Matti Muukkonen, Seppo Koskinen, Heikki Kulla

JULKISYHTEISÖJEN PALVELUSSUHDEOIKEUS

Alma Insights
Helsinki 2026

9., uudistettu painos
Juridica-kirjasarjan 8. teos
Copyright © 2026 Alma Media Finland Oy ja tekijät
Yhteistyössä Juristiliiton Kustannus
Kannen suunnittelu: Lauri Karmila
Taitto: Aste Helsinki Oy

ISBN 978-952-14-5366-3
ISBN 978-952-14-5365-6 (verkkokirja)
ISSN 1459-7535

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2026





Anna palautetta kirjasta: kustannustoimitus@almainsights.fi

ALKUSANAT

Teos on yleisesitys virkamiesoikeuden perusteista. Siinä käsitellään valtion virkamiesoikeutta ja kunnallista virkamiesoikeutta mukaan lukien virkaehtosopimus ja yhteistoimintamenettely.

Valtion virkamieslaki tuli voimaan 1.12.1994. Teos on yleisesitys uudesta laista. Myös kunnallinen virkamiesoikeus on uudistumassa. Tältä osin kirjoittajat ovat tukeutuneet kuntalaista annettuun hallituksen esitykseen ja kuntalakiin.

Tekijöistä Seppo Koskinen on kirjoittanut jaksot VIII 2 ja 5, IX, XI 4 sekä XII sekä Heikki Kulla jaksot I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII 1, 3 ja 4, X, XI 1–3 ja XIII. Molemmat ovat lukeneet toistensa tekstit ja tehneet korjauksia. Toistoja on pyritty välttämään, ja jaksojen välisiä yhteyksiä on korostettu sisäisin viittauksin.

Rovaniemellä ja Turussa 3.2.1995

Seppo Koskinen – Heikki Kulla

ALKUSANAT 9., UUDISTETTUUN PAINOKSEEN

Julkisyhteisöjen palvelussuhdeoikeus on Seppo Koskisen ja Heikki Kullan Virkamiesoikeuden perusteet -teoksen 9., uudistettu painos. Koskinen ja Kulla julkaisivat teoksen ensimmäisen kerran vuonna 1995 valtion virkamieslain tultua voimaan. Kahdeksas painos ilmestyi vuonna 2019. Sen jälkeen sääntely ja oikeuskäytäntö ovat muuttuneet niin paljon, että teos on kirjoitettu pääosin uudelleen. Uusi nimi kuvaa tarkastelun laajentumista. Teos käsittelee aiempaa laajemmin valtion, kunnan ja hyvinvointialueen, evankelisluterilaisen kirkon sekä yliopistojen palvelussuhteita.

Teoksen kirjoittajakuntaan on liittynyt Matti Muukkonen. Heikki Kullan kirjoittamia aiempien painosten tekstejä on hyödynnetty uudessa teoksessa osittain.

Seppo Koskinen on kirjoittanut luvun VII ja osallistunut luvun XI kirjoittamiseen. Matti Muukkonen on kirjoittanut muut luvut. Kirjoittajat vastaavat teoksesta yhdessä.

Teoksessa on otettu huomioon lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö alkusyksyyn 2026 asti.

Suurimman kiitoksen ansaitsee Aino Raunio. Hänen huolellinen ja ammattitaitoinen työnsä on parantanut kirjaa kaikissa sen vaiheissa. Kiitämme myös Juha Karhua, Pekka Viljasta, Suvianna Hakalehtoa ja Saanareetta Virikkoa kommenteista, joita saimme heiltä käsikirjoituksen eri vaiheissa. Lisäksi kiitämme kaikkia niitä, joiden kanssa olemme eri yhteyksissä keskustelleet teoksen aiheista.

Lopuksi kiitämme läheisiämme kärsivällisyydestä ja tuesta kirjoitustyön aikana.

