Lappeenrannan teknillinen yliopisto
Kauppatieteellinen tiedekunta

Yritysjuridiikka

VIRKAVASTUU. MÄÄRÄAIKAINEN VIRANTOIMITUKSESTA EROTTAMINEN RAJAVARTIOMIEHEN, AMMATTISOTILAAN JA POLIISIN ERITYISENÄ KURINPITORANGAISTUKSENA.

,

Työn tarkastajat: Professori Matti I. Niemi
Dosentti Seppo Villa

29.12.2009
Kari Hämeenaho

TIIVISTELMÄ

Tekijä:	Kari Hämeenaho
Tutkielman nimi:	Virkavastuu. Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen rajavartiomiehen, ammattisotilaan ja poliisin erityisenä kurinpitorangaistuksena.
Tiedekunta:	Kauppatieteellinen tiedekunta
Pääaine:	Yritysjuridiikka
Vuosi:	2009
Pro gradu -tutkielma:	Lappeenrannan teknillinen yliopisto
	119 sivua, 2 kuvaa ja 2 liitettä
Tarkastajat:	prof. Matti I. Niemi
	dos. Seppo Villa
Hakusanat:	Virkamies, määräaikainen erottaminen, virkamiesoikeus, varoitus, irtisanominen, Rajavartiolaitos, Poliisi, Puolustusvoimat

Tutkielman tavoitteena on oikeudellisten lähteiden systematisoinnilla tuottaa johdonmukainen kuvaus poliisin, rajavartiomiehen sekä ammattisotilaan virkavelvollisuuksista, oikeudellisesta vastuusta ja virkarikosten rangaistavuudesta. Päähuomio kohdistuu virkamiehen määräaikaiseen virantoimituksesta erottamiseen. Oikeudellisella argumentaatiolla pyritään esittämään lainmukainen ja hyväksyttävä tulkintakannanotto siihen, miten kyseistä säädöstä tulisi tulkita. Tutkimusmetodi työssä on oikeusdogmatiikka. Ensisijaisena aineistona tutkielmassa on voimassa oleva lainsäädäntö valmisteluaineistoineen. Toissijaisina lähteinä käytetään kirjallisuutta, viranomaisten kurinpitopäätöksiä ja haastatteluja.

Määräaikainen erottaminen voidaan määrätä virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä. Säädös on tulkittavissa laajentavasti siten, että myös muut kuin selkeästi viranomaisen valvontavastuulle kuuluvat teot voidaan katsoa virkatehtävien vastaiseksi. Erityisen käyttäytymisvelvoitteen johdosta menettely on rangaistavaa myös vapaa-ajalla. Määräaikainen erottaminen sijoittuu rangaistusasteikossa varoituksen ja irtisanomisen väliin. Rangaistus ei edellytä erityisen painavia perusteita, joita vaaditaan virkamiehen irtisanomiseen. Uuden säädöksen myötä irtisanomisten määrä on vähentynyt Rajavartiolaitoksessa. Säädöksestä on muotoutunut kurinpidollinen lisärangaistus, joka on määrätty virkamiehelle hallinnollisella

päätöksellä yleensä rikostuomion jälkeen. Säädös on kuitenkin tarkoitettu ja se mahdollistaa myös puuttumisen varsinaisten virkatehtävien laiminlyönteihin. Lainsäädännön selkeyttämiseksi määräaikaisen erottamisen säädös tulisi poistaa eri viranomaisten erityislainsäädännöstä ja liittää suoraan virkamieslakiin. Säädöksen soveltaminen tulisi ulottaa koskemaan myös muita virkamiehiä, jotka palvelevat kyseisissä viranomaisissa.

Tutkimuksen kohteena oleva virkamiesryhmä alistuu virkamiesoikeudessa blankkorangaistusuhan alle. Virkamiehen on vaikea hahmottaa kaikkea rangaistavaa toimintaa, ja virantoimittamisvelvollisuus on usein täsmentymätön ja tulkinnanvarainen. Kokonaisharkinnassa korostuvat myös muut kuin oikeudelliset lähteet (esimerkiksi moraalikäsitykset, etiikka, ohjeet, virkamiehen elämäntilanne).

Sotilaiden ja poliisin oikeudenhoito poikkeaa monilta osin muiden virkamiesten oikeudenhoitomenettelystä. Rajavartiolaitoksessa sotilasoikeudenhoidon määräykset ja ohjeet ovat selkeästi puutteelliset. Rajavartiolaitoksen tehtäväkentän ja toimivaltuudet huomioiden tulisi kurinpito- ja virkarikosten tutkinnoissa lähentyä poliisin mallia sekä hyödyntää rikostorjuntahenkilöstön ammattitaitoa oman henkilökunnan esitutkinnoissa. Erityisen turvallisuusviranomaisten virkarikoksiin erikoistuneen tutkintaorganisaation perustaminen voisi tehostaa ja parantaa esitutkintojen tasoa sekä lisätä oikeusvarmuutta.

ABSTRACT

Author:	Kari Hämeenaho
Title:	Official responsibility. The Temporary Suspension from Duty as a Special Disciplinary Punishment in the Finnish Border Guard, the Defence Forces and the Police.
Faculty:	LUT, School of Business
Major:	Business law
Year:	2009
Master´s Thesis:	Lappeenranta University of Technology 119 pages, 2 figures and 2 appendices
Examiners:	prof. Matti I. Niemi Adjunct prof. Seppo Villa
Keywords:	Official, suspension, law of civil servants, reprimand, discharge, the Finnish Border Guard, the Police, the Finnish Defence Forces

The aim of the present study is to produce, by a systematisation of judicial sources, a coherent description of the duties, judicial responsibilities of professional soldiers and personnel of the Police and the Border Guard and their liability to penalty for malfeasances. The main focus is on the suspension of officials. The purpose is to present judicial argumentation for a legally valid and acceptable interpretation statement on how the regulation in question should be interpreted. The method of study is legal dogmatics. The primary data consists of the existing laws, including their preparatory materials. Literature, disciplinary resolutions by authorities and interviews are employed as secondary sources.

Suspension can be imposed on an official whose actions contradict their duties or who are negligent of them. The interpretation of the regulation can be so extended that actions that are not clearly under the surveillance responsibilities of the official can also be perceived as contradicting the responsibilities. A special duty of conduct determines that misconduct is liable to penalty even during time off-duty. In the scale of penalties, suspension is ranks between a reprimand and a discharge. The aggravating factors required for discharge are not necessary for the imposition of a suspension. The introduction of the new regulation has led to a decrease in the numbers of discharges in the Finnish Border Guard. The regulation has become an additional disciplinary measure to be imposed on officials by an administrative resolution, commonly in succession to a criminal conviction. Furthermore, in accordance

to its purpose, the regulation enables intervention in cases of negligence of official duties. In order to clarify legislation, the regulation about suspension should be removed from the special legislation of various authorities and appended directly to the State Civil Servants' Act. The application of the regulation should be extended to cover other officials who serve as such authorities.

In the law of civil servants, the group of officials studied submits to the threat of a so-called blank, or undisclosed penalty. It is difficult for an official to form a coherent picture of the whole body of actions liable to penalty, and the responsibilities of duty are often ambiguous and open to interpretations. Besides judicial sources, in an overall consideration, there are other factors that gain emphasis too (for instance, moral conceptions, ethics, guidelines, the life situation of the official etc.)

In many respects, the judicial proceedings of soldiers and the police deviate from those of other officials. For the Border Guard, the Finnish military justice regulations and guidelines are clearly inadequate. Considering the Border Guard's range of duties and powers, the model set by the Police is the correct direction for development, and in addition, the expertise of crime prevention professionals should be exploited in the investigations of this institution's own personnel. The establishment of a separate investigation organisation specialised in the malfeasances of security authorities could enhance and raise the standards of preliminary investigations and increase legal security.

ALKUSANAT

Hyvä ystäväni kannusti minut hakemaan Lappeenrannan Teknilliseen Yliopistoon opiskelemaan kauppatieteitä. Pitkälti hänen ohjeiden ansiosta pääsin hyvin alkuun uudessa, minulle vieraassa ympäristössä. Opintoni yritysjuridiikan parissa etenivät vauhdikkaasti ja reilussa vuodessa sain suoritettua kaikki kurssit kokoon. Tiivistahtinen opiskelun ei voinut olla haittaamatta sosiaalisia suhteita ja harrastuksia, josta anteeksipyyntö ystävilleni. Tarkoitukseni oli saattaa myös opinnäytetyö valmiiksi yhtä kunnianhimoisessa aikataulussa, mutta toisin kävi. Perheeseemme syntyi esikoinen viisi viikkoa etuajassa, mikä "sotki" isän aikataulun kokonaan. Muutaman kuukauden lisäaika opinnäytetyön valmistumiseen ei omasta mielestäni ollut kovinkaan vaarallista ja itse havaitsin sen myös parantavan työni laatua. Opiskelu ja opinnäytetyön viimeistely virkatehtävien ja harrastusten ohessa on ollut melkoinen ponnistus, jota en lähtisi yrittämään nykyisessä elämäntilanteessa. Samaan hengenvetoon täytyy kuitenkin todeta, että opiskelu kokonaisuutena on ollut erittäin palkitsevaa.

Arvostan kauppatieteellisessä tiedekunnassa saamaani opetusta erittäin korkealle! Minulla oli erityinen kunnia ja samalla myös haaste saada työni tarkastajiksi kaksi professoria, joiden ammattitaidolle ei löydy vertaista koko Suomesta.

Erityinen kiitos kuuluu vaimolleni, jonka tuki on ylipäätään mahdollistanut opiskelun. Lupaan, ettei kotonamme enää käytetä korvatulppia ja vietetä hiljaisia hetkiä kirjojen parissa. Jatkossa isän tarmo suunnataan kokonaan äidin ja pojan osaksi.

Lisäksi haluan kiittää yliopistomme kauppatieteellistä tiedekuntaa, Upseeriliittoa ja Mannerheimin tukisäätiötä saamastani tuesta tähän työhön liittyen.

Lappeenrannassa joulukuussa 2009 Kari Hämeenaho

LYHENTEET [1]

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
ARVL	Valtioneuvoston asetus Rajavartiolaitoksesta 651/2005
DL	Defensor Lgis
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
ETL	Esitutkintalaki (449/1987)
Hallinto-oikeusL	Hallinto-oikeuslaki (430/1999)
HaO	Hallinto-oikeus
HaVM	Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HL	halllintolaki (434/2003)
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
HO	Hovioikeus
JulkisuusL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KM	Komiteamietintö
KO	Käräjäoikeus
KR	Kainuun rajavartiosto
KSR	Kaakkois-Suomen rajavartiosto
L	laki
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto

[1] Edilex lyhenteet ja Mattila ym 2004

LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
LRVL	Laki Rajavartiolaitoksesta (578/2005)
LRVLH	Laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005)
RVLHetiL	Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (579/2005)
NimikirjaL	Nimikirjalaki (1010/1989)
NimittämiskirjaL	Laki valtion viran tai pysyvän toimen haltijoista sekä heidän oikeudestaan pysytä virassaan tai toimessaan
OK	Oikeuskansleri
OTJP	Oikeustiede. Jurisprudentia
PAK	Pysyväisasiakirja
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PKL	Pakkokeinolaki (450/1987)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PolHalA	Asetus poliisin hallinnosta (158/1996)
PolHalL	Laki poliisin hallinnosta (110/1992)
PoliisiA	Poliisiasetus (1112/1995)
PoliisiL	Poliisilaki (493/1995)
PV	Puolustusvoimat
PVA	Valtioneuvoston asetus Puolustusvoimista (1319/2007)
PVL	Laki Puolustusvoimista (551/2007)
RangML	Laki rangaistusmääräysmenettelystä (692/1993)
RL	Rikoslaki (39/1889)

ROL	Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)
RTL	Laki rangaistusten täytäntöönpanosta (39A/1889)
RVL	Rajavartiolaitos
RVLE	Rajavartiolaitoksen esikunta
SakkoTpL	Laki sakon täytäntöönpanosta (672/2002)
SKA	Sotilaskurinpitoasetus (969/1983)
SKL	Sotilaskurinpitolaki (331/1983)
SLMV	Suomenlahden merivartiosto
SM	Sisäasiainministeriö
SOL	Sotilasoikeudenkäyntilaki (326/1983)
TSL	Työsopimuslaki
TT	Työtuomioistuin
TyöturvallisuusL	Työturvallisuuslaki (783/2002)
VahKL	Vahingonkorvauslaki (412/1974)
VES	Virkaehtosopimus
VirkamA	Valtion virkamiesasetus (971/1994)
VirkamL	Valtion virkamieslaki (750/1994)
VN	Valtioneuvosto
Vp	Valtiopäivät
VVTL	Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (651/1988)
KirkkoL	Kirkkolaki (1054/1993)
L ortodoksisesta kirkosta	Laki ortodoksisesta kirkosta (985/2006)

1 JOHDANTO 1

1.1 MÄÄRÄAIKAINEN EROTTAMINEN 1
1.2 TUTKIMUSMENETELMÄ JA LÄHESTYMISTAPA 2
1.3 TUTKIMUKSEN JURIDINEN TAUSTA 4
1.4 TUTKIMUKSEN TAVOITE JA TUTKIMUSKYSYMYKSET 7
1.5 TUTKIELMAN RAKENNE 8
1.6 LÄHDEAINEISTO, RAJAUKSET JA KESKEISET KÄSITTEET 9

2. VIRKAMIESOIKEUS 15

2.1 VIRKA 15
2.2 NIMITTÄMINEN JA YLEISET KELPOISUUSVAATIMUKSET 15
2.3 NIMITTÄVÄ VIRANOMAINEN MYÖS PURKAA TAI IRTISANOO VIRKASUHTEEN 19
2.4 VALTION VIRKAMIESOIKEUDEN KESKEISET NORMIT 20

3 VIRKAMIEHEN VELVOLLISUUDET 23

3.1 YLEISET VIRKAVELVOLLISUUDET 23
3.2 HYVÄN HALLINNON VAATIMUS 26
3.3 VIRANOMAISEN TOIMIVALTUUS JA TOIMINNASSA NOUDATETTAVAT YLEISET SÄÄDÖKSET 28
3.4 SIVUTOIMET 29
3.5 KÄYTTÄYTYMISVELVOITE VIRKATEHTÄVISSÄ JA VAPAA-AJALLA 30
3.6 KÄYTTÄYTYMISVELVOITE VAPAA-AJALLA 31
3.7 KUULIAISUUSVELVOITE 34
3.8 PALVELUKSEEN ILMOITTAUTUMINEN 39
3.9 VIRKAMIESTEN ILMOITUS- JA MUU TOIMINTAVELVOLLISUUS 41
3.10 SALASSAPITOVELVOITTEET 41
3.11 TERVEYDENTILAN SELVITTÄMINEN 42
3.12 AMMATTITAITO JA KUNTO 44
3.13 VIRANTOIMITUKSESSA KÄYTETTÄVÄT VARUSTEET 45
3.14 SIIRTOVELVOLLISUUS 47

4 VIRKAMIEHEN VIRKAVASTUUSTA JA RANGAISTAVUUDESTA 49

4.1 VIRKAMIESOIKEUDELLINEN VASTUU 49
4.2 RIKOSOIKEUDELLINEN VASTUU 51
4.3 VIRKARIKOKSET 52
4.4 SOTILASKURINPITO 56
4.5 RAJAVARTIOLAITOKSEN TUTKINTAJÄRJESTELYT 62
4.6 POLIISIRIKOSTEN TUTKINTA 64

5. VIRKARIKOSTEN SEURAAMUKSET 71

5.1. YLEISET RANGAISTUKSET; SAKKO JA VANKEUS 71
5.2. ERITYISET RANGAISTUKSET 72
5.3 VAROITUS 73
5.4 VIRALTAPANO 75
5.5 VIRANTOIMITUKSESTA PIDÄTTÄMINEN 76

5.6 IRTISANOMINEN 80
5.7 PURKAMINEN 84
5.8 KOEAIKAPURKU 86
5.9 MUUT VIRKARIKOKSIIN LIITTYVÄT SÄÄDÖKSET JA RANGAISTUKSET 86
5.10 KURINPIDOLLISTEN HALLINTOPÄÄTÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO JA MUUTOKSENHAKU 87

6 MÄÄRÄAIKAINEN EROTTAMINEN 91

6.1 RELEVANTTIEN SÄÄDÖSTEN TULKINTA JA OIKEUSVERTAILU ERI VIRANOMAISTEN VÄLILLÄ 91
1. momentti 91
2. momentti 94
3. momentti 95
4. momentti 96
6.2 SÄÄDÖSTEN ESITÖIDEN ANALYYSI 96
6.3 OIKEUSKÄYTÄNNÖN ANALYYSI JA TULKINTA RAJAVARTIOLAITOKSESSA 99

7. JOHTOPÄÄTÖKSET 103

LÄHTEET 108

LIITTEET

LIITE 1: Säädökset virkamiehen määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta
LIITE 2: Rajavartiolaitoksessa tehdyt päätökset määräaikaisesta erottamisesta vuosina 2007-2009.

1 JOHDANTO

1.1 Määräaikainen erottaminen

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää kurinpitorangaistusten käyttö niiden valtion virkamiesten osalta, jotka työskentelevät Poliisissa, Rajavartiolaitoksessa ja Puolustusvoimissa. Kurinpitorangaistuksista päähuomio on määräaikaisessa virantoimituksesta erottamisessa. Tutkimuksen näkökulma on kurinpitorangaistuksen määrittämiseen liittyvässä prosessissa, jossa osapuolina ovat työntekijä (valtion virkamies) ja työnantajana valtiota edustava taho.

Valtion virkamieslain mukaan virkamiehen yleisiin velvollisuuksiin kuuluu käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Eräille virkamiesryhmille, kuten poliisille, rajavartiomiehelle ja sotilaille, on asetettu erityislainsäädännössä vielä vaativampi käyttäytymisvelvollisuus, ja tämä velvollisuus ulottuu myös vapaa-aikaan[2]. Erityislainsäädäntö on nähty tarpeelliseksi lainsäätäjän toimesta, jotta edellä mainittujen viranomaisten nauttima luottamus mahdollistaisi tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Viranomainen, joka vaarantaa luottamuksen, toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan kirjallisen varoituksen antamisen ja irtisanomisen lisäksi nyt myös erottaa määräajaksi. Määräaikainen erottaminen on nähty käyttökelpoisena uudistuksena lainvalmistelijoiden sekä työ- ja virkamiesoikeuteen perehtyneiden asiantuntijoiden toimesta.

> Varsinkin poliisien kohdalla, joita tunnetusti edellä esitettyyn oikeuskäytäntöön viitaten myös arvioidaan ankarasti, sijoittuu irtisanomiskynnys edellä kerrotusta syystä melkoisen alas. Poliisien osalta lainsäädäntöä ollaan tältä osin muuttamassa. Varoituksen ja irtisanomisen välinen tila on kuitenkin kaikkien virkamiesten ja myös työntekijöiden yhteydessä ongelma. Väliaikainen erottaminen seuraamusjärjestelmäämme tarkentavana olisi käyttökelpoinen uudis-

[2] HE 4/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta, HE 204/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamisesta ja HE 264/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

tus kaikissa henkilökohtaista irtisanomisperustetta koskevissa riitatilanteissa.[3]

1.2 Tutkimusmenetelmä ja lähestymistapa

Tutkielman tutkimusmetodi[4] on oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Lainopin keskeisimpänä tutkimusongelmana on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa. Lainopin tärkein tehtävä johtuu oikeusjärjestyksen sisältöä koskevasta epätietoisuudesta[5]. Aulis Aarnio määrittää lainopin ensimmäiseksi tehtäväksi oikeussääntöjen sisällön selvittämisen. Tätä vaihetta hän nimittää lainopin praktiseksi ulottuvuudeksi. Toisena tehtävänä lainopilla on teoreettiseksi ulottuvuus eli oikeussäännösten systematisointi ja oikeuden jäsentäminen[6]. Tässä tutkimuksessa keskitytään tulkitsemaan ja systematisoimaan niitä oikeusnormeja, jotka säätelevät valtion virkamiehen määräaikaista erottamista. Tulkinnalla pyritään esittämään kannanottoja eli tulkintasuosituksia siitä, miten säännöksiä tulisi erityyppisissä tilanteissa soveltaa[7]. Työn metodi on osin oikeussosiologinen, koska työssä pyritään selvittämään eri viranomaisten kurinpitopäätösten säännönmukaisuuksia.

Tutkimusmenetelmistä ehkä keskeisimmäksi muodostuu sisällönerittely eli tekstianalyysi (*tulkintahermeneutiikka*). Koska tulkintakäytännöstä on mahdotonta saada tietoa vain säädöstekstejä lukemalla tai lainvalmisteluaineistoon perehtymällä, tarvitaan tutkimuksessa virallismateriaalin ohella muita lähteitä ja niiden tarkastelussa empiirisiä menetelmiä[8]. Tältä osin tutkimus tullee olemaan laadullinen tutkimus. Kvalitatiivista tutkimusta ei

---

[3] Koskinen 2006b: Virkamiehen irtisanomisesta henkilökohtaisella perusteella

[4] Aarnio 1997, s.35-36. Aarnio korostaa, että oikeustieteen metodin tulee erottua luonnontieteiden käsitteestä metodi. Metodi ja oikeudellinen ajattelu on Aarnion mukaan enemmänkin näkökulma, jossa harkitaan, punnitaan ja tulkitaan säädöksiä ja niiden vaikutuksia.

[5] Husa ym. 2001 s. 13, oikeustieteen tutkimusmenetelmät. Timosen mukaan lainopin tulkitsevassa tieteessä myös kansallisilla traditioilla ja käytännöillä on keskeinen rooli (Timonen 1998, s.1 ja 12).

[6] Aarnio 1997, s.36. ja Aarnio 1978 s.52.

[7] Timonen 1998, s.12

[8] Kekkonen 1997, s 137 ja 144 - 145. Kekkonen kritisoi lähdepositivistista katsantokantaa, jossa tutkimuksen kelpaavaksi lähteeksi voidaan käyttää ainoastaan se joka voidaan lukea suoraan lähteistä. Kekkonen korostaa myös perinteisen lähdekritiikin lisäksi syiden ja taustojen selvittämistä normien alkuperässä, varsinkin jos tutkimusmetodi on oikeushistoriallinen. Yhteiskunnallisen muutoksen ymmärtäminen on osa säädöksen tulkintaa.

ole mielekästä tehdä, koska havaintojoukko (kurinpitotapaukset) tulee olemaan suppea[9].

Oikeudellisella tulkinnalla pyritään selvittämään[10], mikä on ollut lainsäätäjän tahto kunkin viranomaisen kohdalla otettaessa käyttöön mahdollisuus määräaikaiseen erottamiseen virkasuhteesta. Onko lakien eri valmisteluvaiheissa haluttu tietoisesti antaa erilainen merkityssisältö erottamisperusteisiin? Normien ja muiden lähteiden systematisoinnilla on tarkoituksena tuottaa johdonmukainen kuvaus voimassa olevasta oikeudesta, yksittäisistä säännöistä ja viranomaisten ohjeistuksesta. Tutkimuksen oikeudellisen tulkinnan perustelujen kautta on tarkoitus esittää lainmukaisia (ja hyväksyttäviä) tulkintakannanottoja ja selventävä prosessikuvaus määräaikaiseen virantoimituksesta erottamiseen[11].

Tutkimusaihe on ajankohtainen ja tarpeellinen niin työnantajien kuin työntekijöitten ja heitä edustavien ammattijärjestöjen kannalta. Aihetta ei ole tutkittu aiemmin, ja alustavan selvityksen mukaan henkilöstöhallinnon ohjeistus ja tietämys asiasta vaihtelee huomattavasti. Määräaikainen erottaminen on normina tuore ja sen tulkinnasta ei ole kirjoitettu oikeuskirjallisuudessa tai sen soveltamisesta kertynyt oikeuskäytäntöä. Tutkimusaiheen idea lähti liikkeelle Kaakkois-Suomen rajavartiostosta, jossa määräaikaista erottamista on käytetty kaksi kertaa.

Tutkimuksen aihe on virkamiesoikeudellinen, koska siinä tullaan käsittelemään asioita, jotka liittyvät valtion ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen virkamiesten oikeuksiin ja velvollisuuksiin eli virkamiesten oikeusasemaan. Hallinnon rakenteen mukaisessa jaottelussa on kyse valtion virka-

---

[9] Hirsijärvi ym. 2003, s.122–129 ja Husa ym. 2001, s.16

[10] Timonen 1998, s.4. Timonen puhuu argumentaation taidosta. Sillä hän tarkoittaa sitä, että kirjoittaja osaa esittää perustellun ja oikeudelliseen lähdemateriaaliin tukeutuvan kannanoton arvioitavasta kysymyksestä

[11] Klami 1997, s.151–152. Kalmin mukaan oikeudellinen tulkinta on joko todellista tai hypoteettista päätöksentekoa. Toisen näkemyksen mukaan tulkita on tietynlaista oikeusnormien soveltamistoimintaa, jolloin on noudatettava lakia. Viranomainen joutuu jatkuvasti tulkitsemaan normeja tehdessään päätöksiä. Oikeudellisen ajattelun tehtävä on ohjata tätä päätöksen tekoa.

miesoikeudesta[12]. Virkamiesoikeus koostuu useammasta oikeuden lohkolta tulevasta aineksesta. Virkamiesoikeus on pääosiltaan hallinto-oikeutta, mutta siihen kuuluu säännöstöjä myös rikosoikeudesta, työoikeudesta ja siviilioikeudesta.[13] Tutkimuksen aihe koskettaa Rajavartiolaitoksen, Poliisin ja Puolustusvoimien tehtäviä, toimivaltaa ja asemaa. Kyse on tältäkin osin hallinto-oikeudellisesta tutkimuksesta.

1.3 Tutkimuksen juridinen tausta

Vuoden 1986 virkamieslakiin (755/1986) sisältyi säännös, joka antoi mahdollisuuden määrätä virkamiehelle kurinpitorangaistuksina kirjallinen varoitus, määräaikainen virantoimituksesta erottaminen sekä viraltapano. Kyseisen säännöksen mukaan määräaikainen virantoimituksesta erottaminen voitiin määrätä vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Kurinpitomenettelyyn ryhtymisestä päätti nimittävä viranomainen tai, jos nimittävä viranomainen oli tasavallan presidentti tai valtioneuvosto, asianomainen ministeriö. Kurinpitorangaistuksen määräsi virkamieslautakunta, ja rangaistus oli tarkoitettu käytettäväksi irtisanomismenettelyä kevyempänä tapana reagoida virkamiehen epätoivottavaan käyttäytymiseen.

1. päivänä joulukuutta 1994 voimaan tulleeseen valtion virkamieslakiin (750/1994) vastaavan laista säännöstä ei enää sisältynyt.

Uuden valtion virkamieslain puutteena pidettiin sitä, ettei siihen sisältynyt enää mahdollisuutta viranhaltijan erottamiseen virantoimituksesta määräajaksi. Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen yleisiin velvollisuuksiin kuuluu käyttäytyä asemansa ja tehtävien edellyttämällä tavalla niin virkatehtävissä kuin yksityiselämässä. Virkamiehen tulee käyttäytyä siten, ettei se ole omiaan vaarantamaan luottamusta viranomaiselle kuu-

---

[12] Koskinen & Kulla 2005, s.7. Tutkimuksessa aiemmin rajattiin ulos kansainvälinen virkamiesoikeus sekä valtion virkamiehet, jotka työtehtävissään joutuvat toimimaan ulkomailla. Näin ollen esimerkiksi Euroopan unionin palveluksessa tai ulkomailla kokouksiin vastaaviin osallistuvien asema ei ole tarkastelun kohteena.
[13] Koskinen & Kulla 2005, s.9

luvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Teon rangaistavuuden arviointiin on liitetty henkilön asema ja tehtävä viranomaisena.

Poliisi

Lakiin Poliisin hallinnosta (110/1992) lisättiin 1.9.2006 säännökset, joihin vedoten poliisimies voidaan erottaa määräaikaisesti virantoimituksesta. Samassa yhteydessä uudistettiin valtion virkamieslain 53 §:n ja 55 §:n säännöksiä siten, ”että valtion tehtävien hoidolta edellytettävä luotettavuus, oikeusvarmuus ja tehokkuus asettavat erityisesti poliisihallinnossa poliisimiehen tehtäviä hoitavien henkilöiden viranhoidolle ja vapaa-ajan käyttäytymiselle erityisvaatimuksia. Esityksessä katsotaan, että määräaikainen virantoimituksesta erottaminen tuo joustavuutta virkamiesoikeudellisten keinojen valikoimaan”’[14].

Rajavartiolaitos

Lain valmistelun yhteydessä Sisäasiainministeriössä päätettiin, että vastaava sääntelyä tultaisiin ehdottamaan sisällytettäväksi myös Rajavartiolaitosta koskevaan lainsäädäntöön. Näin kävikin, kun Laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta uudistettiin 2.3.2007.

Rajavartiolain uudistuksen myötä rajavartiomiehen toimivaltuudet (mm. poliisitehtävien suorittaminen) ovat kasvaneet. Lainsäätäjä halusi ulottaa valvonnan ja ohjeistuksen koskemaan myös rajavartiomiehiä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle Laki Rajavartiolaitoksen hallinnon uudistamiseksi tulisi perustelujen mukaan rajavartiomiehen kohdalla pitää sopimattomana käyttäytymisenä esimerkiksi hänen syyllistymistään rangaistavaksi säädettyyn tekoon, joka on tahallinen ja liittyy viranomaisen valvontavastuuseen[15]. Edellä mainituissa tapauksissa virkamiehen katsotaan menettävän uskottavuutensa valvoa kyseisten säännösten noudattamista. Hallituksen esityksessä on erikseen mainittu metsästys- ja luon-

[14] HE 4/2006, s.6
[15] HE 6/2005 vp

nonsuojelurikokset, mutta myöskään ”muuta sopimatonta käyttäytymistä” ei tule rajata ulkopuolelle[16].

Puolustusvoimat

Vastaava säätely liitettiin myös Lakiin Puolustusvoimista 11.5.2007/551 sen uudistamisen yhteydessä. Osaltaan asiaan oli vaikuttamassa Rajavartiolaitoksen lakiuudistus, josta työryhmä haki uusia ideoita liitettäväksi Puolustusvoimien lakiin. Laissa Puolustusvoimista on vastaava säätely 48§:ssä *Ammattisotilaan määräaikainen virantoimituksesta erottaminen.* Lainvalmistelussa käytetyt perustelut ovat pitkälti samat kuin Laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta uudistamisessa on käytetty[17].

Perusteluissa katsotaan, että ”erityisesti ammattisotilaan on virassa ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta Puolustusvoimien tehtävien asianmukaiseen hoitoon”. Ammattisotilaat käyttävät julkista valtaa alaisiinsa nähden ja vastaavat muun muassa asevelvollisuuttaan suorittavien varusmiesten palvelusturvallisuudesta. Johto-, suunnittelu- ja asiantuntijatehtävissä toimivien ammattisotilaiden on omattava sellainen luottamus, jonka sotilaallinen maanpuolustus ja sen järjestelmien käyttö edellyttävät. Siksi ammattisotilaalla virka-asemaan liittyvät velvollisuudet käyttäytyä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla ulottuvat myös vapaa-aikaan[18].

Käyttäytymisvelvoitteen rikkomiseen, määräaikaiseen virantoimituksesta erottamiseen sekä irtisanomiseen liittyvät perustelut ovat seikkaperäisemmät Laissa Puolustusvoimista kuin kahden edellä mainitun viranomaisen lainvalmistelussa on esitetty. Määräaikaisen erottamista tulisi käyttää perustelujen mukaan mm. ammattisotilaan syyllistyttyä pahoinpitelyrikoksiin, päihteiden toistuvaan väärinkäyttöön tai vähäisiinkin huumausaineri-

[16] Eduskunnan hallintovaliokunta ei hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 12/2005 vp) ottanut asiaan edellä selostetusta poikkeavaa kantaa.
[17] HE 264/2006, 48 §:n yksityiskohtaiset perustelut
[18] HE 264/2006, 48 §:n yksityiskohtaiset perustelut

koksiin vapaa-aikana. Perusteluissa on tuotu esille mm. ammattisotilaan vaikea sijoittuminen työmarkkinoille irtisanomisen jälkeen.

1.4 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on arvioida, mikä on eri viranomaisissa vallalla oleva käytäntö ja ohjeistus määräaikaista erottamista koskien. Tutkimuskohteena on Rajavartiolaitoksessa, Puolustusvoimissa ja Poliisissa esille tulleet kurinpito- ja rikkomustapausten käsittely sekä erityisesti miten määräaikaista erottamista on edellä mainituissa tapauksissa käytetty.

Tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa nykyisen lain tulkinta, työnantajien ohjeistus sekä päätösten ennustettavuus. Tutkimuksessa on tärkeää selvittää, missä määrin määräaikaista erottamista käytetään rangaistuksena tai kurinpidollisena toimenpiteenä esimerkiksi varoituksen tai irtisanomisen sijaan. Tutkimuksen tavoitteena on myös lain ja asiantuntijoiden avulla selvittää tulkintakannanottoja siitä, mitkä rikkomukset voisivat johtaa määräaikaiseen erottamiseen sekä käytäntöjen yhtenevyys tai eriävyys eri virkakunnissa. Voiko esimerkiksi rajavartiomiehen tai ammattisotilaan rattijuopumus johtaa määräaikaiseen erottamiseen?
Tässä tutkimuksessa pyritään saaman vastaus seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Mikä on tapausten lukumäärä ja miten eri viranomaiset ovat soveltaneet lakia?
- Mitkä perusteet tai rikkomukset ovat johtaneet määräaikaiseen virantoimituksesta erottamiseen?
- Onko määräaikainen erottaminen vaihtoehtoehto irtisanomiselle, vai sitä lievempi käytetty toimenpide? Nostaako määräaikaisen erottamisen mahdollisuus irtisanomiskynnyksen liian korkealle?
- Onko määräaikaiset virantoimituksesta erottamiset rajattu pelkästään tekoihin, jotka ovat tapahtuneet virkamiehen vapaa-aikana?
- Onko määräaikaista erottamista käytetty virkamiesoikeudellisena keinona reagoida virkavelvollisuuksien vastaiseen toimintaan?

- Millainen on päätösten oikeusvarmuus hallinnon sisällä eri työyksiköiden välillä sekä eri viranomaisten välillä?
- Ovatko päätökset ennustettavissa (esim. millaisen menettelyn voidaan katsoa johtavan määräaikaiseen irtisanomiseen a) vapaa-ajalla b) virkatehtävissä)?
- Mihin kohtaan kurinpitojärjestelmää[19] määräaikainen erottaminen sijoittuu asteellisesti?
- Asettavatko lait eri henkilöstöryhmät[20] eriarvoiseen asemaan?
- Millainen on työntekijän oikeusturva määräaikaisen erottamisen tapauksessa?

1.5 Tutkielman rakenne

Työ jakaantuu seitsemään lukuun, joista ensimmäinen on johdanto-osio. Pääasiallisena tutkimusmetodina tutkielmassa käytetään oikeusdogmatiikkaa.

Toisessa luvussa käsitellään virkamiesoikeuden teoriaa sekä sitä, miten virkamiehen asema eroaa tavallisesta työntekijästä. Luvussa systematisoidaan valtion virkamieheen liittyvä keskeinen säädöspohja.

Kolmannessa luvussa paneudutaan virkamiehen velvollisuuksiin, jotka toimivat perustana kun arvioitavana on virkamiehen virkavelvollisuuksien laiminlyönti tai muu ei toivottu teko. Luvussa käsitellään myös sotilaita ja poliisia koskevat erityiset velvoitteet.

Neljännessä luvussa tarkastellaan virkamiehen viranhoitovelvollisuutta sekä erityistä virkavastuuta, joka jakautuu virkamiesoikeudelliseen vas-

---

[19] RVL:ssa ja PV:ssa sotilaskurinpitojärjestelmän mukaisen kurinpitorangaistuksen, valtion virkamieslain 4 luvun ja LRVLH 20a § / LPV:sta 40 §:n mukaisen rangaistuskäytännön mahdollinen päällekkäisyys.

[20] Virantoimituksesta erottamisesta päättää nimittävä viranomainen. Esimerkiksi upseerit on nimittänyt virkaan tasavallan presidentti, mutta opistoupseerin, rajavartijan ja siviilin nimittää virkaan hallintoyksikön komentaja. Siviilihenkilöstön määräaikainen erottaminen ei tutkimuksen tässä vaiheessa näyttäisi olevan edes mahdollista, vaikka heitä toimii erittäin merkittävissä lainvalvontatehtävissä (esim. ylitarkastajat, tutkijat jne). Lisäksi Puolustusvoimissa menettely on nimenomaisesti rajattu koskemaan ammattisotilaita. Rajoitetaanko määräyksillä liiaksi perustuslaillisia oikeuksia PL 7 § ja 10 §?

tuuseen, vahingonkorvausvastuuseen ja rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Luvussa käydään läpi myös Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien kurinpito- ja esitutkintajärjestelmien erityispiirteet sekä niihin liittyvät säädökset.

Viidennessä luvussa käsitellään virkarikosten seuraamuksia ja tulkitaan niihin liittyvän lainsäädännön soveltamista. Kuudennessa luvussa systematisoidaan määräaikaisen erottamisen liittyvät normisto sekä pyritään tulkinnalla esittämään oikeustilan erot ja yhteneväisyydet eri viranomaisten välillä. Luvun tarkoituksena on myös antaa kuva siitä, mihin määräaikainen erottaminen asemoituu suhteessa muihin virkarikoksista määrättäviin seuraamuksiin.

Johtopäätökset muodostavat seitsemännen luvun. Kyseisessä luvussa esitetään muiden lukujen sisältämän dokumentaation ja argumenttien perusteella tehdyt johtopäätökset ja lopputulokset.

1.6 Lähdeaineisto, rajaukset ja keskeiset käsitteet

Lähdeaineisto

Ensisijaisena aineistona tutkielmassa on voimassa oleva lainsäädäntö valmisteluaineistoineen. Toissijaisena lähteenä käytetään kirjallisuutta, eri viranomaisten tekemiä kurinpitopäätöksiä (esimerkkitapaukset) sekä muihin kunnallisiin tai valtiollisiin viranhaltijoihin kohdistuneita vastaavia päätöksiä. Koska tutkija itse on työskennellyt Rajavartiolaitoksessa vuodesta 1995 alkaen, on luonnollista, että työn näkökulmassa lähestyminen viranomaisen toimintaan tapahtuu tästä suunnasta.

Rajavartiolaitos ja Poliisi myönsivät tälle työlle valtakunnallisen tutkimusluvan. Sen sijaan Puolustusvoimat ei myöntänyt tutkimuslupaa. Poliisin tutkimusluvasta huolimatta työtä varten ei saatu yhtään ennakkotapausta Sisäasianministeriön poliisiosastolta, koska poliisilaitokset eivät ole lähettäneet niitä ohjeistuksen mukaisesti. Poliisin ennakkotapausten käyttöön saaminen olisi tutkimuslupa-anomukseen annetun vastauksen mukaan

edellyttänyt jokaisen käsiteltävän tapauksen osalta erityistä sopimista erikseen syyttäjätutkinnajohtajan kanssa. Edellä mainituista syistä johtuen Puolustusvoimien sotilashenkilöstöön ja Poliisiin liittyvä aineisto on puutteellinen.

Lähdeaineistoa on täydennetty asiantuntijoiden haastatteluilla, jotka suoritettiin kesän 2009 aikana. Yhteensä haastatteluja tehtiin 15 kappaletta. Taustatiedoksi haastateltaville lähetettiin etukäteen tutkimussuunnitelma sekä keskeinen tarkasteltavana oleva lainsäädäntö. Kysymykset lähetettiin haastateltaville etukäteen. Rajavartiolaitoksessa kaikkien hallintoyksikköjen henkilöstötoimiostojen päälliköille lähetettiin strukturoitu haastattelu- ja tiedonkeruulomake oikeudenhoidon materiaalin saamisesta tutkijan käyttöön. Hallintoyksiköt toimittivat tutkimuksen käyttöön kaikki esitutkinta- ja päätösasiakirjat vuodesta 2007 alkaen. Edellä mainittujen haastattelujen lisäksi tutkimusta varten tehtiin puolistrukturoituja eli teemahaastatteluja[21] Sisäasiainministeriön poliisi- ja rajaosaston sekä Puolustusvoimien asiantuntijoille. Kunkin haastateltavan kohdalla keskityttiin erityisesti niihin seikkoihin, joihin hänellä oli paras asiantuntemus tutkimusongelman rajoissa. Keskimäärin haastattelut kestivät noin tunnin. Haastateltaville varattiin mahdollisuus täydentää antamiaan vastauksia sähköpostitse ja puhelimitse. Haastateltavien pyynnöstä tutkimuksen lähdeviittauksissa ei ole yksilöity haastateltuja henkilöitä.

Virkamiehen työsuhteen päättämiseen ja rangaistavuuteen liittyviä julkaisuja ja opinnäytetöitä on lukumääräisesti vähän, varsinkin jos niiden lukumäärää verrataan työsopimussuhteen säätelystä laadittuihin. Virkamiehen tekemiä, tekemäksi epäiltyjä ja tekemäksi väitettyjä rikoksia on tutkittu ainoastaan Poliisin osalta. Varsin kattava tutkimus on Marko Viitasen tekemä *Poliisin rikokset*. Tutkija sai aloitteen tutkimuksen tekemiseen Poliisin ylijohdolta, joka harvinaista avoimuutta osoittaen halusi selvittää valtakunnallisesti poliisin tekemiin rikoksiin liittyvän kentän. Tutkimuksessa Viitanen tarkastelee poliisin ja oikeuden suhdetta, poliisitoiminnan eri ulottu-

[21] Hirsijärvi ym. 2003, s.36

vuuksia sekä suomalaisen poliisirikoksen kuvaa. Tero Toivosen Tampereen yliopistossa tekemässä pro gradu-tutkielmassa *Poliisien tekemät rikokset - normien valvojat normien rikkojina* tarkastellaan millaisia rikoksia poliisit tekevät ja ovatko poliisit lainkuuliaisempia kuin muut kansalaiset. Tutkimuksessa vertaillaan poliisien ja palomiesten eroja yleisimpien rikosnimikkeiden osalta. Tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan poliisin tekevän erittäin vähän rikoksia ja niistäkin valtaosan virkatehtävissä.

Muita virkamiesoikeuteen liittyviä opinnäytetöistä mainittakoon Helena Rintamäen pro gradu-tutkimus *Viranomaisaloitteinen irtisanominen Vuoden 1986 ja vuonna 1994 voimaan tulleen valtion virkamieslain vertailu*, sekä Linda Harjutsalon *Virkarikokset – erityisesti lahjonta virkarikoksena*. Rintamäen tutkimuksen keskeisenä johtopäätöksenä todetaan, ettei virkamieslain muutos muuttanut individuaaliperusteisen irtisanomisen perusteita, kollektiiviperusteisen osalta kylläkin. Harjutsalon tutkimuksessa kuvataan hyvin virkamiehen virkavastuun eri ulottuvuudet ja syvennytään tarkastelemaan lahjusrikkomuksia. Tutkimuksen johtopäätöksenä todetaan virkamiesten olevan vaikeaa erottaa kielletty sallitusta. Molempia tutkimuksia voisi luonnehtia virkamiesoikeuden yleistutkimuksiksi, jotka eivät kuitenkaan anna riittävän yksityiskohtaista tietoa tässä tutkimuksessa tarkasteltavien valtion virkamiesten osalta. Sama täytyy todeta virkamiesoikeuteen liittyvien julkaisujen osalta. Poliisien, ammattisotilaiden ja rajavartiomiehien joukko on hyvinkin marginaalinen jopa virkamiesten keskuudessa. Siksi on ymmärrettävää, ettei suoranaisia julkaisuja tai tutkimustöitä, joissa edellä mainittujen virkamiesten virkasuhteen erityissäätelyä olisi tutkittu, ole juurikaan julkaistu.

Rajaukset:

Tämä tutkimus ei pyri täydellisen kattavaan esitykseen virkamiehen oikeuksista, velvollisuuksista tai virkavastuusta. Työn painopiste tulee olemaan virkamieheen kohdistuvissa kurinpitotoimissa, rikosoikeudellisessa virkavastuussa ja siitä määrättävistä rangaistuksissa ja muissa toimenpiteissä. Oikeudellisen argumentaation pyrkimyksenä on tavoittaa määräai-

kaisen erottamisen normatiivinen sisältö ensisijaisesti sen oletetussa tavanomaisessa soveltamis- ja tulkintatilanteessa.

> Virkamieslainsäädännössä säädellään seuraavat virkasuhteen päättymistavat:
> - virkasuhteen irtisanominen
> - virkasuhteen purkaminen
> - virkasuhteen purkaminen koeajalla
> - määräaikaisen virkasuhteen päättyminen
> - virkasuhteen päättyminen eroamisiän saavuttamiseen.
>
> Virkasuhteen päättämisellä tarkoitetaan virkasuhteen irtisanomista ja purkamista. --- Virkasuhde voi päättyä myös rikosoikeudelliseen viraltapanon sekä virkamiehen kuoleman perusteella.[22]

Tutkimuksessa ei käsitellä Virkamieslain 27 § mukaisia tilanteita ja irtisanomisperusteita, joissa virasto tai yksikkö lakkaa tai virkamiehen työt oleellisesti ja muuten kuin tilapäisesti vähenevät.

