli sisäisessä laillisuusvalvonnassa käsiteltävässä asiassa esitetään väite rikoksen tapahtumisesta tai havaitaan, että on syytä epäillä rikosta, asia on siirrettävä toimivaltaisen esitutkintaviranomaisen arvioitavaksi. Laillisuusvalvontatoimen kohteena olevalle virkamiehelle on tarvittaessa ilmoitettava hänen oikeudestaan kieltäytyä antamasta selvitystä tai selitystä seikasta, joka saattaisi hänet laillisuusvalvonta-asian käsittelyn vuoksi rikossyytteen varaan (syytteenvaaransuoja, itsekriminointisuoja). Laillisuusvalvonnan keinoilla ei voida pyrkiä vahvistamaan rikosepäilyä. (Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje 2016, 3 & 7–8.)

Vuonna 2015 Häätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonnan ja sisäisten tarkastuksien kohteena olivat Keravan, Vaasan ja Oulun hätäkeskukset. Tarkastuksien painopistealueet olivat henkilöstöhallinnon prosessit, operatiivisten ohjeiden ajantasaisuus, käyttö ja käytettävyyys salitoiminnassa sekä turvallisuusnäkökohdat. (Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontakertomus vuodelta 2015, 3)

6.2 Ulkoinen laillisuusvalvonta

Sisäisen laillisuusvalvonnan lisäksi viranomaisen toimia valvotaan myös ulkoa käsin. Häätäkeskuslaitoksen toimintaa valvoo sisäministeriön pelastusosasto, jonka alaisuudessa Häätäkeskuslaitos toimii. Minkä tahansa viranomaisen toimista voi kannella ylimmille laillisuusvalvojille, joita ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Myös tietosuojavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu kohdistavat merkittävässä määrin valvontaa sisäministeriön hallinnonalan toimintaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen ankarin keino puuttua lainvastaiseen toimintaan on virkasyyte. Oikeusasiamiehen toimesta voidaan myös antaa virkamiehelle huomautus. Tavallisesti kuitenkin oikeusasiamies ilmaisee käsityksensä menettelyn lainvastaisu-

desta tai laiminlyönnistä ja muistuttaa lainmukaisesta tavasta toimia. Oikeusasiamiehen toimesta voidaan myös tehdä esitys virheen korjaamisesta, tai jos tapahtunutta oikeudenloukkausta ei voi enää oikaista tai korjata, hän voi esittää hyvitystä. Joskus viranomaisen myös oikaisee virheensä itse saatuaan tietää, että oikeusasiamies on ryhtynyt tutkimaan sen menettelystä tehtyä kantelua. Joissakin tapauksissa asia voidaan pyrkiä ratkaisemaan sovittelun kautta oikeusasiamiehen toimesta. (Lyyra & Parviainen 2016, 11–12; Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje 2016, 3.)

6.3 Kansalainen kantelijana

Hallintolain (434/2003) 53 a §:ssä säädetään hallintokantelun tekemisestä. Jokainen voi tehdä hallintokantelun viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä toimintaa valvovalle viranomaiselle. Kantelu on pääsääntöisesti tehtävä kirjallisesti sisältäen kantelijan nimen, yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta. Hallintokantelu ei ole muutoksenhakukeino, eikä yksin kantelun tekemisestä synny sen tekijälle hallintolaissa tarkoitettua asianosaisasemaa. Ilman erityistä syytä kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä kantelua ei tutkita. (Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje 2016, 8.) Hallintokantelun käsittelystä, tutkimisesta ja ratkaisusta kerrotaan tarkemmin tämän työn luvussa 5 Tosiasiallinen vastuu.

Hätäkeskuslaitoksen palveluista on mahdollisuus antaa palautetta myös yleisenä palautteena. Hätäkeskuslaitoksessa käsitellään kaikki palautteet. Palaute on mahdollisuus yksilöidä joko tiettyyn hätäkeskukseen kuuluvaksi, jolloin kyseinen hätäkeskus käsittelee palautteen, tai yleiseksi koko Hätäkeskuslaitosta koskevaksi palautteeksi, jolloin Hätäkeskuslaitoksen keskushallinto käsittelee palautteen. Nettisivujen kautta on mahdollisuus antaa palaute myös yksittäisestä hätäilmoituksesta. (Hätäkeskuslaitoksen www-sivut 2016.)