Espoossa ja Kustavissa 21.10.2026

Matti Muukkonen ja Seppo Koskinen

SISÄLLYS

ALKUSANAT **V**

LYHENTEET **XIX**

I JOHDANTO **1**

1 Virkamieshallinto – horjuva ideaali? **1**

2 Julkisyhteisöjen palvelussuhdeoikeudellinen sääntely ja sen kehitys **14**

2.1 Keskeinen sääntely 14

2.2 Sääntelyn kehityksestä 17

3 Teoksesta **23**

3.1 Teoksen tarkoitus ja rakenne 23

3.2 Tekoälyn käyttö teoksen laadinnassa 25

II JULKISYHTEISÖJEN PALVELUSSUHDEOIKEUS OIKEUSJÄRJESTELMÄN OSANA **27**

1 Oikeussystematiikasta **27**

1.1 Oikeudenalajaotus ja yleiset opit 27

1.2 Toimintaympäristöperustainen systematiikka 34

2 Henkilöstö osana julkista hallintoa 38
2.1 Viranomainen ja virasto 38
2.2 Viranomaisen järjestysmuoto 47
2.3 Henkilöstö toteuttajana 56

III OIKEUSLÄHTEET JA NIIDEN KÄYTTÄMINEN JULKISYHTEISÖJEN PALVELUSSUHDEOIKEUDESSA 67

1 Oikeusnormit sosiaalisena käytäntönä 67
1.1 Oikeusnormityypit 67
1.2 Oikeusnormit ja niiden muodot 71
1.2.1 Oikeussäännöt ja -periaatteet 71
1.2.2 Periaatteet julkisyhteisöjen palvelussuhde-oikeudessa 74

2 Oikeuslähdeoppi 89
2.1 Oppi oikeuslähteiden tunnistamista 89
2.1.1 Tuomarin ja hallintoviranomaisen näkökulma oikeustieteen simulaation kohteena 89
2.1.2 Oikeuslähdelistauksista ysikenttään ja sen yli 94
2.2 Julkisyhteisöjen palvelussuhdeoikeuden lähteet 101
2.2.1 Kansallinen lainsäädäntö ja EU-sääntely 101
2.2.2 Julkisen sektorin työ- ja virkaehtosopimus-järjestelmä ja -sopimukset 113
2.2.3 Kansainväliset yleissopimukset 117
2.2.4 Oikeuskäytäntö 119
2.2.5 Laillisuusvalvonta 124

3 Ratkaiseminen/soveltaminen/noudattaminen 126
3.1 Laista normeihin 126
3.2 Abstraktius vai soveltajan näkökulma? 130
3.3 Presumptiivinen kontekstualismi ja sen sovellutukset 136
3.3.1 Presumptiivisesta lakipositivismista presumptiiviseen kontekstualismiin 136
3.3.2 Tapahtumien hahmottamisesta asetelman hahmottamiseen 139
3.3.3 Voimassa olevan oikeuden sisällön selvittäminen 144

IV HENKILÖSTÖRYHMÄT 159

1 Palvelussuhteiden sukupuu 159
1.1 Luokittelun perusteista 159
1.2 Palvelussuhdetyypit 162
1.2.1 Käsitteistä 162
1.2.2 Toistaiseksi voimassa oleva palvelussuhde lähtökohtana – määräaikaisuus on poikkeus 162
1.2.3 Määräaikaisuuden käytön perusteet ja rajoitukset 168
1.2.4 Määräaikaisen henkilöstön asema 176
1.2.5 Kokoaikaisuus ja osa-aikaisuus 181
1.2.6 Päätoimi ja sivutoimi 182

2 Virka- ja henkilöstörakenteet 184
2.1 Yleiset periaatteet 184
2.2 Henkilöstörakenteita eri julkisyhteisöissä 190

V TEHTÄVIEN HOIDON ORGANISOINTI JA UUDELLEENORGANISOINTI 203

1 Virat perustetaan ja lakkautetaan, työsuhteita ei 203

2 Virkojen perustaminen ja lakkauttaminen 206
2.1 Perustaminen 206
2.2 Harkintavallan rajat perustamisessa 209
2.2.1 Määrärahat rajoittimina 209
2.2.2 Erittelyvirat erityistapauksena 210
2.3 Perustamispäätöksen sisällöstä 211
2.4 Viran voimassaolo 215
2.5 Lakkauttaminen 216