Joidenkin tutkimuksessa käytettyjen ennakkotapausten yksityiskohtaiset tai tutkimuksen kannalta merkityksettömät tiedot on poistettu, jotta kyseessä oleva virkamies ei ole tunnistettavissa. Tapausten kokonaisharkinnassa korostuu eri virkamiesten asema ja siten myös laiminlyödyt velvollisuudet. Koska tapauksiin liittyy arvioitavana tekijänä virkamiehen aikaisempi käytös sekä taustatekijöitä, joita tutkijalla ei ole käytössään, pitäydytään tapausten tulkinnassa ainoastaan viranomaisilta saatuun aineistoon.

Tässä tutkimuksessa ei tarkastella kansainvälisten yleissopimusten ja Euroopan unionin oikeuden vaikutuksia virkamiesoikeudessa, vaikka ne vaikuttavatkin hyvin kiinteästi virkatyön sisältöön[23]. Tässä tutkimuksessa ei myöskään käsitellä kansainvälisissä tehtävissä tapahtuneita rikkomuksia ja niiden käsittelyä.

---

[22] Koskinen & Kulla 2005, s.245

[23] http://europa.eu/scadplus/leg/fi/s20000.htm#EQUALITY. Eurooppa-oikeudellinen normisto muodostuu Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksista sekä yhteisön toimielinten antamista asetuksista, direktiiveistä ja päätöksistä sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta. Euroopan unionin perusoikeuksiin kuuluu ihmisoikeudet, joista tasa-arvo ja syrjintäsäännökset voisivat tulla tarkastelun kohteeksi tässä tutkimuksessa.

Keskeiset käsitteet:

Tutkielman keskeiset käsitteet ovat:
Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio tai kunta on työnantajana ja *virkamies* työn suorittajana[24]. Virkasuhteelle on tunnusomaista yhtäältä erityiset velvollisuudet ja virkavastuu, toisaalta erityinen suoja virantoimituksessa ja eräät muut oikeudet.

Viranomaisella tarkoitetaan julkista tehtävää hoitavaa valtion tai muun julkisyhteisön toimielintä. Yleensä viranomaisella on tehtäviä hoitaessaan itsenäistä päätäntävaltaa. Valtion virkamieslain mukaan valtion toimivaltaa työnantajana käyttää juuri viranomainen.

Rajavartiomiehellä tarkoitetaan Rajavartiolaitoksen hallintolaissa tarkemmin määriteltyä Rajavartiolaitoksen virkamiestä, jolla on rajavartiolaissa ja muualla laissa rajavartiomiehelle säädetyt erityiset toimivaltuudet[25].

Ammattisotilaalla tarkoitetaan sotilasvirassa palvelevaa ja sitä, joka on nimitetty Puolustusvoimissa määräaikaiseen virkasuhteeseen määrättynä sotilastehtävään.[26] *Sotilaalla* tarkoitetaan Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien sotilasvirassa palvelevia virkamiehiä.

Poliisilla tarkoitetaan poliisiasetuksen (1112/1995) 1 §:n mukaiseen miehistöön, alipäällystöön tai päällystöön kuuluvaa poliisimiestä[27].

Rikosprosessi on laissa säädetty menettely, jonka tarkoituksena on yksittäistapauksessa rangaistusvastuun toteuttaminen. Rikosprosessia voidaan myös kuvailla rikoksen oikeudelliseksi selvittelyksi. Rikosprosessin

[24] VirkamL 1:2 §
[25] LRVL 2 §
[26] HE 264/2006, yleisperustelut. Ammattisotilaan käsite on uusi..
[27] Näin ollen poliisiksi ei mm lasketa vartijavahtimestaria tai poliisikokelasta, joka on koulutuksessa, tai täydennyspoliisia. Poliisilla ei myöskään tarkoiteta henkilöitä, jotka suorittavat poliisitoimia muissa viranomaisissa (esim Puolustusvoimissa).

vaiheita ovat esitutkinta, syyteharkinta, oikeudenkäynti ja rangaistuksen täytäntöönpano.[28]

Esitutkinta on suoritettava poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen toimesta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty[29]. Esitutkinnassa hankitaan seuraavissa rikosprosessin vaiheissa tarvittava todistusaineisto.[30]

[28] Helminen ym. 2006, s.14
[29] ETL 2 §
[30] Helminen ym. 2006, s.14

2. VIRKAMIESOIKEUS

2.1 Virka

Valtion virkamieslain valmistelussa pyrittiin lähentämään virkasuhdetta työsopimuslain mukaiseen työsopimussuhteeseen[31]. Virkasuhteeseen sisältyy kuitenkin erityispiirteitä, joita valtion tehtävien hoitaminen edellyttää. Lähtökohta on ollut, että julkista valtaa voivat käyttää vain virkasuhteessa olevat virkamiehet[32]. Virka nähdään julkisten tehtävien kokonaisuutena, joka on muodostettu erityisessä järjestyksessä ja virkamies nimetään hoitamaan tätä virkaa. Tyypillisiä piirteitä viralle ovat Koskisen ja Kullan mukaan vallan käytön lisäksi mm. viran pysyvyys, abstraktisuus (virka pysyy samanlaisen riippumatta sitä hoitavasta henkilöstä), viran perustaminen ja lakkauttaminen lain mukaisessa järjestyksessä sekä rajattu tehtävien kokonaisuus[33.]

2.2 Nimittäminen ja yleiset kelpoisuusvaatimukset

Virkamiesoikeudessa virkasuhde määritellään virkamiehen ja julkisyhteisön väliseksi julkisoikeudelliseksi palvelussuhteeksi, jossa valtio on työnantaja ja virkamies työn suorittaja[34]. Virkamiehen ”palvelussuhde” valtioon korostaa työnteon velvoitetta ja siitä saatavaa vastiketta. Näin se eroaa esimerkiksi asevelvollisen palveluksesta. Virkasuhteelle on pidetty tunnusomaisena virkaan myös liittyviä velvollisuuksia ja virkavastuuta, toisaalta erityistä suojaa virantoimituksessa ja palvelussuhdeturvaa[35]. Virkasuhteen ja työsopimussuhteen muita keskeisiä eroja ovat seuraavat:

---

[31] HE 291/1993 Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta, yleisperustelut s.1

[32] HE 291/1993, s.28 ja Perustuslaki 124.1 §:” Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, -- Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle”

[33] Koskinen & Kulla 2005, s.10–11

[34] VirkamL 1.1 §

[35] HE 291/1993, virkasuhteen kehittäminen s.10. Koskinen & Kulla 2005 s.16 korostavat virkamiehen turvatumpaa asemaa verrattuna TSL:n mukaiseen työntekijään, sillä tuomioistuimen ku-

- Virkasuhteen sisällöstä säätämistä on rajoitettu lainsäädännöllä, kun taas työsopimussuhteessa työtehtävistä määrääminen on työnantajan asia, joista ei voida sopia.
- Virkamiehen työtaisteluoikeus on suppeampi kuin työntekijöillä.
- Virkamies on työntekijää riippumattomammassa asemassa suhteessa työnantajaan. Virkamiestä sitoo laillisuusperiaate ja kuuliaisuusvelvollisuudet. Virkamieheltä vaaditaan objektiivista ja puolueetonta suhtautumista käsiteltäviin asioihin ja kansalaisiin.
- Virkasuhde syntyy yksipuolisella, palvelukseen otettavan suostumusta edellyttävällä toimella eli virkaan nimittämisellä.[36]

> Työsuhde on oikeussuhde, joka synty työsopimuksen tekemisellä sen osapuolten välille. Työsopimus on sopimus, jossa toinen osapuoli, työntekijä sitoutuu tekemään toiselle, työnantajalle, työtä tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan.[37]

Virkasuhde syntyy työsuhteesta poiketen viranomaisen yksipuolisella päätöksellä – virkaan nimittämisellä[38]. Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävä on velvollinen antamaan virkavalan[39] ja poliisimies kirjallisen vakuutuksen ennen virkaan nimittämistä.[40] Virkaan voidaan nimittää vain sitä kirjallisesti hakenut tai siihen suostumuksen antanut henkilö[41]. Nimittämisen yleisistä perusteista säädetään perustuslain 125 §:ssä[42]. Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja

---

mottua viranomaisen päätöksen virkamiehen irtisanomisesta virkasuhde jatkuu suoraan lain nojalla (jatkuvuusperiaate)

[36] Koskinen & Kulla 2005, s.15–16

[37] Kairinen 2004, s.63–68

[38] VirkamL 3 luku

[39] Asetus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta 23.12.1987/1183, 1 §

[40] Asetus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta 23.12.1987/1183, 4 §. Asetuksessa on säädetty virkavalan ja vakuutuksen kaava sekä itse antamistilaisuudesta. Yleensä vala/vakuutus annetaan peruskoulutuksen jälkeen järjestettävässä päätöstilaisuudessa. Upseereiden valan on perinteisesti annettu valmistujaispäivänä tasavallan presidentille. KHO 1967-II-6 ratkaisun mukaan valan vannomiseksi ei voida kuitenkaan määrät virkamiehelle uhkasakkoa.

[41] VirkamA:n mukaan virkaan voidaan nimittää vain sitä hakenut tai VirkamA :n 7a §:n 1 momentissa säädetyissä tapauksissa virkaan ilmoittautunut henkilö. Jos virka muuten saadaan 7a §:n 2 momentin tai 10 §:n mukaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta, virkaan voidaan nimittää myös henkilö, joka on antanut nimittämiseen muulla tavoin suostumuksensa. Kirjallisen hakemisen vaatimus tulee VirkamiesA 8 §:stä. Hakemus voidaan lähettää myös faksilla, sähköpostilla tai sähköisen asiointijärjestelmän kautta. Hakemus ja siihen liittyvät asiakirjat ovat julkisia JulkisuusL 7.1 §.

[42] VirkamL 3:6 §

koeteltu kansalaiskunto. Erikseen lailla voidaan säätää, että määrättyihin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen[43]. Virkamieslain mukaan Poliisilaissa (439/1995) tarkoitettuun poliisimiehen virkaan, Puolustusvoimien sekä Rajavartiolaitoksen virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen[44]. Puolustusvoimien komentajan, Rajavartiolaitoksen päällikön sekä poliisiylijohtajan on annettava selvitys ennen virkaan nimittämistä sidonnaisuuksistaan sekä taloudellisista yhteyksistä, joilla voi olla merkitystä viran hoitamisen kanssa[45]. Viranomaisten erityislainsäädännössä on säädetty virantäyttöön liittyvän virkakelpoisuuden yleisistä ja erityisistä edellytyksistä[46] sekä nimityksestä vastaavasta tahosta[47]. Keskeinen rooli virkaan nimittämisessä, tehtävään määräämisessä tai urakehityksessä huomioitavista asioista on säännelty virastojen omissa henkilöstöasioiden pysyväismääräyksissä. Kyseisten pysyväisasiakirjojen tarkoitus on selkeyttää ja yhtenäistää eri henkilöstöasioiden hoitamista eri tasoilla[48].

Pääsääntöisesti virkamiehet nimitetään virkaan toistaiseksi. Erityisestä syystä virkamies voidaan nimetä myös määräaikaiseen virkasuhteeseen tai rajoitetuksi ajaksi, mikäli työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta[49]. Virkamieheksi nimittämisestä valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin nojalla enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen päättää asianomainen virasto[50]. Määrä-

---

[43] PL 125 §
[44] VirkamL 3:7 §
[45] VirkamL 3:8a § ja 3:26 §
[46] Koskinen & Kulla 2005 s.43 – 77. Yleisiksi kelpoisuusvaatimuksiksi valtion virkasuhteeseen ovat; täysi-ikäinen mutta ei eroamisikää saavuttanut, valtionhallinnon kielitaitovaatimukset täyttävä ja tehtävään sopiva (henkilökohtaiset ominaisuudet kuten luotettavuus, terveydentila, soveltuvuus, päihteiden käyttö, rangaistukset jne). Erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin kuuluvat mm Suomen kansalaisuus, tutkinnot ja opinnäytteet, kokemus ja perehtyneisyys.
[47] Keskeisimmät kelpoisuusvaatimukset virkaan nimittämisestä on säädelty eri viranomaisten hallintoa koskevissa laissa esimerkiksi Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 15.7.2005/577
[48] PEHENKOS PAK 001 upseerien henkilöasioiden hoito ohjeistaa hyvin tarkkaan puolustusvoimien upseereiden virkauraan liittyvät asiat. Määräyksen velvoittavat täydentävät VirkamiesL:a ja VirkamiesA:sta. RVL:ssa virkauraan liittyvää yhtä kattavaa pysyväisasiakirjaa ei ole laadittu, vaan asioita on käsitelty useammassa PAK:ssa. Näitä ovat mm RVLPAK B.3 siirtomenettely, RVLPAK B.6 Sotilas- ja palvelusarvot sekä ylentäminen ja PAK 1.12 Henkilöstöasioista tiedottaminen.
[49] VirkamL 3:9 §
[50] VirkamiesA 20 §

ajaksi nimitetyn virkamiehen virkasuhde päättyy ilman irtisanomista, kun määräaika on kulunut umpeen. Tätä ennen virkasuhde on voinut päättyä irtisanomiseen tai virkamiehen irtisanoutumiseen[51]. Määräajan pituutta ei ole laissa erikseen rajoitettu. Säädöksen sanamuoto viittaa kuitenkin selkeästi tehtävien väliaikaiseen järjestämiseen, minkä vuoksi määräajan voidaan tulkita olevan enintään kaksi tai kolme vuotta[52].

Erikseen asetuksella on säädetty viroista, jotka ovat aina täytettävää määräajaksi[53]. Rajavartiolaitoksessa ja Poliisissa määräajaksi täytettäviä virkoja ei ole. Sen sijaan Puolustusvoimissa viiden vuoden määräaikaiseen virkaan voidaan nimittää reservinupseeri, erikoisupseeri ja aliupseeri[54]. Lisäksi nuoremman upseerin virka täytetään enintään kymmeneksi vuodeksi kerrallaan[55]. Virkojen perustamisesta, siirtämisestä, lakkauttamisesta ja muuttamisesta on säädetty VirkamL:n toisessa luvussa sekä VirkamA:n 1-6 §. Virkamiesasetuksen 6 § on säädetty, että virka voidaan myös perustaa määräajaksi, jos virkaa varten tarvittavat varat on lahjoitettu valtiolle. Virka perustetaan enintään siksi määräajaksi, joksi lahjoitetut varat riittävät kattamaan virasta aiheutuvat palkkaus- ja muut kustannukset.

Nimittämiseen voi liittyä myös kuuden kuukauden pituinen koeaika, jona aikana koeaikapurku on mahdollinen niin virkamiehen kuin viranomaisen puolelta[56]. Virkamieslain 3:10.2 § mukaan koeaika ei ole mahdollinen virkamiesten osalla, jotka nimittää virkaan tasavallan presidentti tai valtioneuvosto. Näin ollen upseereita ei voida nimittää määräaikaiseen virkaan.

---

[51] KHO 2.6.2004/1315 ja laki poliisikoulutuksesta 11 §. Tapauksessa kihlakunta irtisanoi määräaikaisessa virkasuhteessa olleen nuoremman konstaapelin kesken kenttätyöjakso. Syynä irtisanomiseen kesken työharjoittelun oli opintojen keskeyttäminen Poliisikoulun toimesta.
[52] Koskinen & Kulla 2005 s.31
[53] Asetus aina määräajaksi täytettävistä viroista 30.11.1994/1060
[54] Asetus aina määräajaksi täytettävistä viroista 1 § 3a
[55] Asetus aina määräajaksi täytettävistä viroista 4a §
[56] VirkamL 3 luku 10§

2.3 Nimittävä viranomainen myös purkaa tai irtisanoo virkasuhteen

Poliisissa, Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa oman erikoispiirteensä henkilöstöhallintoon antaa eri palvelussuhteiden lajit. Palvelussuhdelajit ovat työsopimussuhteiset työntekijät ja virkamiehet[57]. Virkamiehet jaotellaan lisäksi Puolustusvoimissa ammattisotilaisiin[58] sekä muihin virkamiehiin ja poliisissa vastaavasti poliiseihin ja muihin virkamiehiin[59]. Rajavartiolaitoksessa on ainoastaan virkamiehiä, jotka jaotellaan rajavartiomiehiin ja muihin virkamiehiin. Näiden kolmen henkilöstöryhmän työhön tai virkaan nimittämistä sekä päättämismenettelyä säätelevät kullekin palvelussuhdelajille ominaiset normit. Puolustusvoimissa tulevaisuudessa yhä useampi palvelussuhde tulee olemaan henkilöstöstrategian mukaisesti virkasuhde. Tässä tutkimuksessa fokuksessa on nimenomaan ammattisotilaat, rajavartiomiehet sekä poliisimiehet, joiden osalta on olemassa tiukemmat käyttämistä ohjaavat normit ja ammattietiikka.

Virkamiesasetuksen 29 § mukaan virkamiehen irtisanoo valtion virkamieslain 25 tai 26 §:n nojalla ja virkasuhteen purkaa nimittävä viranomainen. Nimittävät viranomaiset on säädetty jokaisen viranomaisen erityislainsäädännössä[60]. Jos nimittävänä viranomaisena on tasavallan presidentti, virkamiehen irtisanoo ja virkasuhteen purkaa kuitenkin upseereja ja valtion virkamieslain 26 §:ssä[61] säädettyjä virkamiehiä lukuun ottamatta valtioneuvosto, jollei tasavallan presidentti yksittäistapauksessa pidätä asiassa päätösvaltaa itselleen. Valtion virkamieslain 27 §:n nojalla kun viraston

---

[57] Rajavartiolaitoksessa ja Puolustusvoimissa henkilöstö voidaan jaotella myös siviili- ja sotilasvirkoihin (PVL 36 §).

[58] HE 264/2006 vp. Ammattisotilas on uusi termi, joka otettiin käyttöön LPV:n valmisteltaessa. Ammattisotilaisiin kuuluvat virassa olevat sotilaat sekä määräaikaisessa virkasuhteessa olevat sotilaat.

[59] Poliisi 2020 - Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma, s.178. Vuonna 2008 poliisitehtävissä työskenteli yhteensä 8083, joista opiskelijoita oli 482. Muita henkilöitä oli yhteensä 2663.

[60] Puolustusvoimien virkaan nimittämisestä ja tehtävään määräämisestä on säädetty PVL 38 §:ssä, PVA 3:15 §:ssä ja 20 §:ssä. Rajavartiolaitoksen virkoihin liittyvä säätely on LRVLH 9 § -13 § ja poliisilla PolHalA 17–20 §.

[61] VirkamL 26§:n mukaan Puolustusvoimien komentaja ja virastojen päälliköt, kuten RVL:n päällikön ja poliisiylijohtajan sekä VirkamA 1§ mukaan Poliisiammattikorkeakoulun rehtorin, Poliisin tekniikkakeskuksen johtajan, Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön irtisanoo Valtioneuvosto.

toiminta lakkaa tai työt oleellisesti ja muuten kuin tilapäisesti vähenevät, virkamiehen irtisanoo asianomainen virasto. Edellä mainitussa tapauksessa upseerin irtisanoo kuitenkin tasavallan presidentti[62].

Virkamiesasetuksen 30 §:n mukaan virkamiehen tulee osoittaa irtisanoutumisensa nimittävälle viranomaiselle tai, jos virkamiehen erityisten säännösten mukaan irtisanoo muu viranomainen, tälle viranomaiselle. Jos nimittävänä viranomaisena on tasavallan presidentti tai valtioneuvosto, irtisanoutuminen on osoitettava asianomaiselle ministeriölle. Upseerin, jonka tasavallan presidentti on nimittänyt Puolustusvoimain komentajan tai Rajavartiolaitoksen päällikön esittelystä, on osoitettava irtisanoutuminen edellä mainitulle esittelijälle[63].

2.4 Valtion virkamiesoikeuden keskeiset normit

Valtion virkamiesoikeuden perussäännökset ovat perustuslain 11 luvussa. Keskeisimmät valtion virkamiehen virkasuhdetta säätelevät normit ovat Valtion virkamieslaki (VirkamL) ja sitä täydentävä Valtion virkamiesasetus (VirkamA). Virkavastuun kannalta keskeisiä lakeja ovat rikoslaki ja vahingonkorvauslaki. Rikoslain 40 luvussa on säädetty virkarikoksista, joista tuomioistuin voi määrätä rangaistuksen virkamiehelle. Virkarikosten tutkinnassa tulee noudattaa Esitutkintalakia (ETL).

Sotilailla omana erikoispiirteenä ovat sotilaskurinpitomenettely ja rikoslain 45 luvussa säädellyt sotilasrikokset, jotka luetaan sotilasrangaistussäännösten alaisten virkamiesten virkarikoksiin[64]. Sotilaskurinpitoon liittyvät keskeiset säädökset ovat Sotilasoikeudenkäyntilaki, Sotilaskurinpitolaki ja – asetus.

---

[62] VirkamiesA 27§:ssä on lisäksi säädetty, että viraston päällikön irtisanoo asianomainen ministeriö.

[63] Viranomaisen omissa hallinnollisissa määräyksissä irtisanomiskirjeen käsittelyä on voitu ohjeistaa tarkemmin. Esimerkiksi Pääesikunnan määräys HE635/30.5.2008, PVHSM henkilöstöala 001-PEHENKOS upseerien henkilöasioiden hoito edellyttää, että kenraalit/amiraalit osoittavat kirjeen ensin PE:n henkilöstöosastolle, josta asiasta kerrotaan puolustusvoimien johdolle ja vasta tämän jälkeen se lähetetään edelleen puolustusministeriöön jatkotoimenpiteitä varten.

[64] RL 40:13§

Palvelussuhteen taloudellisten ehtojen säätelyn perustana ovat valtion virkaehtosopimuslaki ja – asetus sekä virastokohtaiset virkaehtosopimukset. Virkaehtosopimusten säätelyala on rajattu tiukasti palvelussuhteen ehtoihin.[65]

Viranomaisilla on myös runsaasti sisäisiä hallinnollisia määräyksiä, joita tulee noudattaa virkatehtävien hoitamisessa. Erityisen paljon näitä määräyksiä on Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa, joissa niin sanotut pysyväisasiakirjat säätelevät hyvinkin yksityiskohtaisesti virkamiehen toimintaa ja niiden tehosteeksi on säädetty palvelusrikoskriminalisointi. Sen perustunnusmerkistön mukaan sotilas, joka rikkoo tai jättää täyttämättä sotilaallista järjestystä koskevan ohjesäännöllä tai muulla tavoin annetun määräyksen, on tuomittava palvelusrikoksesta kurinpitorangaistukseen tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi[66].

> Kriminalisointi on säädetty sotilasviranomaisten antamien velvoitteiden ja määräysten tehosteeksi, ja sillä suojattava oikeushyvä vaihtelee määräyksen tai ohjesäännön sisällön mukaan. Yleistä on palvelusturvallisuuden korostaminen, jolloin tavoitteena on hengen ja terveyden suojeleminen. Minkä tahansa sotilaallisen määräyksen tai ohjesäännön rikkominen ei ole rangaistavaa, koska ne sisältävät paljon myös suosituksen luonteista ohjausta. Palvelusrikoskriminalisointi on luonteeltaan blankorangaistussäännös, joihin liittyvät ongelmat ovat yleisessä tiedossa. Se tarkoittaa, että moniulotteisen sotilaselämän rangaistavan alan laajuutta on vaikea ja paikoitellen lähes mahdoton hahmottaa, kun määräykset ja ohjesäännöt eivät saa tukea ylemmänasteisista säännöksistä. Rangaistavuuden ala on jätetty vain sotilaiden itsensä määrittelyn varaan, mikä on kriminaalipoliittisesti ongelmallista. Jännite perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa on ilmeinen. Toisaalta on myös selvää, että kaikkia sotilaiden velvollisuuksia ei ole mahdollista luetella rikoslain tunnusmerkistöissä.[67]

---

[65] Valtion virkaehtosopimuslaki 664/1970

[66] KKO 2008:42. Tapauksessa jääkäripataljoonaan komentaja ja kranaatinheitinkomppanian päällikkö tuomittiin tuottamuksellisesta palvelusrikoksesta 20 päiväsakkoon, kun he eivät järjestäneet varusmiehille riittävää lepoa ennen lomille päästämistä. Tuomin perusteluissa käytettiin YlPalvO:n 125 ja 126 kohtia, joiden mukaan joukkoyksikön komentaja vastaa joukkonsa koulutuksesta ja palveluksesta säädösten, ohjesääntöjen, pysyväisasiakirjojen sekä annettujen käskyjen, määräysten ja ohjeiden mukaisesti sekä erityisesti johtaa, valvoo, ohjaa ja tarkastaa koulutusta. Vastaavasti YlPalvO:n 127,128 ja 130 kohtien mukaan yksikön päällikkö päättää viikkopalvelusohjelmasta ja järjestää palvelus sekä vastata yksikkönsä palvelusturvallisuudesta ja koulutuksesta sekä alaistensa hyvinvoinnista ja oikeudenmukaisesta kohtelusta. Päällikön tulee järjestää alaisilleen lepoaikaa sekä valvoa, että yksikössä palvelevat saavat heille säädösten ja hallinnollisten määräysten mukaan kuuluvat edut ja oikeudet.

[67] Kiiski 2007 s.276

Virkamiehen oikeuksiin ja osallistumiseen liittyy keskeisesti myös työturvallisuuslaki, henkilötietolaki ja sitä täydentävä laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004), tasa-arvo laki ja yhdenvertaisuuslaki.

Oikeuskäytännön ja virkamiesoikeudellisten periaatteiden huomioiminen ratkaisujen teossa on myös keskeisessä asemassa. Virkamieslautakunnan ja Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset toimivat useissa tapauksissa ennakkopäätöksinä, joiden perusteella alemmat oikeusasteet ja viranomaiset tulkitsevat lakia[68]. Erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöllä on merkitystä, koska se ratkaisee virkamiesoikeudelliset valitukset mm virkarikoksia ja vahingonkorvausvastuuta koskevat asiat.

> Oikeuskäytännöllä tarkoitetaan tavallisesti tuomioistuinten ratkaisuja. Niiden asemaa oikeuslähteenä on puollettu seuraavista näkökohdista. Ratkaisut muovaavat abstrakteista normeista konkreetista, todellisessa ristiriitatilanteessa sovellettavaa oikeutta. Ratkaisujen huomioon ottaminen edistää oikeusvarmuutta ja lainkäytön yhdenmukaisuutta. -- Erityisesti ylimpien tuomioistuinten ratkaisut ohjaavat keskeisesti alempien tuomioistuinten ja viranomaisten toimintaa. Ne eivät kuitenkaan ole muodollisesti sitovia oikeuslähteitä. -- Kuitenkin tosiasiassa ylimpien tuomioistuinten ratkaisuilla on huomattava yleinen sitovuus. Melko vallitseva käsitys lähtee siitä, että lakia soveltavan viranomaisen pitää perustella vakiintuneesta oikeuskäytännöstä poikkeava ratkaisunsa.[69]

[68] Haastattelu maj Esa Makkonen MAASK
[69] Koskinen & Kulla 2005 s.25–26

3 VIRKAMIEHEN VELVOLLISUUDET

Tässä luvussa tarkastellaan ammattisotilaan, rajavartiomiehen ja poliisin asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä toimintaympäristöä. Edellä mainitut tekijät luovat mielestäni pohjan virkamiehen eettiselle toiminnalle eli arvoille ja virkamieheltä odotettavalle moraaliselle käytökselle. Lisäksi tässä luvussa käsitellään työnantajan ja virkamiehen oikeuksia sekä ennen kaikkea velvollisuuksia, jotka ovat pohja kun tutkitaan, onko virkamies syyllistynyt rangaistavaan toimintaan tai velvollisuuksien rikkomiseen. Tarkastelu ulotetaan osin myös vapaa-ajalle, koska edellä mainituille virkamiehille on asetettu vaatimuksia myös virkatehtävien ulkopuolelle.

3.1 Yleiset virkavelvollisuudet

Perustuslain 80.2 § mukaan virkamiehen velvollisuuksista on säädettävä lailla. Niistä asioista, joista on lailla säädetty, ei voida sopia virkaehtosopimuksessa tai virkamiehen kanssa. Kaikkia valtion virkamiehiä koskevat virkavelvollisuudet on säädetty VirkamL:n neljännessä luvussa (11 § - 22 §). Niiden lisäksi on tarkentavia ja täydentäviä säännöksiä muualla lainsäädännössä. Mikäli virkamies toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan hänelle antaa kirjallinen varoitus[70.] Vähäisestä rikkomuksesta esimies voi antaa virkamiehelle kirjallisen tai suullisen huomautuksen, vaikka sitä ei olekaan mainittu virkamieslaissa.[71] Vakavammasta rikkeestä voi seurata määräaikainen irtisanominen, irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen. Virkavelvollisuuksien vastainen menettely (virkarikos) tulee aina rangaistavaksi RL 40 luvun mukaan[72]. Sotilaiden osalta virkarikoksiksi on säädetty myös RL 45 luvun sotilasrikokset.

[70] Valtion virkamieslaki 24 §
[71] Koskinen & Kulla, s. 220.
[72] Viljanen, s.9

VirkamiesL 11 §:n mukaan viranomaisen tulee kohdella kaikki virkamiehiä tasapuolisesti eikä ketään saa asettaa perusteettomasti eri asemaan[73]. Viranomaista koskee myös syrjintäkielto[74] ja velvoite edistää yhdenvertaisuutta[75]. Poliisien ja muiden virkamiesten kuulumisoikeus[76] yhdistykseen on turvattu erikseen VirkamiesL:n 12 §:ssä. Sen sijaan liittymisoikeutta on rajoitettu julkisen vallan toimesta sotilasviroissa palvelevien osalta. Rikoslain mukaan sotilaiden ja Rajavartiolaitoksen sotilastehtävissä palvelevien poliittinen toiminta ja jäsenyys puolueissa ovat kiellettyjä[77]. Sotilas voi kuitenkin toimia kunnallisena luottamushenkilöä kuulumatta samalla puolueeseen. Säädös ei myöskään rajoita virkamiehen oikeutta osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja esittää poliittisluonteisia kannanottoja[78.] Sananvapauden ilmaisemisessa tulee kuitenkin huomioida muut virkavelvollisuudet, kuten vaitiolo- ja lojaliteettivelvollisuus, ja että mielipide on asiallinen, sopiva ja sitä ei ole mahdollista sekoittaa viranomaisen virallisseksi kannanotoksi[79]. Lisäksi ne virkamiehet, joiden tehtävä on edustaa valtiota työnantajana, eivät saa toimia valtioon palvelusuhteessa olevia edustavassa yhdistyksessä sellaisessa asemassa, jos yhdistyksessä toimiminen on ristiriidassa tuon virkatehtävän kanssa[80]. Kielto kohdistuu työnantajavirkamiehiin, joiden tehtävä on nimenomaisesti edustaa valtiota työnantajana virkaehtosopimusneuvotteluissa.[81]

---

[73] VirkamiesL 11 §:n mukaan eri asemaa ei saa *asettaa syntyperän, etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolen, sukupuolisen suuntautumisen, uskonnon, vakaumuksen, vammaisuuden, iän taikka poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka muun näihin verrattavan seikan vuoksi.*

[74] Perustuslain 6 §:n mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia ja VirkamL 11.2 § mukaan virkamiehiä kielletään erityisesti syrjimästä tai suosimasta ketään joka poikkeaa tehtävän tarkoituksenmukaisesta hoitamisesta.

[75] Yhdenvertaisuuslaki 4 § ja Tasa-arvolaki

[76] Muukkonen 2008, s. 332 ja 342 Muukkosen mukaan kuulumisoikeus voidaan jaotella neljään tilanteeseen, joita ovat 1) liittymis-, 2) osallistumis-, 3) erottamis- sekä 4)lakkauttamistilanteet. VirkamiesL12§ kieltää

[77] RL 45:19 § ja PL 27.2 §, jonka mukaan kansanedustajaksi ei voida valita sotilasvirassa olevaa henkilöä.

[78] Koskinen & Kulla 2005, s 119 ja LaVM 5/2000 vp - HE 17/1999

[79] Koskinen & Kulla 2005, s 114–117, 118 ja KHO 2001:1727. Em tapauksessa poliisimiehen katsottiin toimineen virka-asemansa ja tehtäviensä vastaisesti kirjoittelemalla nimimerkillä muukalaisvihamielisiä lausuntoja, sillä sivullinen saattoi luulla niitä poliisin virallisiksi kannanotoiksi.

[80] VirkamiesL 16 §

[81] Koskinen & Kulla 2005, s.112–113. Kielto kattaa toiminnan virkamiesyhdistyksen päättävissä elimissä tai esimerkiksi luottamusmiehenä, mutta ei sinänsä estä kuulumasta virkamiesyhdistykseen.

Viranomaisen toimivalta ja tehtävät asettavat hallintoelimille ja jokaiselle virkamiehelle positiivisia toimintavelvoitteita. Toimivalta on tarkoitettu määräedellytyksin käytettäväksi ja julkiset tehtävät toteutettaviksi. Toimivaltuuksilla tarkoitetaan oikeusjärjestyksen sallimia keinoja, joita viranomainen on oikeutettu ja velvollinen käyttämään toimivaltapiiriinsä kuuluvan tehtävän täyttämiseksi.[82] Tämä virantoimitusvelvollisuus sisältää myös virkatehtävien asianmukaisen ja viivytyksettömän suorittamisen. Virkamiehen on myös noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Lisäksi virkamies on velvollinen käyttäytymään asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.[83] Tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen sisältyvät vaatimukset[84] tehokkuudesta, taloudellisuudesta, huolellisuudesta ja puolueettomuudesta. Viivytyksetön asioiden hoitaminen taas edellyttää aktiivista tehtävien hoitamista. Hidastelu tai tehtävien tahallinen laiminlyönti eivät ole sallittuja[85]. Tarkoituksen mukainen tehtävien laiminlyönti voi olla peruste varoituksen antamiseen[86]. Virkamies ei voi pidättäytyä tehtävien hoitamisesta yleensä muuten kuin esteellisenä tai estyneenä. Turvallisuusviranomaisilla on lisäksi huomattavasti korkeampi velvoite toimia myös omalle terveydelle vaarallisissa tilanteissa ja siten kieltäytyminen ei useinkaan tule kysymykseen kuin poikkeustapauksessa. Passiivisuus tehtävien toteuttamisessa tai toimivallan käyttämättä jättäminen ja vastaava toimivallan alittaminen voivat olla myös oikeudellisia virheitä.

---

[82] HE 57/1994 vp, 2.1 Yleisperustelut, poliisin toimivalta

[83] Valtion virkamieslaki 14 §

[84] Koskinen & Kulla 2005, s.140–142. Virkamiehen tehokkuus ja taloudellisuus virkatehtävien hoidossa, *tulee arvioida puolueettomasti ja siten, että työt tehdään virka-aikana oma-aloitteisesti, vireästi ja moitteettomasti.* Viranomainen vastaa siitä, että kaikki asianmukaisesti vireille pannut asiat käsitellään. Lisäksi viranomaisen tulee huolehtia, ettei yksittäisen virkamiehen työmäärä ole kohtuuttoman suuri.

[85] Oikeuskäytännöstä löytyy muutamia tapauksia, joissa virkamies on saanut rangaistuksen tai moitteet tehtävien viivyttelystä tai tehottomuudesta. Yleisimmin tapauksissa on valitettu poliisin suorittamien esitutkintojen viivästymisistä. Esimerkkeinä tapaukset AOK:n Päätös 7.11.2002, dnro 988/1/01, jossa tutkinnanjohtaja sai huomautuksen poliisirikos tutkinnan viivyttelystä ja OK:n päätös 927/1/07, jossa kolmelle poliisille annettiin huomautus esitutkinnan viivyttämisestä

[86] AOA 2319/4/00 Tapauksessa poliisi sai tiedon itsemurhaa harkitsevasta henkilöstä, jonka olinpaikka oli epäselvä. Kenttäjohtajana toiminut poliisi ei käynnistänyt ilmoituksen perusteella välittömiä etsintöjä, eikä ilmoittanut asiasta päällystöpäivystäjälle. Seuraavana päivänä poliisi sai tiedon, että kyseinen henkilö oli löytynyt kuolleena. Ratkaisussaan AOA toteaa poliisin menetelleen virheellisesti ja ylittäneen toimivaltansa sekä harkintavaltansa tehtävästä päättäessään. Vaikka poliisilla on laaja harkintavalta, toimenpiteen lykkääminen 12 tunnin päähän ilmoituksesta, ei ollut poliisin harkintavallan rajoissa. Lisäksi AOA huomautti poliisipäällikköä, koska poliisilaitoksessa valmiusohjeista puuttui etsintäohjeet ja varautumisohjeen toimenpiteenä olevat nopeus ja joustavuus eivät toteutuneet.

3.2 Hyvän hallinnon vaatimus

Pelkästään viranomaistoiminnan lainmukaisuus ei riitä. Oikeudellisten säännösten lisäksi virkamiesten tulee noudattaa hyvää hallintotapaa, hallinnollisia käytäntöjä sekä eettisiä sääntöjä ja periaatteita. Toiminnan ja virkatehtävien hoitamisessa lainsäätäjä vaatii laadullisesti riittävää ja hyvää asioiden hoitamista. Tätä varten on säädetty Hallintolaki. Hallintolain 6.6.2003/434 tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Edellä mainitussa laissa on hallinnon oikeusperiaatteet[87], jotka velvoittavat viranomaisia kohtelemaan ihmisiä tasapuolisesti sekä käyttämään toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Esitutkintaa suorittavan virkamiehen tulee myös pyrkiä totuuteen ja epäiltyä ei saa kohdella syyllisenä esitutkinnassa[88].

Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Lisäksi virkamiehen toimien tulee olla oikeusjärjestyksen mukaisia ja oikeutettuja[89]. Hallintolain mukaan viranomaisen tulee ratkaista hänen tehtäviinsä kuuluvat asiat[90] ja korjata mahdollisesti virheelliset päätökset[91]. Virkamiesten puolueettomuutta ja objektiivisuutta korostamaan on säädetty virkamieslain 15 §:n määräykset[92]. Ulkopuoliselta vastaanotettu etuus on omiaan vaarantamaan puolueettomuutta, ja siksi lahjuksen ottaminen kriminalisoidaan rikoslain virkarikoksia koskevassa 40 luvussa ja lahjuksen antaminen rikoslain 16 luvussa. Mikäli virkamies sanavalinnallaan tai muulla tavoin selvästi antaa ymmärtää odottavansa toiminnastaan lahjaa tai muuta oikeudetonta etua, kyseessä on lain mukaan tarkoitettu rangaistava teko. Kokonaisuutena tarkastellen suomalaisten viranomaisten puolueettomuus ja luotettavuus arvostetaan

---

[87] Hallintolaki 6 §
[88] ETL 5 § ja 7 §
[89] Hautamäki 2004, s 221-230 Hautamäki tarkastelee teoksessaan Hyvän hallinnon toteuttaminen, sitä mitä hyvä hallinto on ja miten virkamieskunta pystyy sitä toteuttamaan. Hautamäki näkee virkamiehen kannalta monesti ongelmalliseksi hahmottaa mitä hyvää hallintoon kuuluu, koska siihen liittyy niin monia erilaisia tekijöitä ja elementtejä. Kussakin tilanteessa relevanttien tekijöiden hahmottaminen voi olla vaikeaa kädenkäänteessä. Yksittäisen virkamiehen osalta se voi olla jopa mahdotonta.
[90] Hallintolaki 7 luku
[91] Hallintolaki 8 luku
[92] Objektiivisuusperiaate (tasapuolisuusperiaate) ilmenee myös ETL 7 §:ssä ja 12 §:ssä.

kansalaisten keskuudessa erittäin korkealle tasolle ja oikeuskäytännöstä löytyy vain yksittäisiä tapauksia rangaistavasta käytöksestä[93]. Viranomaisen tekemistä hallintopäätöksistä ja toimista yleensä on mahdollista kannella Eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille. Kantelu voidaan osoittaa myös lääninhallitukselle. Vuonna 2008 kanteluita tehtiin yhteensä 1496, joista poliisiviranomaisia käsitteli 237 kappaletta ja Puolustusvoimia 3. Rajavartioviranomaisista ei tehty kanteluita vuonna 2008[94]. Poliisin kantelut ovat yleisimmin koskeneet esitutkinnan järjestämistä, esitutkinnan päätösten perustelua, epäasiallista käytöstä ja pakkokeinojen käyttöä.[95]

Virkamiehet käyttävät julkista valtaa. Siksi ammattietiikalta edellytetään oikeudenmukaisuuden palvelemista ja yhteiskunnan perusarvojen toteuttamista. Toisaalta ammattietiikan tehtävänä on ymmärtää syvällisesti virkamieskunnan asemaa yhteiskunnassa.[96] Osa ammattietiikkaa ja moraalia on se, miten virkamies käyttäytyy harkinnanvaraisissa tapauksissa käyttäessään julkista valtaa. Toiminnan puolueettomuuteen ei saa kohdistua edes vähäisiä epäilyjä. Toimintatapoja ja päätöksiä pyritään ohjaamaan suosituksilla ja menettelytapaohjeilla, jolloin luottamuksen suoja virkamiehen päätösten yhdenmukaiseen ja tasapuoliseen kohteluun kasvaa. Virkamiesvastuun ja etiikan haasteisiin vastaaminen käytännön toimissa edellyttää huolellista paneutumista tehtäviin, kykyä välittää ihmisistä, ammatillista osaamista, hyvää havaintokykyä sekä elävää ja avointa vuorovaikutusta kansalaisyhteiskunnan, markkinoiden ja talouden kanssa. Edellä mainittu avoin vuorovaikutus ja valtion ja sen kansalaisten oikeuksista

---

[93] Laitinen 2004, s.80–81. Laitisen julkaisussa, Suomalainen poliisi ja korruptio, Suomalaiset viranomaiset koetaan erittäin luotettavina. Laitisen mukaan pelot erilaisia turvallisuusuhkia kohtaan ovat lisänneet luottamusta turvallisuusinstituutioihin ja siellä työskenteleviin henkilöihin. Vuosina 1981–1998 järjestetyssä tutkimuksessa luottamusvertailussa eri instituutioiden kesken poliisi on aina sijoittunut ensimmäiseksi. Puolustusvoimat on vuoden 1986 jälkeen noussut ohi oikeuslaitoksen ja kirkon. Rajavartiolaitos ei ollut tutkimuksessa mukana.

[94] RVLPAK 4.2. Virkamies on kanteluasiaa käsiteltäessä lähtökohtaisesti totuudessa pysymisvelvollinen. Mikäli selvityksen antaja kuitenkin katsoo, ettei voi lausua asiassa saattamatta itsenään syytteen vaaraan, on selvityksessä mainittava asiasta.

[95] Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimintakertomukset vuosilta 2007 ja 2008. http://www.okv.fi/suomi/ok42cf.htm

[96] Rissanen 1998, s.63

kokonaisvaltaisesti huolehtiminen luo luottamuksellisen hallintokulttuurin[97]. Virkamiehen eettistä käyttäytymistä ohjaamaan on virkavala ja eettinen vakuutus, joista jäljempänä lisää.

3.3 Viranomaisen toimivaltuus ja toiminnassa noudatettavat yleiset säädökset

Tärkeänä virkavelvollisuutena kaikkien edellä mainittujen lisäksi ovat viranomaisen toiminnasta annetut yleiset säännökset, joissa säädetään viranomaisen lakisääteiset tehtävät, virkamiehen toimivaltasäädökset sekä tehtävien hoitamisessa huomioitavat yleiset periaatteet. Viranomaisen toiminnasta on säädetty yleiset periaatteet, jotka koskevat kaikkia toimivaltuuksien käyttöä ja kaikkien tehtävien hoitamista. Virkamiehen tulee kaikissa virkatehtävissään kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia. Virkatehtävien hoitoa ja toimivaltuuksia koskettavat myös tarkoitussidonnaisuuden[98] ja suhteellisuusperiaatteiden[99] huomioiminen toiminnassa. Virkamiehiltä odotetaan myös asiallista, puolueetonta ja sovinnollisuutta edistävää käytöstä. Toimenpiteen suorittamisesta taas ei saa aiheutua suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi (vähimmän haitan periaate). Virkamies on siis oikeutettu luopumaan toimenpiteestä, jos sen loppuun saattaminen voisi johtaa kohtuuttomiin seurauksiin tavoiteltavaan tulokseen nähden[100]. Virkamiehen tulee näin ollen punnita tehtävän suorittamisesta aiheutuvaa haittaa suhteessa saavutettavaan etuun. Kielteisinä seurauksina voidaan pitää ainakin sivullisten henkilöiden turvallisuuden tai tehtävää hoitavien virkamiesten työturvallisuuden kohtuutonta vaarantumista. Virkamiehen tulee hoitaa tehtävät mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tehtävään liittyvien toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Virkamies ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin tehtävän suorittamiseksi

---

[97] Rissanen 1998, s.67
[98] Tarkoitussidonnaisuuden periaate on ilmaistu Poliisilain 3§:ssä. Viranomaiset voivat käyttää toimivaltaa vain siihen, mihin se on tarkoitettukin käytettäväksi
[99] Pakkokeinolaki 1:3.3 § ja 7:1a §, 1:8.3 §
[100] HE 6/2005 vp, LRVL 9 § ja PoliisiL 2.1 §

on tarpeen.[101] Edellä mainitut periaatteet ilmenevät myös välillisesti useissa viranomaisen toimintaa ohjaavissa yksittäisten säädösten sanamuodoissa. Yleisillä hallinnollisilla periaatteilla on suuri tosiasiallinen merkitys viranomaisten valtuustason ja poliisikäytännön määräytymisessä. Erityisen tärkeänä näiden periaatteiden noudattamista on pidetty voimakeinojen käytössä ja kansalaisten perusoikeuksiin puuttuvassa toiminnassa[102].