7 YHTEENVETO

Työn tarkoituksena oli tehdä selvitys hätäkeskuspäivystäjän oikeudellisista vastuista sekä selvittää niiden toteutumista Hätäkeskuslaitoksessa. Työn avulla hätäkeskuspäivystäjän on helpompi mieltää eri vastuun muodot ja niiden toteutumistavat. Virkavelvollisuuksien ymmärtämisen kautta on helpompi ymmärtää niiden rikkomisesta koituvat seuraukset. Virkavelvollisuudet luovat taustatiedon työn varsinaiselle aiheelle, oikeudellisille vastuille. Esimerkiksi tuntemalla salassapitovelvollisuuden säädökset on helpompi mieltää sen yhteys virkasalaisuuden rikkomiseen. Vaikka työ on tarkoitettu ensisijaisesti hätäkeskuspäivystäjille, voidaan sitä käyttää myös muiden virkamiesten keskuudessa. Työstä on helposti eriteltävissä ainoastaan hätäkeskuspäivystäjiä koskevat asiat, muu on kaikille virkamiehille yhteistä säännöstöä.

Hätäkeskuslaitoksen organisaatio koostuu kolmesta osastosta: hätäkeskuspalveluosasto, ohjaus- ja ennakointiosasto ja tekniset palvelut-osasto. Hätäkeskuksissa työskentelevät hätäkeskuspäivystäjät ovat osa hätäkeskuspalvelut-osastoa. Toimintaa ohjaa laki hätäkeskustoiminnasta ja valtioneuvoston asetus hätäkeskustoiminnasta. Hätäkeskuspäivystäjän toimintaan virkamiehenä vaikuttaa keskeisimpänä Suomen perustuslaki. Tämän lisäksi virkamiesoikeudellista asemaa sääntelee valtion virkamieslaki ja laki hätäkeskustoiminnasta. Valtion virkamieslain neljännessä luvussa säädetään virkamiehen yleisistä velvollisuuksista.

Oikeudelliset virkavastuut on työssä käsitelty ankarimmasta lievimpään. Rikosoikeudellinen virkavastuu sisältää ankarimmat päivystäjään kohdistettavat seuraamukset, sillä virkarikoksista voidaan tuomita jopa vankeutta. Lisärangaistuksina virkarikoksista voidaan tuomita varoitus tai viraltapano. Rikoslain luku 40 määrittää virkarikokset. Vahingonkorvausvastuu toimii yleensä niin sanotun isännänvastuun periaatteella, eli virkamiehen aiheuttamasta vahingosta vastaa pääsääntöisesti työnantaja. Vuodesta 2015 alkaen toimivaltainen viranomaisen hätäkeskuspäivystäjää koskevissa vahingonkorvausasioissa on useimmissa tapauksissa Valtiokonttori. Huomioitavaa kuitenkin on, että tahallisesta vahingosta virkamies on yleensä kokonaisuudessaan itse korvausvelvollinen.

Virkamiesoikeudellisesta, eli kurinpidollisesta vastuusta säädetään valtion virkamieslaissa ja laissa hätäkeskustoiminnasta. Virkamiesoikeudelliset seuraamukset voidaan karkeasti jakaa varoitukseen, määräaikaiseen virantoimituksesta erottamiseen sekä irtisanomiseen ja virkasuhteen purkamiseen. Valtion virkamieslain ulkopuolinen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on haluttu käyttöön tilanteisiin, joissa varoitus on liian lievä, mutta irtisanominen taas liian järeä keino puuttua virkavelvollisuuksien rikkomiseen tai laiminlyöntiin.

Laillisuusvalvonta lähtee Suomen perustuslaista, jossa säädetään ministeriöiden velvollisuudesta vastata toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Laillisuusvalvonta voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen laillisuusvalvontaan. Riskienhallintalakimies vastaa Hätäkeskuslaitoksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Sisäinen laillisuusvalvonta ei ole rankaisevaa, mutta epäilty lainvastainen menettely tulee kuitenkin saattaa arvioitavaksi rikosoikeudelliseen menettelyyn. Ulkoisia laillisuusvalvojia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, jotka valvovat toimintaa ulkopuolelta. Heille voi kannella minkä tahansa viranomaisen toiminnasta. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta kansalainen voi käynnistää prosessin palautteella tai hallintokantelulla.