3 Muutokset palvelussuhteen aikana 223
3.1 Virkajärjestelyistä palvelussuhteenaikaisiin muutosjärjestelyihin 223
3.2 Työtehtävien muuttaminen 225
3.2.1 Direktio ja subordinaatio 225
3.2.2 Virantoimitusvelvollisuuden ja työsopimuksen olennaisen ehdon muuttaminen 228

3.2.3 Viranhaltijan ja virkamiehen siirtäminen toiseen virkaan sekä tehtävään määrääminen 233
3.3 Työssäoloajan muuttaminen 240
3.3.1 Osa-aikaistaminen tuotannollis-taloudellisin perustein 240
3.3.2 Työntekijälähtöinen osa-aikaisuus 243
3.3.3 Osa-aikaisuudesta suurempaan työaikaan 244
3.3.4 Vaihteleva työaika 247
3.4 Sisäiset ja ulkoiset uudelleenjärjestelyt 249
3.4.1 Virkojen siirtäminen 249
3.4.2 Valtionhallinnon uudelleenjärjestelyt 251
3.4.3 Liikkeenluovutus 254

VI VIRAN- JA TEHTÄVÄNTÄYTTÖ 263

1 Samalta viivalta: privilegioista yleisiin nimitysperusteisiin 263

2 Viran- ja tehtäväntäyttömenettely 267
2.1 Täyttöprojektin vaiheet 267
2.2 Ennakolliset toimet 269
2.2.1 Tarpeiden määrittelyä 269
2.2.2 Kelpoisuusvaatimukset 270
2.3 Viran- tai tehtävänhaku 315
2.3.1 Haettavaksi julistaminen 315
2.3.2 Hakeminen 329
2.3.3 Hakemusten käsittely 334
2.4 Asian selvittäminen ja hallintopäätöksen valmistelu 343
2.4.1 Viranomaisen selvittämisvelvollisuus 343
2.4.2 Nimitysperusteet ja niiden operationalisointi 349
2.4.3 Selvittämiskeinot ja aineiston kokoaminen 360
2.4.4 Ansiovertailu ja sen saattaminen kirjalliseen muotoon 388
2.5 Päätöksenteko 401
2.5.1 Valmistelu, esittely ja toimivalta 401
2.5.2 Päätöksen muoto, sisältö ja perustelut 404

2.6 Jälkitoimet 412
2.6.1 Päätöksen tiedoksianto 412
2.6.2 Ehdollisen päätöksen vahvistaminen 413
2.6.3 Työsopimuksen tekeminen 414
2.6.4 Erillisten asiakirjojen antaminen 414
2.6.5 Palvelussuhteen alkamiseen liittyvät muodollisuudet 415

VII PALVELUSSUHTEEN EHTOJEN MUODOSTUMINEN 417

1 Palvelussuhteen ehtojen perusteet 417

2 Virka- ja työehtosopimusjärjestelmä 421
2.1 Kehityspiirteitä 421
2.2 Soveltamisalat 422
2.3 Neuvottelu- ja sopimusosapuolet 424
2.4 Sopimuksen solmiminen ja sitovuus 425
2.5 Sopimisrajoitukset 427
2.6 Sopimusmääräysten oikeusvaikutukset 430
2.7 Paikallinen sopiminen 431
2.8 Työrauha ja sen turvaaminen 433

3 Palkkaus 436
3.1 Perusta ja rakenne 436
3.2 Palkkausjärjestelmät julkisyhteisöissä 438
3.3 Palkkaus ja virka- ja työehtosopimukset 441
3.4 Sairausajan palkka 441
3.5 Palkkasyrjintä, palkka-avoimuus ja palkkatasa-arvo 442
3.6 Vähimmäispalkka 444
3.7 Palkkaturva ja palkkasaatavat 445
3.8 Palkkojen yhdenmukaistaminen rakennemuutoksissa 446

4 Työaika 447
4.1 Sääntelyn perusteet 447
4.2 Työaikamuodot 448
4.3 Virka-aika ja sen erityiskysymykset 450
4.4 Lisä- ja ylityö 451