3.4 Sivutoimet

Virkamiehen puolueettomuuden sekä tehtävien hoitamiseen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollisten intressiristiriitojen takia virkamiehen oikeutta pitää sivutointa on rajoitettu VirkamiesL 18 §:ssä. Valtionvarainministeriö on henkilöstöhallinnon asiakirjallaan lisäksi ohjeistanut sivutoimilupaan liittyviä ratkaisukäytänteitä[103]. Poliisin, rajavartiomiehen ja ammattisotilaan tulee erillisellä hakemuksella hyväksyttää mahdollinen sivutoimi[104]. Lisäksi sivutyön tekemiseen tulee aina olla lupa, mikäli se tapahtuu työaikana[105]. Lupapäätöksen harkinnassa tulee tarkastella sitä, tuleeko virkamies esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävien hoidossa eikä muuten haitata tehtävän asianmukaista hoitamista taikka kilpailevana toimintana mahdollisesti vahingoittaa työnantajaa.[106] Kiellettyä on myös omaan toimialaan liittyvä liiketoiminnan luonteinen jatkuva tai toistuva konsultointi ja kouluttaminen vapaa-aikana[107]. Sivutoimilupa myönnetään yleensä toistaiseksi tai määräajaksi ja siihen voidaan liittää asiaan liittyviä ehtoja[108]. Luvan myöntäminen on harkinnanvaraista.[109] Harkinnassa otetaan huomioon mahdollisuus virkamiehen esteellisyyden ja luottamuksen vaarantumi-

---

[101] Yleiset säädökset ja noudatettavat periaatteet: LRVL 1-11 §, PoliisiL 1-5 § ja PVL 1-2, Viranomaisten toimivalta LRVL 28-40 §, PoliisiL 10-27 § ja PVL 3-23 §
[102] HE 57/1994 vp, Poliisitoiminnan yleiset periaatteet
[103] VM 19/01/2001 Virkamiesten sivutoimet
[104] PoliisiL 9 d §, LRVLH 19§ ja Valtioneuvoston asetuksessa puolustusvoimista 25 §
[105] VirkamiesL 18 §
[106] Koskinen & Kulla 2005, s.158-159 ja KHO 2000:2311 sekä KHO 2000:2315.
[107] HE 266/2004 vp, s.16–17
[108] KHO 2000:2316. Rajavartiolaitoksen esikunta oli myöntänyt rajavartijalle sivutoimiluvan siten rajoitettuna, ettei se oikeuttanut rajanylitysliikenteeseen.
[109] Koskinen & Kulla 2005, s.159. Koskinen & Kulla taipuvat lain tulkinnassa välittävään tulkintaan, jonka mukaan luvan myöntäminen on harkinnanvaraista ja viranomaisharkintaa rajaa lain perusteet. Tiukan lain tulkinnan mukaan sivutoimet olisivat pääsääntöisesti kiellettyjä (Brun & Mäenpää & Tuori, s.158)

seen[110]. Viranomaisen velvoitteena on valvoa virkamiesten sivutoimilupaa koskevia rajoitteita.

3.5 Käyttäytymisvelvoite virkatehtävissä ja vapaa-ajalla

Viranomaisen käyttäytymisvelvollisuus perustuu virkamieslain 14 §:n yleissäännöksen lisäksi viranomaisen antamiin hallinnollisiin määräyksiin. Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa tulee noudattaa myös sotilaskäskynä annettua Yleistä palvelusohjesääntöä ja pysyväisasiakirjoja. Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen yleisiin velvollisuuksiin kuuluu käyttäytyä asemansa ja tehtävien edellyttämällä tavalla. Tietyillä virkamiesryhmillä kuten sotilasviranhaltijoilla, poliisimiehillä, rajavartiomiehillä ja valtion ylimmällä virkamiesjohdolla virkavelvollisuuksiin kuuluvasta käyttäytymisvelvollisuudesta on säädetty erityislainsäädännössä ja se ulottuu myös vapaa-aikaan. Edellä mainittujen virkamiesten on virassa ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta viranomaisen tehtävien asianmukaiseen hoitoon[111]. Rajavartiomiehen ja poliisin käyttäytymisen asianmukaisuutta arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon hänen asemansa ja tehtävänsä viranomaisessa[112]. Vaikka virkavelvollisuudet ulottuvat virkamiehen vapaa-ajan ja yksityiselämän puolelle, ei niitä arvioida virkavelvollisuuksien rikkomisena tai tuottamuksellisena virkavelvollisuuksien rikkomisena, ellei niillä ole selkeää yhteyttä virkatehtäviin. Virkamiehen käyttäytyminen vapaa-ajalla saattaa tosiin johtaa muihin virkamiesoikeudellisiin seuraamuksiin[113].

---

[110] Kuopion HAO 30.1.2009 09/0060/2 poliisipäällikkö kielsi liikkuvanpoliisin konstaapelilta toimimisen kuljetusyrityksessä, koska se olisi vaarantanut tehtävien luottamuksellisen hoitamisen ja aiheutti esteellisyyttä. Konstaapeli työskenteli liikkuvan poliisin raskaanliikenteen valvontaryhmässä.

[111] Käyttäytymisvelvoite on kirjattu tutkimuksen kohteena olevien virkamiesten erityislainsäädäntöön. Ammattisotilaan käyttämisvelvoite on PVL:n 42 §:ssä, rajavartiomiehen LRVLH:n 20 § ja poliisimiehen PoliisiL:n 9 c §.

[112] LRVLH 20§ 2mom, PoliisiL 9 c §. Ammattisotilaan käyttämisvelvoitteessa säätelevässä normissa PVL:n 42 §:stä ei ole otettu huomioon erityisesti virkamiehen asemaa ja tehtävää, joskin se tuodaan esille lain perusteluissa HE 264/2006 s.56

[113] Viitanen 2007, s.134 ja 139. Viitanen on tutkimuksessaan kartoittanut virkamieslautakunnan poliisia koskevat ratkaisut ajanjaksolla 1995-7/2005. Käyttäytymisestä johtuvat yksilöperusteiset irtisanomiset, virkasuhteen purkamiset, virantoimituksesta pidättämiset ja kirjalliset varoitukset, yhteensä 35 kpl. Valtaosaan tapauksista (24kpl) liittyy alkoholin käyttöön ja muut 11kpl.

Virkamiehen epäasiallinen käyttäytyminen voi kohdistua työnantajaan, toisiin virkamiehiin tai ulkopuolisiin.[114] Koskisen mukaan työnantaja on viime kädessä vastuussa ”työrauhasta”, vaikka epäasiallisen käyttämisen syynä olisivat virkamiesten väliset henkilökohtaiset erimielisyydet.[115]

3.6 Käyttäytymisvelvoite vapaa-ajalla

Poliisimiehen käyttämisvelvoitetta myös vapaa-ajalla on pidetty tärkeänä, jotta ihmiset kokisivat poliisin rehellisenä, luottamusta herättävänä, puolueettomana ja oikeudenmukaisena ja ihmisiä tasapuolisesti kohtelevana organisaationa[116]. Lain esitöissä muistutetaan samalla, että poliisimiehelle määrättävä seuraamus virheellisestä menettelystä on yksittäisen poliisimiehen kannalta kohtuullinen ja suhteessa hänen menettelynsä vakavuuteen[117]. Toimivaltaisen rajavartiomiehen erityistä käyttämisvelvoitetta on perusteltu viran hoitamisen kannalta vaadittavalla luottamuksella, oikeusvarmuudella ja tehokkuudella[118]. Lisäksi Rajavartiolain voimaantulon myötä toimivaltuudet suorittaa poliisitehtäviä kasvoivat huomattavasti. Edellä mainituista syistä toiminta on pyritty ohjeistamaan ja valvomaan poliisia vastaavalla tavalla. Vastaavasti myös epätoivottavan käyttäytymisen seuraamukset noudattelevat käytännössä täysin samaa linjaa kuin mikä poliisissa on omaksuttu. Tämä koskee esimerkiksi irtisanomisen edellytyk-

---

[114] Koskinen 2006b, s.11 Koskisen mukaan tiettyjä virkamiehiä koskee korkeammat käyttämisvelvoitteet. Näitä ovat mm poliisi, upseeri ja opettajat. Heidän tulee käyttäytyä asemansa edellyttämällä tavalla ei ainoastaan omassa työyhteisössä suhteessa työnantajaan ja työtovereihin vaan myös ulkopuolisiin kuten asiakkaihin.

[115] VMLTK 27.5.2004 päätös 38/2004 ja Koskinen 2006b, s.12 Koskinen toteaa, että työnantajan tulee pyrkiä rauhoittamaan tilanne työpaikalla esimerkiksi siirtämällä häiritsevä henkilö uusiin työtehtäviin. Viime kädessä työnantaja voi käyttää oikeuttaa irtisanoa ”syyllinen” virkamies. Ja Helsingin Sanomien uutinen 7.7.2008. Tapauksessa Puolustusvoimissa kiusatuksi joutunut naissotilas sai 4000 euron vahingonkorvaukset valtiolta. Työtovereiden ja esimiehen käytös oli oikeuden mielestä vaikuttanut kiusatun sairaslomiin ja henkiseen hyvinvointiin. Helsingin hovioikeus hylkäsi sekä työtoverin että esimiehen syytteet näytön puutteessa.

[116] HE 4/2006 vp. s.4-5

[117] HE 4/2006 vp, s.4-5

[118] HE 204/2006 vp, s.3. Kaksi viimeistä perustelua tuntuvat jokseenkin oudoilta. Oikeusvarmuudella (oikeusturva) kun ymmärretään oikeuslaitoksen ja viranomaisten tekemien päätösten perustuvan lakiin ja vastaavasti rajavartiolaitoksen tehokkuudella ei liene mitään tekemistä sen kanssa miten virkamies viettää vapaa-aikaansa.

siä[119]. Vaikka viranomainen ei suoranaisesti syyllisty rikolliseen toimintaan, voi myös vapaa-ajalla selkeästi ohjeiden ja moraalisääntöjen vastainen toiminta vaarantaa luottamuksen ja johtaa siten viranomaisen irtisanomiseen.[120]

Ammattisotilaiden osalta käyttämisvelvoitteella pyritään takaamaan ihmisten luottamus Puolustusvoimiin rehellisenä, oikeudenmukaisena ja tasapuolisena organisaationa. Näiden perusarvojen lisäksi PVL:n esitöissä erityisesti korostetaan ammattisotilaan tehtävien tosiasiallisen luonteen ja tarkoituksen määrittävän vapaa-aikaan liittyvät käyttäytymisnormit[121]. Ammattisotilaan tulee käyttäytyä virka-asemansa ja tehtävien edellyttämällä tavalla. Näin esimerkiksi varusmiesyksikön päälliköltä ja suunnittelutehtävissä toimivalta upseerilta edellytetään erilaista käytöstä[122]. Lain esitöissä ei kuitenkaan mainita esimerkeillä tai yksityiskohtaisemmin, miten tapauskohtaisessa harkinnassa tulisi huomioida virkatehtävät ja siten vaikutukset vapaa-ajalla tapahtuneen teon rangaistavuuteen. Lisäksi lain esitöissä

---

[119] HE 204/2006 vp, s.3. Hallituksen esityksen (HE 6/2005 vp) perustelujen mukaan sopimattomana käyttäytymisenä tulisi rajavartiomiehen kohdalla pitää esimerkiksi hänen syyllistymistään rangaistavaksi säädettyyn tekoon. Rajan ylittämisestä annettujen säännösten tahallista rikkomista voitaisiin esityksen mukaan pitää pykälässä tarkoitettuna rajavartiomiehelle sopimattomana käyttäytymisenä, koska hän samalla menettäisi uskottavuuttaan valvoa kyseisten säännösten noudattamista. Sama koskee metsästysrikoksia ja luonnonsuojelurikoksia. Myös muuta sopimatonta menettelyä tulisi esityksen mukaan voida pitää rajavartiomiehelle sopimattomana käyttäytymisenä.

[120] Rvja N:n päätösasiakirjat. Kaakkois-Suomen rajavartiostossa työskennelleen rajavartijan katsottiin menettäneen luottamuksen, kun hän kuului rikollisjärjestöksi luokiteltavaan moottoripyöräkerhoon ja rikkoi rajavartiovaatetuksesta sekä virka-asetta koskevia määräyksiä. Rajavartija N:n moottoripyörä pysäytettiin poliisin toimesta Bandidos-moottoripyöräkerhon kohdistuneessa iskussa. Rvja N oli pukeutunut virkahaalariin, jonka päälle oli puettu kerholle kuuluvat liivit. Tarkastuksessa hänen taskustaan löydettiin myös rajavartiolaitoksen virka-ase.

[121] HE 264/2006, s.56 ja Asia 19/2006. Vartiopäällikkönä toiminut sotilasammattihenkilö A oli irtisanottu virastaan. Perustelujen mukaan A palveluksessa ollessaan syyllistynyt rattijuopumukseen, josta käräjäoikeus oli tuominnut hänet rangaistukseen. A oli lisäksi saanut varoituksen vartiorikoksesta oltuaan päihtyneenä vartiotehtävässä. Poliisiviranomainen antoi A:lle ampuma-aselain mukaisen varoituksen 23.9.2005, jonka pohjana olivat poliisin saamat A:ta koskevat ilmoitukset ajalla 9.4.2004 - 20.1.2005. Niissä oli ollut kyse muun muassa kotirauhan rikkomisesta ja laittomasta uhkauksesta, lievästä pahoinpitelystä, rattijuopumuksesta ja avopuolison tekemästä ilmoituksesta, jonka mukaan A oli alkoholin vaikutuksen alaisena käyttäytynyt uhkaavasti ja ampuma-asetta hallussa pitäen osoittanut itsetuhoisia aikeita. A:ta ei ollut tuomittu kyseisistä teoista. Koska A:n virkatehtävänä oli toimia vartiopäällikkönä ja aseellisesti vastata vartiointikohteensa turvallisuudesta, edellyttivät hänen virkatehtävänsä ja asemansa sotilasammattihenkilönä luottamusta ja erityistä harkintakykyä. A:n irtisanomiseen oli erityisen painavat perusteet.

[122] HE 264/2006, s.56 Esityksessä julkista valtaa käyttävät esimiehet, jotka vastaavat mm varusmiesten palvelusturvallisuudesta, on eroteltu johto-, suunnittelu- ja asiantuntijatehtävissä toimivista ammattisotilaista.

asetetaan rajoituksia myös ammattisotilaan harrastuksille, niitä kuitenkaan yksilöimättä[123].

Virkamiesten perusoikeudet eivät lähtökohtaisesti poikkea kansalaisen perusoikeuksista. Lähtökohtaisesti virkamiehellä on myös vapaa-aikanaan samat oikeudet kuin kenellä tahansa.[124] Lainsäätäjä on halunnut puuttua ammattisotilaan, rajavartiomiehen ja poliisin perustuslain 10 §:n mukaiseen suojatun yksityiselämän piiriin lain tasoisella säädöksellä[125], jotta sillä turvataan kansalaisten luottamus viranomaisia (organisaatiota) kohtaan. Vapaa-aikaan liittyvä käyttämisvelvollisuus, joka on myös virkavelvollisuus, on välittömästi sidoksissa virkamiehen virkaan ja tehtäviin. Mahdollisen rikoksen tunnusmerkistön täyttymistä ja teon rangaistavuutta arvioitaessa joudutaan punnitsemaan usean asiaan vaikuttavan seikan muodostamaa kokonaisuutta[126]. Selkeä syyllistyminen rikokseen, jonka valvominen ja esitutkinta kuuluvat virkamiehen velvollisuuksiin, on usein rangaistavaa. Tällä perusteella esimerkiksi syyllistyminen vapaa-ajalla rattijuopumukseen on ollut usein poliisimiehen irtisanomisen perusteena[127]. Vastaavasti rajavartiomiehen syyllistyminen rauhoitetun ahman tappamiseen vapaa-ajalla johti metsästysrikoksesta sakkorangaistukseen ja metsästyskieltoon. Vaikka rajavartiomiehen tehtäviin kuuluu metsästyksen valvonta, virkamieslautakunta kumosi kuitenkin irtisanomisen perusteettomana ja katsoi, ettei teko ollut omiaan vaarantamaan kansalaisten luottamusta ja arvostusta Rajavartiolaitokseen[128].

Virkamiehen käytöksen kontrolloimiseen tai valvontaan vapaa-ajalla ei ole olemassa erityssäännöksiä. Myös virkamiehellä on perustuslain 10 §:n

---

[123] HE 264/2006, s.58
[124] Koskinen & Kulla, s.109
[125] Perustuslain 80 §:n mukaan henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lain tasoisella säännöksellä.
[126] Koskinen ym.2007, s.145
[127] Asia 32/99. Vanhempi konstaapeli, joka oli ollut suorittamassa liikennevalvontatehtävää, jäi kiinni rattijuopumuksesta välittömästi työvuoron päätyttyä. Hänen katsottiin käyttäytyneen tavalla, joka ei vastannut hänen tehtäviään ja asemaansa. Irtisanomiseen oli siten ollut erityisen painava syy. HE 264/2006 vp. s. 52–53 mukaan vastaavasti Ilmavoimien ohjaajakoulutettujen ja lentoturvallisuudesta vastaavien rattijuopumusrikoksia voitaisiin niin ikään pitää sopimattomana käyttäytymisenä.
[128] KHO 2003:1992

mukainen oikeus yksityiselämään, kunnia ja kotirauha sekä 7 §:n mukainen oikeusvapauteen ja koskemattomuuteen on turvattu. Kuitenkin rikoslain 45:18 §:ssä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilaille on säädetty rangaistavaksi myös vapaa-aikana tapahtunut esiintyminen päihtyneenä tai muunlainen pahennusta herättävä käytös julkisella paikalla. On kuitenkin huomattava, että myös sotilaan päihtymyksen toteaminen puhalluskokeella tulee aina perustua lakiin[129]. Päihtymyksen osoittaminen pelkän käytöksen ja todistajalausumien perusteella ei useinkaan riitä, jos asia käsitellään oikeudessa[130].

3.7 Kuuliaisuusvelvoite

Sotilaskuri terminä tarkoittaa muun muassa kuuliaisuussuhdetta sekä lojaalisuus- ja käskynalaisuussuhdetta armeijaan ja sen esimiehiin. Sotilaskuria pidetään välttämättömänä kaikissa sotilaallisesti järjestetyissä yhteisöissä. Puolustusvoimien Yleisen palvelusohjesäännön (YlPalvO) mukaan sillä tarkoitetaan annettujen käskyjen ja määräysten täsmällistä noudattamista, ja siihen katsotaan kuuluvaksi kaiken sellaisen toiminnan välttäminen, joka on ristiriidassa armeijan hengen ja tavoitteiden kanssa[131]. Rajavartiolaitoksessa rajavartiomiehet noudattavat osaa YlPalvO:n määräyksistä, joita on erillisellä asiakirjalla käsketty noudatettavan[132]. Esimieheen ja organisaatioon kohdistuvaa lojaaliutta on tehostettu määräyksellä ja rikosoikeudellisella vastuulla. RL 45:14.1 § mukaan sotilas on tuomittava niskoittelusta, mikäli hän kieltäytyy täyttämästä esimiehen käskyä.

---

[129] Jyränki s. 294–295 ja AOA Jääskeläisen päätös 21.9.2005, dnro 253/4/04. em tapauksessa ammattikorkeakoulun rehtori oli pakottanut opettajan työterveyslääkärin vastaanotolle suorittamaan puhalluskokeen. Apulaisoikeusasiamies piti rehtorin menettelyä virheellisenä. Koskinen ym.2007, s.72–73 toteavat, ettei työnantajalla ole tämän Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 14 §:n perusteella oikeutta tehdä työntekijälle puhalluskoetta. Työntekijän on kuitenkin velvollisuus osallistua työterveyshuoltolain 13 §:n perusteella terveystarkastukseen, joka on välttämätön hänen työ- ja toimintakykynsä selvittämiseksi. Tällaisesta testistä saa kieltäytyä vain perustellusta syystä. Edellä mainittu sääntely ei kuitenkaan koske vapaa-aikaa.

[130] Tapauksessa KKO:1989:140 Yhdistyneiden Kansakuntien suomalaisessa valvontajoukossa majurina palvellut henkilö A oli kuljettanut palvelusvapaalla henkilöautoa. Todistajien lausumien mukaan henkilö A olisi ollut päihtynyt. Hovioikeus kumosi syytteet sotilaan sopimattomaan käytökseen sekä rattijuopumukseen, koska toteen ei voitu näyttää todistaja lausuntojen perusteella kuinka paljon alkoholia oli nautittu.

[131] Yleinen palvelusohjesääntö 2002 (YlPalvO).

[132] RVLE:n määräys RVLPAK 1.69 Dno 1738/07/28.6.2002, Yleisen palvelusohjesäännön noudattaminen rajavartiolaitoksessa.

> Näin on asianlaita, vaikka käsky on virka- tai palvelusvelvollisuuden vastainen taikka muuten lainvastainen. Vain silloin, kun käsky on selvästi velvollisuuden vastainen tai selvästi lainvastainen, sen tottelemisesta kieltäytyminen on sallittua. Jos käsky ei ole selvästi velvollisuuden vastainen tai selvästi lainvastainen, käskynalainen syyllistyy
> niskoitteluun kieltäytyessään noudattamasta käskyä. Tämä ”tiukka” vastuu katsotaan tarpeelliseksi, jotta Puolustusvoimien toimintakyky säilyisi. Samalla on selvää, että tämänkaltainen niskoittelu johtaa useimmissa konkreettisissa tilanteissa tuomitsematta jättämiseen (RL 6:12) tai rangaistuksen lieventämiseen. Mitalin toinen puoli koskee kysymystä, onko rangaistava käskynalaista, joka on käskystä tehnyt lainvastaisia tekoja. Vastaus saadaan RL 45 luvun 26b §:n 1 momentista. Sotilasta, joka käskyä totellessaan tekee rikoksen, ei pääsäännön mukaan pidetä vastuullisena teostaan.[133]

Toisaalta selkeä käskytysjärjestelmä voi antaa anteeksi esimiehen käskystä tietyissä olosuhteissa tehdyt oikeudenvastaiset (kielletyt) teot (RL 45 luku). Vastaavasti siviilihallinnossa poliisin esimiehen käsky ei ole anteeksiantoperuste. Virkamies on kuitenkin vastuussa, mikäli hän käsittää, että hän käskyn täyttämällä toimisi lakia taikka virka- tai palvelusvelvollisuuttaan vastaan. Tai jos käsketty teko oli niin ilmeisen lainvastainen, että käskynalaisen olisi pitänyt ymmärtää käskyn ja sen edellyttämän teon oikeudenvastaisuus[134]. Mikäli virkamies saa määräyksen, joka on ilmeisen lainvastainen, tulee hänen ilmoittaa siitä määräyksen antajalle. Jos määräyksen antaja pysyy kannassaan ja edellyttää sen noudattamista, tulee virkamiehen kieltäytyä noudattamasta määräystä. Virkamies ei voi yleensä jättää noudattamatta määräystä selvästi tulkinnanvaraisessa tilanteessa, ei ainakaan hoitaessaan kiireellistä tehtävää[135].

Virkamieskunnassa ammattisotilaiden ja rajavartiomiehien omana erikoisuutena ovat myös tuhannet yksittäiset sisäiset määräykset[136] ja hallinnolliset ohjeet, joita on eri aihealueita koskevissa pysyväisasiakirjoissa (PAK). Edellä mainitut sisäiset määräykset velvoittavat vain viranomaisen

---

[133] Frände 2005, s.201 ja HE 44/2002 :”Poikkeustilanteissa käskyä seuranneen vastuuseen asettaminen voi kuitenkin tuntua kohtuuttomalta. Tämä pätee etenkin sotilasesimiehen alaiselleen antamaan käskyyn. Sotilasesimiehen antama käsky saattaakin poikkeustilanteissa toimia anteeksiantoperusteena”

[134] Frände 2005, s.200 - 201

[135] Koskinen & Kulla 2005, s.145

[136] Sisäinen määräys versus määräys. Määräyksillä tarkoitetaan Laissa ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmasta 189/2000:n mukaan viranomaisen antamia oikeussääntöjä ja yleisesti velvoittavia sääntöjä, jotka julkaistaan viranomaisen määräyskokoelmassa.

omia virkamiehiä, ellei muuta ole säädetty. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksessa noudatetaan useita Puolustusvoimien määräyksiä sellaisenaan tai soveltuvin osin. Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa on erilliset tietokannat, joihin kaikki määräykset on tallennettu[137]. Usein kuitenkin ohjeen ja määräyksen rajanveto on tulkinnanvarainen ja siten myös sen velvoittavuus virkamiesoikeudellisesti. Koskinen & Kulla toteavat, että ohjeet eivät sido oikeudellisesti ja että niitä antavan viranomaisen tulee huolehtia, etteivät ne ole ristiriidassa lain kanssa[138]. Lisäksi ylempi viranomainen ei voi yleensä puuttua siihen, miten sen alainen viranomainen ratkaisee yksittäisen asian[139]. Virkavelvollisuus voi siten perustua lakiin, asetukseen ja päätökseen sekä yleisesti tai yksittäistapauksessa annettuun määräykseen. Ohjeet eivät puolestaan ole velvoittavia.[140] Sotilaiden osalta ohjeen ja määräyksen noudattamatta jättäminen on kuitenkin rangaistavaa rikoslain 40:1§:n mukaan. Useissa tapauksissa ohjeesta muodostuu näin määräys, jota on noudatettava.

> RL 40:1.1§: Sotilas, joka rikkoo tai jättää täyttämättä palvelukseen kuuluvan velvollisuuden taikka palvelusta tai sotilaallista järjestystä koskevan ohjesäännöllä tai muulla tavoin annetun määräyksen, on tuomittava, jollei teosta 40 luvun 1–3 tai 5 §:ssä tai tässä luvussa erikseen säädetä rangaistusta, *palvelusrikoksesta* kurinpitorangaistukseen tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.[141]
>
> Käytännön oikeuselämässä saattaa syntyä tilanteita, joissa alainen saa esimieheltään käskyn tai määräyksen, jonka toimeenpano toteuttaisi rikoksen tunnusmerkistön. Tilanne on erityisen pulmallinen aloilla, joilla noudatetaan korostettua kuuliaisuusvelvollisuutta. Tällöin käskyn saanut voi joutua miettimään, kumpi on pienempi paha,

---

[137] Kiiski 2007, s.276. Kiiski tarkastelee sotilaskurinpidon erikoisuuksia ja ottaa esille sivullisesta mahdollisesti oudolta tuntuvat rangaistavuudet.” Puolustusvoimien omaisuuden kadottaminen voi merkitä Yleisen palvelusohjesäännön perusteella palvelusrikosta. Pysyväisasiakirjoissa on esimerkiksi kielletty henkilökohtaisen aseen öljyämättä jättäminen, jotta sen luokka ei pääse laskemaan.”

[138] Koskinen & Kulla 2005, s.143–144. ”Hallinnolliset ohjeet ovat viranomaisen yleisiä säännöksiä, jotka eivät ole sitovia”. Virkamies ei saa totella määräystä tai ohjetta, joka on lainvastainen.

[139] Koskinen & Kulla 2005, s146. ”Työjako ja ratkaisuoikeudet ovat yleensä viraston määräämät. Lisäksi viraston päälliköllä on tavallisesti valta pidättää ratkaistavakseen yksittäinen asia, joka työnjaon muukaan kuuluu alemmalle virkamiehelle”

[140] Laki ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista 25.2.2000/189 3 §:n mukaan ohjeilla tarkoitetaan viranomaisten päättämiä yleisiä sääntöjä, jotka eivät ole velvoittavia.

[141] RL 40 luku 1-4 §. Tapauksessa KKO 2006:24 Puolustusvoimien everstiluutnantti A oli ampumaleirillä kuljettaessaan PV:n maastohenkilöautoa, jättänyt noudattamatta PV:n liikenneturvallisuusohjeen liitteen 1 kohtien 2c ja d:n sotilasalueella noudatettavaa varovaisuutta vaaran ja vahingon välttämiseksi, koska hän oli menettänyt auton hallinnan ja törmännyt puomiin. A tuomittiin rikoslain 45 luvun 4 §:n nojalla tuottamuksellisesta palvelusrikoksesta, mutta ei sen lisäksi liikennerikkomuksesta, jonka katsottiin sisältyvän palvelusrikokseen.

> käskyn seuraaminen ja syyllistyminen sen mukana rikokseen, vai käskystä kieltäytyminen, jolloin voi joutua ottamaan kannettavakseen kieltäytymisestä aiheutuvat seuraukset.[142]

Myös poliisitehtävissä selkeästi toimintaohjeen vastainen menettely voi johtaa virkavelvollisuuksien rikkomiseen, vaikkakin ohje mahdollistaa laajan harkintavallan käytön tilanteessa.[143]

Useissa pysyväisasiakirjoissa ohjataan virkamiesten ratkaisutoimintaa, jolla toisaalta yhtenäistetään käytänteitä ja luodaan oikeusvarmuutta, mutta toisaalta rajoitetaan virkamiehen itsenäistä harkintavaltaa ja riippumattomuutta[144]. Virkamiehen on kuitenkin ratkaistava toimivaltaansa kuuluva asia ja PL 107 §:n mukaan hän ei saa soveltaa alemmanasteista säännöstä, mikäli se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Edellä mainittujen virantoimitusvelvollisuuden ja laillisuusperiaatteen kanssa on siis sovitettava yhteen virkamiehen riippumattomuus.

Poliisilla vastaavia kuuliaisuuteen liittyviä erillisiä käyttämisohjeita tai –määräyksiä ei ole. Poliisin velvollisuudesta noudattaa esimiehensä käskyjä, määräyksiä ja ohjeita, joita hänen esimiehensä toimivaltansa rajoissa antaa, on säädetty PoliisiA:n 7 §.ssä. Sen lisäksi mitä edellä on mainittu, koskee kaikkia virkamiehiä VirkamiesL 14 §:n yleinen velvollisuus noudattaa työnjohto- ja työnvalvontamääräyksiä. Määräyksillä tarkoitetaan ensinnäkin esimiehen yksittäistapauksessa antamia määräyksiä eli virkakäskyjä

---

[142] HE 44/2002 Esimiehen käsky (rikoslain 45:26b §)

[143] KKO 1993:50 tapauksessa (”Mikkelin pamaus”), kenttätoimintaa johtaneen A:n olisi tullut päätöksenteossaan noudattaa poliisinylijohdon linjaamia ohjeita (aseiden käyttö, panttivankien vapauttaminen) sekä yleisesti pankkivanki tilanteessa noudatettavia periaatteita. Kenttäjohtajan olisi tullut huomioida päätöksenteossaan poliisiylijohdon toimintalinja ja tavoiteltu tulos, jotka myöhemmissä tapauksen tulkinnoissa olisi voitu tulkita jopa määräyksiksi. Tilannetta kentällä johtanut poliisimies A tuomittiin yksinteoin tehdystä kuolemantuottamuksesta ja varomattomuudesta tehdystä virkavirheestä. Tuomiota on kritisoitu paljon ja allekirjoittanut yhtyy tuohon kritiikkiin. Kritiikki kohdistuu ennen kaikkea poliisiylijohdon käytössä olleeseen tosiseikastoon ja tilannekuvaan, jota voidaan pitää tuon aikaisella tekniikalla toteutettuna vähintäänkin puutteellisena. Millä edellytyksillä ylempi johto voi antaa velvoittavia määräyksiä, jos tilanne huomioiden sillä ei ole siihen tosiasiallista mahdollisuutta? Em tilanteessa toimintaa tulisi korkeintaan ohjeistaa yleisluontoisilla ohjeilla.

[144] Esimerkiksi Puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa vahinkoasioiden käsittelystä annetuissa PAK:issa on hyvin yksiselitteiset toimintaohjeet ja seuraamussuositukset, joita asiasta päättävän virkamiehen tulee noudattaa.

sekä erilaisia hallinnollisia yleismääräyksiä[145]. KHO:n mukaan työnjohtomääräyksiä ei voida ulottaa virkamiehen vapaa-ajalle; silloin tulee antaa ainoastaan ohjeita[146].

Hallituksen esityksen mukaan silloin, kun virkamiehen ei voida kohtuudella odottaa tietävän kaikkia velvollisuuksiaan, jotka olisivat johdettavissa ”hyvästä hallintotavasta” tai ”asianmukaisesta tehtävien hoitamisesta”, tulisi viranomaisen toimintaa ohjata säännöksillä ja määräyksillä. Edellä mainittujen säännösten ja määräysten tulee olla kuitenkin olla selkeitä, koska niiden tahallinen rikkominen on virkavelvollisuuksien vastaista ja siten rangaistavaa.[147] Kokemusperäisesti täytyy kuitenkin todeta, että virkamiehen on usein vaikeaa, ellei jopa mahdotonta hahmottaa kaikkien sisäisten ohjeiden muodostamia velvoitteita niiden runsauden ja ylimalkaisen ilmaisun johdosta. Näin ollen rangaistavuuden perusteena olevien virkavelvollisuuksien sisältö jää ainakin jossain määrin epämääräämiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. Säännösten ja määräysten tulkinta voi olla vaikeaa myös esimerkiksi oikeusasteille, jotka kuitenkin viime kädessä antavat päätöksen virkamiehen menettelyn lainmukaisuudesta.

---

[145] Koskinen & Kulla 2005, s.142. Hallinnollisia yleisohjeita voivat olla mm työjärjestykset, johtosäännöt, ohjelmat, käsittelyohjeet ja suunnitelmat.

[146] KHO 2001:1727 Tapauksessa poliisipäällikkö oli antanut mielipidekirjoituksia laatineelle poliisimiehelle määräyksen toimittaa kirjoitukset hyväksyttäväksi ennen julkaisua. KHO:n mukaan työnjohdon valvontamääräykset eivät yleensä voi koskea viran ulkopuolista toimintaa. Mikäli virkavelvollisuus, kuten käyttäytymisvelvollisuus, poikkeuksellisesti ulottuu vapaa-aikaan, riittävä informaatio on annettavissa ohjeina.

[147] HE 58/1998 vp, s.65

Esimerkiksi Kuopion käräjäoikeuden ratkaisussa R08/1915/3.3.2009[148] on tutkijan mielestä tulkittu väärin Sisäasianministeriön määräystä räjähteisiin ja CBNRE- tilanteisiin[149] liittyvien poliisitehtävien suorittamisesta. Käräjäoikeus tulkitsi tapauksessa erikoiskoulutetun poliisin käskystä kieltäytymisen oikeutetuksi, koska häneltä oli kielletty TEPO-tehtävien[150] suorittaminen. Tutkijan näkemyksen mukaan kyseessä ei ollut TEPO- tehtävä, vaan jokaiselle ensipartiolle kuuluva tiedustelu-, tarkkailu- ja eristystehtävä. Lisäksi kyseisessä määräyksessä todetaan erikseen, että räjähteillä tai muilla vaarallisilla aineilla tehtyjen tai tehtäväksi aiottujen rikosten estäminen ja selvittäminen kuuluu poliisille. Vaikka tilanne olisikin kenttäjohtajan tilanne- ja vaarallisuusarviossa luokiteltu määräyksen mukaiseksi TEPO-tehtäväksi, kuuluvat alueen eristäminen ja evakuointitehtävät kaikille poliiseille. Käräjäoikeuden päätöksen perusteluista ei käy ilmi sellaisia seikkoja, jotka olisivat L:n saamassa tehtävässä vaatineet erikoiskoulutusta (kuten räjähteen siirtäminen, raivaaminen) ja siten oikeuttaneet esimiehen käskyn rikkomiseen. Vastaava tulkinta olisi mitä ilmeisimmin johtanut asiassa syyttäjän ajamaan ratkaisuun. Tapauksen todistelussa ei kuultu määräyksen valmistelijoita tai asiantuntijoita[151].

3.8 Palvelukseen ilmoittautuminen

---

[148] Kuopion KO R08/1915/3.3.2009: Syyttäjän rangaistusvaatimus: *Henkilö L on Kuopion seudun kihlakunnan poliisilaitoksen vanhempana konstaapelina ja siis virkamiehenä virkaansa toimittaessaan tahallaan rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. L on toimiessaan partionjohtajana kahdesti kieltäytynyt noudattamasta hänen poliisiasetuksen 4.2 §:n mukaisena esimiehenään olleen poliisimiehen JT:n toimivaltansa rajoissa antamaa käskyä suorittaa ns. ensipartion toimenkuvaan kuuluvia tiedustelu-, tarkkailu- ja eristystehtäviä koskien tuolloin Kuopion kaupungin Jynkän kaupunginosassa sattunutta räjähdehälytystehtävää. L:n menettelyä ei ole pidettävä missään mielessä vähäisenä, koska se on viivästyttänyt ja vaikeuttanut em.vaarallisen tehtävän suorittamista. Käskettyä, kaikille ensipartioille sinänsä kuuluvaa, tehtävää ei tältä osin ole vielä pidettävä ns. tepo-tehtävänä, johon L:lla ei olisi tuolloin ollut velvollisuutta ryhtyä.* Käräjäoikeuden ratkaisussa syyte jätettiin toteennäyttämättä. Ratkaisun perusteluissa kolme poliisia mielsivät L.n esimiehien antaman käskyn ensipartion tehtäväksi. Käräjäoikeus katsoi kuitenkin, että L tepo-koulutuksen saaneena poliisimiehenä on voinut perustellusti käsittää T:n antaman toisen käskyn sisällöltään sellaiseksi lähitiedustelutehtäväksi, että sen hoitaminen on kuulunut paikalle jo tulossa olleelle ja tehtävän sittemmin hoitaneelle tepo-koulutetulle poliisimiehelle.

[149] CBNRE-Chemical, Biological, Nuclear, Radioactive and Explosive

[150] TEPO – terroripommi tilanne

[151] Helsingin poliisilaitoksen Valmiusyksikön, TEPO-ryhmän ylikonstaapeli Markus Heiskasen haastattelu. Hän on ollut valmistelemassa SM:n TEPO/CBRNE- määräystä

Viranomaisten erityislainsäädännössä on säädökset virkamiehen vapaa-aikaan ulottuvasta velvollisuudesta ilmoittautua palvelukseen sekä olla määräyksestä hälytysvalmiudessa, saapua ja jäädä palvelukseen viranomaisen tehtävien sitä vaatiessa[152]. Säädökseen sisältyy myös velvoite, että virkamies on velvollinen pitämään yhteystietonsa ajan tasalla ja työnantajan käytössä[153]. Virkamiehen tulee muulloin kuin vuosilomalla tai virkavapaalla ollessaan viipymättä ilmoittautua palvelukseen viranomaisen tehtäviin kuuluvien vakavien erityistilanteiden sitä välttämättä edellyttäessä. Virkamiehellä on siten aktiivisen toimimisen velvoite tilanteessa, jossa se on objektiivisesti pääteltävissä.[154] Erityisestä määräyksestä rajavartiomies ja poliisi ovat velvollisia saapumaan palvelukseen myös vuosilomalla, milloin se on erityisestä syystä tarpeen. Sama velvoite koskee ammattisotilaita myös virkavapaan aikana[155]. Rajavartiolaitoksessa palvelukseen ilmoittautumisvelvoite on Rajavartiolaitoksen tehtävistä johtuen säädetty koskemaan kaikkia virkamiehiä, ei ainoastaan sotilaita.[156] Säädöksissä on nimetty ne esimiehet, joilla on lupa määräyksen antamiseen. Yleensä kyseessä on yksikön esimies. Kaikilla viranomaisilla on kuitenkin lisäksi omat hallinnolliset määräykset ja hälytysohjeet, joissa henkilöstön hälytysoikeus on usein sälytetty hälytys- ja johtovalmiudesta vastaaville henkilöille, esimerkiksi vartioston valmiuspäivystäjälle. Palvelukseen saapumista edellyttäviin erityistilanteisiin luetaan myös kriittisen avainhenkilöstön sairastumiset sekä äkilliset toiminnalliset tarpeet, joita ei voida muutoin toteuttaa. PVL 44:2 § lain perustelujen mukaan myös Puolustusvoimien kiireelliset virka-aputehtävät ja valmiuslain mukainen valmiuden kohottaminen kuuluvat säädöksen erityistilanteisiin[157].

---

[152] PoliisiL:n 9a §:ssä, LRVL 21 §:ssä ja PVL 44 §. Koska vapaa-aikaan ulottuva virkavelvollisuus kajoaisi perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan, olisi asiasta välttämätöntä säätää laissa.

[153] HE 264/2006 Yhteystietojen ajan tasalla pitämiseen ei sinällään liity henkilöstön varallaolovelvoitetta vapaa-ajalla, vaan se käsketään erikseen

[154] HE 264/2006, s.53

[155] PVL 44.2 §

[156] HE 6/2005 vp, s.85

[157] HE 264/2006 vp. s.36–37. Perustelujen mukaan erityistilanteisiin luetaan myös aseellinen alueloukkaus tai puolustusvoimien tarjoama virka-apu raja- ja pelastusviranomaisille - esimerkiksi yllättävän ja vaikeasti hallittavan laajan laittoman maahantulon tai kiireellisen pelastustoimen tai väestönsuojelutehtävä. Asevelvollisten palvelusturvallisuuden vakava vaarantuminen esimerkiksi lintuinfluenssan tai muun tarttuvien tautien takia voisi niinkään muodostaa erityistilanteen.

3.9 Virkamiesten ilmoitus- ja muu toimintavelvollisuus

Poliisin ja rajavartiomiehen toimivaltuudet ovat viranomaisen tehtävien hoitamista varten voimassa virkamiehen työ- ja vapaa-ajasta tai vuosilomasta riippumatta koko sen ajan, jonka hän toimii virassa.[158] Rajavartiolaitoksen virkamies on velvollinen ilmoittamaan esimiehelleen tietoonsa tulleesta Rajavartiolaitoksen tehtäviä koskevasta tärkeästä asiasta. Rajavartiomies on tarvittaessa myös vapaa-aikanaan velvollinen ryhtymään välttämättömiin toimenpiteisiin Rajavartiolaitoksen tehtävien alaan kuuluvan vakavan rikoksen estämiseksi tai etsintä- tai avustustehtävän käynnistämiseksi.[159] Poliisin toimimisalue on sillä poliisiyksikön alueella, johon hänet on sijoitettu. Poliisimies voidaan määrätä toimimaan myös koko maassa ja vapaa-aikanaan, mikäli se on välttämätöntä vakavan rikoksen estämiseksi, tutkinnan aloittamiseksi tai YJT-uhkan torjumiseksi tai näihin rinnastettavissa tilanteissa.[160] Mikäli virkamies toimii vapaa-ajalla esimerkiksi rikoksen estämiseksi, tulee hänen noudattaa virkatehtävistä annettuja määräyksiä ja toimintamalleja, sillä riippumatta mahdollisesta vapaa-ajastaan tai vuosilomastaan hänen katsotaan olevan virantoimituksessa ja siten virkavastuussa.[161] Vain virkavapauden saaminen vapauttaa valtion virkamieslain 23 §:n mukaan kaikkien virkatehtävien suorittamisesta, jollei virkavapautta ole myönnetty osittaisena. Kokonaan virkavapaana olevalla virkamiehellä ei ole toimintavelvollisuutta eikä myöskään säädettyä toimivaltaa. Ryhtyessään toimiin vapaa-ajalla tulee virkamiehen erityisesti arvioida toimenpiteen tarpeellisuutta ja toiminnallisia mahdollisuuksia. Välttämätön toimenpide voi rajoittua esimerkiksi ilmoituksen tekemiseen.[162]

3.10 Salassapitovelvoitteet

---

[158] HE 57/1994 vp, Yksityiskohtaiset perustelut 7 §, toimivaltuudet
[159] LRVLH 16 §
[160] PoliisiL 9 §
[161] HE 57/1994 vp, Yksityiskohtaiset perustelut 7§, toimivaltuudet ja Itä-Suomen HO 8.12.2005 1428:n päätöksessä vanhempi konstaapeli oli vapaa-aikana kiinniottanut varkaudesta epäillyt henkilöt. Kiinnioton yhteydessä hän oli kuitenkin käskyttänyt henkilöitä epäasiallisesti (”narkkari, parvekkeen alla nukkuja, turvat maahan jne.”) ja siten rikkonut virkavelvollisuuttansa käyttäytymällä epäasiallisesti.
[162] HE 6/2005 vp, s.85

Valtion virkamieslain 17 § on viittaussäännös Lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621, jonka 6 luvussa (22§ - 25§) ovat viranomaisia koskevat salassapitovelvoitteet[163]. Rajavartiolaitoksessa ja Poliisissa vaitiolovelvollisuus ja siihen liittyvän tietojen hyväksikäyttökielto ulotetaan koskemaan virkamiesten lisäksi myös muita viranomaisen palvelussuhteessa olevia työntekijöitä[164]. Vaitiolovelvollisuus ja tietojen hyväksikäyttökielto ovat voimassa myös palvelussuhteen tai tehtävän päätyttyä. Vaitiolovelvollinen henkilö ei saa esitutkinnassa eikä oikeudessa todistaa vaitiolovelvollisuuden alaisesta asiasta muuten kuin eräin poikkeusedellytyksin[165]. Rajavartiomiehen ja poliisin vaitiolo-oikeudesta on säädetty erikseen. Vaitiolo-oikeus mahdollistaa luottamuksellisen tietolähteen käyttämisen sekä teknisten ja taktisten keinojen salassapitämisen muun muassa oikeuskäsittelyssä[166]. Turvallisuusviranomaisten yhteydessä salassapitovelvollisuus ja velvollisuus käsitellä saatavissa olevia tietoja asianmukaisesti ovat erityisen korostuneita. Virkamiehen rikkoessa salassapitovelvoitteensa voi se mitä ilmeisimmin johtaa luottamuspulaan virkamiestä kohtaan, ja siten virkasuhteen jatkamista ei voida kohtuudella edellyttää[167].