Pääasiallisena lähteenä työssä käytettiin valtion virkamieslakia, hätäkeskuslakia ja niitä koskevaa kirjallisuutta. Työharjoittelulla Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonnassa oli paljon merkitystä työn lopputuloksen kanssa, sillä työharjoittelu ja sen aikana opitut asiat antoivat raamit työn sisällölle. Laillisuusvalvonnan sisältö saattaa olla monelle hätäkeskuspäivystäjälle vierasta, joten myös sen esiin tuominen työssä on mielestäni perusteltua. Työstä on rajattu pois hätäkeskuspäivystäjän työssään noudattamat operatiiviset ohjeet. Ne sisältyvät kuitenkin virkavelvollisuuksiin, joita työssä käsitellään virkamieslakia runkona käyttäen.

Työn etenemisen myötä hätäkeskuspäivystäjän oikeudellisista vastuista muodostuu neliosainen, ankarimmasta lievimpään etenevä runko. Työtä voisi lukea myös niin sanotusti alhaalta ylöspäin, jolloin muodostuu käsitys siitä prosessista, jonka kansalaisen kantelu mahdollisesti käynnistää. Oikeuskäytäntö ja tilastot vetävät lukijalle suuntaviivat siihen, minkälaisesta rikkomuksesta on odotettavissa mikäkin rangaistus.

Koska Häätäkeskuslaitos on suhteellisen nuori virasto, seuraamuksia on mahdotonta tarkastella pitkältä aikaväliltä. Virkarikoksista on kuitenkin helposti todettavissa, että ”käräjille joutuminen” on Häätäkeskuslaitoksessa harvinaista. Kun näin on käynyt, rangaistukset ovat olleet verrattain lieviä. Myöskään muita vastuun muotoja ei ole jouduttu toteuttamaan häätäkeskuspäivystäjien kohdalla kovinkaan usein. Vahingonkorvauksien määrästä ei ollut mielekästä tehdä tilastointia niiden vähyyden vuoksi. Annettuja varoituksia löytyi viiden vuoden ajalta 14 kappaletta, keskimäärin siis kolme varoitusta per vuosi. Tätäkään en voi pitää suurena määränä ottaen huomioon sen, että tilasto käsittää kaikki Suomen häätäkeskukset. Myös kanteluiden määrä on ollut laskeva. Median julki tuomat negatiiviset uutiset vievät huomion lukuisilta onnistumisilta, joita häätäkeskuspäivystäjät työssään kokevat. Opinnäytetyössä esiin tulleiden asioiden johdosta voi päätellä, ettei rakenneuudistus ole vaikuttanut Häätäkeskuslaitoksen toimintaan oikeudellisten virkavastuiden toteutumista lisäävästi. Jatko-tutkimusmahdollisuutena tulee olemaan häätäkeskuspäivystäjän työnkuvan muutos uuden verkottuneen toimintamallin myötä.

LÄHTEET

Alarautalahti-Heurlin, A. & Hankaniemi, P. 2014. Virkamiehenä Hätäkeskuslaitoksessa. Luento Hätäkeskuslaitoksen henkilöstöseminaarissa 26-27.3.2014.

Asetus hätäkeskustoiminnasta 14.10.2010/877 muutoksineen.

Borisov, H. 2010. Hätäkeskuslaitoksen toimintaan liittyvät oikeustapaukset. AMK-opinnäytetyö. Kymenlaakson ammattikorkeakoulu. Viitattu 20.12.2016.
https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/12652/Borisov_Helena.pdf?sequence=2

EOAK 2700/2010. Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja ratkaisu 5.5.2011. Dnro 2700/4/2010.

Hallintolaki 6.6.2003/434 muutoksineen.