4.5 Lepoajat 452
4.6 Varallaolo 453
4.7 Johtavassa asemassa olevien asema työaikasääntelyssä 454
4.8 Etätyö ja tavoitettavuus 455

5 Vuosilomat 457
5.1 Vuosiloman sääntelyrakenne 457
5.2 Vuosiloman ansaitseminen 459
5.3 Vuosiloman antaminen ja ajankohta 460
5.4 Vuosilomapalkka, lomakorvaus ja lomaraha 462

6 Lapsen syntymään ja hoitoon liittyvät vapaat 464
6.1 Perhevapaajärjestelmän rakenne 464
6.2 Raskaus- ja vanhempainvapaa 465
6.3 Hoitovapaa ja muut perhevapaat 467
6.4 Perhevapaiden palkallisuus ja suhde muihin etuuksiin 468

7 Eläkeoikeus 470
7.1 Eläkeoikeuden perusta ja erityisasema 470
7.2 Eläkejärjestelmän hallinto ja eläkkeen karttuminen 471
7.3 Eläke-etuudet 472
7.4 Ansaittujen työeläkkeiden omaisuudensuoja 473

VIII HENKILÖSTÖN OIKEUDET, VELVOLLISUUDET JA TOIMIVALTUUDET 479

1 Johdanto ja systematiikka 479
1.1 Oikeuksien, velvollisuuksien ja toimivaltuuksien jäsentäminen 479
1.2 Perusoikeuksien merkitys palvelussuhdeoikeudessa 483

2 Velvoitteet palvelussuhteessa 499
2.1 Päävelvoitteet 499
2.1.1 Virantoimitusvelvollisuus ja työntekovelvollisuus 499
2.1.2 Huolehtimisvelvollisuus ja palkanmaksuvelvollisuus 506

2.2 Velvollisuus alistua työnantajan työnjohdon ja valvonnan alaisuuteen 510
2.3 Henkilöstön kohtelu ja työturvallisuus 518

3 Henkilöstön erityiset velvollisuudet 522
3.1 Käyttäytymisvelvollisuus 522
3.2 Luottamusta vaarantavat edut 532
3.3 Vaitiolovelvollisuus ja sananvapaus 537
3.4 Sivutoimet 550
3.5 Henkilöstön velvollisuus osallistua terveydentilan selvittämiseen 563

4 Toimivaltuudet ja niiden käyttö 572
4.1 Toimivaltuuksien käsite ja suhde virantoimitusvelvollisuuteen 572
4.2 Toimivaltuuksien käytön rajat 579
4.3 Esteellisyys 584
4.4 Suoja virantoimituksessa 586

IX VIRKAVASTUU 589

1 Järjestelmästä yleisesti 589
1.1 Vastuun perusteista 589
1.2 Virantoimituksesta pidättäminen turvaamistoimena 594

2 Virkavastuun muodot 605
2.1 Hallinnollinen virkavastuu 605
2.1.1 Seuraamuslajit 605
2.1.2 Varoitus kurinpitotoimena 607
2.1.3 Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen 611
2.1.4 Muut seuraamukset 618
2.1.5 Työsuhteisten ”hallinnollinen virkavastuu” 624
2.1.6 Sotilaskurinpitojärjestelmä 627
2.1.7 Ekskurssi: luottamushenkilöiden poliittinen vastuu 628

2.2 Julkisyhteisöjen henkilöstön rikosvastuu 631
2.2.1 Virkarikosvastuujärjestelmä 631
2.2.2 Henkilöpiiri 634
2.2.3 Virkarikossäännösten soveltaminen eri henkilöryhmiin 641
2.3 Virkarikosten sisällöstä 642
2.3.1 Lahjusrikokset 642
2.3.2 Virkasalaisuuden rikkomisrikokset 655
2.3.3 Virka-aseman väärinkäyttämisrikokset 663
2.3.4 Virkavelvollisuuden rikkomisrikokset 670
2.3.5 Muista rikoksista, joihin julkisyhteisöjen palveluksessa olevat voivat syyllistyä 680
2.3.6 Virkarikossyytteistä 682
2.4 Vahinkojen korvaaminen 685
2.4.1 Julkisyhteisön ja sen palveluksessa olevan korvausvastuu 685
2.4.2 Vahingonkärsijän oikeus korvaukseen 689
2.4.3 Korvausvaatimus ja sen vanhentuminen 703