3.11 Terveydentilan selvittäminen

Virkamiehiä velvoittavat työterveyshuoltolain säännösten lisäksi VirkamiesL 19 §:n ja palvelussuhteita koskevien lakien erityissäännökset terveydentilan selvittämisestä[168]. Valtion virkaa täytettäessä hakijan on viran-

---

[163] Salassapitovelvoitteisiin kuuluu mm asiakirjasalaisuus, vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto sekä salassa pidettävän tiedon merkintä ja säilyttäminen
[164] LRVL 17 § ja PoliisiL 43 §
[165] Koskinen & Kulla 2005, s.155
[166] LRVLH 18 § ja PoliisiL 44 §. Vaitiolo-oikeus on erityisen korostunut poliisilla peitetoiminnassa sekä viranomaisten valvonta- ja tarkkailutehtävien tekemisessä.
[167] Koskinen 2006b, s.10. ja Uutinen 22.6.2009. ” Ylikomisariolle sakkoja virkavelvollisuuden rikkomisesta”. Liikkuvan poliisin ylikomisario tuomittiin 860 euron päiväsakkoihin virkavelvollisuuden rikkomisesta ja henkilörekisteririkoksesta Mikkelin käräjäoikeudessa.. Oikeus hylkäsi syytteen virkasalaisuuden rikkomisesta. Oikeuden mukaan ylikomisario urkki poliisin tietojärjestelmästä vaimonsa työntekijää koskevia tietoja, jotka eivät kuuluneet hänen virkatehtäviinsä. Oikeus ei kuitenkaan katsonut ylikomisarion tahallaan tai huolimattomuuttaan paljastaneen salassa pidettäviä tietoja vaimolleen. Asia 101/2007 Tullipiiri antoi tullitarkastaja A:lle kirjallisen varoituksen. A oli selvittänyt poliisiasiain tietojärjestelmästä salassa pidettävän tiedon, jonka hän oli kertonut eräälle henkilölle. Käräjäoikeus oli 13.9.2007 tuominnut A:n virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoihin.
[168] Valtion virkamieslaki 19 §

omaisen pyynnöstä annettava tietoja terveydentilasta[169]. Hakijan tulee olla terveydeltään ja ruumiilliselta kunnoltaan virkaan sopiva[170]. Virkasuhteen aikana virkamies on velvollinen osallistumaan työterveyshuoltolain 13 §:n mukaisiin terveystarkastuksiin ja antamaan pyydettäessä tietoja terveydentilastaan. Mikäli virkamies kieltäytyy antamasta tietoja tai se on tarpeen muusta syystä, voidaan virkamies määrätä tarkastuksiin ja tutkimuksiin.[171] Tarkastuksilla selvitetään virkamiehen edellytykset tehtävänsä hoitamiseen[172]. Tällainen määräys tulkitaan Koskisen & Kullan mukaan viranomaisen virkakäskyn sisältäväksi hallintopäätökseksi ja se on näin ollen perusteltava[173]. Koskinen & Kulla toteavat myös, että terveydentilatietojen antaminen ja tutkimuksiin meneminen on vapaaehtoista. Kuitenkin kieltäytyminen noudattamasta viranomaisen pyyntöä tai määräystä voi johtaa haitallisiin seurauksiin. Viranomainen voi käyttää pakotteena virantoimituksesta pidättämistä[174]. Edellä mainitut tutkimukset korvataan valtion varoista[175]. Huumausainetestiä koskevan selvityksen toimittamisesta säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (763/2007) 3. luvussa.

Terveydenhoitoalan henkilöstöllä on tiukka salassapitovelvollisuus; tutkimuksen tai tarkastuksen tuloksia voidaan lähettää suoraan viranomaiselle vain virkamiehen kirjallisella suostumuksella. Muuten tulokset annetaan virkamiehelle.[176] Laissa terveydenhuollon järjestämisestä Puolustusvoimissa (322/1987) 9 b § sekä laissa Rajavartiolaitoksen hallinnosta 32 §:ssä todetaan kuitenkin, että lääkäri joka toteaa terveystarkastuksessa

---

[169] Valtion virkamieslaki 8 b
[170] LRVLH 10 § ja PVL 37 §
[171] Virkamieslaki 19 §. Viranomainen ei voi määrä tarkastavaa lääkäriä tai tutkimuslaitosta
[172] Koskinen & Kulla s.165 Heidän mukaan rajanveto työterveyshuoltolaista ja virkamieslaista seuraavien velvollisuuksien välillä on tässä usein tulkinnanvarainen.
[173] VirkamiesL 58 §:n mukaan asiasta ei voi valittaa. Päätös kannattaa antaa virkamiehelle todisteellisesti
[174] Koskinen & Kulla 2005, s.167–168 ja KHO 1990:A-14. Tapauksessa virkamies pidätettiin virantoimituksesta ja määrättiin terveydentilan selvittämistä varten tarkastukseen. Oikeus totesi, että ministeriö ei ollut ennen virantoimituksesta pidättämispäätöksen tekemistä valtion virkamiesasetuksen 34 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla ilmoittanut virkamiehelle siitä mahdollisuudesta, että tämä voisi pyytää pääluottamusmiestä tai luottamusmiestä saman pykälän 1 momentin mukaisesti kuultavaksi.
[175] VirkamiesL 19.2 §
[176] Koskinen & Kulla 2005, s.167

sotilasvirassa palvelevalla rajoituksia, jotka vaikuttavat palvelusturvallisuuteen tai suoriutumiseen virkatehtävistä, tulee antaa lausunto viivytyksettä hallintoyksikön/joukko-osaston päällikölle sekä asianosaiselle itselleen.[177]

3.12 Ammattitaito ja kunto

Rajavartiomiehen, poliisin ja ammattisotilaan edellytetään pitävän yllä virkatehtäviensä edellyttämää kuntoa ja ammattitaitoa[178]. Koska säädökset asettavat virkamiehille käyttäytymisvelvoitteen, on siitä säädetty laissa. Eri työtehtävien edellyttämän kunnon tasosta ja kuntotestien järjestämisestä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Puolustusvoimissa näin on tehtykin. Asetuksessa säädetään, että ammattisotilaan perustaidot ja kunto arvioidaan säännöllisesti testien ja terveystarkastuksen perusteella.[179] Mikäli ammattisotilaan perustaidot tai kunto eivät vastaa hänen tehtävänsä asettamia vaatimuksia, hänelle voidaan laatia ohjelma perustaitojen parantamiseksi tai kunnon kohottamiseksi.[180] Ammattisotilaan fyysisen kunnon ylläpitämistä tuetaan työaikana tapahtuvalla viikkoliikunnalla, mutta sen lisäksi ammattisotilaan edellytetään täydentävän fyysistä harjoittelua myös vapaa-ajalla[181].

Työnantaja on työturvallisuuslain perusteella velvollinen tukemaan ja valvomaan virkamiehiä kunnon ja ammattitaidon säilyttämisessä[182]. Ammattitaidon ylläpitämiseen voi virkamiehellä kuulua esimerkiksi velvollisuus kehittää kielitaitoa tai seurata lainsäädännön kehittymistä ja muutoksia[183]. Mikäli virkamiehen katsotaan laiminlyöneen tätä velvollisuuttaan, tulisi esimiesten siirtää hänet sellaiseen tehtävään, johon hänen kuntonsa ja

---

[177] Tieto tulee antaa estämättä, mitä potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992) ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) säädetään potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapidosta

[178] Kunto ja ammattitaitovaatimus on säädetty em viranomaisten osalta LRVLH 22 §:ssä, PoliisiL 9 e §:ssä ja PVL 43 §:sta

[179] Puolustusministeriön asetus oleskelu- ja vierailuluvista, kieltotauluista, vartio- ja päivystystehtävää suorittavan virkamiehen koulutuksesta sekä ammattisotilaan perustaidoista ja kunnosta 14.12.2007/1253 14.1 §

[180] Puolustusministeriön asetus oleskelu- ja vierailuluvista, kieltotauluista, vartio- ja päivystystehtävää suorittavan virkamiehen koulutuksesta sekä ammattisotilaan perustaidoista ja kunnosta 14.12.2007/1253 14.2 §

[181] HE 264/2006, s.52

[182] Erityisesti työturvallisuuslain 8 §, 10 §, ja 13 §

[183] Viitanen 2007, s.147

ammattitaitonsa riittävät.[184] Virkamiehen kunnon ja ammattitaidon testaamisessa painopiste on virkatehtävien asettamilla vaatimuksilla[185]. Kunnon testaamisella tarkoitetaan niin ruumiillisen kuin henkisen kunnon mittaamista. Käytännössä valtaosa arvioinneista suoritetaan vuosittaisilla kunto- ja mittaritesteillä, joista on olemassa omat hallinnolliset määräyksensä[186]. Edellä mainituille virkamiehille vaatimus työtehtävien edellyttämästä kunnosta on siten laajempi ja huomattavasti tiukempi kuin muilla valtion virkamiehillä VirkamiesL 19 §:n mukaan. Fyysisen kunnon ylläpitämisen tai määrättyjen testien laiminlyönti voi johtaa jopa virkasuhteen irtisanomiseen tai purkamiseen[187].

3.13 Virantoimituksessa käytettävät varusteet

Rajavartiomies, poliisi ja ammattisotilas ovat velvollisia käyttämään virkapukua, jollei virkatehtävän laadun tai muun syyn vuoksi toisin määrätä.[188] Virkapuvun käyttöön liittyvästä velvollisuudesta voidaan poiketa virkatehtävien laadun tai luonteen sitä vaatiessa. Tällaisia virkatehtäviä olisivat muun muassa tiedusteluun, rikostorjuntaan ja rikostutkintaan, sidosryhmäyhteistyöhön sekä tiedoksiantoihin liittyvät tehtävät.[189] Ammattisotilaan ja Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palvelevan sotilaan tulee käyttää sotilaspukua. Sotilaiden osalta virkapuvun käyttöön ulkomailla on lupa, mikäli virkamies edustaa viranomaista tai on virkatehtäviin liittyvällä matkalla. Virkapuvuissa tulee olla asetuksilla määrätyt virkamiehen aseman osoitta-

---

[184] Ammattisotilaan osalta HE 264/2006, s.52 ja rajavartiomiehen osalta HE 6/2006 vp, s.88 sekä poliisin osalta HE 266/2004, s. 17

[185] HE 264/2006, s.52-53 Puolustusvoimissa ammattisotilaiden testauksen perustana tulee olla niin rauhan ajan kuin sodan ajan valmiudet ja niiden tehtävien asettamat vaatimukset. Testattavina asioina tulisi olla mm *sotilaan perustaidot, fyysinen kunto, ampumataito, taito liikkua kaikissa taistelukentän oloissa, tehtävän mukaisesti varustettuna eri vuoden- ja vuorokauden aikoina tehtävän edellyttämän ajan.* Käytännössä edellä mainituista testataan vuosittain järjestettävissä kuntosuoritteissa ainoastaan fyysinen kunto ja ampumataito.

[186] Rajavartiomiesten tulee suorittaa samat kuntotestit kuin Puolustusvoimissa ja niiden lisäksi kenttätehtävissä tulee suorittaa voimankäyttökoulutuksesta annetut mittaritestit.

[187] Asia 121/2008. Määräaikaiseen aliupseerin virkasuhde purettiin kuuden kuukauden koeajalla, koska hän ei ollut saavuttanut 12 minuutin juoksutestissä vaadittua 2600 metrin tulosta. A juoksi hänelle määrätyssä testissä vain 1650 metriä ja oli ilmeistä, ettei hän tulisi saavuttamaan vaadittua kuntoa koeajan päättyessä.

[188] LRVLH 23 §, PVL 45 § ja PoliisiL 6a §. OM:n Komiteanmietintö 2009:2, s. 163. Uuden poliisilain lausuntokierroksella selvityshenkilö oli katsonut, että Poliisilain 6-9e § säädöksistä ainakin osa voitaisiin siirtää poliisin hallinnosta.
annettuun lakiin otettavaan uuteen lukuun

[189] HaVM 4/2001 vp - HE 20/2001 vp, 6a §:n perustelut

vat tunnukset ja palvelusarvot. Virkapuvun käytöllä kansalaiset voivat tunnistaa virkamiehet, jotka kajoavat mahdollisesti heidän perusoikeuksiin.[190] Virkapuvun käytöllä poliisi viestittää olevansa virkatehtävissä ja olevansa velvollinen antamaan ihmisille tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua sekä puuttumaan havaitsemiinsa rikoksiin ja rikkomuksiin[191]. Virkapuku myös erottaa muut virkamiehet ja viranomaiset toisistaan. Sellaisen virkapuvun käyttö, joka muistuttaisi erehdyttävästi toisen viranomaisen virkapukua, on kiellettu. Virkapuvussa olevat palvelusarvot mahdollistavat nopeasti käskyvaltasuhteiden päättelemisen päivittäisessä toiminnassa. Rajavartiolaitoksen ja Poliisin operatiivisen kenttätoiminnan tai erityisen tilanneorganisaation johtamisesta vastaavat yleis- ja kenttäjohtajat[192]. Heidän asemansa johtajana erotetaan palvelusarvoista poiketen muun muassa erillisellä radiokutsulla tai huomioliivillä. Sotilaspuvuista ja virkapuvuista sekä sotilaspuvun käyttämisestä on määrätty tarkemmin asetuksissa[193].

Poliisimiehellä ja rajavartiomiehellä tulee virkatehtäviä hoitaessaan olla mukanaan virkamerkki. Virkamerkki on tarvittaessa tai vaadittaessa esitettävä, kun se on virkatehtävää vaarantamatta mahdollista.[194] Virkamerkin esittämisellä viranomainen ilmaisee asemansa ja toimivallan tehtävien suorittamiseen. Lisäksi toimivaltaa käyttänyt virkamies on jälkikäteen yksilöitävissä. [195] Virkamerkin teknisistä ominaisuuksista ja ulkoasusta säädetään sisäasiainministeriön asetuksella.[196] Edellä mainitut virkamiehet ovat myös velvollisia käyttämään vain hyväksyttyjä voimankäyttö- ja suojaväli-

---

[190] HE 264/2006 vp, s.54
[191] HaVM 4/2001 vp - HE 20/2001 vp, 6a §:n perustelut
[192] LRVLH 53 §:n ja PoliisiA:n 4 §. Edellä mainituissa säädöksissä on säädelty tilanneorganisaation yleis- ja kenttäjohtajan johtosuhteet ja vastuut.
[193] Asetus puolustusvoimien sotilaspuvuista ja virkapuvuista 14.2.1997/136, Sisäasiainministeriön asetus rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja rajavartiomiehen tunnuksesta 25.8.2005/654 sekä Sisäasiainministeriön asetus poliisin virkapuvusta 30.8.2002/767
[194] PoliisiA 17 § ja LRVLH 24 §
[195] OM:n Komiteanmietintö 2009:2, s. 163 – 164. Virkamerkin esittäminen tultaneen nostamaan lain tasolle, koska sen säätelyä pidetään liian matalana. Mietinnön mukaan, virkatoimen suorittanut poliisimies tulee olla yksilöitävissä. Virkamerkin esittämisellä edistetään myös poliisin tehtävien asianmukaista suorittamista. Mikäli poliisi toimisi epäasianmukaisesti tai mahdollisesti jopa lainvastaisesti, asianosainen voisi valittaa oikeudenloukkauksesta. Asianosaisen oikeusturvaan liittyviin näkökohtiin on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies ns. Smash Asem - mielenosoitusta koskevassa ratkaisussaan (28.11.2007, dnrot 2888/4/06 ym.).
[196] Sisäasiainministeriön asetus rajavartiomiehen virkamerkistä 25.8.2005/655

neitä[197], joihin heillä tulee myös olla asianmukainen käyttäjäkoulutus sekä läpäistyt mittaritestit.

3.14 Siirtovelvollisuus

Virkamieslain 20 §:n mukaan virkamies voidaan siirtää hänen suostumuksellaan työskentelemään määräajaksi toisessa virastossa tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa. Määräajan aikana virkamies on virkasuhteessa siihen virastoon, josta hänet siirretään uuteen tehtävään. Määräaikaisen siirron tarkoituksena on parantaa virkamiehen edellytyksiä virkatehtävien suorittamiseen tai edistää virkamiehen palvelussuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä.

Erityissäädöksillä on säädetty Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkamiesten siirtovelvollisuudesta[198]. Siirto ei siis koske yksinomaan ammattisotilaita ja rajavartiomiehiä, vaan myös muita virkamiehiä. Siirtovelvollisuutta on pidetty ehdottoman välttämättömänä henkilöstöresurssien kohdentamiseksi rauhan ja sodan ajan tehtäviin. Siirtovelvollisuuden myötä tehtävään voidaan määrätä asianmukaisesti koulutettu ja tehtävään ensi sijassa esimiesten arvioinnin mukaan sopivin virkamies[199]. Siirtovelvollisuutta on perusteltu maanpuolustuksellisilla syillä[200] sekä sillä, että virkamies hyväksyy menettelyn hakeutuessaan palvelukseen Puolustusvoimiin tai Rajavartiolaitokseen. Tieto siirrosta tulisi antaa virkamiehelle tiedoksi vähintään kolme kuukautta aikaisemmin, jotta siirtymävelvollisella ja hänen perheellään olisi tosiasiallinen mahdollisuus valmistautua paikkakunnan siirtoon[201]. Siirtymävelvollisuuden haittoja on pyritty lieventämään kehittämällä ura- ja henkilöstösuunnittelujärjestelmiä. Siirtojen tulee perusta ensisijaisesti siirrettävän virkamiehen vapaaehtoisuuteen. Hakeutumista avoimiin tehtäviin on myös pyritty kehittämään[202]. Jos vapaaehtoisia ja sopivia hakijoita ei avoinna olevaan

---

[197] PoliisiA 18 § ja LRVLH 61 §
[198] VirkamiesL 21 §, PVL 41 §, ARVL 25 § ja LRVLH 14 §
[199] PuVM 2/2006 vp - HE 264/2006 vp, s.50
[200] PuVM 2/2006 vp - HE 264/2006 vp
[201] PuVM 2/2006 vp - HE 264/2006 vp s. 51. Valiokunta toteaa, että siirroista tulee pyrkiä ilmoittamaan puolustusvoimien ura- ja henkilöstösuunnittelujärjestelmää hyväksikäyttäen huomattavasti aiemmin kuin kolmen kuukauden minimiajassa. Mielellään jopa kuusi kuukautta ennen siirtoa, kuten puolustusvaliokunta totesi aiemmin mietinnössään puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta
[202] PuVM 2/2006 vp - HE 264/2006 vp s. 51. Henkilö siirtyy pääsääntöisesti ylempään tai vähintään samanarvoiseen tehtävään, jolloin hänen palkkansa (vaativuus osa) ei laske. Perustuslakiva-

tehtävään löydy, on viranomaisella oikeus käyttää siirtymisvelvollisuutta ja siten määrätä tehtävään sopivaksi katsomansa henkilö. Luottamusmiesten siirtosuojasta ja palvelussuhdeturvasta on sovittu valtion yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa. Ulkomailla tapahtuvan sotilaallisen kriisinhallintatoimintaan osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti.

---

liokunta on vahvistanut periaatteen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että tilanteet joissa virkamiehen palkka laskee siirron johdosta, tulisi minimoida.

4 VIRKAMIEHEN VIRKAVASTUUSTA JA RANGAISTAVUUDESTA

Virkamiehillä on viranhoitovelvollisuus sekä erityinen virkavastuu, joka jakautuu virkamiesoikeudelliseen vastuuseen, vahingonkorvausvastuuseen ja rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Virkavastuu toteutuu näiden kaikkien kautta. Virkamiesoikeudellinen vastuu tarkoittaa vastuuta virkavirheestä. Virkamiesoikeudellinen vastuu ilmenee kirjallisena varoituksena tai kurinpidollisin toimenpitein. Rikosoikeudellinen virkavastuu tarkoittaa vastuuta virkarikoksesta.[203] Rikosoikeudellisesta virkavastuusta on säädetty RL:n 40 luvussa virkarikoksista. Virkamiehen kohdalla jo vähäinenkin virhe voi muodollisesti arvioiden tulla arvioitavaksi esimerkiksi tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena[204]. Rikosoikeudellisen virkavastuun tehtävänä on varmistaa, että julkisten tehtävien hoitaminen ja julkisen vallan käyttäminen tapahtuu asianmukaisesti ja vastuullisesti[205]. Rikosoikeudellisen vastuun lisäksi virkamies voi joutua vahingonkorvausvelvolliseksi aiheuttamastaan vahingosta. Virkamiehen vahingonkorvausvastuun, samoin kuin yleisen vahingonkorvausvastuun, tavoitteena on estää vahingon syntyminen ja hyvittää vahingoittunutta osapuolta, mikäli vahinkoon johtanut loukkaus on kuitenkin tapahtunut.[206] Virkamiehen ja viranomaisen korvausvastuusta on säädetty Vahingonkorvauslaissa 412/1974.

4.1 Virkamiesoikeudellinen vastuu

Virkamiehet käyttävät tehtävissään ja toimissaan julkista valtaa eli päättävät yksipuolisesti yksityisten eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Vir-

---

[203] Harjutsalo s. 24–25

[204] Koskinen & Kulla 2005, s.214 ja 217. Vähäisenä tekona K & K:n mukaan voidaan pitää esimerkiksi menettelysäännöksen noudattamatta jättämistä. Vähäisyyden arvioinnissa kiinnitetään huomiota kokonaisuutena teon haitallisuuteen ja vahingollisuuteen sekä muihin tekoon liittyviin seikkoihin.

[205] HaVL 2/2002 vp s. 3.

[206] Husa & Pohjolainen 2002, s.287 ja KKO 1990:136. Tapauksessa poliisimies B oli ampunut kolme voimankäyttölaukasta moottoripyörällä pakenevaan rikollista kohti sillä seuraamuksella, että yksi luoti oli osunut A selkärankaan ja vammauttanut hänet pysyvästi. Turun HO tuomitsi valtion suorittamaan A:lle korvaukseksi kivusta, särystä sekä pysyvästä viasta ja haitasta yhteensä 111 240 markkaa. Poliisi B velvoitettiin suorittamaan yhteisvastuullisesti valtion kanssa vahingonkorvauksesta 40 000 markkaa. Korvaus saatiin periä B:ltä kuitenkin vain siinä tapauksessa, ettei korvausta saatu perityksi valtiolta.

kamies voi käyttäessään valtaa toimivaltansa puitteissa vaatia yksityisiä tahoja noudattamaan annettuja ja sisällöltään lainmukaisia vaatimuksia. Tarpeen vaatiessa virkamiehellä on oikeus käyttää pakkokeinoja hallinnollisten velvoitteiden tehostamiseksi. Virkamiehen toimivaltaan voi kuulua oikeus tehdä yksipuolisesti eli ilman asianomaisen suostumusta päätöksiä, jotka koskevat yksityisen oikeuksia ja velvollisuuksia. Lainmukaisuuden turvaamiseksi julkisen vallan käyttö vaatii erityistä valvontaa ja vastuuta.[207]

Virkamiehen erityistä, kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta tiukempaa vastuuta kutsutaan virkavastuuksi[208]. Virkamiesoikeudellinen vastuu tarkoittaa ennen kaikkea vastuuta virkavirheestä, jonka virkamies on tehnyt lainvastaisella toimella, osallistumalla päätöksentekoon tai toimiessaan sellaisen päätöksen esittelijänä[209]. Virkamiesoikeudellinen vastuu ilmenee kirjallisena varoituksena tai kurinpidollisin toimenpitein sellaisissa tilanteissa, joissa virkamies on toiminut vastoin virkavelvollisuuksiaan tai on laiminlyönyt niitä. Esimiehen antama huomautus on sääntelemätön kurinpidollinen toimenpide. Virkamiehellä ei ole mahdollisuutta valittamalla riitauttaa saamaansa huomautusta, koska sen sisältämä päätös ei ole valituskelpoinen. Kuitenkin virkamiestä on kuultava ennen kirjallisen huomautuksen antamista.[210]

Oikeudellisen virkavastuun ohella Koskinen & Kulla näkevät virkamiehen todellisen vastuun laajempana. Todellisessa vastuussa kyse ei ole suoranaisesti rangaistavasta toiminnasta, joka käsiteltäisiin oikeudellisin keinoin. Virkatoimien vastuu ulottuu myös virkamiehen toiminnalle asetettaviin laadullisiin vaatimuksiin, jonka arviointi pohjaa virkamiesetiikkaan, hallinto-oikeuden yleisiin periaatteisiin sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen. Virheelliseen menettelyyn voidaan puuttua muun muassa esimiehen

---

[207] Harjutsalo, s.24
[208] Koskinen & Kulla 2005, s.211
[209] PL 118 §
[210] Koskinen & Kulla 2005, s.213–214 ja Harjutsalo, s.24. Virkamieslaissa säännellyt kurinpidollisen vastuun seuraamukset olivat ennen virkamieslain uudistusta varoitus, virantoimituksesta erottaminen ja viraltapano.

ja lainvalvontaviranomaisten (Eka, EOA) antamalla huomautuksella. Eitoivottava toiminta tai esimerkiksi tulostavoitteiden laiminlyönti voivat vaikuttaa virkauralla etenemiseen ja palkkaukseen sekä äärimmäisessä tilanteessa virkamiehen irtisanomiseen.[211]

4.2 Rikosoikeudellinen vastuu

Kaikki viranomaisten toiminta ei ole laillista. Teot ja laiminlyönnit voivat myös poiketa eettisistä, moraalisista ja muista standardeista[212]. Jäljempänä tarkastelun painopiste on kuitenkin legaalisesti määrittyvissä rikoksissa. Rikosoikeudellisen vastuun yleisistä edellytyksistä on säädetty RL:n 3. luvussa. Laissa ei ole yleistä rikoksen määritelmää, mutta se voidaan määritellä muodollisesti tekona, josta on säädetty rangaistus[213]. Rikoksen rakenteen määrittelyssä voidaan lähteä kolmiportaisesta määritelmästä: rikos on tunnusmerkistön mukainen, oikeudenvastainen ja syyllisyyttä osoittava inhimillinen teko[214]. Rikosta ei ole tapahtunut, mikäli yksikin rikoksen rakenneosa jää puuttumaan. Näihin kuuluu ensinnäkin tunnusmerkistön mukaisuus, johon sisältyy muun muassa vaatimus teosta, kielletystä laiminlyönnistä ja seurausrikoksissa teon ja seurauksen syyyhteydestä. Oikeudenvastaisuuden vaatimus merkitsee käytännössä sitä, ettei tekoa, joka on tehty niin sanotun oikeuttamisperusteen oikeuttamana, voi pitää tässä tarkoitetussa merkityksessä rikoksena. Syyllisyysvaatimus laajasti ymmärrettynä sisältää puolestaan tekijän syyntakeisuuden ja arvion tekijän menettelyn moitittavuudesta. Syyntakeettoman teko ei siis rikosopillisesti ole rikos eikä sitä ole myöskään oikeutettu hätävarjeluteko.[215]

Rikoslain 3:5 §:n mukaan rangaistusvastuun edellytyksenä on tahallisuus tai tuottamus. Jollei toisin säädetä, RL:ssa tarkoitettu teko on vain tahallisena rangaistava. Tekijä on aiheuttanut tunnusmerkistön mukaisen seurauksen tahallaan, jos hän on tarkoittanut aiheuttaa seurauksen tai pitänyt

---

[211] Koskinen & Kulla 2005, s.213–214. Virastojen päälliköiden irtisanomiskynnys on pääsääntöisesti alempi kuin alemman virkamiehen.
[212] Viitanen 2007, s.113
[213] HE 44/2002 vp, s.9
[214] HE 44/2002 vp, s.9 ja Frände s. 85-87
[215] HE 44/2002 vp, s.9-10

seurauksen aiheutumista varmana tai varsin todennäköisenä. Seuraus on aiheutettu tahallaan myös, jos tekijä on pitänyt sitä tarkoittamaansa seuraukseen varmasti liittyvänä (RL 3:6.) Tahallisuus on syyksiluettavuuden raskain muoto. Teko on tahallinen, kun tekijän tarkoituksena on rikoksen tunnusmerkistön toteuttaminen. Tekijä on esimerkiksi nimenomaisesti pyrkinyt aiheuttamaansa seuraukseen. Tahallisuusvaatimus täyttyy myös, jos tunnusmerkistön toteutuminen vastaa sitä, mitä tekijä teon hetkellä on pitänyt varmana (varmuustahallisuus) tai varsin todennäköisenä (todennäköisyystahallisuus).[216]

Tekijän menettely on huolimatonta, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan (tuottamus).[217] Se, pidetäänkö huolimattomuutta törkeänä (törkeä tuottamus), ratkaistaan kokonaisarvostelun perusteella. Arvostelussa otetaan huomioon rikotun huolellisuusvelvollisuuden merkittävyys, vaarannettujen etujen tärkeys ja loukkauksen todennäköisyys, riskinoton tietoisuus sekä muut tekoon ja tekijään liittyvät olosuhteet.[218] Pikemmin tapaturmaan kuin tuottamukseen perustuvasta teosta ei rangaista.[219] Menettely on huolimatonta (tuottamuksellista), milloin rikoksen tunnusmerkistön toteutuminen johtuu siitä, että tekijä rikkoo olosuhteiden edellyttämää huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hänellä on kyky sitä noudattaa ja vaikka sen noudattamista voitiin häneltä vaatia. Harkittaessa sitä, onko huolimattomuutta pidettävä törkeänä, on otettava huomioon rikotun huolellisuusvelvollisuuden laatu, vaarannettujen etujen tärkeys ja loukkauksen todennäköisyys, riskinoton tietoisuus sekä muut tekoon ja tekijään liittyvät olosuhteet kokonaisuutena.[220]

4.3 Virkarikokset

Virkarikoksissa rikoksen tekijäluokka on rajattu. Virkarikokseen voi syyllistyä vain rikoslain 40:11 § mukainen virkamies, julkista luottamustehtävää

[216] HE 44/2002 vp s.15–16
[217] RL 3:7.1 §
[218] RL 3:7.2 §
[219] RL 3:7.3 §
[220] HE 44/2002 vp s.16

hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä, ulkomainen virkamies, julkista valtaa käyttävä henkilö ja ulkomaisen parlamentin jäsen. Kunkin ryhmän osalta on erikseen säädetty erikseen RL:n 40:12 § millaisiin virkarikoksiin he voivat syyllistyä. Sotilaille virkarikoksia ovat myös RL 45 luvun mukaiset rikokset. Ulkopuolinen henkilö, joka osallistuu virkarikokseen, voi olla ainoastaan rikoksen avustaja tai yllyttäjä. Virkarikos tarkoittaa virkamiehen erityisen moitittavaa virkavirhettä, joka on säädetty rangaistavaksi RL:n 40 luvussa. Virkarikokset voidaan Viljasen tapaan jaotella lahjusrikoksiin, julkistamisrikoksiin, virka-aseman väärinkäyttörikkomuksiin ja muihin tahallisiin ja tuottamuksellisiin virkavelvollisuuden rikkomisiin[221]. Tutkijan mielestä myös sotilasrikkomukset voitaisiin lisätä luetteloon omana ryhmänään, koska sotilasrikosten tunnusmerkistö - esitutkinta, sotilasoikeudenhoito sekä rangaistusten täytäntöönpano - eroaa huomattavasti tavallisista virkarikoksista.

Virkarikoksina rangaistaan RL 40 luvun 1-8 §:n mukaisesti lahjus-, julkistamis- ja väärinkäyttörikokset, jotka on tehty palvelussuhteessa tai sen ulkopuolella. Samoin virkarikoksina rangaistaan RL 40:9 § ja RL 40:10 § mukaan virkavelvollisuuksien vastainen toiminta tai laiminlyönti. Virkavelvollisuus määritellään virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvaksi velvollisuudeksi[222]. Myös sellaiset teot ja laiminlyönnit, joista ei ole säädetty lainkaan tai muutoin riittävää rangaistusuhkaa rikoslaissa, pidetään virkavelvollisuuksien rikkomisena[223]. Ketään ei kuitenkaan saa tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole säädetty rangaistavaksi[224]. Edellä mainittujen rangaistussäännösten mukainen rangaistavuus tulee kysymykseen vain virkaa toimitettaessa. Teon tai laiminlyönnin tulee koskea virkatehtäviä tai virkavelvollisuutta, joka perustuu virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin. Viran toimittamista ei ole sidottu virka-aikaan tai paikkaan.

---

[221] Viljanen VII-XII.
[222] Koskinen & Kulla 2005, s.217
[223] HE 58/1988 vp, s.62
[224] PL 8 § ja RL 3:1.1 §

Virkamiehen yksityiselämässä tekemät rikokset ja käyttäytymisvirheet jäävät yleensä virkarikosvastuun ulkopuolelle, koska niitä ei voida pitää virantoimituksessa tehtynä. Mikäli virkamies sen sijaa tekee vapaa-ajallaan tai yksityiselämässään virkatoimintaan kuuluvia ratkaisuja tai esittää siihen kuuluvia kannanottoja, voi hän rikkoa virkatoiminnassa noudatettavia velvollisuuksia[225]. Ryhtyessään tekemään virkatehtäviin kuuluvia toimia ovat toimintavelvollisuuden alaiset virkamiehet Viitasen tulkinnan mukaan selkeästi virkavastuun alaisia. Rangaistusvastuuta rajoittavat vähäiset teot, jotka eivät ole rangaistavia. Niihin voidaan kuitenkin puuttua hallintokantelumenettelyssä, virkamiesoikeudellisesti eräissä tapauksessa poliisitutkinnassa sekä siviilioikeudellisin keinoin[226]. Teko tai laiminlyönti ei voi tulla arvosteltavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena tai tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena, jos se haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat huomioon ottaen on kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut saattaa pienimpiä rikkomuksia tuomioistuimen käsiteltäväksi.[227]

Menettelytaparikkomusten, joilla ei viran asianmukaisen hoitamisen tai yksityisten etujen kannalta ole merkitystä, on tarkoitettu jäävän rangaistusvastuun ulkopuolelle[228]. Vähäisyyden arviointi on varsin keskeinen kriteeri arvioitaessa, onko teko tai laiminlyönti rangaistava virkarikoksena (velvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuksien rikkominen). Toisaalta esikysymyksenä on ratkaistava, onko olemassa sellaista säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa virkavelvollisuutta, jota on rikottu ja johon rangaistusvastuu voidaan perustaa.[229] Toiminnan tai laiminlyönnin[230] rangaistavuus tulisi olla yksilöitävissä viranomaisen toimintaa ohjaavista normeista, säännöksistä, määräyksistä, vakiintuneesta käytännöstä tai sisäisistä ohjeista, jotka voidaan tulkita velvoittaviksi. Ammattisotilaan ja rajavartiomiehen kohdalla näin ei kuitenkaan usein ole, sillä

[225] Viitanen 2007, s.131. Viitanen tulkitsee Ilkka Raution teoksen *Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset* virantoimitus velvollisuutta
[226] Viitanen 2007, s.129–130.
[227] He 58/1988 vp, s.65
[228] HE 58/1998, s.19
[229] Viitanen 2007, s.170
[230] Frände 2005, s.60. Myös laiminlyönti tulee Fränden mukaan tulkita teoksi

käyttäytymisen arviointi tehdään hyvinkin usein tapauskohtaisesti. Haastatteluissa useat sotilaskurinpitoasioita käsittelevät virkamiehet toivat esille kirjavan käytännön siinä, milloin teko on rangaistava tai milloin tieto yleensäkään tavoittaa kurinpitoesimiehet.

> ”Joka viikonloppu, kun virkamiehet tarttuvat pulloon voitaisiin tehdä sata esitutkintaa. Kysymys on vain siitä, milloin tapaus tulee julki. Ja kun tapaus tulee julki, on ohjeistettu, että esitutkinnan kynnys on ylitetty. Jokainen julkijuopottelu, joka johtaa poliisin puuttumiseen tapaukseen, voidaan tulkita rangaistavaksi sotilaskurinpitomenettelyssä”.[231]

Teon vähäisyyden ja haitallisuuden arviointikriteerit ovat avoimia. Vähäisyysarvio on tehtävä kokonaisarvostelun perusteella, jolloin harkinnassa on otettava huomioon teon 1)haitallisuus, 2)vahingollisuus ja 3)muut tekoon liittyvät seikat. Haitallisuuden arvioinnissa kyseeseen voi tulla välitön konkreettinen tai välillinen abstrakti haitta. Yleisellä tasolla voidaan arvioida oikeusturvaa, viranomaistoimintaa kohtaa tunnettavaa yleistä luottamusta, vaaraa luottamuksen menettämisestä tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen tai muuta julkista etua. Arviointikriteerinä voi myös olla se, onko haitta poistettavissa. [232] Teon vahingollisuuden arviointi on yleensä helpommin tehtävissä, koska se tulkitaan henkilö-, esine- ja varallisuusvahinkojen suuruus huomioon ottaen[233]. Muita teon arviointiin liittyviä tekijöitä ovat muun muassa olennaisuusvaatimus, virkavelvollisuuden perustavan normin taso ja täsmällisyys, virkamiehen asema ja koulutus sekä vallitseva käytäntö.

Teko ei ole vähäinen ainakaan silloin, jos virkavelvollisuuden rikkomisella tavoitellaan huomattavaa hyötyä, pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuvaa vahinkoa tai haittaa sekä silloin, kun teko tehdään erityisen suunnitelmalli-

---

[231] Haastattelu
[232] Viitanen 2007, s.171
[233] Viitanen 2007, s.171

sesti, toistuvasti tai häikäilemättömästi.[234] Vähäisyyttä vastaan puhuu myös virkavelvollisuuksien vastaisen toiminnan pitkä-aikaisuus, laaja-alaisuus, tietoisuuden aste virkavelvollisuuksien sisällöstä sekä sijoittumista osaamisen tai ammattitaidon ydinalueelle.[235]

4.4 Sotilaskurinpito

Sotilaallinen oikeudenhoito poikkeaa edelleen monilta osin yleisistä oikeudenhoitomenettelyistä[236]. Sotilaskurinpitomenettelyä voidaan pitää nopeutettuna ja yksinkertaistettuna rikosoikeudenkäynnin lajina[237]. Sotilasoikeudenhoidon taustalla on Puolustusvoimista annetun lain (402/1974) 2 §:ssä säädettyjen turvallisuustehtävien asianmukainen hoitaminen. Tehtävistä selviytymisen yksi tärkeä edellytys on todetusti sotilasjoukkojen kurinalaisuus. Se mahdollistaa joukon tehokkaan johtamisen ja joukolle annettujen tehtävien suorittamisen jopa aseellisessa konfliktissa. Sotilaallinen kurinalaisuuden ja sotilasjoukon suorituskyvyn on katsottu edellyttävän erillistä, yksinkertaista, joustavaa ja nopeaa oikeudenhoitojärjestelmää. Perusteina on myös käytetty Puolustusvoimien erityisolosuhteita. Myös sotilasvirassa palveleville on katsottu kuuluvan sellaisia tehtäviä ja oikeuksia, jotka edellyttävät mainittuja lainsäädännöllisiä erityisjärjestelyjä.[238] Edellä mainittujen tavoitteiden ja operatiivisten tehtävien on katsottu edellyttävän vain sotilaita koskevia rangaistus- ja oikeudenhoitojärjestelmää.[239] Siksi Puolustusvoimissa havaitut rikokset tutkitaan sekä niistä tuomitaan ja määrätään spesifiset seuraamukset erityisissä menettelyissä. Tätä kokonaisuutta kutsutaan *sotilasoikeudenhoidoksi* (sotilasoi-

---

[234] Viljanen s.147 ja 171
[235] Viitanen 2007, s.160–161
[236] Tuure 1998, s 588–589.Harri Tuuren artikkelissa tarkastellaan Suomen sotilasrikoslainsäädännön kehitystä Ruotsin vallan ajasta aina vuoteen 1998 asti. Tarkastelu on sidottu rikoslainsäädännön yleiseen kehitykseen. Artikkelissa Tuure toteaa, että sotilasrikoslainsäädännön kehitys on noudattanut pääpiirteissään yleisen rikoslainsäädännön kehitystä ankaroitumisineen ja lieventymisineen. Sotilasrikoslainsäädäntö on kuitenkin ollut koko ajan muuta rikoslainsäädäntöä huomattavasti ankarampaa.
[237] HE 87/1981 vp s.7
[238] Kiiski 2007 s. 168, HE 85/1981 vp s. 3, ja HE sotilasoikeudenkäyntilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi n:o 86/1981 vp s.5
[239] HE 87/1981 vp s.3

keudenkäytöksi). Sotilasoikeudenhoitoon sisältyy siten sekä varsinainen oikeudenkäyntimenettely että myös kurinpitomenettely.[240]

Sotilasoikeudenhoidon keskeisimmät säädökset ovat sotilasoikeudenkäyntilaki (326/1983) ja sotilaskurinpitolaki (331/1983). LRVLH 31 §:ssä säädetään sotilasrikossäännösten soveltamisesta myös Rajavartiolaitoksessa[241]. Sen mukaan sotilasviroissa palvelevat sekä sota-aikana rajajoukoissa palvelevat ovat rikoslain (39/1889) 45 luvun sotilaita koskevien säännösten alaisia. Sotilasoikeudenkäyntiasioita ovat sotilasrikoksia koskevat asiat, joista säädetään RL 45 luvussa 16 sekä SOL 2.2 §:ssä. RL 45 luku määritteleekin vain niin sanotut varsinaiset sotilasrikokset. Sotilasoikeudenkäyntiasiana normaalioloissa käsitellään myös SOL 2.2 §:n mukaan syyte sotilasta vastaan teosta, josta on säädetty rangaistus RL 21 luvun 1–3 ja 5–14 §:ssä, RL 25 luvun 7 ja 8 §:ssä, RL 28 luvussa, RL 31–33 luvussa, RL 36 luvun 1–3 §:ssä, RL 37 luvun 8–10 §:ssä, RL 38 luvun 1–8 §:ssä sekä RL 40 luvun 1–3 ja 5–6 §:ssä.[242] Sotilasoikeudenkäyntiasiat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa rikosasioista säädetyssä järjestyksessä noudattaen lisäksi, mitä Sotilasoikeudenkäyntilaissa säädetään.

Kurinpitoesimiehen on viipymättä huolehdittava tutkinnasta, kun SOL:ssa tarkoitettu rikos on tullut esimiehen tietoon tai on syytä olettaa, että tällainen rikos on tehty[243]. Sotilasrikosasian selvittäminen tapahtuu aina rikosasioiden esitutkinnasta säädetyn mukaisesti. Joukko-osaston kurinpitoesimies toimii tutkinnanjohtajana ja pidättämiseen oikeutettuna virkamiehenä (POV) ja hänellä on siihen tehtävään säädetty toimivalta[244]. Hän vastaa esitutkinnasta ja harkitsee, siirtääkö hän asian syyteharkintaan ja

---

[240] HE 86/1981 vp s.1
[241] Vastaavaa viittaus on myös SKL 51§:ssä
[242] HE 86/1981 vp. Syyte sotilasta vastaan edellä mainituista rikoslaissa tarkoitetuista teoista käsitellään sotilasoikeudenkäyntiasiana edellyttäen, että teko on kohdistunut puolustusvoimiin, rajavartiolaitokseen, rauhanturvaamisorganisaatioon tai toiseen sotilaaseen
[243] SKL 28 §
[244] SKL 19 §. Sotilaskurinpitoon liittyvät pakkokeinot on säädetty SKL:n 4 luvussa. Tulee huomata, että Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa kurinpitoesimiehillä ja tapausten tutkijoilla ei usein on lainkaan juridista koulutusta, toisin kuin Poliisissa. RVL:ssa koulutettu rikostutkintahenkilöstö ei tutki oman henkilökunnan virkarikoksia.

edelleen varsinaiseen sotilasoikeudenkäyntimenettelyyn (sotilasrikosprosessiin), vai ratkaistaanko asia joukko-osastotasolla[245] sotilaskurinpidollisesti, sotilasprosessissa. Tutkijan pitää olla Puolustusvoimissa palveleva henkilö, jonka tulee mahdollisuuksien mukaan olla rikostutkintaan perehtynyt ja joku muu kuin kuulusteltavan suoranainen esimies[246]. Asian laadun vaatiessa yksittäinen esitutkintatoimenpide tai koko tutkinta voidaan siirtää poliisin tai Asetus poliisin tehtävien suorittamisesta Puolustusvoimissa 1344/1995 mukaisesti pääesikunnan tutkintaosaston suoritettavaksi.[247] Esitutkinnan jälkeen esimies päättää kurinpitoharkinnassaan tarkoituksenmukaisimman prosessimuodon: 1) hän tekee päätöksen kuriseuraamuksen määräämisestä (kurinpitotie) tai 2) siirtää asian syyttäjälle syyteharkintaan (sotilasoikeudenkäyntitie SOL 14 §)[248] tai 3) esimies jättää asian sikseen.[249]

Sotilasoikeudenkäyntiasiat käsitellään nimetyissä käräjäoikeuksissa. Muutoksenhakutuomioistuimena on Helsingin hovioikeus. Helsingin hovioikeus käsittelee sotilasrikoksen ensimmäisenä asteena vähintään majurin arvoisen upseerin ollessa oikeusjutun vastaajana. Syyttäjinä toimivat valtakunnansyyttäjäviraston tehtävään osoittamat yleiset syyttäjät. Sotilasoikeudenkäyntiasia käsitellään tavanomaisesta poikkeavassa kokoonpanossa: lakimiespuheenjohtajan lisäksi juttujen käsittelyyn osallistuu myös kaksi sotilasjäsentä. Sotilasoikeudenkäyntiä ja sotilasjäsenten kuulumista tuomioistuimen kokoonpanoon on perusteltu sotilaallisen asiantuntemuksen tarpeella muun muassa sotilasmerenkulkua ja -ilmailua, taisteluvälineiden

---

[245] Rajavartiolaitoksessa joukko-osastoa vastaa vartiosto

[246] Rajavartiolaitoksessa sotilasrikosasian tutkijana toimivat oikeusupseerit, eivät RVPAK A5:n mukaiset rikosasioita käsittelevät tutkijat. Muiden kuin sotilasrikosten esitutkinnasta vastaavat koulutuksen saanut rikostorjuntahenkilöstö (tutkinnanjohtaja, tutkija ja tutkintasihteeri).