Hankaniemi, P. 2016. Riskienhallintalakimies, Hätäkeskuslaitos. Pori. Henkilökohdallinen tiedonanto 8.11.2016

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2014. Tutki ja kirjoita. 19. uud. p. Helsinki: Tammi.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. uud. p. Helsinki: Talentum.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Helsinki: Talentum.

Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonnan asiakirjat virkarikoksista, varoituksista ja kanteluista.

Hätäkeskuslaitoksen www-sivut. Viitattu 21.10.2016. <http://www.112.fi>

Kaunisto, K. 2016. Varoitus vai irtisanominen – virkasuhteen päättymisen rajamailla valtion virkamieslain mukaan. OTM-tutkielma. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. Viitattu 8.12.2016. <http://www.doria.fi/handle/10024/124550>

Koskinen, S & Kulla, H. 2016. Virkamiesoikeuden perusteet. 7. uud. p. Helsinki: Talentum Pro.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 muutoksineen.

Laki hätäkeskustoiminnasta 20.8.2010/692 muutoksineen.

Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11.7.1997/689 muutoksineen.

Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta 28.11.2014/978 muutoksineen.

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä 13.8.2004/759 muutoksineen.

Lyyra, M. & Parviainen, M. 2016. Hallintoa hätäkeskuspäivystäjille. Kuopio: Pelastusopisto.

Meri, V. 2016. Ammatinhallinnan ohjausprosessi. Hätäkeskuslaitoksen koulutusmateriaali 12.12.2016.

Mäenpää, O. 2008. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/1 muutoksineen.

Parviainen, M. 2010. Kenen on vastuu? Helsinki: Edita.

Parviainen, M. 2010. Julkisen vallan käyttöä ja vastuuta. 2.12.2010. Viitattu 30.11.2016. <https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/uutiset/26169?allWords=julkisen+vallan+käyttöä+ja+vastuuta&ofset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=530968>

RHO:2006:12.

Rikoslaki 19.12.1889/39 muutoksineen.

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontakertomus vuodelta 2015. 2016. SMDno-2016-332.

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje. 2016. SMDno-2016-329.

Sisäministeriön www-sivut. Viitattu 21.10.2016. <http://intermin.fi>

Suomen perustuslaki. 1999. L 11.6.1999/731 muutoksineen.

Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412 muutoksineen.

Valtion virkamiesasetus 14.11.1994/971 muutoksineen.

Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750 muutoksineen.

Valtion virka- ja työehdot 2014–2017. 2014. Valtiovarainministeriön julkaisuja 10a/2014. Viitattu 24.10.2016.

Valtiovarainministeriön määräys työajan pidennyksen toimeenpanosta. 2016. VM/1721/00.00.00/2016.

Valtiovarainministeriön ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista. 2010. VM/1592/00.00.00/2010.

Valtiovarainministeriön ohje virkamiesten sivutoimista. 2010.

VM/1591/00.00.00/2010.

Hätäkeskuspäivystäjän työssä mahdollisesti vastaan tulevia salassa pidettäviä asioita julkisuuslain 24 §:stä:

- poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit ja rikosten ehkäisemistä koskevat selvitykset;
- poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen sekä vankeinhoitoviranomaisen taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävät asiakirjat;
- kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua;
- henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat;
- asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain mukaista tutkintaa, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään;
- asiakirjat, jotka sisältävät tietoa uhanalaisista eläin- tai kasvilajeista tai arvokkaiden luonnonalueiden suojelusta;
- asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liike- tai ammattisalaisuudesta;
- asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta;
- asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa;

- asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta;
- asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta;
- asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, jollei tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi;
- hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy; salassa pidettäviä ovat myös rikosrekisteriin, sakkorekisteriin, oikeushallinnon valtakunnalliseen tietojärjestelmään sekä eläintenpitokielto-rekisteriin tallennetut tiedot, todistajansuojeluohjelmia koskevaan rekisteriin tallennetut tiedot ja muut todistajansuojeluohjelmaa koskevat tiedot samoin kuin Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimus- ja seurantatarkoituksia varten keräämät tiedot;
- asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden ja turvallisuuden tulevan uhatuksi;
- asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja

henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävissä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia.

(Lyyra & Parviainen 2016, 47–49)