X POISSAOLOT JA MUUT VIRANTOIMITUKSEN TAI TYÖNTEON KESKEYTYKSET 705

1 Palvelussuhteen ja virantoimituksen ajallinen erottelu 705

2 Virkavapaus, työsuhdevapaa ja muut poissaolot 709
2.1 Virkavapaus ja sen työoikeudellinen vastine instituutioina 709
2.2 Menettelyt 712
2.2.1 Virkavapaus myönnetään hakemuksesta 712
2.2.2 Hakemuksen käsittely ja päätöksenteko 715
2.2.3 Asema vapaan aikana sekä vapaan keskeyttäminen ja peruuttaminen 717
2.3 Ulkoisesta esteestä johtuvat keskeytykset 719
2.4 Vuosiloma 722

3 Lomauttaminen 724
3.1 Lomauttamisen käsite ja suhde muihin järjestelyihin 724
3.2 Lomauttamisen perusteet 725
3.3 Yhteistoimintamenettely lomauttamisen edellytyksenä 729
3.3.1 Yhteistoimintajärjestelmät ja niiden soveltamisalat 729
3.3.2 Jatkuva yhteistoiminta 731
3.3.3 Muutosneuvottelut ja työvoiman käytön vähentäminen 733
3.3.4 Sopiminen ja yhteistoiminnasta poikkeaminen 737
3.3.5 Yhteistoimintavelvoitteen rikkomisen seuraamukset 739
3.4 Lomautusilmoitus ja lomautuspäätös 740
3.5 Lomautuksen oikeusvaikutukset ja päättyminen 742

4 Työtaistelu 744

XI PALVELUSSUHTEEN PÄÄTTYMINEN JA PÄÄTTÄMINEN 747

1 Johdanto 747

2 Yleiset päättämisperusteet 750
2.1 Koeaikapurku 750
2.1.1 Yleisesti 750
2.1.2 Koeaikapurku eri palvelussuhdelaeissa 751
2.1.3 Vertailua 761
2.2 Henkilöperusteinen irtisanominen 762
2.2.1 Yleisesti eri palvelussuhdelaeissa 762
2.2.2 Peruste tarkemmin 766
2.2.3 Varoittamisvelvollisuus 815
2.2.4 Muun työn tarjoamisvelvoite 818
2.3 Tuotannolliset ja taloudelliset perusteet 821
2.3.1 Palvelussuhdelait yleisesti 821
2.3.2 Työsopimuslaki 821
2.3.3 Valtion virkamieslaki 830
2.3.4 Kunta ja hyvinvointialue 846

	2.3.5	Kirkon viranhaltijalaki	850
	2.3.6	Muun työn ja koulutuksen tarjoaminen eri palvelussuhdelaeissa	851
	2.3.7	Irtisanomisen vaikutusten lieventämisvelvoitteet eri palvelussuhdelaeissa	858
2.4	Palvelussuhteen purkaminen ja purkautuneena käsittely		863
	2.4.1	Yleisesti eri palvelussuhdelaeissa	863
	2.4.2	Purkaminen työsopimuslain nojalla	866
	2.4.3	Purkaminen valtiosektorilla	869
	2.4.4	Purkaminen kunta- ja hyvinvointialuesektorilla	871
	2.4.5	Purkaminen kirkon viranhaltijalain mukaan	874
3	**Erityiset päättämisperusteet**		**876**
3.1	Henkilöstön edustajien palvelussuhdeturva		876
3.2	Raskaana olevan ja perhevapaata käyttävän henkilön palvelussuhdeturva		881
3.3	Irtisanominen liikkeen luovutuksen yhteydessä		884
	3.3.1	Aluksi	884
	3.3.2	Liikkeen luovutus työsopimuslaissa	885
	3.3.3	Liikkeenluovutus valtiosektorilla	887
	3.3.4	Liikkeen luovutus kunta-, hyvinvointialue- ja kirkon sektorilla	889
3.4	Johtavassa asemassa olevat		890
	3.4.1	Työsopimussuhteissa	890
	3.4.2	Valtion johtavat virkamiehet ja erityislakien ylimmät virkamiehet	894
	3.4.3	Kunnat ja hyvinvointialueet	897
	3.4.4	Kirkon johtava viranhaltija	903
	3.4.5	Toimitusjohtajat julkisella sektorilla	907
4	**Erityiset päättymistilanteet**		**908**
4.1	Aluksi		908
4.2	Määräaikaisen palvelussuhteen päättyminen		909
4.3	Oikeus irtisanoutua lomautuksen aikana		911
4.4	Valinta toiseen palvelussuhteeseen		914