[247] SKL 28.2 § Pääesikunnan tutkintaosasto (puolustusvoimien poliisiviranomainen) tutkii pääosan Suomessa tapahtuneista vakavammista sotilasrikosasioista

[248] Kiiski 2007, s. 184. Kiisken mukaan:”Jos syyttäjä ei ole nostanut syytettä, asia on edelleen kurinpitoasia. Tällöin tuomioistuin voi määrätä seuraamuksena myös kurinpito-ojennuksen… kumota kurinpitoesimiehen tekemän päätöksen esim. näytön puutteen vuoksi tai vastaavasti koventaa sitä”.

[249] Kiiski 2007 s.181 Komentaja jättää aineiston toimittamatta, jos esitutkinnassa on käynyt selville, ettei ketään voida asettaa syytteeseen, tai jos teko on johtunut olosuhteet huomioiden anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta, ajattelemattomuudesta tai tietämättömyydestä taikka tekoa on muutoin pidettävä kurin ja järjestyksen ylläpitämisen kannalta vähäisenä (SKL 32 §)

käytöstä annettujen varomääräysten rikkomista ja sotaharjoituksissa tapahtuneita palvelusrikoksia koskevissa asioissa[250].

SOL:n 2 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta voidaan rikoslain 45 luvun alaiselle henkilölle - rajavartiomiehelle tai sotilaalle - tuomita oikeudenkäynnissä kurinpitorangaistus[251]. Kurinpitoesimiehen on ennen kurinpitorangaistuksen määräämistä henkilökohtaisesti kuultava syylliseksi epäiltyä sekä hankittava asiasta sotilaslakimiehen lausunto, jollei lausunnon hankkimisesta aiheudu asian käsittelylle huomattavaa viivästymistä[252]. Mikäli epäilty ei katso kuulemista tarpeelliseksi ja se viivästyttäisi asian käsittelyä tai kuulemisella ei olisi vaikutusta asiaan, voidaan se jättää tekemättä[253]. Epäillylle on myös varattava tilaisuus tutustua kaikkeen esitutkintaaineistoon ja antaa selityksensä asiassa[254]. Sotilaskurinpitoasiassa on tehtävä kirjallinen päätös[255] ja se on annettava tiedoksi virkamiehelle[256]. Kurinpitorangaistukseen voi hakea muutosta valittamalla siitä toimivaltaiseen yleiseen tuomioistuimeen[257]. SKL:n ja sotilaskurinpitoasetuksen (969/1983) mukaisessa paikallisessa sotilaskurinpitomenettelyssä, esimerkiksi joukkoyksikössä, kurinpitoesimies[258] voi määrä kurinpitosakon tai antaa varoituksen tai muistutuksen[259] vain, mikäli hän on myöntänyt syyllisyytensä tai jos hänen syyllisyyttään voidaan muuten pitää selvänä[260].

---

[250] Kiiski 2007 s. 274–275 Kimmo llmari Kiiski kyseenalaistaan sotilastuomioistuimen riippumattomuuden, puolueettomuusvaatimukset ja kompetenssin. Perusteluna Kiiski vetoaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsittelemiin tapauksiin Turkin armeijan osalta, joissa armeijan edustajat itse tutkivat heitä vastaan nostettuja syytteitä. Kiiski näkee vastaavia piirteitä myös Suomen järjestelmässä, jossa puolustusvoimien vahva rooli näkyy sotilasjäsenten nimittämisessä, käskyvallassa sekä suoranaisessa vaikutussuhteessa mm urakehitykseen. Sotilasoikeuden kokoonpanon ei Kiisken mukaan tulisi koostua pelkästään korkea-arvoisista upseereista ja toimikauden tulisi olla pidempi kuin kaksi vuotta.

[251] Kiiski 2007 s.267. ”Sotilasoikeudenhoidossa käsitellään vuosittain noin 5000 sotilasrikosta. Noin 500 asiaa käsitellään erityisessä sotilaskokoonpanossa yleisessä tuomioistuimessa ja loput summaarisessa sotilaskurinpitomenettelyssä”. Kurinpitorangaistuksia ovat aresti, kurinpitosakko, poistumisrangaistus ja varoitus.

[252] SKL 31 §. Rajavartiolaitoksessa lausunnon antaa ARVL 37:1 §:n mukaan RVLE:n määräämä oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut rajavartiomies.

[253] SKL 31 §

[254] SKA 7.1 §

[255] SKA 8 §

[256] SKA 9 §

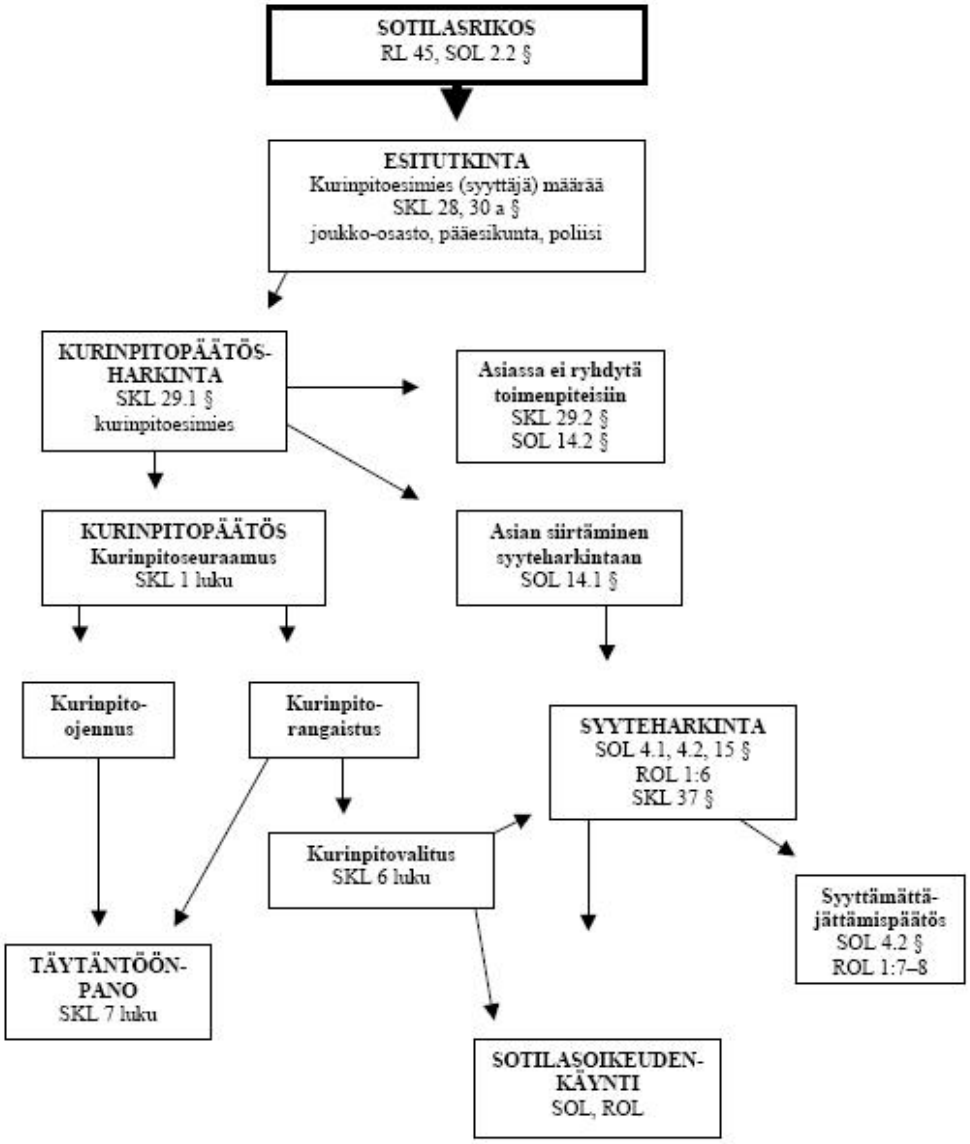
[257] SKL 34.1 §

[258] Kurinpitoesimiehet ja heidän toimivalta on säädelty sotilaskurinpitolain 11 § -14 §:ssä.

[259] Sotilaskurinpitolaki 9 §

[260] Sotilaskurinpitolaki 10 §:n mukaan asiaa ei kuitenkaan saa käsitellä kurinpitomenettelyssä, jos:

Kurinpitoasiassa määrättyyn kurinpito-ojennukseen ei saa hakea muutosta valittamalla[261]. Ammattisotilas tai rajavartiomies, joka katsoo oikeuksiaan loukatun tai esimiehen menetelleen lain tai virka- ja palvelusvelvollisuutensa vastaisesti, saa tehdä kantelun sotilaskurinpitoasetuksen 10 luvun mukaisesti[262].



Kuvio Sotilasoikeudenhoidon pääpiirteet[263]

---

1) rikoksen tehnyt ei enää ole rikoslain 45 luvun alainen;
2) asianomistaja vaatii asian käsiteltäväksi tuomioistuimessa;
3) useista rikoksista jostakin on nostettava syyte tuomioistuimessa ja rikoksilla on yhteyttä keskenään; taikka
4) samaan rikokseen osallisista jotakuta on syytettävä tuomioistuimessa eikä asian ratkaisemista erillisenä ole pidettävä tarkoituksenmukaisena.

[261] SKL 34.2 §
[262] SKL 50 §, SKA 42 § - 46 §
[263] Kiiski 2006, s.171

Kurinpitorangaistuksen ja -ojennuksen on oltava oikeudenmukaisessa suhteessa rikokseen sekä tarkoituksenmukainen syyllisen palvelusaseman kannalta. Kurinpitoseuraamuksia tuomittaessa tai määrättäessä on kiinnitettävä huomiota rangaistuskäytännön yhtenäisyyteen[264]. Edellä mainitusta syystä Puolustusvoimissa on laadittu hyvin yksityiskohtaiset pysyväisasiakirjat kurinpito- ja vahinkoasioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen. PAK:t on tarkoitettu käytettäväksi *suuntaa-antavina varsinaisen päätöspohdinnan apuvälineinä*[265]. Ohjeistuksen lisäksi oikeusupseerit käsittelevät vuosittain koulutuspäivillä esimerkkitapauksia ja ohjeistusta. Sotilasoikeudenhoidon yhtenä erikoispiirteenä on myös siihen kohdistuva sisäinen valvonta. Ylemmän esimiehen on valvottava alaistensa kurinpitoesimiesten kurinpitovallan käyttöä ja tarvittaessa korjattava tapahtunut virhe[266]. Joukko-osastojen ja hallintoyksikköjen rangaistus- ja ojennuskortistot tarkastetaan vähintään kerran vuodessa[267]. Näin ylemmät esimiehet ja organisaatiotasot ovat hyvin tietoisia kaikista sotilasoikeudenhoidon tapauksista. Vastaavasti Poliisissa sisäinen laillisuusvalvonta kohdistuu yksinomaan esitutkinta- ja pakkokeinopäätöksiin. Haastattelujen perusteella Poliisiosastolla ei ollut käsitystä poliisilaitoksilla suoritettujen sisäisten tutkintojen määrästä tai tutkintanimikkeistä[268].

---

[264] SKL 32.1 §

[265] PEOIK-OS PAK 02:02:03 Seuraamussuositus, PEOIK-OS PAK03:01 Vahinkoasioiden käsittely Puolustusvoimissa. Molemmat PAK:t ovat erittäin kattavia ja hyvinkin yksityiskohtaisia. PAK:t eivät sido kurinpitoesimiestä, joka rinnastetaan ensimmäisessä PAK:ssa ”tuomariin”, vaan niiden tarkoitus on toimia valtakunnallisena ohjenuorana menettelyssä ja seuraamuksia määrättäessä. Vaikkakin PAK:t ovat erittäin kattavia, ei niissä luetteloina esitetyt rikos- ja virkamiesoikeuden periaatteet avaudu ilma juridiikan opintoja ja siten kokonaisharkinta voi jäädä pinnalliseksi. Huomionarvoista on myös, että rajavartiolaitoksessa vastaavat ohjeet puuttuvat.

[266] SKL 38 § Kurinpitoesimies voi kumota virheellisen tai kohtuuttoman päätöksen, ottaa sen uudelleen käsittelyyn, käsitellä asian itse tai saattaa asia syyttäjän ratkaisuun

[267] ARVL 38 §, SKA 9:38 § Joukko-osaston komentajan on tarkastettava alaistensa kuripitoesimiesten määräämät kurinpitovalitukset vähintään neljännesvuosittain. SKA 9:39 §.n mukaan Maanpuolustusalueen komentajan (tutkijan huomautus, Maavoimien esikunta vastaa toiminnallisesti lakkautettuja maanpuolustusalueita) tulee tarkastaa joukko-osastojen R- ja O-kortit vähintään kerran vuodessa. Lisäksi Pääesikunta voi toimittaa tarkastuksia tarvittaessa.

[268] Poliisiosaston haastattelut. Haastateltavat toivat selkeästi esille, että kurinpitoasioiden seuranta on vuoden 2005 jälkeen ollut aivan ”rempallaan”. Vuonna 2005 uuden palkkausjärjestelmään siirtymisen myötä entiset kihlakunnat eivät enää työkiireiden vuoksi raportoineet sisäisistä tutkinnoista Poliisiosastolle. Päätösten pitäisi tulla tiedoksi Poliisiosastolle, mutta koska ohjeistusta aiheesta ei ole, on se jokaisen poliisilaitoksen vapaassa harkinnassa. Uuden Poliisihallituksen myötä on tarkoitus nimetä kurinpitoasioiden käsittelyyn yksi henkilö, jolle kuuluu mm poliisirikosten tilastointi.

4.5 Rajavartiolaitoksen tutkintajärjestelyt

Rajavartiolaitos on esitutkintalaissa (449/1987, ETL) tarkoitettu esitutkintaviranomainen. Esitutkintoihin liittyvistä toimivaltuuksista säädetään muun muassa rajavartiolaissa ja pakkokeinolaissa. Poliisilain (493/1995) poliisimiestä koskevat säännökset soveltuvat pääosin myös rajavartiomieheen. Rajavartiolaitoksessa on annettu määräys RVLPAK A.5, joka ohjeistaa Rajavartiolaitoksessa toimitettavat esitutkinnat, viranomaisyhteistoiminnan sekä nimeää rikosasiat, joita Rajavartiolaitos voi tutkia. Edellä mainitussa määräyksessä mainittu rikostorjuntaorganisaatio[269] ei kuitenkaan tutki sotilaskurinpitomenettelyssä käsiteltäviä rikosasioita tai rajatapahtumien tutkintoja[270]. Näiden tapausten tutkinnassa tutkintaorganisaatio muodostetaan eri tavalla. Rajatapahtumien tutkintaan vartioston komentaja nimeää yleensä tutkinnanjohtajan rajavartioalueelta. Tutkinnanjohtaja taas muodostaa itselleen tutkintaorganisaation rajavartioalueen virkamiehistä. Oman henkilökunnan sotilaskäyntiasiana käsiteltävien rikosten ja myös virkarikosten tutkinnassa taas noudatetaan Valtioneuvoston asetus Rajavartiolaitoksesta (ARVL) kahdeksatta lukua. ARVL 8. luvun 36 §:n mukaan Rajavartiolaitoksessa sotilaskurinpitolain (331/1983) 12 §:ssä tarkoitettuja joukko-osaston komentajia ovat vartioston ja vartiolentolaivueen komentaja sekä Raja- ja merivartiokoulun johtaja. Edellä mainitut hallintoyksikköjen päälliköt toimivat sotilasoikeudenhoidossa tutkinnanjohtajina, ja tutkijoina toimivat yleensä hallintoyksikön oikeusupseerit[271]. Näitä rikoksia koskevassa esitutkinnassa noudatetaan esitutkintalain ohella sotilaskurinpitolain ja sotilasoikeudenkäyntilain säännöksiä[272].

---

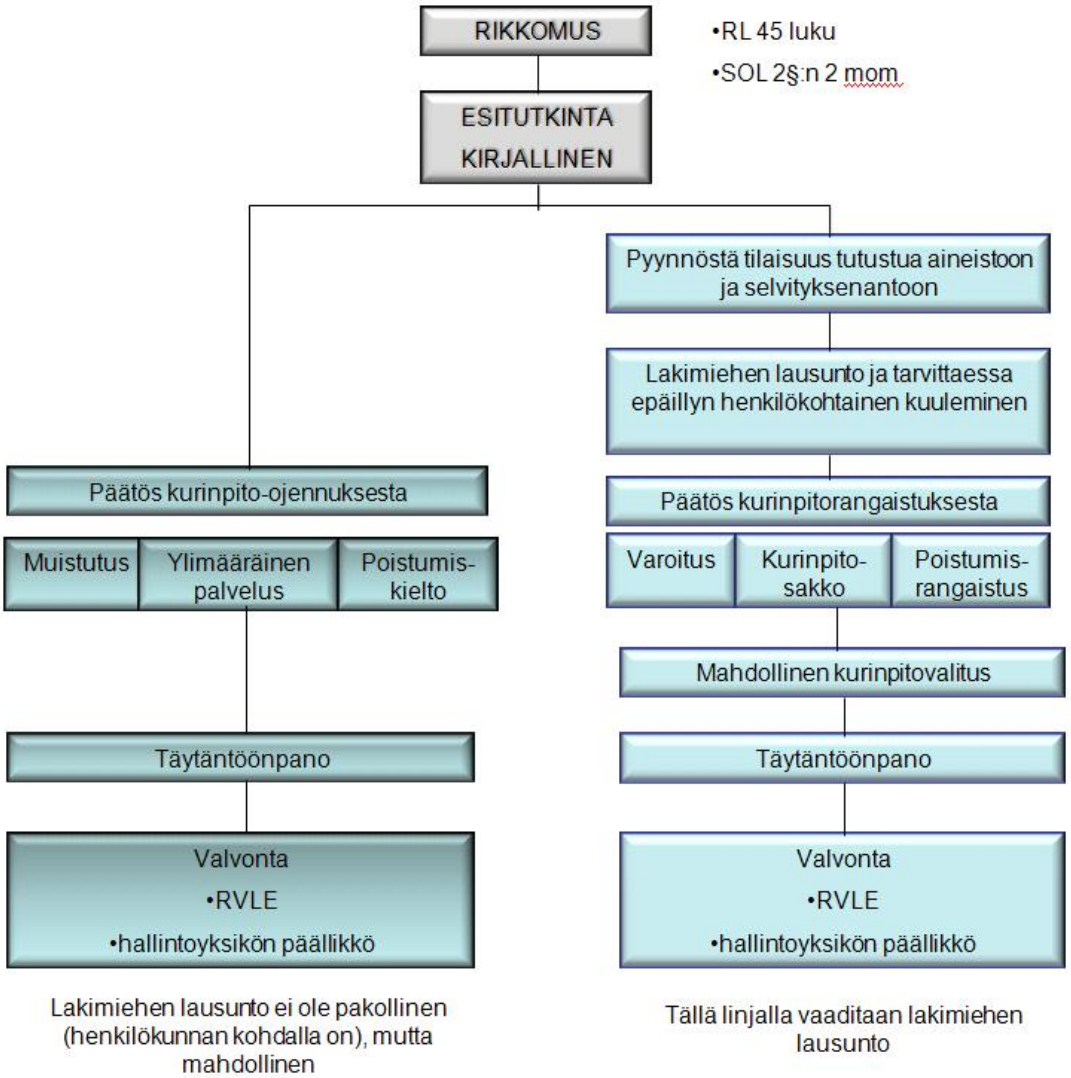
[269] Rikosasioita käsittelevät vain ne virkamiehet, jotka ovat saaneet siihen koulutuksen ja joilla on tehtävän edellyttämä kokemus. Edellä mainittuun rikostorjuntahenkilöstöön kuuluvat tutkinnanjohtajat, tutkijat ja tutkintasihteeri.

[270] RVLPAK A.5, s.1. Määräys ei sinällään suoranaisesti keillä rikostorjunta henkilöstön käyttöä rajatapahtumien tai oman henkilökunnan rikosasioiden tutkinnassa. Esimerkiksi luvattomaan rajanylitykseen liittyvässä esitutkinnassa voi ilmetä viitteitä laittoman maahantulon järjestämisestä, jolloin tutkintavastuu voidaan hyvinkin siirtää rikostorjuntaorganisaatiolle.

[271] ARVL 37.1 § Rajavartiolaitoksessa käsiteltävän sotilasrikosasian esitutkinnan suorittaa rajavartiomies

[272] RVLPAK A.5

Rajavartiolaitoksen ainoa määräys, jossa ohjeistetaan virkarikosten ja sotilaskurinpitoasioiden tutkintoja on RVLPAK A.4.5.5[273]. Määräyksessä on lähinnä käsitelty 1.1.2001 voimaan tulleen rikoslain 45 luvun kokonaisuudistuksen tulkintaa. RVLPAK A.4.5.5 on myös seuraamussuositus, kurinpitolomake, kaavio kurinpitomenettelystä sekä RVL:n sotilaskurinpitoesimiehistä.



Kuvio RVL:n sotilasoikeudenhoito[274]

[273] RVLPAK 4.5.5 ja Rikoslain 45 luvun kokonaisuudistus ja siihen liittyvät eräät lain muutokset. Määräyksen voimassa olo aika on 1.1.2001 – 31.12.2005. Uutta määräystä ei kuitenkaan ole laadittu vaikka ohje on selkeästi vanhentunut ja puutteellinen. Osa määräyksen asioista on kirjoitettuna myös lainsäädännön uudistuksen myötä rajavartiolakiin ja ARVL:sta.
[274] RVLPAK A.4.5.5

RVLPAK A.5:ssä korostetaan, että esitutkinnassa on kiinnitettävä eritystä huomiota tutkinnan objektiivisuuteen. Esitutkinnan on näytettävä myös ulkopuolisen silmin puolueettomalta. Sisäisessä määräyksessä esitutkinta käsketäänkin siirtää Poliisille, mikäli syylliseksi epäillyn tai asianomistajan asemassa on ulkopuolinen henkilö. Esitutkinta on siirrettävä Poliisin suoritettavaksi myös silloin, kun on syytä epäillä rajavartiomiehen syyllistyneen sotilasrikosoikeudenkäyntiasiana käsiteltävään rikokseen tai rikoslain 40 luvussa tarkoitettuun rikokseen, jos rikoksen vakavuus tai luottamus puolueettomuuteen sitä edellyttää[275].

Rajavartiolaitos voi suorittaa myös Poliisin tekemäksi epäillyn esitutkinnan. ETL 14:2 § mukaisesti Rajavartiolaitoksen tutkimissa rikoksissa, joissa poliisimies on epäiltynä, tulee kuitenkin huomioida, että tutkintaa johtaa aina virallinen syyttäjä, lukuun ottamatta rikosasiana ja rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita.

Omana erikoisuutenaan virkamiehen rikoksen rangaistavuudesta ja esitutkinnasta on RVLPAK A.5 ohjeistus, joka liittyy tahattomiin tai ilman tuottamusta aiheutettuihin luvattomiin rajanylityksiin. Määräys toteaa, että suomalaisen virkamiehen tai varusmiehen tapaturmaisesti tapahtunut luvaton rajanylitys jää tutkimatta ja rankaisematta. Asiaa on kuitenkin selvitettävä riittävästi rajavartiojärjestelyjen toimivuuden arvioimiseksi ja mahdollista rajavaltuutettujen käsittelyä varten. Tuottamuksellisissa tapauksissa teko saattaa tulla sotilasvirassa olevan henkilön osalta arvioitavaksi rikoslain 45 luvun säännösten valossa esimerkiksi tuottamuksellisena palvelusrikoksena. Muun virkamiehen kyseessä ollessa teko saattaa täyttää rikoslain 40 luvun sisältyvän tuottamuksellisen virkavirheen tunnusmerkistön.

4.6 Poliisirikosten tutkinta

Tässä tutkimuksessa poliisilla tarkoitetaan tutkimuksessa poliisiasetuksen (1112/1995) 1 §:n mukaiseen miehistöön, alipäällystöön tai päällystöön

[275] LRVL 44.3 §

kuuluvaa poliisimiestä[276]. Poliisirikoksilla tarkoitetaan poliisimiehen tekemiä virkarikoksia, joihin myös poliisiorganisaation ulkopuoliset voivat syyllistyä esimerkiksi yllyttäjinä. Poliisirikos voidaan ymmärtää myös niin, että sillä tarkoitetaan poliisille tai poliisitoiminnalle luonteenomaisia rikoksia tai rikosepäilyjä. Poliisirikokset voidaan määritellä lisäksi toimivallan tai julkisen vallan käytön yhteydessä tapahtuneiksi rikoksiksi.[277]

Poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinta perustuu seuraaviin säädöksiin: Laki poliisin hallinnosta (14.2.1992/110), asetus poliisin hallinnosta (15.3.1996/158), esitutkintalaki (30.4.1987/449), asetus esitutkinnasta ja pakkokeinoista (17.6.1988/575), laki yleisistä syyttäjistä (11.3.1997/199), asetus valtakunnansyyttäjänvirastosta (11.3.1997/209). Lisäksi asiaa koskevat seuraavat ohjeet ja määräykset:

- VKSV:n ohje syyttäjän varallaolosta poliisirikosten tutkinnanjohtajana sekä pakkokeino- ja haastamisasioissa (VKS:2002:4)
- VKSV:n ohje poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnasta (VKS:2005:1)
- VKSV:n ohje poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnasta ja syyttäjän päätöksistä ilmoittamisesta (15.9.2006, dnro 26/32/06)
- VKSV:n ohje paikallisten syyttäjäviranomaisten ilmoitusvelvollisuudesta (VKS:2008:1)
- SM-2003-00287/Tu-411, 31.1.2003 Määräys keskusrikospoliisin tehtävistä rikosten esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa
- SM-2005-01645/Ri-2 Ohje poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnasta
- SM-2006-01324/Tu-42 Määräys poliisissa suoritettavasta laillisuusvalvonnasta
- SM-2006-1325/Tu-42 Ohje hallintokanteluiden käsittelystä poliisissa

Esitutkintalain 14:2 § mukaan poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa syyttäjä lukuun ottamatta rikesakkoasiana ja rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita[278]. Tuottamuksellinen, yksinkertainen ja myönnetty teko ei edellytä poliisirikostutkintaa. Näissä asiois-

[276] Näin ollen poliisiksi ei mm lasketa vartijavahtimestaria tai poliisikokelasta, joka on koulutuksessa tai täydennyspoliisia. Poliisilla ei myöskään tarkoiteta henkilöitä, jotka suorittavat poliisitoimia muissa viranomaisissa (esim Puolustusvoimissa).

[277] Viitanen 2007, s.124. Viitasen käsitteen mukaiseen poliisirikokseen voisi näin ollen syyllistyä myös esimerkiksi rajavartiomies suorittaessaan poliisitehtävää. Määritelmä poliisirikoksesta ei ole yksiselitteinen.

[278] Lisäksi SM-2005-01645/Ri-2, s.1 Syyttäjä toimii esitutkinnanjohtajana myös silloin, kun poliisimiestä epäillään rikoksesta, joka on tehty ennen poliisimieheksi tuloa. Sama koskee henkilöä, joka ei enää tutkinnan aikana ole poliisimies.

sa Poliisi voi tehdä itsenäisesti suppean esitutkinnan, jos jo asian alkuvaiheessa tiedetään että asia tullaan käsittelemään rikesakolla tai rangaistusmääräyksellä.[279] Jos poliisimiehen menettely on virkavelvollisuuden vastaista, siihen saattaa sisältyä virkarikos, jolloin sitä ei voida käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä. Virkavelvollisuuden vastaisena menettelynä pidetään selvästi tahallista tai annettujen määräysten vastaista menettelyä. Tulkinnanvaraisissa tapauksissa tulee käynnistää ETL 14:2 §:n mukainen poliisirikostutkinta.[280] Säännös koskee poliisimiehen tekemäksi epäiltyjä rikoksia riippumatta siitä, onko rikos tapahtunut viranhoidossa tai sen ulkopuolella.

Poliisin on aina kirjattava ilmoitus poliisiasiaintietojärjestelmään (PATJA), kun asianomistaja tai joku muu ilmoittaa rikoksesta tai tapahtumasta, tai asia tulee ilmi esimerkiksi kuulusteluissa. Jos rikoksessa väitetään poliisin syyllistyneen rikokseen, käynnistyy poliisirikostutkinta ETL 14:2 §:n mukaisessa järjestyksessä. PATJA - kirjauksen perusteella tutkiva yksikkö saa tiedon tapauksesta ja käynnistää esitutkinnan sekä ilmoittaa asian syyttäjäyksikölle tutkinnanjohtajan määräämiseksi.[281] Tutkiva yksikkö ilmoittaa asiasta myös Poliisin lääninjohtoon asianomaisen poliisimiehen sijoitusyksikön poliisipäällikölle[282]. Poliisiyksiköissä on poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintaa varten poliisirikosasioiden vastuuhenkilö, joka huolehtii siitä, että yksikköön tulevat asiat käsitellään asianmukaisesti ja että jokaiseen juttuun määrätään tutkijat.

Tutkinnanjohtajaksi määrätyllä syyttäjällä on toimivalta ratkaista, onko asiassa syytä epäillä rikosta ja toimitetaanko esitutkinta[283]. Poliisilla tällaista

---

[279] SM-2005-01645/Ri-2, s.2. Esimerkiksi liikennerikkomus voidaan käsitellä suoraan rangaistusmääräysmenettelyssä
[280] SM-2005-01645/Ri-2, s.2
[281] SM-2005-01645/Ri-2, s.4-5. Asiasta voidaan ilmoittaa myös suoraan syyttäjälle
[282] SM-2005-01645/Ri-2, s.7
[283] SM-2005-01645/Ri-2, s.5 -6 Ennen tutkinnanjohtajan tekemää ratkaisua esitutkinnan aloittamisesta kyse ei ole esitutkinnasta, vaan alustavista toimenpiteistä. Tässä vaiheessa ei voida käyttää pakkokeinolain tarkoittamia pakkokeinoja. Virka-ajan ulkopuolella varalla oleva syyttäjä päättää esitutkinnan aloittamisesta ja mahdollisista pakkokeinoista. ja VKS+SM:n POLOS selvitys, s.19. Selvityksessä yhtenä kehittämisehdotuksena mainittiin tarve syyttäjän nopeampaan päätöksentekoon, aloitetaanko tutkinta vai ei. Syynä tähän ovat poliisimiehen oikeusturva ja se että hänen

toimivaltaa ei ole.[284] Tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä voi ETL 4:1-2 § perusteella jättää ryhtymättä enempiin toimenpiteisiin. Tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä voi myös esittää toimivaltaiselle syyttäjälle ETL 4:3 §:n mukaisesti, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se lopetetaan. Syyteharkinnan tekee ja syytettä ajaa aina muu kuin tutkinnanjohtajana toiminut syyttäjä. Mikäli esitutkintaa ei aloiteta, voi asianomistaja saattaa asian käsittelyyn kantelumenettelyssä. Syyttäjään tutkinnanjohtajana kohdistuva kantelu käsitellään Valtakunnansyyttäjänvirastossa.

Mikäli poliisimies ei ole syyllistynyt lainvastaiseen menettelyyn, voi käsittely kuitenkin jatkua hallinnollisessa menettelyssä, jos virkamiehen menettely on ollut ilmeisen epäasiallista. Kantelujen ja rikosilmoitusten välistä rajanvetoa on käsitelty ainakin sisäasiainministeriön ohjeessa hallintokanteluiden käsittelystä[285] ja määräyksessä laillisuusvalvonnasta[286]. Tästä huolimatta ei rajanvetoa ole aina helppo tehdä. Monet asiat, jotka kuuluvat Poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa käsiteltäviksi, ohjautuvat perusteettomasti rikosprosessiin.[287]

Poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnanjohtajana toimii 20 nimettyä syyttäjää. Tutkinnat on keskitetty tietyille paikkakunnille siten, että tutkijoina toimivat poliisit ja tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä ovat pääsääntöisesti samalta paikkakunnalta[288]. Tutkinnanjohtaja ja tutkijat ovat eri paikkakunnalta kuin rikoksesta epäillyn poliisimiehen sijoituspaikkakunta. Poliisin ylijohdossa ja lääninjohdossa toimivan poliisimiehen tekemäksi epäil-

---

työskentely lainvalvontatehtävissä vaikeutuu, mikäli häneen kohdistuvat epäilykset leijuvat epämääräisinä ilmassa.

[284] SM-2005-01645/Ri-2, s.5

[285] SM-2006-1325/Tu-42

[286] SM-2006-01324/Tu-42

[287] VKS+SM:n POLOS selvitys, s.20

[288] VKS+SM:n POLOS selvitys, poliisirikosten tutkintajärjestelyt 2009, s 7. Aluksi tutkinnanjohtajina toimi yli 60 syyttäjää, koska tutkinta haluttiin hajauttaa mahdollisimman laajalle. Vuoden 2006 alusta lukien tutkinnanjohtajien määrää on vähennetty 20:een. Syyttäjätutkinnanjohtajia on Etelä-Suomen läänissä 8, Länsi-Suomen läänissä 5, Itä-Suomen läänissä 3,Oulun läänissä 2 ja Lapin läänissä 2.

lyn rikoksen tutkii keskusrikospoliisi[289]. Syyttäjätutkinnanjohtajan toimipaikka määräytyy Valtakunnansyyttäjänviraston ohjeen mukaisesti[290]. Tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä päättää esitutkinnan aloittamisesta tai toimittamatta jättämisestä[291], johtaa ja ohjeistaa tutkintaa, sekä määrää tarvittavista lisäselvityksistä ja esitutkinnan päättämisestä.

Tutkinnan johto on ollut tarpeen järjestää niin, ettei poliisiviranomainen voi omalla päätöksellään lopettaa poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaa. Tarkoituksena on ollut turvata se, että esitutkinta toimitetaan epäillyn aseman siihen vaikuttamatta ja yleisön luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen säilyy[292]. Poliisirikostutkintojen on katsottu edellyttävän sellaisia erikoistietoja ja taitoja, ettei niitä ole voitu siirtää muulle viranomaiselle ilman, että tutkinnan sisällöllinen taso heikentyisi[293]. Poliisilla on katsottu olevan parhaat valmiudet poliisimiesten tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkintaan.[294]

Poliisirikostutkintajärjestelmän toimivuutta ja muutospaineita on tarkasteltu valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäen ja poliisiylijohtaja Mikko Paateron asettamassa työryhmässä[295]. Työryhmän tehtävänä oli selvittää poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten ilmoittamismenettelyn ja tutkinnan nykytilan

---

[289] PORA-loppuraportti, s.11. KRP tutkii pääasiassa törkeitä talous-, huumausaine- ja tietotekniikkarikoksia, rahanpesua sekä henkirikoksia. Sen tehtäviin kuuluu myös mm. lahjoma- ja virkarikosten sekä ympäristörikosten tutkinta.

[290] Määräys 3.12.2008 Dnro 44/32/08

[291] Esitutkintalaki 2 § ja 14:2 § ja VKS+SM POLOS selvitys s.19 Nykyisessä järjestelmässä tutkinnan aloittamiskynnyksen määrittelyssä voi olla tutkinnanjohtajakohtaisia eroja ja tutkinta aloitetaan toisinaan liian herkästi.

[292] HE 14/1985

[293] Jokavuotisissa kaksipäiväisissä syyttäjätutkinnanjohtajille järjestetyissä koulutustilaisuuksissa on käsitelty poliisirikosten tutkintaan liittyviä menettelytapoja ja niissä mahdollisesti esiintyviä epäkohtia. Koulutustilaisuuksissa on etsitty ratkaisuja käytännön ongelmiin ja pyritty yhdenmukaistamaan käytäntöjä kentällä

[294] HE 131/1996, s.32 ja Poliisiylijohtaja Mikko Paateron lausunto, jossa hän vaatii poliisirikosten selvittämiseen tehtävään erikoiskoulutettuja syyttäjiä ja kokeneita tutkijoita poliisin organisaatiosta www.yle.fi/uutiset/24h/id107579.html

[295] Taustalla työryhmän asettamisessa olivat Hallituksen esityksessä 131/1996 yhtenä vaihtoehtona ehdotettu järjestelmä, jossa erillisorganisaatio vastaisi poliisirikosten tutkinnoista. Tekojen vähälukuisuuden ja erillisorganisaation raskauden ja kalleuden perusteella ajatus haudattiin. Järjestelmän toimivuutta tarkasteltiin sisäasiainministeriön julkaisussa 48/2004, "Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta". Selvitysmies Jaakko Jonkka arvioi poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintaa todeten, että tutkintajärjestelmän kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia olisi syytä ryhtyä tarkemmin selvittämään.

toimivuus sekä laatia suositus poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelmän kehittämiseksi. Työryhmän saamien viestien perusteella kehittämistarpeita olivat muun muassa liian matala esitutkinnan aloittamiskynnys, tutkinnan hajanaisuus, rajanveto kanteluiden ja rikosasioiden välillä, rikosasian päätyttyä asian jääminen hallintoasiana käsittelemättä, poliisien yhdenvertaisuus toisiinsa ja muihin kansalaisiin nähden sekä oikeusturvaongelmat poliisimiehen oikeudellisen aseman (epäilty vai alainen) ollessa epäselvä[296]. Selvitystyössä työryhmän laati suosituksia järjestelmän kehittämiseksi. Työryhmä otti myös kantaa erillisen tutkintayksikön perustamiseen. Vaikka erillisyksikkö mahdollistaisi juttujen keskittämisen ja sen myötä käytäntöjen yhdenmukaistumisen koko maassa, sen perustamista ei pidetty mahdollisena voimassaolevan lainsäädännön ja nykyisten resurssien puitteissa.

Nykyisen järjestelmän kehittämiseen työryhmä laati suositukset:

- Esitutkinnan aloittaminen. Asian nopeampi siirtämien syyttäjätutkinnanjohtajalle, esitutkinnan aloittamiseen liittyvien prosessien jäntevöittäminen ja tutkintojen ripeämpi aloittaminen
- Tutkinnanjohtajan määrääminen. Syyttäjätutkinnanjohtajien määrä voidaan laskea kymmeneen, mikäli tavanomaisia rikoksia koskevat ilmoitukset voidaan seuloa ja siirtää vasta sen jälkeen syyttäjän ratkaistavaksi
- Tutkintajärjestelyt. Rutiiniomaisten juttujen tutkinnassa tulisi voida käyttää muitakin poliisimiehiä kuin tutkijoita. Erityistä panostusta vaativien juttujen tutkinta vastuu olisi Valtakunnansyyttäjäviraston syyteasiainyksiköllä, jonne komennettaisiin määräajaksi 2-3 kokenutta poliisin tutkijaa. Edellä mainitulla menetellyllä vältyttäisiin työryhmän mielestä lainsäädäntömuutoksilta sekä erillisorganisaatiolta
- Seurantajärjestelmään kehittäminen. Syyttäjätutkinnanjohtajan ja syyttäjän päätökset poliisin tekemäksi epäiltyjä rikoksia koskevissa asioissa toimitetaan Poliisihallituksen koordinaattorille ja kyseisen poliisimiehen esimiehelle. Esimies selvittää hallinnollisen menettelyn tarpeen.
- Tutkinnanjohtajien ja tutkijoiden osaamisen varmistaminen. Tutkintajärjestelyjen tiiviimmällä keskittämisellä turvataan sekä syyttäjätutkinnanjohtajien että poliisiin kohdistuvia rikosepäilyjä tutkivien poliisien ammattitaitoa. Lisäksi poliisi- ja syyttäjätutkinnanjohtajille tulisi suunnata yhteistä koulutusta.
- Sisäasiainministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston ohjei-

[296] Työryhmä teki nykytilankartoituksen poliisirikostutkinnan järjestelyistä. Työryhmä lähetti kyselyn 33 syyttäjätutkinnanjohtajalle, 18 poliisilaitosten yhdyshenkilölle sekä 21 poliisille, jotka olivat toimineet tutkijoina poliisirikostutkinnassa.

den uudistaminen uutta järjestelmää vastaavaksi
- Tilastoinnin kehittäminen. Asioiden seuraaminen, tilastointi ja laillisuusvalvonta tehostuvat poliisin (PATJA) ja syyttäjän tietojärjestelmän (SAKARI) kirjausten yhtenäisen ohjeistuksen myötä.
- Resurssien kohdentaminen. Kahden tutkija poliisin ja tutkintasihteerin määräaikainen sijoittaminen kentältä Valtakunnansyyttäjänvirastoon[297]

[297] VKS+SM:n POLOS selvitys, s.18-26. Tiivistelmä työryhmän toimenpide-esityksistä on tutkijan laatima

5. VIRKARIKOSTEN SEURAAMUKSET

5.1. Yleiset rangaistukset; sakko ja vankeus

Virkarikoksista ja niistä seuraavista rangaistuksista on säädetty RL 40 luvussa ja sotilaiden osalta myös RL 45 luvussa. Rangaistavia ovat teot, jotka ovat erityisen moitittavia yhteiskunnan tai yksityisen kansalaisen kannalta. Tällaisesta moitittavuudesta on kyse esimerkiksi silloin, kun virka-asemaa käytetään väärin hyödyn hankkimiseksi tai kun virkamies ottaa lahjuksia. Muualla rikoslaissa eli sen yleisissä säännöksissä rangaistavaksi säädetyistä teoista virkamies vastaa niin kuin kuka tahansa kansalainen[298]. Virkamiehen virkavastuun vastainen toiminta tutkitaan esitutkinnassa ja hänet voidaan asettaa syytteeseen tuomioistuimessa. Virkarikokset ovat virallisen syytteen alaisia, ja syyttäjänä toimii yleinen syyttäjä. Oikeuspaikkana on yleensä käräjäoikeus ja sotilaiden osalta aiemmin mainittu sotilastuomioistuin. Rangaistuksen määräämiseen liittyvät säännökset löytyvät RL 6. luvusta. Virkamieslain 66.2 §:n mukaan virkamiehelle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi.

Kaikista virkarikoksista on rangaistusseuraamuksena yleistä lajia oleva rangaistus eli vankeus tai sakko. Lievemmistä rikoksista sakko on vaihtoehtoinen rangaistus varoituksen kanssa, muissa tapauksissa vankeusrangaistuksen kanssa[299]. Törkeistä rikoksista eli törkeästä lahjuksen ottamisesta ja törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä sakkorangaistuksen antaminen ei ole madollista, vaan virkamies tulee tuomita vankeuteen[300]. Vankeuden lisäksi virkamies on tuomittava viraltapantavaksi. Tuomiois-

[298] Koskinen & Kulla 2005, s.217
[299] Koskinen & Kulla 2005, s.218
[300] RL 40:8 § ja RL 40:2 § Törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen tai törkeä lahjuksen ottaminen; virkamies on tuomittava vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi sekä viralta pantavaksi.

tuimella ei näissä tapauksissa ole harkintavaltaa[301]. Sakon määräämisessä noudatetaan Lakia sakon täytäntöönpanosta 672/2002.

Sotilaalle ja rajavartiomiehelle voidaan sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:ssä tarkoitetuista sotilasrikoksista tuomita kurinpitorangaistus tai kurinpitomenettelyssä määrätä kurinpitoseuraamuksena kurinpitorangaistus tai -ojennus[302]. Kurinpitorangaistuksia ovat aresti, kurinpitosakko, poistumisrangaistus tai varoitus[303]. Kurinpito-ojennuksia ovat poistumiskielto, ylimääräinen palvelus ja muistutus[304]. Rikoksesta, jonka rangaistukseksi on määrätty sakko, voidaan sotilasoikeudenkäynnissä muuntaa rangaistukseksi ja sotilaskurinpitomenettelyssä määrätä rangaistus tai ojennus[305].

5.2. Erityiset rangaistukset

Rikoslain 6:1.3 §:n mukaan erityisiä rangaistuksia virkamiehiä varten ovat varoitus ja viraltapano[306]. Vuoden 1986 VirkamL:ssa oli kurinpitorangaistuksena varoituksen ja viraltapanon lisäksi myös erottaminen virantoimituksesta enintään kuudeksi kuukaudeksi. Uudessa VirkamL:ssa säännös on poistettu. Myöhemmin vastaavantyyppinen säätely on lisätty Poliisia, Rajavartiolaitosta ja Puolustusvoimia koskevaan erityislainsäädäntöön. Ammattisotilaalle, rajavartiomiehelle ja poliisille kurinpitorangaistuksena voidaan määrätä myös määräaikainen virantoimituksesta erottaminen[307]. Tutkijan näkemyksen mukaan määräaikainen virantoimituksesta erottaminen tulisi kuitenkin olla rangaistuslajina mainittuna RL 6:1.3 §:ssä[308]. Lisäksi se tulisi olla mainittuna omana pykälänään VirkamL:n 24 §:n (varoi-

---

[301] Harjutsalo, yhtyy tutkimuksessaan HE 77/2001 vp s. 27 esitettyyn näkemykseen rangaistusten tasosta. *”EN:n korruptiosopimuksen mukaan sopimusvaltion on säädettävä rangaistaviksi teoiksi säädetyistä rikoksista tehokkaat ja oikeassa suhteessa olevat ja varoittavat seuraamukset. Suomen RL:n seuraamukset täyttävät yleissopimuksen vaatimuksen ja ovat tehokkaita, varoittavia ja suhteellisia”*
[302] SKL 1 §
[303] SKL 2 §
[304] SKL 3 §
[305] SKL 4 §
[306] Viraltapanoa ei voida kohdistaa kunnanvaltuutettuun, yleisillä vaaleilla valittuun luottamushenkilöön (RL 2:10.3), julkisyhteisön työntekijään tai ulkomaisiin virkamiehiin.
[307] LRVLH 20a §, PolHalL 15a § ja LPV 48 §
[308] Erityisiä rangaistuksia virkamiehiä varten ovat varoitus ja viraltapano. *Lisäys:”Rajavartiomiehen, poliisin ja ammattisotilaan, määräaikaisesta virkasuhteesta erottamisesta on säädetty LRVLH 20a §, PolHalL 15a § ja LPV 48 §”.*

tus) jälkeen. Entisestään lakia selkeyttäisi, mikäli kyseiset säädökset siirrettäisiin kokonaan pois viranomaisten erityislainsäädännöstä ja liitettäisiin VirkamL:iin ja RL:iin.

5.3 Varoitus

VirkamL 24 §:n mukaan Virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Varoituksesta säädellään sekä RL 6:1 §:ssä että virkamiesoikeudellisesti VirkamL 24 §:ssä. Varoitus voidaan tuomita vain tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Lisäksi teko, huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat, ei saa olla kokonaisuutena arvostellen vähäinen.[309] RL 40:10 §:n mukaisessa tuottamuksellisessa virkavelvollisuuksien rikkomisesta voidaan määrätä vaihtoehtoisesti myös sakko. Varoitus on tarkoitettu sakkoa lievemmäksi rangaistukseksi.[310] Varoitus kohdistuu etupäässä sellaiseen virkamiehen moitittavaan toimintaan, jonka vakavuus ei ylitä kynnystä määräaikaiseen tai pysyvään irtisanomiseen. Koskinen käsittelee julkaisussaan *Virkamiehen irtisanomisesta henkilökohtaisella perusteella* vuodelta 2006 varoituksen asemaa suhteessa irtisanomiseen. Koskinen näki erittäin tarpeelliseksi yhden ”väliportaan” ennen irtisanomista. Sittemmin määräaikaisesta irtisanomisesta on säädetty edellä mainitulla tavalla.

> Nykyisessä virkamieslaissa varoituksen jälkeinen ankaruudeltaan seuraava seuraamus on irtisanominen. Jos varoitusta ei voida pitää riittävänä seuraamuksena, silloin irtisanominen on käytettävissä. Lainsäädäntömme ei ole sellaista, että varoituksen jälkeen olisi ns. tyhjä tila ja vasta tämän jälkeen alkaisi oikeus irtisanoa virkamies. Varsinkin poliisien kohdalla, joita tunnetusti myös edellä esitettyyn oikeuskäytäntöön viitaten arvioidaan ankarasti, irtisanomiskynnys edellä sanotusta syystä sijoittuu melkoisen alas. Poliisien osalta lainsäädäntöä ollaan tältä osin muuttamassa. Varoituksen ja irtisanomisen välinen tila on kuitenkin ongelma kaikkien virkamiesten ja myös työntekijöiden yhteydessä. Väliaikainen erottaminen seuraamusjärjestelmäämme tarkentavana olisi käyttökelpoinen uudistus kaikissa henkilökohtaista irtisanomisperustetta koskevissa riitatilanteissa.[311]

---

[309] RL 40:10 §
[310] Heinonen ym. 1999, s.896. Varoituksen katsotaan soveltuvan erityisesti sellaisiin vain lievästi moitittaviin tekoihin, jotka muussa palvelussuhteessa kuin virkasuhteessa ovat rankaisemattomia
[311] Koskinen 2006b, s.17

Vähäisistä rikkomuksista esimies voi antaa virkamiehelle suullisen tai kirjallisen huomautuksen. Kyseessä on työnjohdollinen toimenpide, jota ei erikseen mainita laissa[312]. Annettaessa kirjallista tai suullista huomautusta valtion virkamiehelle on tehtävä selvä ero ankarampaan toimenpiteeseen, kirjalliseen varoitukseen.[313] Varoituksen aiheena olevan rikkomuksen tunnusmerkistö on väljä. Varoituskynnys yleensä täyttyy, mikäli virkamies toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä ja työnantaja esittää rikkomuksesta riittävän selvityksen.[314] Varoitus voidaan antaa lähinnä niistä rikkomuksista, joista ei voida rankaista RL 40 mukaisina virkarikoksina. Varoitus voidaan myös antaa virkamiehen aiemman moitittavan käytöksen tai rikoksen perusteella takautuvasti siten, että sitä ei pidetä kurinpidollisena rangaistuksena vaan työnantajan kohdistamana moitteena epätoivottavaan käytökseen[315].

Varoituksen antaminen on erillään yksilöperusteisesta irtisanomisesta. Varoituksen antaminen ei ole irtisanomisen edellytys[316]. Työnantaja voi irtisanoa virkamiehen ilman varoitusta, mikäli rikkomus on niin vakava, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista. Aikaisemmin - erityisesti samasta syystä - annettu varoitus voidaan ottaa huomioon arvioitaessa irtisanomiskynnyksen täyttymistä. Varoitus on tar-

---

[312] Aikaisemmassa valtion virkamieslaissa 755/1986 oli nimenomainen säännös koskien mahdollisuutta antaa virkamiehelle huomautus. Nykyisessä valtion virkamieslaissa ei ole mainintaa tällaisesta huomautuksesta, mutta lain esitöiden HE 291/1993 vp mukaan oikeustilaa ei ollut tältä osin tarkoitus muuttaa.

[313] Koskinen & Kulla 2005, s.220

[314] Koskinen & Kulla 2005, s.220-221

[315] Asia 30/2003 tapauksessa poliisipäällikkö tuomittiin kunnianloukkauksista sekä virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen, jonka johdosta lääninhallituksen poliisiosasto antoi poliisipäällikölle kirjallisen varoituksen. Ja KHO 5.5.2003 T 1105:”Virkasäännön mukainen kirjallinen varoitus ei ole kurinpidollinen rangaistus vaan luonteeltaan viranhaltijan päätöksellä kohdistettu moite virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta ja kehotus toimia vastaisuudessa virkavelvollisuuksien mukaisesti. Kirjallisen varoituksen luonne huomioon ottaen kaupunginhallitus oli voinut antaa opettajalle kirjallisen varoituksen siitä huolimatta, että hänet oli toiminnastaan opettajana aikaisemmin käräjäoikeuden antamalla tuomiolla tuomittu työturvallisuusmääräysten rikkomisen johdosta sakkorangaistukseen”

[316] Koskinen 2004, s.1016. Sen sijaan työntekijän irtisanomisessa varoitus tulee antaa ennen irtisanomista. Koskinen toteaa:” (TSL 7:2.3 § ja TSL 7:2.5 §) *Lain mukaan varoituksen tulee edeltää irtisanomista, paitsi jos irtisanomisen perusteena on niin vakava työsuhteeseen liittyvä rikkomus, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää sopimussuhteen jatkamista. Varoituksen antamista koskeva säännöksen lähtökohta on ehdoton, mutta poikkeussäännös sisältää asiassa tarvittavan jouston”*

koitettu nopeaksi reagointikeinoksi moitittavaan käyttäytymiseen. Vaikka laissa ei ole säädetty vanhentumisaikaa varoituksen antamiseen, tulisi sen antamisessa huomioida, että irtisanominen on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa perusteen viranomaisen tietoon tulemisesta.[317]

> Valtion virkamieslaissa ei edellytetä varoituksen antamista ennen oikeutta irtisanoa virkamies. Tämä on sikäli luonnollista, että suuri osa virkamiehistä on ensinnäkin asemassa, jossa heidän voidaan edellyttää itse osaavan arvioida käyttäytymisensä moitittavuus. Lisäksi osa virkamiehistä on sellaista erityistä luottamusta edellyttävässä asemassa (kuten esimerkiksi ainakin johtavassa asemassa olevat poliisit), että riittävän olennainen rikkomus estää virassa toimimisen ilman varoitusta. Osassa virkamiehiä koskevia virkasuhteen päättämisiä taas luontevasti arvioidaan sitä, onko moitittava käyttäytyminen jatkunut varoituksesta huolimatta.[318]

Nimikirjalain 1010/1989 mukaan valtion virasto tai laitos on velvollinen pitämään nimikirjaa palveluksessaan olevista virkamiehistä ja työntekijöistä[319]. Nimikirjaan tulee tallettaa virkamiehen kurinpitorangaistukset, tuomiot virkarikoksista tai sotilasvirkarikoksista saadut rangaistukset sekä virkamiehen saama vankeusrangaistustuomio[320]. Näin ollen varoituksesta ei tehdä merkintää virkamiehen nimikirjaan. Sen sijaan sotilaskurinpitomenettelyssä annettavasta varoituksesta tehdään nimikirjamerkintä. Näiltä osin sotilaiden kurinpitomenettelyssä saamaa varoitusta voidaan pitää astetta kovempana rangaistuksena, koska merkintä säilyy kolme vuotta[321].

5.4 Viraltapano

Viraltapanoa voidaan käyttää vain muiden rangaistusten ohessa. Viraltapanon yleinen tarkoitus on vapautua virkamiehestä, joka on rikollisella teollaan osoittautunut ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä[322]. Viraltapanot

---

[317] Koskinen & Kulla 2005, s.221–222. Koskinen & Kulla katsovat, että varoitus tulisi antaa muutaman viikon sisällä siitä, kun tapaus on tullut esimiehen tietoon.
[318] Koskinen 2006b, s.4
[319] NimikirjaL 1-2 §
[320] NimikirjaL 4 §
[321] NimikirjaL 8 §
[322] Esimerkiksi 40:17§ Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä. Harjutsalo, s.75. Uudistuksen kautta viraltapanoseuraamuksen luonne muuttui samalla siihen suuntaan, että sen merkitys rangaistuksena väheni ja sen

jaetaan kahteen ryhmään. Suppeasisältöinen viraltapano kohdistuu siihen virkaan tai julkiseen tehtävään, jossa rikos on tehty. Mikäli virkamies on siirtynyt toiseen vastaavaan virkaan, viraltapano käsittää myös sen menettämisen[323]. Laajasisältöinen viraltapano on pääsääntöisesti silloin, kun henkilö tuomitaan törkeästä rikoksesta. Laajasisältöinen viraltapano käsittää kaikki ne virat ja julkiset tehtävät, joita virkamiehellä on tuomitsemishetkellä[324]. Mikäli virkamies on siirtynyt toiseen vastaavaan virkaan, viraltapano käsittää myös sen viran menettämisen[325]. Törkeästä lahjusrikoksesta ja törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä on aina rangaistuksena viraltapano[326]. Viraltapano voidaan tuomita myös muista vakavammista virkarikoksista, jos rikos osoittaa virkamiehen ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä.

Virkamies on myös tuomittava viralta pantavaksi, mikäli hänet tuomitaan vähintään kahden vuoden määräajaksi, paitsi jos tuomioistuin katsoo, ettei rikos osoita virkamiestä sopimattomaksi julkiseen tehtävään[327]. Mikäli virkamiehen tekemä rikos osoittaa hänet sopimattomaksi tehtävään, voi tuomioistuin tuomita viralta panon myös lyhyemmissä vankeusrangaistuksissa[328]. Viraltapanoa ei voida soveltaa julkisyhteisön työntekijään tai ulkomaisiin virkamiehiin.

5.5 Virantoimituksesta pidättäminen

Viranhoito voidaan tietyissä tilanteissa väliaikaisesti keskeyttää myös vastoin virkamiehen tahoa. Virantoimituksesta pidättämistä on luonnehdittu hallinnolliseksi varotoimenpiteeksi, jota käytetään julkisen intressin toteuttamiseksi.[329]

---

tarkoitus on toimia keinona sopimattomaksi osoittautuneen virkamiehen virkasuhteen päättämiseksi.

[323] RL 2:7 §

[324] RL 2:7 § ja RL 2:10.1 §

[325] RL2:7 §, RL 10 luvussa on muut menettämisseuraamukset rikoksiin liittyen

[326] RL 40:2.2 § ja RL 40:8.2 §

[327] RL 2:10.1 §

[328] RL 2.10.2 §

[329] Koskinen & Kulla 2005, s232, Asia 43/2005 ja Asia 32/99

Valtion virkamieslain 40.1 § mukaan virkamies on heti pidätettävä virantoimituksesta, jos tämä on pantu viralta tai virkasuhde on purettu. Näin on meneteltävä, vaikkei päätös olisi saanut lainvoimaa. Virkamies on pidätettävä virantoimituksesta myös, jos irtisanomista koskeva päätös ei ole saanut lainvoimaa ja irtisanomisaika on kulunut loppuun. Edellä mainitusta menettelystä voidaan luopua vain, jos korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Virantoimituksesta pidättäminen voi kuitenkin alkaa vasta virkavapauden tai sairausloman päättymisen jälkeen[330].

VirkamL 40.2 §:n 1-kohdan nojalla virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi, jos näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä[331]. Koskinen & Kulla toteavat oikeuskäytännön osoittavan, että päätös virantoimituksesta pidättämisestä voidaan tehdä jo ennen syytteen nostamista heti poliisille jätetyn tutkintapyynnön jälkeen tai esitutkinnan alkaessa, mikäli on todennäköisiä syitä epäillä rikoksen tapahtuneen.[332] Virkamiehen virantoimituksesta pidättäminen rikostutkinnan perusteella ei ole välttämättä määräaikainen, vaan se voi jatkua koko rikosoikeudenkäynnin ajan. Virkamiehen oikeusturva ja suhteellisuusperiaate huomioon ottaen Koskinen & Kulla suosittelevat kuitenkin käytettäväksi määräaikaista virkasuhteesta

---

[330] KHO 2005:3144 Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskuksessa palveleva vanhempi konstaapeli X oli 30.8.2004 järjestetyssä palvelussuhdeasiaa koskevassa kuulemistilaisuudessa esittänyt lääkärintodistuksen, jonka mukaan hän on ollut sairauden vuoksi työkyvytön ajalla 30.8.-5.9.2004 ja hakenut virkavapautta sairauden perusteella. Hätäkeskus oli pidättänyt 31.8.2004 tekemällään päätöksellä X:n virantoimituksesta häneen kohdistuneen esi-/rikostutkinnan ajaksi. Virkamieslautakunta oli X:n oikaisuvaatimuksesta kumonnut hätäkeskuksen 31.8.2004 tekemän päätöksen. Virkamieslautakunnan päätöksen mukaan virantoimituksesta pidättämistä koskeva päätös on tehty 31.8.2004 eli aikana, jona X olisi ollut oikeutettu virkavapauteen sairauden perusteella, joka on alkanut ennen virantoimituksesta pidättämistä koskevan päätöksen tekemistä. Hätäkeskuksen olisi siten tullut käsitellä X:n edellä mainittu hakemus ja hänen myöhemmin esittämänsä hakemukset saada virkavapautta sairauden perusteella ja määrätä virantoimituksesta pidättäminen alkamaan sairausloman päättymisen jälkeen.

[331] Asia 99/2007. Merivartioston esimiesasemassa ollut luutnantti A (rajavartiomies) pidätettiin virantoimituksesta, koska hän oli epäiltynä vapaa-ajalla tapahtuneesta pahoinpitelystä. Epäily pahoinpitelyrikoksesta oli ollut omiaan vaarantamaan luottamusta A:ta ja rajavartiolaitosta kohtaan. Rikostutkinnalla oli voinut olla vaikutusta A:n edellytyksiin hoitaa virkatehtäväänsä. Sittemmin A tuomittiin sakkorangaistukseen pahoinpitelystä.

[332] Koskinen & Kulla 2005, s.232. Tulkinta perustuu KHO 31.10.2001 T2692 ja 17.1.2002 T114 päätöksiin. Asia 96/2007 poliisilaitos oli irtisanonut vanhemman konstaapelin A:n virkasuhteen päättymään 12.4.2008 ja pidättänyt A:n virantoimituksesta välittömästi. A oli 11.10.2007 saapunut aamulla työvuoroon alkoholin vaikutuksen alaisena siten, että puhalluskoneen tulos oli ollut 0,57 promillea. A oli aiemmin saanut varoituksen alkoholin käytöstä.

pidättämistä. Aika voidaan rajata esimerkiksi puoleksi vuodeksi tai käräjäoikeuden tuomion antamiseen saakka[333]. Tarvittaessa pidättämistä voidaan jatkaa uudella päätöksellä, jos siihen on edellytyksiä.[334] Virantoimituksesta pidättäminen tulee lopettaa, jos esitutkinta lopetetaan aiheettomana tai syyttäjä luopuu syytteestä.

Lisäksi virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta, jos hän kieltäytyy VirkamL 19 §:ssä tarkoitetuista tarkastuksista tai tutkimuksista, ei suostu antamaan terveydentilaansa koskevia tietoja tai hänellä on sellainen sairaus, joka olennaisesti haittaa viran hoitoa[335]. Ennen virantoimituksesta pidättämistä virkamiehelle on varattava mahdollisuus täyttää virkavelvollisuutensa vapaaehtoisesti. Edellä mainituissa tapauksissa virantoimituksesta pidättäminen tulee olla määräaikainen.[336]

Myös välittömästi irtisanomisen jälkeen virkamies pidätetään virasta, jos irtisanomisen perusteena oleva teko tai laiminlyönti on osoittanut virkamiehen soveltumattomaksi tehtävään tai virantoimituksen jatkuminen voisi vaarantaa kansalaisten turvallisuuden[337].

Virantoimituksesta pidättäminen tehdään hallinnollisena päätöksenä kurinpitoesimiesten toimesta. Jos virkamiehen nimittävänä viranomaisena on tasavallan presidentti tai valtioneuvosto, kuten esimerkiksi on upsee-

---

[333] Ylirvja H:n päätösasiakirjat. *Ylirvja H syyllistyi rikokseen 4.12.2006. Esitutkinnan aikana H oli määrättynä ajokieltoon ja pidätetty virasta Kainuun rajavartioston (KR) komentajan päätöksellä 12.1.2007 lukien toistaiseksi. Hänet tuomittiin 22.1.2007 Kuusamon käräjäoikeudessa törkeästä rattijuopumuksesta 80 päivän ehdolliseen vankeusrangaistukseen, 40 päiväsakon suuruiseen oheissakkoon sekä 7kk ja 15 päivän mittaiseen ehdottomaan ajokieltoon. Kainuun rajavartiosto pyysi lausuntoa RVLE:lta koskien H:n edellytyksiä jatkaa virkasuhteessa. RVLE antoi lausunnon 15.3.2007. Virkamiestä kuultiin 27.3.2007. Päätös virkamiehen erottamisesta kolmeksi kuukaudeksi virantoimituksesta tehtiin 3.4.2007 (määräajaksi 2.7.2007 asti).* Näin ollen virkamies oli virasta pidätettynä yli kaksi kuukautta vielä käräjäoikeuden antaman tuomion jälkeen, kun päätöstä virkamiehen irtisanomisesta tai määräaikaisesta erottamisesta valmisteltiin ja harkittiin. Tutkijan näkemyksen mukaan asiassa olisi tullut saada päätös huomattavasti nopeammin, koska teon kokonaisharkinta olisi voitu aloittaa jo tammikuussa 2007.

[334] Koskinen & Kulla 2005, s.233

[335] VirkamL 40.2 § 2 ja 3-kohta

[336] Koskinen & Kulla 2005, s.234. Virantoimituksesta pidättäminen sairauden perusteella tulee kyseeseen, mikäli se oleellisesti estää virkatehtävien hoitamisen ja virkamies ei suostu jäämään virkavapaalle.

[337] VirkamL 40.2 § 4-kohta. Virantoimituksesta pidättämisen tapahtuessa 2 momentin 4 kohdan nojalla virkamiehellä on kuitenkin oikeus irtisanomisajan palkkaa vastaavaan korvaukseen.

reilla, virantoimituksesta pidättämisestä päättää asianomainen ministeriö.[338] Päättäneen viranomaisen tulee seurata virantoimituksesta pidättämisen perusteita ja olosuhteiden muututtua tarvittaessa tehdä asiassa uusi päätös. Virantoimituksesta pidättämisen jatkaminen tulee ottaa viipymättä ratkaistavaksi virkamiehen sitä vaatiessa[339].

Määrättäessä virkamiehelle hallinnollisena päätöksenä virkamiesoikeudellisia kurinpitoseuraamuksia, voidaan kokonaisharkinnassa ottaa huomioon aika, jonka virkamies on ollut virasta pidätettynä[340].

Virkamieslaissa ei ole säännöksiä viranhaltijan palkkauksesta virantoimituksen pidättämisen ajalta. Palkkaukseen liittyvät kysymykset ovatkin virkaehtosopimukseen kuuluvia asioita. Asiasta on sovittu voimassa olevassa Valtion virka- ja työehtosopimuksessa 31.1.2010 päättyvälle sopimuskaudelle seuraavasti (IV Luku 53 § Virkamiehen palkkaus virantoimituksesta pidättämistilanteissa)[341]:

> 53 § Virkamiehen palkkaus virantoimituksesta pidättämistilanteissa
>
> Jos virkamiehen irtisanomista koskeva päätös ei ole saanut lainvoimaa silloin, kun irtisanomisaika on kulunut loppuun ja hänet on valtion virkamieslain 40 §:n 1 momentin nojalla pidätetty virantoimituksesta, häneltä pidätetään tältä ajalta koko palkkaus. Jos irtisanominen muutoksenhaun johdosta kumotaan, virkamiehelle maksetaan pidätetty palkkaus.
>
> Jos virkamies on valtion virkamieslain 40 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla pidätetty virantoimituksesta rikossyytteen tai sen edellyttämien tutkimusten ajaksi, häneltä pidätetään puolet palkkauksesta. Jollei virkamiestä tuomita rangaistukseen siitä teosta, jonka johdosta hänet oli virantoimituksesta pidätetty, hänelle maksetaan lisäksi palkkauksesta pidätetty määrä.
>
> Jos virkamies on valtion virkamieslain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla pidätetty virantoimituksesta, häneltä pidätetään tältä ajalta koko palkkaus.
>
> Jos virkamies on valtion virkamieslain 40 §:n 2 momentin 3 kohdan nojalla pidätetty virantoimituksesta, hänelle maksetaan viran-

---

[338] VirkamA 39 §
[339] VirkamL 40.4 §
[340] Ylirvja M:n päätösasiakirjat ja Lahtisen haastattelu. Ylirvja M oli rikosepäilyjen vuoksi pidätettynä virantoimituksesta 19.11.2007–6.6.2008 välisen ajan. Varoitukseen johtaneessa päätösharkinnassa otettiin huomioon melkein *seitsemän kuukautta jatkunut virasta pidättäminen* sekä virkamiehen jääminen kuluvan vuoden lopussa eläkkeelle.
[341] Valtion virka- ja työehdot 2007–2010, s.82–83

> toimituksesta pidättämisen ajalta palkkaus, jonka suuruus määräytyy siten kuin virkamiehen sairausajan palkkauksesta on voimassa.
> Jos virkamies on valtion virkamieslain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla pidätetty virantoimituksesta, hänelle maksetaan virantoimituksesta pidättämisen ajalta irtisanomisajan palkkana 7 §:n mukainen palkkaus[342].

Virkamiehelle ei siis makseta palkkaa olleenkaan tai sitä maksetaan vain osa viralta pidättämisen ajalta. Mikäli virantoimituksesta pidättämisen peruste osoittautuu aiheettomaksi, virkamiehen palkka maksetaan taannehtivasti täysimääräisenä.

5.6 Irtisanominen

Virkasuhteen päättämistä koskeva säätely on VirkamL 7 luvussa. Tässä luvussa käsitellään ainoastaan virkamiehen virkasuhteen irtisanomista VirkamL 25 §:n ja 26 §:n henkilökohtaisilla perusteilla[343]. Virkasuhteiden päättämistä koskevat säännökset ovat perusteiden osalta pakottavaa oikeutta, mutta ne eivät velvoita viranomaista irtisanomaan tai purkamaan virkasuhdetta. Viranomainen voi tyytyä virkasuhteen päättämistä lievempään toimenpiteeseen, kuten esimerkiksi määräaikaiseen virkasuhteesta erottamiseen tai varoitukseen. Oikeusvaltiossa on perinteisesti korostettu virkamiesten osalta vahvaa palvelussuhdeturvaa, jolla turvataan virkamiehen asema objektiivisena ja itsenäisenä kansan palvelijana[344].

Valtion virkamiehen virkasuhteen päättämisellä tarkoitetaan virkasuhteen irtisanomista ja purkamista.[345] VirkamL:n 25 §:n mukaan virkasuhde voidaan molemmin puolin irtisanoa päättymään tietyn irtisanomisajan kulut-

---

[342] Viimeinen kohta on säädelty myös VirkamL:n 40.3 §:ssä, jossa todetaan virkamiehen olevan oikeutettu irtisanomisajan palkkaan, mikäli virantoimituksesta pidättäminen on tapahtunut VirkamL:n 40.2 § 4 kohdan nojalla

[343] Virkamieslainsäädännössä säädellään muut päättymistavat yksilöperusteisen virkasuhteen irtisanomisen lisäksi: irtisanominen tuotannolliset ja taloudelliset perusteet 27 §, virkasuhteen purkaminen 34 § ja purkaminen koeajalla 10 §, määräaikaisen virkasuhteen päättyminen 25.6 § ja irtisanominen 25 §, virkasuhteen päättyminen eroamisiän saavuttamiseen 35 §. Koskinen 2006a. Koskinen käsittelee artikkelissa viran lakkauttamista, virkasuhteen irtisanomista ja virkamiehen uudelleen sijoittamista.

[344] Koskinen & Kulla 2005, s.251

[345] Koskinen & Kulla 2005, s.245

tua[346] tai, jos niin on sovittu tai laissa erikseen säädetty, irtisanomisaikaa noudattamatta.[347] Viranomainen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy *ole erityisen painava*. Tällaisena syynä ei voida pitää ainakaan: 1) virkamiehen sairautta, vikaa tai vammaa, paitsi jos siitä on ollut seurauksena virkamiehen työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen ja virkamiehellä on sen perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen[348]; 2) virkamiehen osallistumista virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun; eikä 3) virkamiehen poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä taikka hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan.[349]

Erityisen painavan syy - lausekkeen perusteella voidaan arvioida mitä tahansa virkamiehen käyttäytymistä tai laiminlyöntiä irtisanomisperusteena. Kysymys voi olla esimerkiksi virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä tai virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta, poissaoloista / myöhästelystä, sairaudesta, alkoholin käyttämisestä, epärehellisyydestä, rikoksesta, kilpailevasta toiminnasta tai käyttäytymisestä.[350] Tavallisesti päättämisperusteena on virkatehtävien laiminlyönti tai kieltäytyminen tehtävästä. Turvallisuusviranomaisen jopa yksittäinen perusteeton kieltäytyminen tärkeästä virkatehtävästä tai toistuvat laiminlyönnit voivat Koskisen mukaan muodostaa perustellun luottamuspulan suhteessa virkamieheen ja näin olla ainakin irtisanomisperuste. Myös yksittäinen vähäinen laiminlyönti voi riittää irtisanomisperusteeksi, jos se toistuvaluonteisena osoittaa virkamiehen laiminlyövän virkatehtäviään.[351]

---

[346] Valtion virka- ja työehdot 2007–2010, s.82. Virkamiesten irtisanomisajat on säädetty 51 §:ssä. Merkityksellistä on virkamiehen keskeytymätön palvelussuhteen kesto valtioon, jonka perusteella irtisanomisaika määritellään viranomaisen ja virkamiehen suorittamalle irtisanomiselle.
[347] VirkamL 25.1 §
[348] Koskinen & Kulla 2005, s.258–259. Irtisanomiskynnyksen nostaminen korkealle sairaustilanteissa on ollut Hallintovaliokunnan mukaan perusteltua. Jotta virkamiehellä olisi oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen, tulee työkyvyn heikkenemisen olla sekä olennaista että pysyvää. Sen ei kuitenkaan tarvitse olla elinikäistä tai lopullista. VirkamL19 § mukaan virkamies on velvollinen antamaan tietoja terveydestään. Mikäli valtionkonttori toteaa virkamiehen työkyvyttömyyseläkekelpoiseksi, voi työnantaja perustaa virkamiehen irtisanomisen tähän lausuntoon.
[349] VirkamL 25.2 §
[350] Koskinen & Kulla 2005, s.253–254
[351] Koskinen 2006b, s.8-10 ja Koskinen & Kulla 2005, s.254. Arvioinnissa otetaan huomioon muun muassa kyseisen tehtävän merkitys (olennaisuus) sekä työnantajan että kyseisen virkamie-

Virkamiehen velvoite käyttäytyä myös vapaa-ajalla asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla on useissa tapauksissa johtanut virkamiehen irtisanomiseen. Perusteena irtisanomiselle on se, että vapaa-ajalla aiheuttamansa rikoksen tai teon seurauksena virkamies menettää luottamuksen kykyynsä huolehtia virkavelvollisuuksistaan[352]. Päättämisperuste tulee erityisesti harkintaan silloin, kun virkamies syyllistyy rikokseen viran ulkopuolella. Mitä korkeammassa/näkyvämmässä asemassa virkamies on, sitä perustellumpaa tällainen luottamuksen menettäminen yleensä on. Virkamiesten, joiden tehtävillä on laaja yhteiskunnallinen merkitys, tulee nauttia riittävää arvostusta sekä virkatoimien kohteiden että kansalaisten keskuudessa[353].

Erityisen painavaa syytä arvioidaan kokonaisharkinnalla[354]. Irtisanomisperustetta harkittaessa korostuu eri viranomaisiin ja virkamiehiin kohdistuvat erilaiset odotukset, vaatimukset ja toimintaa ohjaavat sisäiset määräykset. Käyttäytymistä arvioidaan sitä ankarammin, mitä läheisemmin se rikkoo viranomaisen toimivaltaan ja valvontavastuun piiriin kuuluvia asioita, mitä tietoisempaa velvoitteiden vastainen toiminta on ollut, tai jos tekoon on liittynyt vaaran aiheuttamista[355]. Keskeinen arvioitava asia on, mikä on teon merkitys kyseisen virkamiehen velvollisuuksien ja aseman kannalta? Normaaliasemassa olevien virkamiesten kohdalla irtisanomisiin ryhdytään usein vasta käyttäytymisen toistuessa ja jatkuessa varoituksesta huolimat-

---

hen virkavelvollisuuksien kannalta. Irtisanomiskynnys ylittyy helpommin, mikäli laiminlyönnit ovat jatkuneet pidempään ja asiasta on huomautettu / varoitettu virkamiestä

[352] Asia 119/2004. Tapauksessa ylikonstaapeli X irtisanottiin. Käräjäoikeus tuomitsi X:n törkeästä pahoinpitelystä kahdeksan kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Tuomion mukaan X oli lyönyt silloista vaimoaan Y:tä yhden kerran veitsellä vatsan alueelle. Esitutkinnassa Y oli kertonut X:n pahoinpidelleen häntä useasti ennenkin. X oli myös syyllistynyt ampuma-aserikkomukseen, josta hänelle oli annettu kirjallinen varoitus.

[353] Koskinen & Kulla 2005, s.255, asia 44/2008 ja asia 43/2005

[354] Koskinen & Kulla 2005, s.256 Kokonaisharkinnassa huomioidaan virkamiesten osalta mm: teko (aste, määrä, vahingollisuus, toistuvuus), virkamiehen suhtautuminen tekoon, virkamiehen asema viranomaisessa, teon vaikutus työpaikalla ja yleiselle turvallisuudelle. Lisäksi tulee huomioida virkamiestä koskevat palvelusturvallisuussäännökset

[355] Asia 32/99 Sotilaan useat palvelusrikkomukset ja esimiesaseman väärinkäytökset, Asia 4/99 poliisin rattijuopumus, Asia 96/2000 tulli virkailijoiden alkoholin varastaminen ja Koskinen & Kulla 2005, s.254-255

ta[356]. Sen sijaan erityisessä asemassa olevien kohdalla epäasialliseen käyttäytymiseen voidaan puuttua jopa irtisanomisella jo hyvinkin aikaisessa vaiheessa.[357]

Koskinen näkee, että muun muassa upseereilla ja poliiseilla on korostunut velvoite käyttäytyä asemaansa sopivalla tavalla. Asianmukaista käyttäytymistä tulee edellyttää sekä oman työyhteisön sisällä että suhteessa ulkopuolisiin, kuten muun muassa asiakkaisiin[358].

VirkamL 26 §:ssä on erityiset säädökset tiettyjen johtavassa asemassa olevien virkamiesten irtisanomisesta. Ajatus on että, mikäli 25 §:n mukaiset perusteet eivät riitä, voidaan erityisen merkittävässä tai muuten johtavassa asemassa oleva virkamies irtisanoa muita helpommin *kun siihen on syytä* - perusteella. Irtisanomisen syynä voi olla esimerkiksi tulosvastuullisuus tai viranomaisen erityinen oikeus irrottautua epäsopivaksi katsottavasta virkamiehestä[359].

Virkamiehen irtisanominen on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut viranomaisen tietoon[360]. Kohtuullinen aika on ratkaistava viime kädessä yksittäistapauksittain. Huomiota on kiinnitettävä paitsi irtisanomisperusteiksi otettujen tekojen tapahtumisajankohtaan, myös siihen aikaan, jonka teot ovat olleet tutkinnassa. Kohtuullinen aika on harkittava sen mukaan, kuinka erimielisiä tekojen osapuolet ovat olleet tosiasioista, ja kuinka epäselvät ovat teon olosuhteet. Epäselvissä tapauksissa viranomaisella on ennen irtisanomismenettelyyn ryhtymistä oikeus

---

[356] Koskinen 2006b, s.4. Koskinen vertaa TSL ja VirkamL.n perusteella tapahtuvaa irtisanomista. *”VirkamL 25§:n sanamuodollisista eroista huolimatta TSL:iin, myös virkamiehiä koskevassa oikeuskäytännössä on monissa tilanteissa edellytetty sitä, että työnantaja ennen irtisanomista on huomauttanut virkamiehen käyttäytymisen moitittavuudesta ja että työnantaja on myös yrittänyt välttää irtisanomisen tarjoamalla tarjottavissa olevaa muuta työtä”.*
[357] Koskinen 2006b, s.16
[358] Koskinen 2006b, s.11
[359] Koskinen & Kulla 2005, s265-266
[360] VirkamL 25.3 § ja Asia 55/2003. Tapauksessa luutnantti X oli tuomittu käräjäoikeudessa 28.3.2003 törkeästä palvelusrikoksesta ja vesiliikennejuopumuksesta 60 päivän ehdolliseen vankeusrangaistukseen sekä menettämään ylikonemestarin pätevyyskirjan 4 kuukaudeksi. X oli kutsuttu 3.42003 kuulemistilaisuuteen ja hänet oli irtisanottu 19.6.2003. KHO katsoi, että X:n irtisanominen oli tapahtunut virkamieslain 25 §:n 3 momentissa tarkoitetussa kohtuullisessa ajassa.

odottaa esitutkinnan päättymistä, syyttäjän ratkaisuja asiassa tai mahdollista tuomiota voidakseen harkita kaiken kertyneen aineiston nojalla, onko virkamiehen käyttäytyminen ollut kaikki olosuhteet huomioon ottaen niin moitittavaa, että irtisanomiseen on erityisen painava syy.[361]

5.7 Purkaminen

Virkasuhteen purkaminen päättää virkasuhteen heti. Virkamiehen virkasuhde voidaan purkaa heti VirkamL 33 §:n mukaan, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan. Virkamiestä on kuitenkin kuultava ennen ratkaisun tekemistä[362]. Purkaminen on virkamiehen kannalta ankarampi toimenpide ja sen perusteet ovat tiukemmat kuin irtisanomisessa. VirkamL 34 §:n mukaan purkamisoikeus raukeaa, mikäli purkamisperusteeseen ei vedota kahden kuukauden kuluessa sen ilmenemisestä[363]. Jos purkamista on lykätty asian esitutkinnan tai selvityksen hankkimisen johdosta, tulee purkaminen suorittaa kahden viikon kuluessa niiden päätöksen saamisesta - kuitenkin viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun aihe purkamiseen ilmaantui.[364]

> Koska valtion virkamieslaissa esitutkinnan ja muun asian vaatiman selvityksen merkitys on erikseen todettu vain purkamisen yhteydessä, kyseinen säännös ei sellaisenaan sovellu irtisanomisen yhtey-

---

[361] Koskinen 2006b, s.7 Koskinen tulkitsee KHO 10.8.2004 T 1824 päätöstä, jossa poliisimies K syyllistyi kahdeksaan tekoon usean vuoden aikana. Teot osoittivat hänen käyttäytyvän poliisille sopimattomalla tavalla, eikä hän pystynyt ratkaisemaan ristiriitatilanteita väkivallattomasti. Lukuisat tapaukset ilmentivät K:n taipumusta poliisille sopimattomaan uhkaavaan käyttäytymiseen. K irtisanottiin virkasuhteesta.

[362] VirkamA 43 § ja KHO 2004:1315. Tapauksessa X Kihlakunnan poliisilaitos peruutti nuoremman konstaapelin kenttätyöjakso ja siten määräaikaisen virkasuhteen takautuvasti. Päätöksen perusteena olivat olleet Poliisikoulun kolme eri päätöstä X:n koulutuksen keskeyttämisestä. KHO peruutti tehdyn päätöksen, koska edellytyksiä irtisanoa/purkaa määräaikaisessa virkasuhteessa ollut virkamies, ei ollut arvioitu. Virkamiehelle ei ollut varattu tilaisuutta tulla myöskään kuulluksi virkasuhteen päättämistä koskevassa asiassa.

[363] VirkamL 34.1 § ja Asia 15/2008. Tapauksessa vanhempi konstaapeli A oli anastanut kiinniotetulta henkilöltä 60€

[364] VirkamL 34.2 §. Työsopimuslaissa ei ole säännöstä esitutkinnan taikka muun asian vaatiman selvityksen purkamista pidentävästä vaikutuksesta. Asia 15/2008. Tapauksessa vanhempi konstaapeli A oli anastanut kiinniotetulta henkilöltä 60€. Poliisilaitos ei ollut purkanut virkasuhdetta, vaan oli odottanut oikeuden lainvoimaista tuomiota. Poliisilaitos oli saanut hovioikeuden ratkaisun tiedokseen 14.1.2008 ja oli täten tehnyt purkamispäätöksensä laissa säädetyn kahden viikon määräajan kuluessa selvityksen saamisesta eli tässä tapauksessa hovioikeuden tuomion tiedoksisaannista. Asiassa olisi tullut soveltaa VirkamL 34.2 § määräaikaa, jonka mukaan päätös oli tullut tehdä viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun aihe virkasuhteen purkamiseen oli ilmaantunut. Virkamieslautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen ja kumosi poliisilaitoksen päätöksen.

> dessä edellytetyn kohtuullisen ajan arviointiin. Purkamissäännöksessä työnantajan harkinta sidotaan siinä mainittuihin tapahtumiin. Virkamieslain mukaan työnantaja ei voi purkamisen yhteydessä odottaa tuomion lainvoimaisuutta tms. perustetta. Harkinta on tehtävä esitutkinnan taikka muun hankitun selvityksen perusteella. On selvää, että näillä asioilla on merkitystä myös harkittaessa yksittäistapauksessa irtisanomisen yhteydessä käytettyä kohtuullisen ajan – määritettä. Kyseistä aikaa nämä menettelyt eivät kuitenkaan minkään säännöksen nojalla pidennä.
>
> Esitutkintaa ja muun selvityksen hankkimista koskeva oikeutus suorittaa virkasuhteen purkaminen myöhemmin perustuu siihen, että viranomaisella ei ole asiasta sellaista tietoa, jonka perusteella purku suoritetaan. Jos työnantajalla on tämä tieto, purkamisen määräaika lasketaan pääsäännön mukaisesti siitä, kun asia tuli työnantajan tietoon. Esimerkiksi jos työnantaja on saanut tiedon asianomaisen alkoholinkäytöstä verenalkoholipitoisuuden mittaamisineen, teko on tullut tällöin työnantajan tietoon. Työnantajalle ei ole laissa annettu oikeutta erillisellä oikeudenkäynnillä ensin selvittää sitä, millainen virkamiesoikeudellinen seuraamus asiasta voidaan määrätä, ja vasta tämän jälkeen arvioida asia mahdollisen purkamisen kannalta. Purkaminen tapahtuu aina jossakin määrin työnantajan riskillä. Työnantaja voi sen sijaan selvittää sitä, onko tapauksessa nautittu alkoholia, koska kyseisellä selvittämisellä on merkitystä alkoholin nauttimisen käyttämiselle purkamisperusteena.
>
> Purkamisoikeutta lykkäävän säännöksen soveltaminen edellyttää lisäksi yleisesti sitä, että työnantaja kertoo myös kyseiselle virkamiehelle odottavansa esitutkinnan valmistumista taikka muun selvityksen saamista. Tätä ei suoraan todeta säännöksessä, mutta koska kyse on asian lykkäämisestä, se on yleisten hallinnollisten periaatteiden johdosta kerrottava myös asianomaiselle.[365]

Valtion virka- ja työehtosopimuksen 52 §:n mukaan virkamieheltä, jonka virkasuhde on purettu tai joka on tuomioistuimen päätöksellä pantu viralta, pidätetään koko palkkaus, vaikkei päätös ole lainvoimainen. Jos virkasuhteen purku muutoksenhaun johdosta kumotaan, virkamiehelle maksetaan pidätetty palkkaus. Pidätetty palkkaus maksetaan myös silloin, kun viraltapano muutoksenhaun johdosta kumotaan eikä virkamiestä tuomita mihinkään rangaistukseen siitä teosta, josta häntä syytettiin.[366]

---

[365] Koskinen 2003, s.3-4

[366] Valtion virka- ja työehdot 2007–2010, s.82 ja Asia 58/2002 (KHO:2004:1315) Nuoremman konstaapelin X virkamääräys oli 11.6.2002 peruutettu 18.4.2002 lukien. X oli ollut määräaikaisessa virkasuhteessa poliisilaitoksella 24.9.2001 - 31.3.2002. Korkein hallinto-oikeus kumosi virkamieslautakunnan päätöksen sekä virkasuhteen peruuttamista koskeneen päätöksen, koska X:n virkasuhde oli peruutettu arvioimatta sitä, oliko hänen virkasuhteensa päättämiseen irtisanomalla tai purkamalla ollut oikeus. X:lle ei ollut varattu tilaisuutta erikseen tulla kuulluksi virkasuhteen päättämistä koskevassa asiassa.

5.8 Koeaikapurku

Valtion virkamiestä nimitettäessä voidaan määrätä, että virkasuhde voidaan enintään kuusi kuukautta kestävän koeajan aikana purkaa sekä nimittävän viranomaisen että virkamiehen puolelta[367]. Työnantajan käyttämänä purkuperusteena voivat olla esimerkiksi riittämättömät tiedolliset tai taidolliset valmiudet, oma-aloitteisuuden puute tai heikkoudet yhteistyökyvyssä[368]. Koska virkasuhteen purkaminen koeajalla ei edellytä erityisiä perusteita, virkamiehen kuulemisen tarkoitus on varmistautua siitä, että peruste ei ole VirkamL 11 §:ssa tarkoitettu epäasiallinen tai syrjivä.[369] Koeaikapurku vastaa oikeudelliselta luonteeltaan virkasuhteen purkamista. Tästä syystä siinä on noudatettava samoja menettelytapoja kuin muutenkin virkasuhdetta purettaessa.

5.9 Muut virkarikoksiin liittyvät säädökset ja rangaistukset

Rikoslain 1:4 § mukaan virkamiehen Suomen ulkopuolella tekemiin RL 40 luvussa mainittuun virkarikoksiin ja sotilaiden osalta rikoslain 45 luvussa mainittuihin sotilasrikoksiin sovelletaan Suomen lakia. Jos teko on tehty ulkomailla, tulee teon olla rangaistava tekopaikan lain mukaan. Ulkomailla tehdystä rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa seuraamusta, kuin siitä on säädetty tekomaan laissa. Mikäli tekopaikan laissa ei ole säädetty rangaistusta, sovelletaan tekoon Suomen lakia[370].

Lahjusrikoksia koskee erityinen menettämisseuraamussäännös eli konfiskaatio. RL:n 40:14 mukaan edellä 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla vastaanotettu lahja tai etu tai sen arvo on tuomittava valtiolle menetetyksi rikoksentekijältä tai siltä, jonka puolesta tai hyväksi rikoksentekijä on toiminut.

---

[367] VirkamL 10.1 §

[368] Koskinen & Kulla 2005, s.247 ja Asia 92/2007. Tapauksessa lennosto oli purkanut koulutussihteeri A:n virkasuhteen koeaikana ja pidättänyt hänet välittömästi virantoimituksesta. Virkasuhteen purkamisen perusteena oli ollut A:n yhteistyökyvyn puute. A:lla oli ollut ristiriitatilanteita usean lennoston henkilöstöön kuuluvan henkilön kanssa, ja hänen suhtautumisensa muihin työyhteisön jäseniin oli usein ollut negatiivisesti sävyttynyttä

[369] VirkamL 10.2 § ja 11 §

[370] RL 1:11 § Kaksoisrangaistavuuden vaatimus

Muun omaisuuden menettämisen osalta noudatetaan, mitä säädetään RL 10 luvussa.