4.5 Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen 916
4.6 Eroamis- ja eläkeiän saavuttaminen 920
4.7 Palvelussuhteen päättyminen kuoleman johdosta 922
4.8 Sopimuspäättäminen 924

5 Irtisanomisen ja purkamisen toimittaminen 929
5.1 Työsopimuksen päättämismenettely 929
5.2 Virkasuhteen päättämismenettely valtiosektorilla 932
5.2.1 Muodolliset edellytykset 933
5.2.2 Ajalliset edellytykset 937
5.2.3 Toimenpiteen peruuttaminen 941
5.2.4 Työtodistus 941
5.2.5 Virantoimituksesta pidättäminen 942
5.3 Virkasuhteen päättämismenettely kunta- ja hyvinvointialuesektorilla 942
5.4 Virkasuhteen päättämismenettely evankelisluterilaisessa kirkossa 948
5.5 Purkamismenettely verrattuna irtisanomismenettelyyn 951
5.6 Yhteistoiminta työvoiman vähentämistilanteissa 951

6 Laittoman palvelussuhteen päättämisen seuraamukset 953

XII OIKEUSSUOJAKEINOT 961

1 Oikeussuojajärjestelmästä 961

2 Hallintomenettely ennakollisena oikeusturvana 964

3 Oikeus oikeusturvaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin 979
3.1 Perustuslain 21 §:n merkitys palvelussuhdeasioissa 979
3.2 Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset 984

4 Muutoksenhaku virkasuhdeasioissa 992
4.1 Muutoksenhaun ala ja järjestäytymisperusteinen rajaus 992
4.2 Oikaisuvaatimus 995

4.3 Hallintovalitus ja kunnallis-, hyvinvointialue- ja kirkollisvalitus 997
4.3.1 Valtio 997
4.3.2 Kunta ja hyvinvointialue 1002
4.3.3 Evankelisluterilainen kirkko 1005
4.3.4 Yliopisto 1006
4.4 Valituskiellot ja niiden murtuminen 1009
4.5 Hallintoriita-asiat 1011
4.6 Ylimääräinen muutoksenhaku ja hallintokantelu 1015
4.7 Täytäntöönpano, jatkuvuusperiaate ja oikeudenkäyntikulut 1016

5 Työsuhteisen henkilöstön oikeussuoja 1021
5.1 Oikeustoimen luonteen merkitys 1021
5.2 Kanne yleisessä tuomioistuimessa 1024
5.3 Yliopistot ja muu pääosin työsuhteinen henkilöstö 1026

6 Virkarikosasiat ja niiden suhde hallinnolliseen oikeussuojaan 1028

7 Oikeus hyvitykseen ja korvaukseen 1031
7.1 Hyvitys syrjinnän perusteella 1031
7.2 Korvaus työllistymistä edistävän valmennuksen tai koulutuksen laiminlyönnistä 1034
7.3 Määräaikaisen palvelussuhteen perusteettomaan käyttämiseen perustuva korvaus 1035
7.4 Hyvitys oikeudenkäynnin viivästymisestä 1039

8 Virka- ja työehtosopimusten soveltamiserimielisyydet 1040

LÄHTEET 1047

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO 1123

ASIAHAKEMISTO 1139