Edellä käsiteltyjen rangaistusten lisäksi tulee tutkijan mielestä huomioida myös toissijaiset ”rangaistuksenomaiset” viranomaisen virkamieheen kohdistamat toimenpiteet. Nimittävä viranomainen voi antaa virkamiehelle uuden tehtävämääräyksen tai muuttaa hänen virkansa toimenkuvaa tai tehtävää. Lisäksi virkamiehen virka voidaan muuttaa siviiliviraksi, jolloin hänellä menettää rajavartiomiehen tai poliisin toimivaltuudet. Edellä mainitulla menettelyllä voidaan pyrkiä palauttamaan kansalaisten luottamus viranomaiseen[371]. Sotilaiden osalta oikeuskäytännössä sotilaan siirtäminen siviilivirkaan on kuitenkin oikeuttanut edelleenkin alhaisempaan sotilaiden eläkeikään. Tehtäviin soveltumaton tai luottamuksen menettänyt sotilas voidaan siirtovelvollisuutensa ansiosta siirtää myös uusiin tehtäviin ja uudelle paikkakunnalle, mikäli se on tehtävien asianmukaisen järjestämisen kannalta tarpeellista.[372]

5.10 Kurinpidollisten hallintopäätösten täytäntöönpano ja muutoksenhaku

Hallinnollisessa (kurinpito-) menettelyssä annettavat päätökset eroavat rikosoikeudellisesta vastuusta. Ne voidaan toimeenpanna ilman rikosprosessia, sen osana tai ne voidaan antaa esimerkiksi aiemmin rikoksesta saadun tuomion perusteella[373]. Kurinpidolliset hallintopäätökset käsitellään yleensä viranomaisen sisäisessä menettelyssä, jolloin oikeudenkäynnille

---

[371] SM:n päätös 23.12.2002. SM:n päätöksellä ylikomisario Keijo Suuripäälle annettiin varoitus ja hänen virkanimikkeensä muutettiin siviiliviraksi. S tuomittiin Korkeimmassa oikeudessa lahjusrikkomuksen antamisesta ja Helsingin HO:ssa väärennöksestä. SM:n päätöksen mukaan ylikom S kuului siihen virkamiesryhmään, jolle voitiin asettaa tavanomaista korkeammat käyttäytymisvaatimukset. Irtisanomiseen ei kuitenkaan ollut perusteita kun tehtävä voitiin ratkaista muulla tavoin.

[372] Ylirvja M:n päätösasiakirjat. KSR:n komentaja peruutti Ylirvja M määräyksen toimia rajavartiomiehenä, kun hänet oli tuomittu Rovaniemen hovioikeudessa metsästysrikoksesta ja väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle. Myöhemmin Ylirvja M siirrettiin rajavartioasemalta esikunta-alueelle kiinteistöhuoltotehtäviin.

[373] Ylirvja H:n päätösasiakirjat. Tapauksesta käy hyvin ilmi rikosprosessin rinnalla limittäin kulkeva hallinnollinen prosessi. Rikosprosessissa poliisin, syyttäjän ja oikeuslaitoksen toimenpiteet: 4.12.2006 rikos → Esitutkinta ja väliaikainen ajokielto → 22.1.2007 Kajaanin KO tuomio Hallinnollisessa prosessissa viranomaisen (rajavartiolaitoksen) toimenpiteet:
tieto rikoksesta→ 1.12.2007 virantoimituksesta pidättäminen → päätös 3.4.2007 määräaikainen virkasuhteesta erottaminen.

tyypillinen julkisuus ei toteudu. Lisäksi niiden antaminen on viranomaisen harkinnassa (opportuniteettiperiaate) ja niiden perusteet on yleensä määritelty väljästi.[374]

Virkasuhteen irtisanominen ja purkaminen on tehtävä kirjallisesti. Suullinen virkasuhteen päättäminen (irtisanominen/purkaminen) ei ole pätevä[375]. Yleensä myös muut virkamiesoikeudelliset päätökset on annettava virkamiehelle kirjallisesti ja ne on perusteltava[376]. Ennen kuin virkamies pidätetään virantoimituksesta, irtisanotaan, virkasuhde puretaan tai annetaan varoitus, on hänelle varattava tilaisuus tulla kuulluksi[377]. Työnantajan tulee ilmoittaa virkamiehelle mahdollisuudesta pyytää pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemista ennen päätöksen tekoa[378]. Luottamusmiehille varataan mahdollisuus tulla kuulluksi asianosaisen pyynnöstä, mikäli päätöksessä on kyse irtisanomisesta, virantoimituksesta pidättämisestä tai virkasuhteen purkamisesta[379]. Myös määräaikaisen irtisanomisen osalta tulee virkamiehelle ja hänen pyynnöstään myös luottamushenkilöille varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekoa[380]. Kuuleminen ei ole välttämätöntä, mikäli määräaikainen virantoimituksesta erottaminen[381] tai virantoimituksesta pidättäminen[382] on asian laadun vuoksi saatettava voimaan välittömästi.

Hallintolain 434/2003 kuudennessa luvussa on asian selvittämiseen ja asianosaisen kuulemiseen liittyvät säädökset. Virkamiehen kuulemisessa tulee huomioida HL 34 § ja 36 § kuulemismenettelyyn liittyvät sisältö ja laatuvaatimukset. Virkamiehellä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus an-

---

[374] Koskinen & Kulla 2005, s.221
[375] VirkamL 66.1 §
[376] Koskinen & Kulla 2005, s.220 ja 300 ja HL 7:43-7:45 § Hallintopäätöksen muoto, perusteleminen ja sisältö
[377] VirkamL 66.2 § ja Koskinen & Kulla 2005, s.297. Kuulemisvelvollisuus koskee oikeuskäytännön linjauksen mukaan myös koeaikapurkua, jota ei erikseen mainita VirkamL 66.2 §:ssä.
[378] VirkamA 43.2 §
[379] VirkamL 66.3 § ja VirkamA 43§. Tutkijan huomautus. Mikäli virkamiehelle annetaan varoitus, tulee virkamiehelle antaa mahdollisuus tulla kuulluksi. Virkamiehen luottamusmiehillä ei kuitenkaan ole mahdollisuutta tulla kuulluksi ennen päätöksen tekoa
[380] LRVLH 20a.3 §, PolHalL 15a.3 § ja LPV 48.3 §
[381] LRVLH 20a.3 §, PolHalL 15a.3 § ja LPV 48.3 §
[382] VirkamA 66.1 §

taa selvitys, joka voidaan ottaa huomioon päätöksenteossa. Virkamies voi antaa selvityksen suullisesti tai kirjallisesti. Käytännössä viranomainen järjestää usein erityisen kuulemistilaisuuden, jossa virkamies voi esittää näkemyksensä asiasta kirjattavaksi pöytäkirjaan[383]. Kuulemistilaisuus voidaan tarvittaessa nauhoittaa[384] ja siitä on hyvä laatia muistio, joka toimitetaan asianosaiselle mahdollista vastinetta varten.[385] Virkamies voi käyttää kuulemisessa avustajaa HL 12 §:n mukaisesti[386]. Viranomaisen on annettava virkamiehelle viimeistään kuulemistilaisuudessa kaikki asiaan vaikuttava aineisto, joka ei ole salassapidettävää JulkisuusL.n säädösten nojalla. Mikäli viranomainen kuulemisen jälkeen päättää olla ryhtymättä jatkotoimenpiteisiin, varsinaista valituskelpoista päätöstä ei tehdä, vaan kysymys on vain tosiasiallisesta hallintotoimesta. Tämä lopputulos tulee tiedottaa asianosaiselle ja hyvän hallintotavan mukaista on tehdä ratkaisusta perustelumuistio[387].

Virkamies voi hakea muutosta virkamiesoikeudellisissa asioissa ensisijaisesti tekemällä oikaisuvaatimuksen ja toissijaisesti valittamalla annetusta päätöksestä. Taloudellista lakisääteistä etuutta koskevassa asiassa virkamies voi tehdä oikaisuvaatimuksen viranomaiselle VirkamL 52 §:n perusteella[388]. Aiemmin tässä luvussa käsiteltyihin päätöksiin voi tyytymätön virkamies hakea oikaisua virkamieslautakunnalta tekemällä hallintovalituksen[389]. Oikaisuvaatimus on annettava virkamieslautakunnalle 30 päivän

---

[383] Koskinen & Kulla 2005, s.299

[384] Ullakonoja 2004, s.11. Nauhoittamisesta tulee ilmoittaa ennen kuulemisen aloittamista. Kuultava ei voi evätä oikeutta viranomaisen nauhoittamiseen.

[385] Ullakonoja 2004, s.10

[386] HE 157/2000, s. 112. Avustaja voi olla esimerkiksi luottamusmies, yhdysmies, luottamusvaltuutettu, ammattiliiton asiamies, lakimies tai työtoveri. Laissa ei ole esitetty mitään rajoituksia sille, kuka voi olla avustajana

[387] Ullakonoja 2004, s.10-11

[388] Palvelussuhteen ehdoista sovitaan virkaehto- ja tarkentavissa virkaehtosopimuksissa, joiden tulkinta tulee panna alulle hallinnollisessa oikaisu-, valitus tai riitamenettelyssä. Viimekädessä asia ratkaistaan työtuomioistuimessa.

[389] VirkamL 58 §:n mukaan *Viranomaisen tai virkamieslautakunnan tämän lain nojalla antamaan virkamiestä koskevaan muuhun kuin 46 a, 52, 53, 53 a, 54, 54 a ja 56 §:ssä sekä 57 §:n 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.* Varoitus on säädelty VirkamL 24 §:ssä, joten siihen ei saa hakea muutos, mutta virkamies voi riitauttaa sen virkamieslautakunnassa.

kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.[390] Viranomaisen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus päätökseen, johon saadaan hakea oikaisua[391]. Virkamieslautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutosta voi hakea myös se viranomainen, jonka tekemään päätökseen on haettu oikaisua virkamieslautakunnalta[392]. Virkamieslautakunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden tulee käsitellä edellä mainitut valitusasiat kiireellisinä[393].

Hallintokäyttölain (586/1996) mukaan valituksella tai oikaisuvaatimuksella on päätöstä lykkäävä vaikutus[394]. Päätös virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta ja päätös virkamiehen erottamisesta määräaikaisesti virantoimituksesta tulevat kuitenkin noudatettaviksi niistä tehdyistä oikaisuvaatimuksista tai valituksista huolimatta, jollei virkamieslautakunta tai korkein hallinto-oikeus toisin päätä.[395]

Virkamies voi myös tehdä hallintokantelun valvovalle viranomaiselle (OK, AOA), mikäli katsoo, että viranomainen tai toinen virkamies on menetellyt virheellisesti. Kantelu ei ole muutoksenhakukeino, joten kantelun käsittelevä viranomainen ei voi muuttaa virheellistä päätöstä. Usein virheellisesti toiminut viranomainen korjaa päätöksensä omatoimisesti[396]. Kanteluun annettu päätös ei ole valituskelpoinen.

---

[390] VirkamL 53.2 § ja Koskinen ym.2007, s.91. Varoitusta ei ole mahdollista riitauttaa myöhemmin irtisanomisasian perusteen tutkimisenyhteydessä, jos säädetty 30 päivän määräaika on kulunut umpeen. Ks. VMLTK päätös 27.5.2005 nro 42/2005

[391] VirkamL 53.2 §. Ammattisotilaita, rajavartiomiehiä ja poliisia koskevan määräaikaisen irtisanomisen osalta viranomaisia koskevassa erityislainsäädännössä on viittaus säännön virkamieslain muutoksenhakuun, eli VirkamL:n 53.2 § ja 55.2 §

[392] VirkamL 54 §

[393] VirkamL 55.1 §. Virkamieslautakunnasta on säädetty VirkamA:n 35 §-38 §:ssä.

[394] HLL 31 §

[395] VirkamL 55.2 §

[396] HL 50 § Jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe, viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen.

6 MÄÄRÄAIKAINEN EROTTAMINEN

6.1 Relevanttien säädösten tulkinta ja oikeusvertailu eri viranomaisten välillä

Poliisin hallinnosta annettuun lakiin lisättiin lailla 676/2006 säännökset, joiden nojalla poliisimies voidaan erottaa määräajaksi virantoimituksesta (HaVM 5/2006 vp—HE 4/2006 vp). Samassa yhteydessä muutettiin valtion virkamieslain (750/1994) 53.2 § siten, että valtion virkamieslautakunta käsittelee myös oikaisut, jotka on tehty virkamiehen määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta. Lisäksi muutettiin VirkamL:n 55.2 §:n siten, että päätös virkamiehen erottamisesta määräaikaisesti virantoimituksesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä oikaisuvaatimuksesta tai valituksesta huolimatta, jollei virkamieslautakunta tai korkein hallinto-oikeus toisin päätä. Valtion virkamieslain tekniset muutokset mahdollistavat sen, että rajavartiomiehen ja ammattisotilaan osalta voitiin sisällyttää omaan erityislainsäädäntöön poliisia vastaavat säännökset. Säädösten esitöissä käytettiin pitkälti samoja perusteluja ja itse normit ovat lähestulkoon samanlaiset. Tämä mahdollistaa säädösten tarkastelun momentti kerrallaan ja tällöin myös erot eri viranomaisten välillä ovat helposti yksilöitävissä.

Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on säädelty poliisin osalta Poliisin hallinnosta annetun lain (PolHalL) 15a §:ssä, rajavartiomiehen osalta Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (LRVLH) 20a §:ssä ja ammattisotilaan osalta laissa Puolustusvoimista (PVL) 48 §:ssä. Säädökset ovat liitteessä yksi.

1. momentti

Rajavartiomiehelle, poliisille tai ammattisotilaalle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan määrätä kurinpitorangaistuksena virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Säädös koskee siis vain kyseisissä viroissa toimivia virkamiehiä, ei muita virkamiehiä kyseisissä viranomaisissa. Valtion virkamieslain mukaan virkamiehen yleisiin velvollisuuksiin kuuluu käyttäytyminen asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Poliisille, rajavartiomiehelle ja ammattisotilaalle on kuitenkin haluttu asettaa erityislainsäädännössä vielä vaativampi käyttäytymisvelvoite[397]. Tiukemman virkamiesoikeudellisen kontrollin vastapainoksi ja inhimillisesti kohtuuttomien tilanteiden välttämiseksi[398] irtisanomisaika on rajoitettu enintään kuuden kuukauden määrärajaksi[399]. Kun virkamies erotetaan määräaikaisesti virantoimituksesta, keskeytetään myös palkanmaksu samaksi ajaksi. Palkanmaksun keskeyttäminen vaikuttaa tuntuvasti yksittäisen virkamiehen taloudelliseen tilanteeseen.[400]

Säädöksessä ei eritellä virkavelvollisuuksia, joten kaikkien luvussa kolme käsiteltyjen virkavelvollisuuksien rikkomisten tai laiminlyöntien rangaistuksena voi olla määräaikainen erottaminen virkasuhteesta. Näin ollen myös muiden kuin varsinaisten virkatehtävien vastainen toiminta on sanktioitu. Esimerkiksi virkamiehen ammattitaidon ja kunnon ylläpitämisen laiminlyönti tai sopimaton käyttäytyminen vapaa-ajalla on rangaistavaa ja seuraamuksena voidaan määrätä määräaikainen erottaminen. Sanktion määräämisessä tulee huomata, että määräaikaista erottamista voidaan käyttää vain silloin, kun varoitusta ei pidetä riittävänä seuraamuksena. PVL 48.1 § eroaa ammattisotilaiden osalta siten, että sanamuotoa on täsmennetty koskemaan myös yksittäistä tekoa tai laiminlyöntiä, jonka vakavuus tai toistuvuus voidaan ottaa huomioon seuraamusta määrättäessä. Olennaisuuden tai toistuvuuden vaatimuksesta seuraa, etteivät vähäiset yksittäiset virkavelvollisuuksien rikkomiset tai laiminlyönnit voi johtaa määräaikai-

---

[397] HaVM 5/2006 vp - HE 4/2006 vp, HE 264/2006, s.57

[398] HE 264/2006 vp, s.57. Kohtuuttomuudella tarkoitetaan lain esitöissä lähinnä virkamiehelle aiheutuvia taloudellisia seuraamuksia, joita virkamiehelle aiheutuu määräaikaisesta erottamisesta. Lisäksi irtisanominen nähtiin kohtuuttomaksi keinoksi puuttua virkavelvollisuuksien rikkomiseen tai päihteiden käyttöön, varsinkin tapauksessa jos sotilaan eläkeoikeus olisi täyttymässä lähivuosina. Yhtenä ongelmana on myös nähty viranomaisten sijoittautuminen työmarkkinoille irtisanomisen jälkeen.

[399] Valtion virkamieslaki 755/1986 (kumottu). Aikarajat vastaavat aikaisemmin voimassa olleen valtion virkamieslain virantoimituksesta erottamisen aikarajoja.

[400] HE 4/2006, s.6

seen virantoimituksesta erottamiseen. Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen ei myöskään voi tulla kysymykseen, jos sotilaskurinpitolain mukaista kurinpitorangaistusta voidaan pitää riittävänä seuraamuksena teosta tai laiminlyönnistä[401].

Säädöksessä määräaikainen erottamisen vähimmäisaika on kuukausi ja enimmillään erottaminen voi kestää kuusi kuukautta. Kyseisenä aikana virkamiehen palkanmaksu keskeytetään. Säädös mahdollistaa siten rikosoikeudellisten seuraamusten määrittämisessä kokonaisarvioinnin ja rangaistuksen asteittaisen määrittämisen. Arvioitaessa virkamiehen teon tai laiminlyönnin abstraktia rangaistusarvoa tulee siinä huomioida rikoslain 6 luvussa rangaistussäännösten määrittämisessä huomioitavat asiat[402]. Rangaistusasteikkoa määritettäessä tulee arvioida in concreto niin, että erityisesti yleiset rangaistuksen lieventämis-, kohtuullistamis- ja koventamisperusteet otetaan huomioon. Erityinen huomio tulee kiinnittää sellaisen teon arviointiin, joka ei ole selkeästi rikollista vaan esimerkiksi rikkoo sisäisiä ohjeita ja moraalikäsityksiä, ja on viranomaisen tulkinnan mukaan omiaan vaarantamaan kansalaisten luottamuksen viranomaiseen. Erityisesti tämä korostuu virkamiehen vapaa-ajan toimien rangaistavuuden arvioinnissa[403].

Määräaikaista erottamista voidaan käyttää virkamiesoikeudellisena päärangaistuksena[404], mikäli virkamies laiminlyö tai toimii vastoin virkavelvolli-

---

[401] HE 264/2006 vp, s.57. PVL 7 §:ssä on viittaus SKL:iin.

[402] RL 6:1 § - 8 §, 12 § - 16 §. Poliisissa, rajavartiolaitoksessa tai Puolustusvoimissa ei ole olemassa ohjeistusta siitä miten liukumaan 1kk-6kk voitaisiin soveltaa. Päätökset tehdään käytännössä hallintoyksiköittäin/poliisilaitoksittain. Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen osalta rangaistuskäytäntöä yhtenäistää jonkin verran lausuntomenettely sotilaslakimieheltä, joka pyydetään aina ko tapauksissa.

[403] Puolustusvaliokunnan mietintö 2/2006 vp. Mietinnössä todetaan, ettei määräaikaista virantoimituksesta erottamista ei rajata pelkästään tekoihin, jotka ovat tapahtuneet virkamiehen vapaa-aikana. Poliisin ja rajavartiolaitoksen lain esitöissä käyttämisvelvoitteen ulottaminen myös virkamiehen vapaa-aikaan oli ehkä turhankin korostuneessa asemassa.

[404] Frände 2005, s.354-355. Fräde jakaa eri rangaistusmuodot pää- ja lisärangaistuksiin. Päärangaistukset hän jakaa lisäksi yleisiin ja erityisiin. Yleisiin päärangaistuksiin kuuluvat ehdoton vankeus, yhdyskuntapalvelu, ehdollinen vankeus, sakko, yhteisösakko ja rikesakko. Erityiset päärangaistukset ovat nuorisorangaistus, varoitus ja sotilaiden kurinpitorangaistukset (aresti, kurinpitosakko, poistumisrangaistus ja varoitus). Lisärangaistuksiin kuuluvat viraltapano, oheissakko, yhdyskuntapalvelu oheisseuraamuksena ja sotilasarvon menettäminen. Lisärangaistus edellyttää, että se tuomitaan päärangaistuksen, esimerkiksi sakon tai vankeuden, lisäksi. Fräde tarkoittaa varoituk-

suuksiaan. Määräaikaista erottamista voidaan käyttää myös niin sanottuna lisärangaistuksena, mikä käy selkeästi ilmi lakien esitöistä. Tällöin virkamies on saanut varsinaisen päärangaistuksen rikosprosessissa, minkä jälkeen viranomainen voi virkamiehen aseman ja teon huomioon ottaen määrätä lisärangaistuksena määräaikaisen erottamisen virkatehtävistä. Tällöin viranomainen katsoo, että virkamiehen syyllistyminen rangaistavaan tekoon on omiaan vaarantamaan virkamiehen luottamuksen tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Tässä tapauksessa määräaikainen erottaminen määrätään hallintopäätöksenä[405]. Koska määräaikainen erottaminen on kurinpidollinen rangaistus, tulee siitä tehdä merkintä virkamiehen nimikirjaan[406].

2. momentti

Virantoimituksesta erottamisesta päättää nimittävä viranomainen. Jos nimittävä viranomainen on valtioneuvosto, virantoimituksesta erottamisesta päättää sisäasiainministeriö ja ammattisotilaan osalta puolustusministeriö. PVL 48.2 §:ssa on lisäksi säädetty, että jos nimittävä viranomainen on tasavallan presidentti, virantoimituksesta erottamisesta päättää puolustusministeriö. LRVLH 15a.2 §:stä kyseinen kohta puuttuu. Tulee kuitenkin huomata, että LRVLH 12 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää virkaan Rajavartiolaitoksen päällikön, Rajavartiolaitoksen apulaispäällikön, kenraalin, amiraalin ja kaikki upseerit[407]. Lainsäädännössä lienee tapahtunut tältä osin käytännön virhe kopioitaessa vastaavaa säännöstä rajavartiolakiin poliisilta. Poliisissa kun ylin virkaan nimittävä taho PolHalA 17 §:n mukaan on valtioneuvoston yleisistunto; Rajavartiolaitoksessa se on tasa-

---

sella RL 6:1§:n mukaista varoitusta. RL 6:1.3§:n mukaan virkamiehelle erityisiä rangaistuksia varoitus ja viraltapano. Näin voitaneen samaa analogiaa noudattaen todeta, että virkamiehelle määräaikainen erottaminen varoitusta kovempana rangaistuksena voi toimia myös päärangaistuksena.

[405] Virkamiehelle voidaan antaa varoitus myös VirkamL 24 §:n nojalla. Tämä seuraamus ei ole rangaistus, vaan sitä voidaan luonnehtia hallintopäätökseksi. Ks. Bruun – Mäenpää – Tuori 1998 s. 249–250. HE 204/2006 ja HaVM 33/2006. em valmisteluasiakirjoista ilmenee, että kyse on nimenomaan virkamieslakiin liittyvästä, hallinnollisesta seuraamuksesta eikä sotilasoikeudenhoitoon liittyvästä, sotilaskurinpitolaissa tarkoitetusta kurinpitorangaistuksesta tai –ojennuksesta.

[406] Nimikirjalaki 1010/1989 2 § ja 4.2a §

[407] Presidentti nimittää RVL:n upseerit virkaan sisäasiainministerin esittelystä LRVLH 7.2 §:n säädetyssä menettelyssä.

vallan presidentti. Länsi-Suomen merivartioston tapauksessa upseerin määräaikaisen erottamisessa päätöksen teki sisäasiainministeriö[408]. Pääsääntö kuitenkin on, että nimittävä taho myös irtisanoo, joten päätös asiassa olisi kuulunut presidentille, koska sitä oikeutta ei ole sälytetty sisäasiainministeriölle[409].

Virantoimituksesta erottamisesta päättävän viranomaisen tulee panna virantoimituksesta erottaminen vireille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen saa tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen[410]. Tapauksen tutkinta saattaa kestää huomattavasti pidempäänkin kuin kolme kuukautta[411]. Tällöin viranomaisella voi tulla kyseeseen VirkamL 40 §:n mukainen virkamiehen virantoimituksesta pidättäminen. Virasta pidättämisen aika voitaneen ottaa huomioon määräaikaisen erottamisen liukumaa määritettäessä.

3. momentti

Ennen kuin virkamiehen virantoimituksesta erottamisesta tehdään päätös, on hänelle varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Lisäksi viranomaisen on varattava asianomaiselle pääluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle tilaisuus tulla kuulluksi, jos virkamies sitä pyytää, jollei virantoimituksesta erottamista asian laadun vuoksi ole saatettava voimaan välittömästi. Viranomaisen on ennen päätöksen tekemistä ilmoitettava virkamiehelle mahdollisuudesta pyytää pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemista.[412]

---

[408] LSMV:n päätös. Sisäasiainministeriö on 18.6.2008 erottanut kapteeniluutnantti G:n virantoimituksesta 5 kuukauden määräajaksi. Määräaikaisen erottamisen syynä on hänelle annettu sakkotuomio vartiorikoksesta ja palvelusrikoksesta sekä hänen siihen liittyvä toimintansa. Esitutkinnan ja tähänastisen oikeuskäsittelyn ajan G on ollut virantoimituksesta pidätettynä.

[409] ARVL 33 §. Virkamiehen irtisanomisesta ja virkasuhteen purkamisesta rajavartiolaitoksessa päättää nimittävä viranomainen. VirkamL 27 §:n mukaisessa tuotannollisin ja taloudellisin perustein tapahtuvista irtisanomisista päättää kuitenkin RVL:n päällikkö.

[410] HE 264/2006, s.57-58 ja HavM 5/2006. Hallintovaliokunnan lausunnon johdosta vireillepano aikaa lyhennettiin vuodesta kolmeen kuukauteen.

[411] HaVM 5/2006 vp - HE 4/2006 vp. Valiokunta näki poliisikohdistuvien tutkintojen olevan usein monimutkaisia ja kestävän pitkäänkin. Tällöin kyseisen säännöksen soveltamisessa saattaa ilmetä hankaluuksia, vaikka sitten ilmenisi, että poliisimiehen teko on ollut luonteeltaan sellainen, että määräaikainen erottaminen olisi asianmukaisin seuraamus.

[412] HE 264/2006, s.57–58

4. momentti

Pykälän lopussa on informatiivisuuden vuoksi maininta siitä, että muutoksenhausta päätökseen, joka koskee ammattisotilaan, poliisin tai rajavartiomiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamista, säädetään valtion virkamieslaissa.

6.2 Säädösten esitöiden analyysi

Muutoksen taustalla nähtiin tarve lisätä poliisia koskevaan erityislainsäädäntöön mahdollisuus määräaikaiseen virantoimituksesta erottamiseen, koska sitä ei enää sisältynyt valtion virkamieslakiin[413]. Samassa esityksessä otettiin esille rajavartiolain muutostyö, jossa vastaavaa sääntelyä tultaisiin esittämään rajavartiomiehen osalle. Hallituksen esityksessä (HE 204/2006) eduskunnalle laiksi Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamisesta sisältyy rajavartiomiesten osalta ehdotettu määräaikainen virantoimituksesta erottamismahdollisuus. Vastaava sääntely liitettiin myös Lakiin Puolustusvoimista 11.5.2007/551 sen uudistamisen yhteydessä. Erityislaeista kurinpitorangaistuksia oli aiemmin säädetty kirkkolaissa (1054/1993) ja ojennusrangaistuksen nimellä ortodoksisesta kirkkokunnasta annetussa laissa (521/1969).[414]

Lain valmistelussa korostettiin erityisesti VirkamL 14 §:n mukaista käyttäytymisvelvoitetta ja sen ulottumista myös vapaa-aikaan[415]. Lain esitöissä ei otettu lainkaan kantaa siihen, miten kyseistä säädöstä voitaisiin soveltaa varsinaisten virkavelvollisuuksien laiminlyönneissä. Poliisille sopimattomana käyttäytymisenä katsottiin voitavan pitää kaikkia tekoja, joissa syyllistyttiin rangaistavaan tekoon[416]. Perusteluissa mainittiin esimerkkeinä sopimattomasta käyttäytymisestä niin tieliikennelain rikkominen, veropetos kuin myös toistuva julkisella paikalla tapahtuva juopottelu. Kaikkien edellä mainitut tekojen nähtiin olevan omiaan vaarantamaan kansalaisten luot-

[413] HE 4/2006 vp, s.3
[414] HaVM 33/2006 vp - HE 204/2006 vp, HE 264/2006, s.58 ja HE 204/2006, s.3
[415] HaVM 5/2006 vp - HE 4/2006 vp ja HaVM 5/2006 vp - HE 4/2006 vp
[416] HE 266/2004 vp

tamuksen poliisiin[417]. Rangaistavuuden arvioinnissa tuli perustelujen mukaan ottaa huomioon virkamiehen asema poliisihallinnossa.

Vastaavalla tavalla rajavartiomiehelle ja ammattisotilaalle on asetettu velvoite käyttäytyä virassa ja yksityiselämässä siten, ettei hänen käytöksensä kyseenalaista luottamusta viranomaiselle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.[418] Rajavartiomiehen osalta säätely nähtiin erityisen tarpeelliseksi, olivathan rajavartiolain uudistuksen myötä rajavartiomiehen toimivaltuudet ja poliisitehtävien määrä lisääntyneet huomattavasti[419]. Hallituksen esityksen (HE 6/2005 vp) perustelujen mukaan sopimattomana käyttäytymisenä tulisi rajavartiomiehen kohdalla pitää esimerkiksi hänen syyllistymistään rangaistavaksi säädettyyn tekoon. Rajan ylittämisestä annettujen säännösten tahallista rikkomista sekä metsästys- ja luonnonsuojelurikoksia voitaisiin esityksen mukaan pitää rajavartiomiehelle sopimattomana käyttäytymisenä, koska hän samalla menettäisi uskottavuuttaan valvoa kyseisten säännösten noudattamista. Myös muuta sopimatonta menettelyä tulisi esityksen mukaan voida pitää rajavartiomiehelle sopimattomana käyttäytymisenä[420].

Puolustusvoimien ammattisotilaiden kohdalla lain perusteluissa on irtisanomisen osalta käytetty esimerkkeinä ammattisotilaan syyllistymistä pahoinpitelyrikoksiin, päihteiden toistuviin väärinkäytöksiin tai vähäisiinkin huumausainerikoksiin. Säädösmuutoksen jälkeen moitteettomasti palvellut sotilas voi jatkossa, tapauksesta riippuen, saada rangaistukseksi määräaikaisen erottamisen. Sen sijaan suoranaisesti ammattisotilaiden virkatehtäviin ja toimivaltuuksiin liittyviä esimerkkejä epätoivottavasta käyttämisestä ei poliisin ja rajavartiomiehen tapaan ole kirjattu lain perusteluihin. Ammattisotilaalta edellytettävä käytös on jokseenkin tulkinnanvaraista, eikä lain

---

[417] HE 4/2006 vp, s.6. Valtion tehtävien hoidolta edellytettävä luotettavuus, oikeusvarmuus ja tehokkuus asettavat erityisesti poliisihallinnossa poliisimiehen tehtäviä hoitavien henkilöiden viranhoidolle ja vapaa-ajan käyttäytymiselle erityisvaatimuksia.
[418] HaVM 33/2006 vp - HE 204/2006 vp
[419] HE 204/2006, s.3
[420] HE 204/2006 vp, s.4. Haastattelu Lahtinen. Lahtinen toteaa, että tarkoituksena ei säädöksen valmisteluvaiheessa ollut rajata pois mitään rikkomuksia tai toimintoja. Kaikki toiminta mikä olisi omiaan vaarantamaan luottamuksen virkatehtävien hoitamiseen, tulisi olla myös rangaistavaa.

esitöistä ole helposti johdettavissa määritelmää ei-toivottavalle käytökselle tai toiminnalle[421].

> Ammattisotilaat käyttävät julkista valtaa alaisiinsa nähden ja vastaavat muun muassa asevelvollisuuttaan suorittavien varusmiesten palvelusturvallisuudesta. Johto-, suunnittelu- ja asiantuntijatehtävissä toimivien ammattisotilaiden on omattava sellainen luottamus, jonka sotilaallinen maanpuolustus ja sen järjestelmien käyttö edellyttävät. Siksi ammattisotilaalla virka-asemaan liittyvät velvollisuudet käyttäytyä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla ulottuvat myös vapaa-aikaan. ---Puolustusvoimien tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta on erittäin tärkeää, että ihmiset kokevat puolustusvoimat rehellisenä, luottamusta herättävänä, ehdottoman oikeudenmukaisena ja ihmisiä tasapuolisesti kohtelevana organisaationa. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että ammattisotilaat käyttäytyvät siten, ettei luottamusta näihin perusarvoihin vaaranneta. [422]

Lainsäädännön muutoksella ei ole pyritty saamaan virkamiehiä ankaramman seurausvastuun piiriin tai muuttaa hallintokäytäntöä tiukemmaksi. Uudistusten tavoitteena ei myöskään ole ollut se, että virkamiehelle määrättäisiin rangaistukseksi virkamieslain mukaisen varoituksen sijaan määräaikainen erottaminen[423]. Toisaalta taas tarkoituksena ei ole ollut nostaa määräaikaisen erottamisen kynnystä liian korkealle. Määräaikainen erottaminen ei vaadi erityisen painavaa syytä, joka taas on irtisanomisen edellytyksenä[424]. Pykälä on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteissa, joissa varoitus olisi liian lievä seuraamus, mutta erottaminen kokonaan viranomaisen palveluksesta johtaisi muuten hyvin palvelleen virkamiehen kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen.[425] Tarkoitus on siis ollut saada käyttöön joustavuutta ja uusi virkamiesoikeudellinen keino, väliporras, varoituksen ja irtisanomisen välille[426]. Näin irtisanominen ei ole enää ainoa tapa puuttua

---

[421] Haastattelu. Puolustusvoimien ammattisotilaan toimivaltuudet ovat huomattavasti pienemmät kuin poliisilla ja rajavartiomiehellä. Selkeästi virkatehtävän kannalta haitallisena toimintana haastateltavat näkivät erilaiset ampuma-ase rikokset, asepuvussa päihtyneenä julkisella paikalla esiintyminen tai muu häiritsevä käytös tai teot, joissa on käytetty jollain tavalla PV:n omaisuutta. Sen sijaan esimerkiksi metsästysrikosta ei pidetty läheskään siinä määrin rangaistavana kuin rajavartiomiehelle tai poliisille. Ulkomaantehtävissä rangaistuskynnys tulisi haastateltavien mielestä olla huomattavasti korkeampi ja huomioida operaationalueen toimintaympäristön.
[422] HE 264/2006 vp, s.57
[423] HE 204/2006 vp, s.5
[424] HE 204/2006 vp, s.1 ja 6
[425] HaVM 5/2006 vp - HE 4/2006 vp, PTK 107/2006 vp ja HE 204/2006 vp, s.5. Lain esitöissä tuodaan selkeästi esille, että kynnys muuten nuhteettomasti palvelleen virkamiehen osalta tulee olla korkea.
[426] HE 4/2006, s.6, HE 264/2006, s.57

yksittäiseen tapaukseen muutoin nuhteettomasti toimineen ja käyttäytyneen virkamiehen osalta[427]. Virkamiehen Irtisanominen tulee kysymykseen vain silloin, kun se on aivan välttämätöntä.[428]

> Rajavartiolaitoksessa tulee esille vuosittain muutamia sellaisia tapauksia, joissa mahdollinen irtisanominen perustuisi virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymiseen. Näissä tapauksissa irtisanomiskynnys on käytännössä usein muodostunut kohtuuttoman matalaksi, koska varoituksen antamista ei ole pidetty tarpeeksi ankarana seuraamuksena. Poliisin tavoin esimerkiksi syyllistyminen rattijuopumukseen vapaa-aikana on voinut olla irtisanomisperuste, vaikka ura muuten on ollut moitteeton. Käytännössä Rajavartiolaitoksen palveluksesta on myös erotettu esimerkiksi henkilö, joka oli moottorikelkan avulla tappanut ahman, vaikka hänen virkavelvollisuuksiinsa olisi kuulunut valvoa, ettei sellaista tapahdu.[429]

Lain valmistelun yhteydessä useampi kansanedustaja otti esille, että koska tullilaitoksen yhteistyö Poliisin ja Rajavartiolaitoksen kanssa on niin tiivistä, tulisi vastaava muutos saattaa voimaan koskemaan myös tullin virkamiehiä[430].

6.3 Oikeuskäytännön analyysi ja tulkinta Rajavartiolaitoksessa

Vuonna 2007 Rajavartiolaitoksessa tutkittiin 33 asiaa sotilaskurinpitomenettelyssä. Lisäksi kolmessa tapauksessa sotilaskurinpitolaissa säädetyt edellytykset eivät täyttyneet, koska epäilty oli kiistänyt syyllisyytensä ja syyllisyyskysymys oli esitutkinnan perusteella jäänyt epäselväksi. Kahdeksassa tapauksessa (8) virkamies irtisanottiin kurinpidollisin perustein ja uutta säädöstä, määräaikainen irtisanominen, sovellettiin kaksi kertaa. Vuonna 2008 tutkittiin vastaavasti kuusi (6) asiaa sotilaskurinpitomenettelyssä, joista yhdessä tapauksessa määrättiin määräaikainen erottaminen.[431] Vuonna 2008 ei irtisanottu yhtään henkilöä henkilökohtaisin perus-

---

[427] PTK 107/2006 vp
[428] HaVM 33/2006 vp - HE 204/2006 vp
[429] HE 204/2006 vp, s.4
[430] Täysistunnon pöytäkirja PTK 107/2006 vp
[431] RVL:n laillisuusvalvonta raportti 2007, s.4 ja RVL:n laillisuusvalvonta raportti 2008 s.4 ja SM:n poliisiosaston haastattelut. Poliisiosastolla ei ole tiedossa tarkkaan kuinka paljon ja minkälaisia kurinpidollisia päätöksiä poliisiyksiköissä tehdään. Viimeiset tilastot on laadittu 3/2006. Päätökset tehdään poliisilaitoksilla itsenäisesti tulkitsemalla voimassa olevaa lakia. Poliisilta puuttuu ylemmän tason lausuntomenettely päätösten valmisteluvaiheessa. Haastattelujen mukaan päätöksiin ei myöskään kohdistu jälkikäteistä valvontaa tai tarkastustoimintaa. Laillisuusvalvonnan painopiste on selkeästi esitutkinta- ja pakkokeinopäätöksissä. Laillisuusvalvonnasta vastaavilta

tein. Vuonna 2009 määräaikaista erottamista on sovellettu toistaiseksi kerran.

Yhteensä Rajavartiolaitoksessa on siis sovellettu 15.3.2007 voimaan tullutta, määräaikaisen erottamisen mahdollistavaa säädöstä neljässä tapauksessa (2* 2007, 1 * 2008 ja 1 * 2009)[432]. Liitteessä kaksi on koottuna taulukkoon ne kurinpidolliset tapaukset Rajavartiolaitoksessa, joissa rangaistuksena on ollut määräaikainen erottaminen. Lisäksi taulukon lopussa on tapauksia, joissa määräaikaista erottamista on harkittu rangaistusvaihtoehtona tai se olisi tutkijan mielestä ollut mahdollinen rangaistus. Jälkimmäiset tapaukset mahdollistavat myös Rajavartiolaitoksen oikeuskäytännön tarkastelun, sillä teonkuvaukset ovat hyvin lähellä ensin mainittuja rikkomuksia.

Tapausten vähäisyydestä johtuen niiden perusteella ei voida tehdä tyhjentäviä tulkintoja tai systematisoida säädöksen käyttöä kurinpitorangaistuksena. Tapausten ulkopuolinen tarkastelu yhdessä haastatteluaineiston kanssa mahdollistaa kuitenkin muutamien perusteltujen tulkintojen esittämisen.

Vastaavalla tavalla kuin poliisirikoksiin näyttää rajavartiomiehenkin kurinpitoasioihin monessa tapauksessa liittyvän alkoholin käyttö[433]. Kaikissa tapauksissa määräaikainen erottaminen on toiminut kurinpidollisena lisärangaistuksena, joka on määrätty tehdyn rikoksen johdosta hallinnollisena

---

puuttuu myös virkamiesoikeudellinen kokemus tulkita tehtyjä päätöksiä. Poliisissa määräaikaisia virantoimituksesta erottamisia toteutuu muutamia vuosittain noin 0-5 kappaletta. Tilastoitujen kurinpitomenettelyjen ja tämän hetkisen käsityksen perusteella poliisimiehiä irtisanotaan noin 5-10 vuosittain.

[432] RVL:n laillisuusvalvonta raportti 2007, s.4, RVL:n laillisuusvalvonta raportti 2008 s.4 ja SM:n poliisiosaston haastattelut. Haastateltavilla poliiseilla oli näkemys, että määräaikaista erottamista on käytetty todella harvoin. Osin asia johtuu siitä, että normista ei edelleenkään ole riittävästi tietoa ja sitä ei osata tulkita päätöksen tekijöiden osalta. Yksi syy tapausten vähäisyyteen on myös luotettava virkakunta.

[433] Pauli Mattila 15.11.2004; Poliisirikokset 1998 - 2004 s. 14

päätöksenä[434]. Määräaikaista erottamista ei ole käytetty pelkästään rikoksissa, jotka kuuluvat Rajavartiolaitoksen tehtäväkenttään. Myös muuhun rangaistavaan tekoon syyllistymisen tai sopimattoman menettelyn on katsottu olevan rajavartiomiehelle sopimatonta käyttäytymistä[435].

Päätösten perusteluissa on pyritty esittämään millä tavoin virkamiehen toiminta on ollut omiaan vaarantamaan luottamuksen toimia viranomaisen palveluksessa. Perustelujen sisällöt ovat osin kuitenkin puutteellisia ja ylimalkaisia. Teoissa, joiden valvonta ja esitutkinta kuuluvat Rajavartiolaitoksen tehtäviin, ovat myös päätösten perustelut paremmin laadittuja ja rangaistukset liukuman yläpäästä. Kaikissa tapauksissa päätökset on annettu virkamiehelle tiedoksi kirjallisesti, ja heillä on ollut tosiasialliset mahdollisuudet antaa vastine sekä halutessaan hakea muutosta päätöksiin.

Määräaikaisesta irtisanomisesta on muodostunut selkeä vaihtoehto irtisanomiselle. Kaikissa tapauksissa vaihtoehtoinen rangaistus olisi ollut virkamiehen irtisanominen. Uusi säädös ei sinällään ole laskenut rangaistuskäytäntöä, sillä myös irtisanomisia on toimeenpantu, mikäli painavat perusteet siihen ovat olleet olemassa.

Tarkastelussa käy myös ilmi, että hallintoyksiköissä on tehty arveluttavia hallintopäätöksiä. Kahdessa tapauksessa virkamiehet ovat jatkaneet käytännössä rajavartiomiehen tehtävissä koko rikosprosessin ajan ja vielä lainvoimaisen tuomion jälkeenkin. Asia on sikäli huolestuttava, että virkamiehet ovat tosiasiassa tehneet samoja virkatehtäviä ilman toimivaltuuksia ja voimakäyttövälineitä. Myös virkamiehen virasta pidättämistä koskevissa päätöksissä on havaittavissa selviä puutteita. Virkamiehen oikeusturva ja suhteellisuusperiaate huomioon ottaen tulisi ensisijaisesti käyttää määräaikaista virkasuhteesta pidättämistä. Lisäksi esitutkinnan lopettamisen tai

---

[434] Asia 35/2008. Vastaavalla tavalla on menetelty poliisissa. Tapauksessa vanhempi konstaapeli A erotettiin virantoimituksesta kahden kuukauden määräajaksi. Käräjäoikeus oli tuominnut A:n neljästä eri pahoinpitelystä sakkoihin. Pahoinpitelyt olivat kohdistuneet A:n entiseen avopuolisoon. Vaikka A:n poliisin ura oli aiemmin ollut moitteeton ja pahoinpitelyteot olivat tapahtuneet hänen vapaa-ajallaan, piti virkamieslautakunta rangaistusta teoista sangen lievänä ja perusteltuna.
[435] Haastattelu Lahtinen ja HE 204/2006 vp, s.4

lainvoimaisen tuomion tulisi myös lopettaa virantoimituksesta pidättäminen[436].

Kaakkois-Suomen rajavartiostossa ylirajavartija M:n päätöksessä tehty kokonaisharkinta osoittaa virkamiehen kannalta todellakin kohtuullistettua harkintaa[437]. Virkamieheen aikaisemmin kohdistuneet kurinpitopäätökset ja syyllistyminen useisiin rikkomuksiin olisivat tutkijan mukaan mahdollistaneet myös määräaikaisen erottamisen tai jopa virkamiehen irtisanomisen.

Tapauksista käy myös ilmi, etteivät hallintoyksiköiden päätökset kaikilta osiltaan noudat yhtenäistä linjaa. Toisessa hallintoyksikössä rattijuopumuksen katsotaan vaarantavan tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja luottamuksen Rajavartiolaitokseen[438], kun taas toisessa hallintoyksikössä näin ei ole. Hallintoyksiköiden päätösten yhtenäistäminen on pitkälti Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston lausunnon varassa, sillä mitään seuraamussuosituksia ei ole olemassa. Asioita ei myöskään käsitellä henkilöstöalan neuvottelupäivillä[439].

---

[436] Koskinen & Kulla 2005, s.233. Ylirvja H:n päätösasiakirjat ja Ylirajavartija M:n päätösasiakirjat. Ylirvja H oli virasta pidätettynä yli kaksi kuukautta vielä käräjäoikeuden antaman tuomion jälkeen, kun päätöstä virkamiehen irtisanomisesta tai määräaikaisesta erottamisesta valmisteltiin ja harkittiin. Ylirvja M:n virasta pidättäminen kesti melkein 7 kuukautta. Katso myös luku 5.5

[437] Ylirvja M:n päätösasiakirjat. Virkamiehen pitkä virasta pidättämisen aika (7kk) sekä eläkeiän läheisyys olivat tärkeimmät perusteet, jonka perusteella henkilölle määrättiin varoitus.

[438] Ylirvja H:n päätösasiakirjat

[439] Haastattelut. Haastatteluissa tuotiin esille, että kurinpitoasioista vastaavat henkilöt näkisivät tarpeelliseksi yhtenäistää rangaistusmenettelyä. Ratkaisuna tähän olisi hallintorajat ylittävä ja kaikille viranomaisille yhteinen seuraamussuositus.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Virkamiesoikeus

Sotilaiden oikeudenhoito poikkeaa edelleen monilta osin yleisistä virkamiehen oikeudenhoitomenettelyistä. Eroavuuksia on perusteltu sotilaallisilla erityisnäkökohdilla, joista keskeisimmäksi on mainittu kurinalaisuus Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Rauhan aikana Rajavartiolaitoksen virkamiehen tehtävät ja toimenkuva ovat kuitenkin sotilaallisesta johtamisjärjestelmästä huolimatta huomattavasti lähempänä poliisia kuin ammattisotilasta. Siksi Rajavartiolaitoksessa tulisi tarkastella kriittisesti sotilaskurinpitomenettelyn soveltuvuutta virkamiesoikeudellisten seuraamusten käsittelyyn.

Puolustusvoimissa sotilaiden oikeudenhoito on järjestetty pitkälti kattavien määräysten ja ohjeiden varaan. Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa sotilaskurinpitoa leimaa kuitenkin blancorangaistusten vaara, sillä kaikkea ei-toivottavaa käyttäytymistä ei ole yksiselitteisesti kirjattu rangaistavaksi. Lisäksi tuhannet yksittäiset määräykset eri pysyväisasiakirjoissa ja määräyksen omaisissa ohjeissa asettavat virkamiehen velvollisuuksien noudattamiselle melkoisen haasteen. Puolustusvoimat on myös ennen kaikkea rauhan ajan koulutusorganisaatio ja sillä ei ole laajaa tutkinnallista organisaatiota, jolla olisi tehtävään juridinen tutki-ja/tutkinnanjohtajakoulutus sekä toimivalta esitutkinta- ja pakkokeinoasioiden hoitamiseen. Sama ongelma tosin koskettaa myös Rajavartiolaitoksen kurinpitoesimiehiä ja henkilöstöhallinnon tutkinnoista vastaavia henkilöistä, joilla ei myöskään ole juridista koulutusta. Ongelmaksi oikeudenhoidolle muodostuu usein virkamiesoikeudellisen ja rikosoikeudellisen virkavastuun erottaminen toisistaan. Ammattisotilaiden osalta käynnistettävässä esitutkinnassa asia tutkitaan yleensä aina ensin sotilaskurinpitomenettelyssä, vaikka kyse olisikin virkamiesoikeudellisesta rikkeestä ja siten sen

rangaistavuus perustuu sotilaskurinpitolain sijaan virkamieslakiin ja rikoslakiin.

Rajavartiolaitos on esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen, jolla on rikostutkintoihin erikseen koulutettu henkilöstö sekä organisaatio. Edellä mainittu ammattihenkilöstö ei kuitenkaan tutki oman henkilökunnan tekemiä rikoksia, vaan se tehtävä on sälytetty henkilöstöhallinnon tehtävissä palveleville henkilöille. Tapausten lukumäärän ja virkamiesten oikeusturvan huomioiden edellä mainittua menettelyä ei voida tutkijan mielestä pitää perusteltuna. Sotilasoikeudenhoito on järjestetty lähes identtisesti Puolustusvoimien kanssa. Leimaa antava piirre on kuitenkin se, että Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston resurssit ovat sitoutuneet täysin muiden kuin oman henkilökunnan rikosasioiden ohjeistamiseen. Tästä syystä sotilasoikeudenhoidon määräykset ja ohjeet ovat selkeästi puutteellisemmat kuin Puolustusvoimissa.

Huomioiden Rajavartiolaitoksen tehtäväkentän ja toimivaltuudet tulisi kurinpitoon ja virkamiehen tutkintaan liittyviin toimintamalleihin ottaa ennemmin oppia Poliisista kuin Puolustusvoimista. Poliisirikostutkintojen järjestelyistä tulisi ottaa mallia ainakin tehtävään erikoistuneiden tutkijoiden ja syyttäjien käytössä, vaikka tutkintamalli säilyisi sotilaskurinpidollisena. Nykyinen toteutus virkarikosten tutkinnassa asettaa rajavartiomiehen väistämättä huonompaan asemaan kun poliisin, vaikka tutkittavana olevat asiat voivat olla hyvinkin lähellä toisiaan.

Poliisirikosten tutkinta toteutetaan erilaisella työnjaolla kuin muiden rikosten esitutkinnat. Poliisirikoksen tutkintaa johtaa syyttäjä, joka ei ole osa poliisiorganisaatiota. Näin tutkintaan pyritään saamaan puolueettomuutta myös julkisuuden silmissä. Poliisirikosten tutkinta on ohjeistettu erittäin selkeästi. Poliisirikosten tutkintajärjestelmän kehittämiseksi poliisissa on hyödynnetty tutkimustoimintaa sekä laadittu kattava selonteko aiheesta. Uusina kehittämistarpeina virkarikosten osalta nähtiin tarve tehostaa poliisihallituksen laillisuusvalvontaa ja kurinpitopäätöksien seurantaa.

Edellä mainittu poliisirikosten selvitystyöryhmä hylkäsi omassa selvitystyössään erillisen tutkintaelimen perustamisen. Tutkijan mielestä avarakatseisempi ajattelu ja eri viranomaisten rajat ylittävä yhteistyö olisi voinut olla yksi vaihtoehto lisää. Suomeen olisi voitu perustaa erillinen tutkintaorganisaatio, joka olisi vastannut valtakunnallisesti sisäisen turvallisuuden viranomaisten syylliseksi epäiltyjen rikosten tutkinnasta. Vielä laajempi näkemys olisi mahdollistanut myös Puolustusvoimien palvelusrikosten tutkintojen siirtämisen kyseiselle organisaatiolle. Virkarikoksiin erikoistuneiden tutkijoiden myötä tapausten tutkinnan taso, tehokkuus ja oikeusvarmuus olisivat paremmin turvattuna.

Määräaikainen erottaminen virkasuhteesta

Virkamiehen määräaikainen erottaminen on seuraamuksena varsin nuori säädös. Nähtävissä onkin, ettei sitä ole osattu hyödyntää täysimääräisesti. Määräaikainen erottaminen on kurinpitorangaistus, joka voidaan määrätä virkamiehelle joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, tai syyllistyy muuhun virkatehtävien vastaiseen tekoon. Virkamies voi syyllistyä edellä mainittuun tekoon virkatehtävissä tai vapaa-ajalla. Määräaikainen erottaminen sijoittuu rangaistusasteikossa varoituksen ja irtisanomisen väliin. Määrä-ajaksi erottaminen on mahdollista silloin, jos varoitusta ei voida pitää riittävänä seuraamuksena. Erityisen painavia perusteita, joita vaaditaan virkamiehen irtisanomiseen, ei edellytetä määräaikaisessa erottamisessa.

Uuden säädöksen myötä irtisanomisten määrä on vähentynyt Rajavartiolaitoksessa, sillä aiemman nuhteettoman palveluksen omaavaa virkamiestä ei ole tarvinnut irtisanoa vähäisten rikkomusten johdosta. Uuden säännöksen ei voida kuitenkaan katsoa nostaneen ennakko-odotuksista huolimatta irtisanomisen edellytyksiä. Vaikka säädös ei ole tarkoitettu yksinomaan rangaistukseksi virkamiehen käyttäytymisvelvoitteen rikkomisesta, on siitä kuitenkin muodostunut sellainen. Määräaikaista erottamista on

käytetty ainoastaan kurinpidollisena lisärangaistuksena, joka on määrätty virkamiehelle hallinnollisella päätöksellä yleensä rikostuomion jälkeen. Säädös mahdollistaa myös puuttumisen ennen kaikkea varsinaisten virkatehtävien laiminlyönteihin.

Virkamiehen määräaikaisen erottamisen säädös olisi tutkijan näkemyksen mukaan luonnollista poistaa eri viranomaisten erityislainsäädännöstä ja liittää suoraan virkamieslakiin. Ovathan säädökset poliisin, rajavartiomiehen ja ammattisotilaan osalta lähes identtiset. Tällä menettelyllä selkeytettäisiin virkamiesoikeudellisen vastuun ja rangaistavuuden hahmottamista. Säädös olisi perusteltua ulottaa koskemaan myös muita virkamiehiä, jotka palvelevat kyseisissä viranomaisissa. Tekeväthän siviilivirkamiehet usein samanarvoisia virkatehtäviä, kuin nyt erityisen käyttäytymisvelvoitteen piiriin kuuluvat virkamiehet. Rajavartiolaitoksessa LRVLH:sta 15a § tulee korjata vastaamaan Puolustusvoimien säädöstä siten, että tasavallan presidentin ollessa nimittävänä tahona päättää virantoimituksesta erottamisesta sisäasiainministeriö.

Joissain tapauksissa tutkimuksen kohteena oleva virkamiesryhmä alistuu virkamiesoikeudessa blankkorangaistusuhan alle, mitä voidaan pitää laillisuusperiaatteen vastaisena. Edes lakia tuntevan virkamiehen on vaikea hahmottaa kaikkea rangaistavaa toimintaa. Blankkorangaistustekniikassa rikoksen tunnusmerkistö ja rangaistussäännös erotetaan toisistaan, jolloin on sovellettava vähintään kahta eri säännöstä. Rangaistussäännös on sijoitettu rikoslakiin tai viranomaisen omaan kurinpito-ohjeeseen, mutta rikoksen teonkuvaus voi olla hyvinkin epämääräisessä virkamiehen toimintaa ohjaavissa rajoittamattomassa normijoukossa: hallinnollisessa määräyksessä, säädöksissä tai jopa ammattietiikassa. Virkamiehen virkavelvollisuuksien rikkomiseen liittyvä virantoimittamisvelvollisuus on siten täsmentymätön ja tulkinnanvarainen. Määräaikaiselle erottamiselle säädösperustan ja todellisen vaikutuksen antavat lainsäädännölle toissijaiset, ei edes oikeuslähteiksi luokiteltavat lähteet kuten moraalikäsitykset, viranomaise-

tiikka, sisäiset ohjeet ja määräykset. Erityisesti tämä korostuu silloin, kun arvioidaan virkamiehen vapaa-aikana tapahtunutta toimintaa.

Lainsäädäntöteknisesti palvelusrikossäännösten lavea kirjoittamistapa on perusteltu. Ohjesääntöjä ja määräyksiä kirjoitettaessa tulisi kuitenkin huolehtia, että niistä käy selkeästi ilmi määräysten rikkomisen rangaistavuus. Lain esitöiden ja säädösten perusteella ei voida systematisoida virkamieheltä edellytettävää käytöstä yksiselitteisesti. Tämä harkinta tehdään kurinpitopäätöksistä vastaavien esimiesten toimesta tapauskohtaisesti. Oikeuskäytäntöä yhtenäistää jonkin verran Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa ylemmän organisaation laillisuusvalvonta ja lausuntomenettely kurinpitopäätöksiin. Tutkimushaastatteluissa kävi selkeästi ilmi, että käytäntö ja tapaukset osoittavat kuitenkin tarvetta yhtenäistää ohjeistusta sekä tehostaa valvontaa.

Tutkimuksen tavoitteet ja tulokset

Tutkimuksen tavoitteena oli arvioida, mikä on eri viranomaisilla määräaikaista erottamista koskevan säädöksen tulkinta. Tältä osin tutkimuskysymykseen ei saatu vastausta. Syynä tähän olivat Poliisin ja Puolustusvoimien kurinpitopäätösten puuttuminen. Muilta osin voidaan katsoa, että asetettuihin tutkimuskysymyksiin on saatu vastaus ja siten ainakin tutkija on tulokseen tyytyväinen.

Tutkimuksen edetessä tutkijalle kävi ilmi, kuinka vähän itse virkamiehet tietävät virkamiesoikeudesta, oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Joiltain osin tämä valitettavasti koskee myös henkilöstöhallinnon parissa työskenteleviä henkilöitä. Siksi tutkija toivoisikin, että viranomaisten kaikki tutkimustoiminta ei keskittyisi pelkästään kovaan operatiiviseen toimintaan, vaan tutkimustarpeita nähtäisiin myös esimerkiksi virka- ja palvelussuhteeseen liittyvissä kysymyksissä.

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis. 1997. Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. In:Häyhä Juha.(toim.) Minun metodini. – Porvoo. Werner Söderström lakitieto. ISBN 951-670-004-7. Sivut 35-56. *(Aarnio 1997)*

Aarnio, Aulis. 1978. Mitä on lainoppi? Helsinki. Tammi. *(Aarnio 1978)*

Frände, Dan. 2005. Yleinen rikosoikeus. Suomentanut Markus Wahlberg. Helsinki. Edita Publishing Oy. ISBN: 951-37-4314-4 (*Frände 2005)*

Hautamäki, Veli-Pekka. 2004. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki. Edita Prima Oy. ISBN: 951-37-4271-7 (*Hautamäki 2004)*

Helminen, Klaus – Lehtola, Kari – Virolainen, Pertti. 2006. Esitutkinta ja pakkokeinot. 3. painos. Helsinki. Talentum. ISBN: 9789521408687 (*Helminen ym. 2006*)

Hirsijärvi, Sirkka – Remus, Pirkko – Salavaara, Paula. 2003. Tutki ja kirjoita. 6.-9. painos. Helsinki. Kustannusosakeyhtiö Tammi. ISBN 951-26-4618-8. (*Hirsijärvi ym. 2003*)

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo. 2001. Kirjoitetaan juridiikkaa. Saarijärvi. Gummerus Kirjapaino Oy. ISBN 952-14-0416-7. (*Husa ym. 2001)*

Husa, Jaakko - Teuvo Pohjolainen. 2002. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum. ISBN:978-952-14-1340-7 (*Husa&Pohjolainen 2002*)

Häyhä, Juha (toim.). 1997. Minun metodini. Porvoo. Werner Söderström lakitieto Oy. ISBN 951-670-004-7. *(Häyhä 1997)*

Kaisto, Janne. 2005. Lainoppi ja oikeusteoria. Oikeusteorian perusteista aineellisen varallisuusoikeuden näkökulmasta. Helsinki. Edita Publishing Oy. ISBN: 951-37-4394-2. (*Kaisto 2005*)

Kekkonen, Jukka. 1997. Oikeudellisen muutoksen tutkimisesta. In:Häyhä Juha.(toim.) Minun metodini. – Porvoo. Werner Söderström lakitieto. ISBN 951-670-004-7. Sivut 131-150. *(Kekkonen 1997)*

Kiiski, K. I., 2006. Suomalaisen sotilasoikeudenhoidon oikeudellinen profiili. Lakimies 2/2006, s. 166–190. (*Kiiski 2006)*

Kiiski, K. I., 2007. Sotilastuomari vallanjako-opin tähtäimessä. Defensor Legis N:o 2/2007. i.p. Edita Publishing Oy. (*Kiiski 2007)*

Klami, Hannu Tapani. 1997. Päätösteoria juridisen argumentaation punninnassa. In:Häyhä Juha.(toim.) Minun metodini. – Porvoo. Werner Söderström lakitieto. ISBN 951-670-004-7. Sivut 151-172. *(Klami 1997)*

Koskinen, Seppo. 2002. Työsopimuksen päättäminen uudessa oikeuskäytännössä 3, KKO:n ja TT:n oikeuskäytäntö sekä KHO:n virkasuhdepäätöksiä vuosilta 1999–2002. Rovaniemi. ISBN: 9789519679433 *(Koskinen 2002)*

Koskinen, Seppo. 2003. Kohtuullinen aika irtisanoa. Defensor Legis N:o 5/2003. i.p. Edita Publishing Oy. (*Koskinen 2003)*

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki. 2005. Virkamiesoikeuden perusteet. 4.uudistettu painos. Jyväskylä. Gummerus Kirjapaino Oy. ISBN 952-14-0883-9. (*Koskinen&Kulla 2005)*

Koskinen, Seppo. 2006. Oikeustapauskommentti. KHO 22.5.1995, 3318–3320/4/94, n:ot 2282–2284 Viran lakkauttaminen. Virkasuhteen irtisanominen. Virkamiehen uudelleensijoittaminen. Lakimies 1/1996, s. 112. (*Koskinen 2006a)*

Koskinen, Seppo. 2006. Virkamiehen irtisanomisesta henkilökohtaisella perusteella. Defensor Legis 26.4.2006 . i.p. Edita Publishing Oy. (*Koskinen 2006b)*

Koskinen, Seppo – Kilpeläinen, Maija – Laakso, Elina. Päihteet. Tupakka, alkoholi ja huumeet palvelussuhteen ongelmina. 2007. Helsinki. Edita Publishing Oy. ISBN 978-951-37-4832-6. (*Koskinen ym.2007)*

Laitinen, Ahti. 2004. Suomalainen poliisi ja korruptio. Oikeus 1/2004, s. 80–87. (*Laitinen 2004)*

Mattila, E.S - Jussila, Anne – Kaltio, Outi. 2004. Oikeuselämän lyhennesanakirja. Talentum. Helsinki. ISBN:952-14-0805-7 (Mattila ym 2004)

Muukkonen, Matti. 2008. Oikeudesta kuulua yhdistykseen. Oikeus 3/2008, s. 322–344. *(Muukkonen 2008)*

Rissanen, Kirsti. 1998. Virkamiesvastuun ja etiikan haasteet. Lakimies N:o 1/1998. i.p. Edita Publishing Oy. (*Rissanen 1998)*

Sutela, Marja - Määttä, Tapio - Myrsky, Matti. 2003. Ohjeita oikeustieteellisen tutkielman laatimiseen. Joensuu. Joensuun yliopisto. ISBN 952-458-496-4. (*Sutela ym. 2003)*

Timonen, Pekka. 1998. Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsinki. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. ISBN 951-45-8276-4. *(Timonen 1998)*

Tuure, Harri. 1998. Suomen sotilasrikoslainsäädännön kehityksestä. Lakimies 4/1998, s. 568–589. (*Tuure 1998)*

Ullakonoja, Vesa. 2004. Kuuleminen työ- ja virkasuhdetta päätettäessä. Defensor Legis 19.11.2004,. i.p. Edita Publishing Oy. (*Ullakonoja 2004)*

VIRALLISLÄHTEET

Säädökset

Asetus aina määräajaksi täytettävistä viroista 30.11.1994/1060

Asetus poliisin hallinnosta 15.3.1996/158

Asetus poliisin tehtävien suorittamisesta Puolustusvoimissa 1.12.1995/1344

Asetus Puolustusvoimien sotilaspuvuista ja virkapuvuista 14.2.1997/136

Asetus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta 23.12.1987/1183

Hallintolaki 6.6.2003/434

Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586

Laki ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista 25.2.2000/189

Laki Puolustusvoimista 11.5.2007/551

Laki poliisin hallinnosta 14.2.1992/110

Laki poliisikoulutuksesta 4.2.2005/68

Laki Rajavartiolaitoksesta 15.7.2005/578

Laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta 15.7.2005/577

Laki terveydenhuollon järjestämisestä Puolustusvoimissa 20.3.1987/322

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621

Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 1.7.1988/651

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä 13.8.2004/759

Nimikirjalaki 24.11.1989/1010

Puolustusministeriön asetus oleskelu- ja vierailuluvista, kieltotauluista, vartio- ja päivystystehtävää suorittavan virkamiehen koulutuksesta sekä ammattisotilaan perustaidoista ja kunnosta 14.12.2007/1253

Rikoslaki 19.12.1889/39

Sisäasiainministeriön asetus poliisin virkapuvusta 30.8.2002/767

Sisäasiainministeriön asetus Rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja rajavartiomiehen tunnuksesta 25.8.2005/654

Sotilaskurinpitoasetus 16.12.1983/969

Sotilaskurinpitolaki 25.3.1983/331

Sotilasoikeudenkäyntilaki 25.3.1983/326

Tasavallan presidentin asetus Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista 19.8.2005/637

Tasavallan presidentin asetus sotilas- ja palvelusarvoista sekä Puolustusvoimien tunnuskuvasta 28.12.2007/1490

Työsopimuslaki 26.1.2001/55

Työturvallisuuslaki 23.8.2002/738

Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412

Valtion virkamiesasetus 14.11.1994/971

Valtion virkaehtosopimuslaki 6.11.1970/664

Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750

Valtioneuvoston asetus Puolustusvoimista 20.12.2007/1319

Valtioneuvoston asetus Rajavartiolaitoksesta 25.8.2005/651

Valtioneuvoston asetus poliisikoulutuksesta 12.5.2005/283

Säädösten valmistelutyö

HaVM 4/2001 vp - HE 20/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta

Eduskunnan yleisistunto 25.10.2006. Valtiopäivä asiakirja 107.HE 204/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamisesta. (PTK 107/2006 vp)

HE 57/1994. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 58/1988 vp. Hallituksen esitys virkarikoslainsäädännön uudistamisesta

HaVL 2/2002 vp — HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta (*HaVL 2/2002 vp*)

HE 44/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

HE 266/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 6/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Rajavartiolaitosta ja rajavyöhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

HE 4/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta

HaVM 33/2006 vp - HE 204/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamisesta

HE 204/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamisesta

HE 264/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

LaVM 5/2000 vp - HE 17/1999 vp. Hallituksen esitys laiksi rikoslain 2 luvun 14 a §:n ja 45 luvun muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PuVM 2/2006 vp - HE 264/2006 vp. Hallituksen esitys puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

<u>Lainkäyttö ja lainvalvontaratkaisut</u>

KKO 1984:II-127. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://www.edilex.fi/oikeuskaytanto/kko/ennakkoratkaisut/19840127t/FirefoxHTML%5CShell%5COpen%5CCommand>

KKO 1987:27. Edilex. Saatavilla www-muodossa

<URL:http://www.edilex.fi/oikeuskaytanto/kko/ennakkoratkaisut/19870027?search=oikeuskaytanto>

KKO 1989:140. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://edilex.fi/oikeuskaytanto/kko/ennakkoratkaisut/19890140?search=all>

KKO 1990:136. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://edilex.fi/oikeuskaytanto/kko/ennakkoratkaisut/19900136?search=all>

KKO 1993:50. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://edilex.fi/oikeuskaytanto/kko/ennakkoratkaisut/19930050?search=all>

KKO 2000:112. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://www.edilex.fi/oikeuskaytanto/kko/ennakkoratkaisut/20000112?search=all>

KKO 2004:132. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://www.edilex.fi/oikeuskaytanto/kko/ennakkoratkaisut/20040132?search=all>

KKO 2006:24. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://www.edilex.fi/oikeuskaytanto/kko/ennakkoratkaisut/20060024?search=all>

KKO 2006:37. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://www.edilex.fi/oikeuskaytanto/kko/ennakkoratkaisut/20060037?search=all>

KKO 2008:42. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://edilex.fi/oikeuskaytanto/kko/ennakkoratkaisut/20080042?search=all>

KHO 1983:A-II-22. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://www.edilex.fi/oikeuskaytanto/kho/vuosikirjat/198304864?search=all>

KHO 1987:A-15. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://www.edilex.fi/oikeuskaytanto/kho/vuosikirjat/198703961?search=all>

KHO 1989:A-15. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/1989/198901410?search[type]=pika&search[pika]=virkamiesFirefoxHTML\Shell\Open\Command>

KHO 1990:3219. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/muut/1990/199003219?search[type]=pika&search[pika]=virkamiesFirefoxHTML\Shell\Open\Command>

KHO 1990:3250. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/muut/1990/199003250?search[type]=pika&search[pika]=virkamies>

KHO 1990:A-15. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://www.edilex.fi/oikeuskaytanto/kho/vuosikirjat/199003791?search=all>

KHO 1997:114. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/1997/199702732?search[type]=pika&search[pika]=virkamies>

KHO 1990:A-14. Edilex. Saatavilla www-muodossa

<URL:http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/1990/199003611?search[type]=pika&search[pika]=virkamiesFirefoxHTML\Shell\Open\Command>

KHO 1997:128. Edilex. Saatavilla www-muodossa
<URL:http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/1997/199702902?search[type]=pika&search[pika]=virkamiesFirefoxHTML\Shell\Open\Command>

KHO 2000:2311. VM. Saatavilla www-muodossa.
<URL:http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/04_muut_henkilostohallinnon_asiakirjat/7278/name.jsp>

KHO 2000:2315. VM. Saatavilla www-muodossa.
<URL:http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/04_muut_henkilostohallinnon_asiakirjat/7278/name.jsp>

KHO 2000:2316. VM. Saatavilla www-muodossa.
<URL:http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/04_muut_henkilostohallinnon_asiakirjat/7278/name.jsp>

KHO 2001:1727. Edilex. Saatavilla www-muodossa.
<URL:http://www.edilex.fi/lakikirjasto/1509.pdf>

KHO 2003:1992 . Edilex. Saatavilla www-muodossa.
<URL:http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/2002/91893/name.jsp>

KKO 2004:75. Edilex. Saatavilla www-muodossa.
<URL:http://www.edilex.fi/oikeuskaytanto/kko/ennakkoratkaisut/20040075?search=all>

KHO 2004:1315. Edilex. Saatavilla www-muodossa.
<URL:http://www.edilex.fi/oikeuskaytanto/kho/muut/200401315?search=all>

KHO 2005:3144. Edilex. Saatavilla www-muodossa.
<URL:http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/muut/2005/200503144?search[type]=pika&search[pika]=virkamies>

Itä-Suomen HO 1428/8.12.2005. Edilex. Saatavilla www-muodossa.
<URL:http://www.edilex.fi/oikeuskaytanto/ho/i-sho20051428/?search=all>

Kuopion HAO 09/0060/2/30.1.2009. Edilex. Saatavilla www-muodossa.
<URL:http://www.edilex.fi/oikeuskaytanto/hao/kuopion_hao20090060?search=all>

Kuopion käräjäoikeuden tuomio R08/1915/3.3.2009. Virkavelvollisuuden rikkominen.

<u>Virkamieslautakunnan ja oikeuskanslerin päätökset</u>

Asia 4/99: Irtisanominen yksilöperusteella. Saatavilla www-muodossa
<URL: http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/2000/52635/name.jsp>. 22.1.2009

Asia 32/99 (KHO:2000:1791): Irtisanomista ja virantoimituksesta pidättä-

mistä koskeva oikaisuvaatimus. Saatavilla www-muodossa <URL: http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/1999/55661/name.jsp>. 22.1.2009

Asia 96/2000: Virkasuhteen irtisanomista ja virantoimituksesta pidättämistä koskeva oikaisuvaatimus. Saatavilla www-muodossa <URL: http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/2001/58218/name.jsp >. 22.1.2009

Asia 58/2002: Oikaisuvaatimus määräaikaisen virkasuhteen peruuttamista koskevassa asiassa. Saatavilla www-muodossa <URL: http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/2002/91914/name.jsp >.22.1.2009

Asia 30/2003: Lääninhallituksen poliisiosaston päätös 31.3.2003, jolla poliisipäällikkö X:lle annettiin virkamieslain 24 §:n mukainen kirjallinen varoitus. Saatavilla www-muodossa <URL: http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/20050610Asia30/name.jsp >. 22.1.2009

Asia 55/2003: Irtisanominen yksilöperusteella. Saatavilla www-muodossa <URL: http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/20040225Asia55/name.jsp>. 22.1.2009

Asia 119/2004: Irtisanominen yksilöperusteella. Saatavilla www-muodossa <URL: http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/20050610Asia11/name.jsp >. 22.1.2009

Asia 43/2005: Irtisanominen ja virantoimituksesta pidättäminen. Saatavilla www-muodossa <URL:http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/20060210Asia43/name.jsp > 22.1.2009

Asia 19/2006: Irtisanominen yksilöperusteella. Saatavilla www-muodossa <URL:http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/20061201Asia19/name.jsp > 17.11.1.2009

Asia 92/2007: Virkasuhteen purkaminen. Saatavilla www-muodossa <URL:http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/20080829Asia92/name.jsp > 17.11.1.2009

Asia 96/2007: Irtisanominen yksilöperusteella. Saatavilla www-muodossa <URL:http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/20081107Asia96/name.jsp > 17.11.1.2009

Asia 99/2007: Virantoimituksesta pidättäminen. Saatavilla www-muodossa <URL:http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/20081205Asia99/name.jsp > 17.11.1.2009

Asia 101/2007: Kirjallinen varoitus. Saatavilla www-muodossa <URL:http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeusta

paukset/20081205Asia10/name.jsp > 17.11.1.2009

Asia 15/2008: Virkasuhteen purkaminen. Saatavilla www-muodossa <URL:http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/20080523Asia15/name.jsp > 17.11.1.2009

Asia 35/2008: Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen. Saatavilla www-muodossa <URL:http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/20090213Asia35/name.jsp > 17.11.1.2009

Asia 44/2008: Irtisanominen yksilöperusteella. Saatavilla www-muodossa <URL:http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/20090130Asia44/name.jsp > 17.11.1.2009

Asia 121/2008: Virkasuhteen purkaminen. Saatavilla www-muodossa <URL:http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/25_virkamieslautakunta/01_oikeustapaukset/20090508Asia12/name.jsp > 17.11.1.2009

Oikeuskanslerin päätös 927/1/07, 18.8.2008: Huomautus kolmelle poliisille esitutkinnan viivyttämisestä. Saatavilla www-muodossa <URL:http://www.edilex.fi/data/uutiset/oka927_1_07.pdf *(OK:n päätös 927/1/07)*

Apulaisoikeuskanslerin päätös 988/1/01, 17.11.2002: Huomautus tutkinnanjohtajalle poliisirikoksen tutkinnan viivyttelystä. Saatavilla www-muodossa <URL: http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2002/20021711 *(AOK:n päätös 988/1/01)*

Apulaisoikeusasiamiehen päätös 2319/4/00: Hengenvaarassa olevan henkilön pelastustoimien käynnistäminen. Saatavilla www-muodossa <URL: http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?${APPL}=ereoapaa&${BASE}=ereoapaa&${THWIDS}=0.35/1249468535_84830&${TRIPPIFE}=PDF.pdf *(AOA:n päätös 2319/4/00)*

Viranomaisten päätökset

Kaakkois-Suomen rajavartioston päätös 2.7.2001, rajavartija N:n irtisanominen. (*Rvja N:n päätösasiakirjat*)

Kaakkois-Suomen rajavartioston päätös 1198 /10/[ ].10.2007, Virantoimituksesta erottaminen määräajaksi. Asiaan liittyvät muu asiakirjat:
1. Lappeenrannan käräjäoikeuden ak 07/1071, ”tuomio 20.9.2007, asianro R07/479”
2. RVLE ak 1198/63/2007/4.10.2007

(*Nuorrvja A:n päätösasiakirjat*)

Kaakkois-Suomen rajavartioston päätös 2455/63/28.11.2008, Varoitus. (*Vanhrvja T:n päätösasiakirjat*)

Kaakkois-Suomen rajavartioston päätös 844/63/16.4.2009, Varoitus. Asiaan liittyvät muu asiakirjat:

1. KSRE ak 2666/63/19.11.2007, ylirvja M:n virantoimituksesta pidättäminen
2. Kuusamon käräjäoikeuden tuomio R 08/86/23.4.2008
3. Syyttäjän valitus 22.5.2008 Kuusamon käräjäoikeuden tuomiosta 23.4.2008 metsästysrikosta koskevassa asiassa.
4. KSRE ak 266/63/6.6.2008, ylirvja M:n virantoimituksesta pidättämisen purkaminen
5. Rovaniemen hovioikeuden tuomio R 08/563/24.3.2009
6. KSRE ak 844/63/9.4.2009, ilmoitus varoituksen antamisesta

(*Ylirvja M:n päätösasiakirjat*)

Kainuun rajavartioston päätös 413/10/[ ].4.2007, Henkilö H:n virantoimituksesta erottaminen määräajaksi. Asiaan liittyvät muu asiakirjat:

1. Kuusamon kihlakunnan poliisilaitoksen esitutkintapöytäkirja 6370/R/6839/06.
2. Kainuun rajavartioston päätös 1647/101/17.1.2007, Henkilö H:n virantoimituksesta pidättäminen.

(*Ylirvja H:n päätösasiakirjat*)

Länsi-Suomen merivartioston päätös 913/63/18.6.2008 Kapteeniluutnantti G.n virantoimituksesta erottaminen määräajaksi. (Kaptltn G:n päätösasiakirjat*)*

Sisäasiainministeriöön päätös. 23.12.2002. ” Ylikomisario Keijo Suuripäälle kirjallinen varoitus ja viran muutos siviiliviraksi”. [Intermin]. Saatavilla: http://www.intermin.fi/poliisi/bulletin.nsf/vwSearchView/76AFA3CA15D9FD0FC2256C980044ADA4 (*SM:n päätös 23.12.2002*)

Suomenlahden merivartioston päätös 878/63/17.7.2009, Ylimerivartija S:n erottaminen määräajaksi virantoimituksesta. (*Ylimvja S:n päätösasiakirjat*)

<u>Viranomaisten asiakirjat ja muut virallislähteet</u>

Pääesikunnan määräys 78/3.2/D/I/30.12.2003, PEOIK-OS PAK 02:02:03 Seuraamussuositus

Pääesikunnan määräys HD585/17.12.2007, PEOIK-OS PAK03:01 Vahinkoasioiden käsittely Puolustusvoimissa.

Pääesikunnan määräys HE635/30.5.2008, PVHSM henkilöstöala 001-PEHENKOS upseerien henkilöasioiden hoito

RVLE:n määräys RVLPAK 1.69 Dno 1738/07/28.6.2002, Yleisen palvelusohjesäännön noudattaminen Rajavartiolaitoksessa. (*RVLPAK 1.69*)

RVLE:n määräys RVLPAK 4.5.5 3009/61/14.12.2000, Rikoslain 45 luvun kokonaisuudistus ja siihen liittyvät eräät lain muutokset (*RVLPAK 4.5.5*)

RVLE:n määräys RVLPAK A.5 1134/60/23.5.2008, Rikosasiainkäsittely Rajavartiolaitoksessa (*RVLPAK A.5*)

RVLE:n määräys RVLPAK B.14 374/08/13.8.2008 Raja- ja merivartiokoulun johtosääntö (*RVLPAK B.14*)

RVLE:n raportti 533/60/29.2.2008, Rajavartiolaitoksen operatiivinen laillisuusvalvonta vuonna 2007. (*RVL:n laillisuusvalvonta raportti 2007*)

RVLE:n raportti 669/60/5.3.2009, Rajavartiolaitoksen operatiivinen laillisuusvalvonta vuonna 2008. (*RVL:n laillisuusvalvonta raportti 2008*)

Sisäasiainministeriön määräyskokoelma SM-2005-01645/Ri-2, Poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa [Poliisi.fi]. Saatavilla: http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/files/poliisirikos/$file/poliisirikos.pdf (*SM-2005-01645/Ri-2, Poliisirikos*)

Sisäasiainministeriön julkaisusarja 5/2008, Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän (PORA) loppuraportti. Helsinki. Sisäasiainministeriö. ISBN 978-952-491-324-9. (*PORA-loppuraportti*)

Valtakunnansyyttäjänviraston ja Sisäasianministeriön poliisiosaston selvitys 8.6.2009, Poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelyt, työryhmän selvitys ja tulokset. (*VKS+SM:n POLOS selvitys, poliisirikosten tutkintajärjestelyt 2009*)

Valtiovarainministeriö. Valtion virka- ja työehdot 2007–2010. 2008. Edita Prima Oy. Helsinki. ISBN 978-951-804-764-6

OPINNÄYTETYÖT

Harjutsalo, Linda. 2008. Virkarikokset: Erityisesti lahjonta virkarikoksena. Pro gradu tutkielma. Hallintotieteiden tiedekunta, Vaasan yliopisto. (*Harjutsalo)*

Rintamäki, Helena. 2002. Viranomaisaloitteinen irtisanominen Vuoden 1986 ja vuonna 1994 voimaan tulleen valtion virkamieslain vertailu. Pro gradu tutkielma. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Vaasan yliopisto. (*Rintamäki*)

Toivonen, Tero. 2006. Poliisien tekemät rikokset - normien valvojat normien rikkojina. Pro gradu tutkielma. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Tampereen yliopisto. (*Toivonen*)

HAASTATTELUT

Hack, Kirsi, ylitarkastaja Hallintoyksikkö/Poliisiosasto/ Sisäasiainministeriö. Puhelinhaastattelu, 4.8.2009.

Heiskanen, Markus, ylikonstaapeli Valmiusyksikkö/Helsingin poliisilaitos. Haastattelu, 26.8.2009.

Koskinen, Ville, yliluutnantti, henkilöstötoimistonpäällikkö, Vartiolentolaivue/Rajavartiolaitos. Strukturoitu sähköpostihaastattelu, 7.8.2009.

Kumpula, Heikki, majuri, henkilöstötoimistonpäällikkö, Kainuun rajavartiosto/Rajavartiolaitos. Strukturoitu sähköpostihaastattelu, 7.8.2009.

Lahtinen, Reijo, ylitarkastaja Oikeudellinen osasto/Rajavartiolaitoksen esikunta/Sisäasiainministeriö. Puhelinhaastattelu, 6.8.2009.

Lähteenmäki, Janne, ylikomisario Poliisin kurinpito- ja rikostutkinta-asiat/Poliisiosasto/ Sisäasiainministeriö. Puhelinhaastattelu, 4.8.2009.

Makkonen, Esa, majuri henkilöstöpäällikkö Maasotakoulu/Puolustusvoimat. Haastattelu, 8.7.2009.

Malmén, Harri, everstiluutnantti, henkilöstötoimistonpäällikkö, Kaakkois-Suomen rajavartiosto/Rajavartiolaitos. Strukturoitu sähköpostihaastattelu, 7.8.2009.

Meuronen, Matti, kapteeni oikeusupseeri, Maasotakoulu/Puolustusvoimat. Haastattelu, 8.7.2009.

Miettinen, Jani, kapteeni, henkilöstötoimistonpäällikkö, Raja- ja merivartiokoulu/Rajavartiolaitos. Strukturoitu sähköpostihaastattelu, 7.8.2009.

Näsänen, Arto, majuri, henkilöstötoimistonpäällikkö, Pohjois-Karjalan rajavartiosto/Rajavartiolaitos. Strukturoitu sähköpostihaastattelu, 7.8.2009.

Olkkonen, Petteri, komentajakapteeni, henkilöstötoimistonpäällikkö, Suomenlahden merivartiosto/Rajavartiolaitos. Strukturoitu sähköpostihaastattelu, 7.8.2009.

Saarinen, Juha-Matti, komentajakapteeni, henkilöstötoimistonpäällikkö, Länsi-Suomen merivartiosto/Rajavartiolaitos. Strukturoitu sähköpostihaastattelu, 7.8.2009.

Suominen, Jarmo, yliopettaja/Poliisiammattikorkeakoulu. Haastattelu, 18.6.2009.

MUUT LÄHTEET

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimintakertomukset vuosilta 2007 ja 2008. [Oikeuskanslerin virasto]. Saatavilla. http://www.okv.fi/suomi/ok42cf.htm Viitattu 23.7.2009

Oikeusministeriö. Komiteanmietintö 2009:2. ”Esitutkintalain, pakkokeinolain ja
poliisilain kokonaisuudistus”. ISBN 978-952-466-825-5 (PDF) Helsinki. Edita Publishing Oy. Saatavilla: http://www.edilex.fi/lakikirjasto/6068.pdf *(OM:n Komiteanmietintö 2009:2*)

Paatero, Mikko. 15.11.2008. ”Poliisirikoksia varten erikoistuneita syyttäjiä”. [YLE:n verkkouutiset]. Saatavilla: www.yle.fi/uutiset/24h/id107579.html Viitattu 20.1.2009

Sisäasiainministeriö. 11.3.2009. ”Poliisi 2020 - Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma”. [Intermin]. Saatavilla: Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-415-4 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut

Säädösten lyhenteitä. [Edilex]. Saatavilla: http://www.edilex.fi/saadokset/smur/lyhenteet/ (*Edilex lyhenteet*)

Uutinen 7.7.2008. ”Puolustusvoimissa kiusattu nainen sai valtiolta korvausta”. [HS:n verkkouutiset]. Saatavilla: http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Puolustusvoimissa+kiusattu+nainen+saa+valtiolta+korvausta/1135237712740 Viitattu 22.1.2009.

Uutinen 22.6.2009. ” Ylikomisariolle sakkoja virkavelvollisuuden rikkomisesta”. [Länsi-Savon verkkolehti]. Saatavilla: http://www.lansi-sa-vo.fi/Uutiset/ylikomisariolle_sakkoja_virkavelvollisuuden_rikkomisesta_9258264.html Viitattu 1.8.2009.

Valtiovarainministeriön ohje VM 19/01/4.4.2001 Virkamiesten sivutoimet [Valtiovarainministeriön internet sivut, julkinen]. Saatavavilla: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/04_muut_henkilostohallinnon_asiakirjat/7278/name.jsp. Viitattu 1.8.2009

PolHalL 15 a § Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Poliisimiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan määrätä kurinpitorangaistuksena virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi, jollei varoitusta ole pidettävä riittävänä. Palkanmaksu keskeytetään virantoimituksesta erottamisen ajaksi.

Virantoimituksesta erottamisesta päättää nimittävä viranomainen. Jos nimittävä viranomainen on valtioneuvosto, virantoimituksesta erottamisesta päättää sisäasiainministeriö. Virantoimituksesta erottamisesta päättävän viranomaisen tulee panna virantoimituksesta erottaminen vireille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen sai tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen.

Ennen kuin poliisimiehen virantoimituksesta erottamisesta tehdään päätös, hänelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Lisäksi viranomaisen on varattava pääluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle tilaisuus tulla kuulluksi, jos poliisimies sitä pyytää, eikä virantoimituksesta erottamista asian laadun vuoksi ole saatettava voimaan välittömästi. Viranomaisen on ennen päätöksen tekemistä ilmoitettava poliisimiehelle mahdollisuudesta pyytää pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemista.

Muutoksenhausta päätökseen, joka koskee poliisimiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamista, säädetään valtion virkamieslaissa 750/1994).

LRVLH 20 a § Rajavartiomiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Rajavartiomiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan kurinpitorangaistuksena määrätä virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi, jollei varoitusta ole pidettävä riittävänä. Palkanmaksu keskeytetään virantoimituksesta erottamisen ajaksi.

Virantoimituksesta erottamisesta päättää nimittävä viranomainen. Jos nimittävä viranomainen on valtioneuvosto, virantoimituksesta erottamisesta päättää sisäasiainministeriö. Virantoimituksesta erottamisesta päättävän viranomaisen tulee panna virantoimituksesta erottaminen vireille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen sai tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen.

Ennen kuin rajavartiomiehen virantoimituksesta erottamisesta tehdään päätös, hänelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Viranomaisen on varattava myös pääluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle tilaisuus tulla kuulluksi, jos rajavartiomies sitä pyytää ja jos virantoimituksesta erottamista ei asian laadun vuoksi ole saatettava voimaan välittömästi. Viranomaisen on ennen päätöksen tekemistä ilmoitettava rajavartiomiehelle mahdollisuudesta pyytää pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemista.

Muutoksenhausta päätökseen, joka koskee rajavartiomiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamista, säädetään valtion virkamieslaissa.

PVL 48 § Ammattisotilaan määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Ammattisotilas, joka toimii olennaisesti tai toistuvasti vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan virantoimituksesta erottaa vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi, jollei varoitusta tai muuta toimenpidettä ole pidettävä riittävänä teon tai laiminlyönnin vakavuus tai toistuvuus huomioon ottaen. Palkanmaksu keskeytetään virantoimituksesta erottamisen ajaksi.

Virantoimituksesta erottamisesta päättää nimittävä viranomainen. Jos nimittävä viranomainen on tasavallan presidentti tai valtioneuvosto, virantoimituksesta erottamisesta päättää puolustusministeriö. Virantoimituksesta erottamisesta päättävän viranomaisen tulee panna virantoimituksesta erottaminen vireille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen sai tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen.

Ennen kuin 1 momentissa tarkoitetusta virantoimituksesta erottamisesta tehdään päätös, viranomaisen on varattava ammattisotilaalle tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Myös pääluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi, jos ammattisotilas sitä pyytää, eikä virantoimituksesta erottamista asian laadun vuoksi ole saatettava voimaan välittömästi. Viranomaisen on ennen päätöksen tekemistä ilmoitettava ammattisotilaalle mahdollisuudesta pyytää pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemista.

Muutoksenhausta päätökseen, joka koskee 1 momentissa tarkoitettua määräaikaista virantoimituksesta erottamista, säädetään valtion virkamieslaissa.

Kari Hämeenahon Pro gradu-tutkielman

LIITE 2
(1/3)

RVL:ssa tapaukset, joissa on määrätty määräaikainen erottaminen virkatehtävistä tai sitä on harkittu rangaistuksena virkamiehelle 2007-2009. Taulukon tiedoissa on pyritty tulkitsemaan mahdollisimman tarkasti päätösasiakirjojen sanamuotoja ja sisältöä.

Hallintoyk-sikkö / ajan-kohta	**Virkamiehen arvo / asema**	**Teon kuvaus / rikos**	**Harkittu vaih-toehtoinen rangaistus**	**kokonaisharkinnassa esille otetut asiat**	**Rangaistus / muu seu-raamus**
tapaus 1 Kainuun raja-vartiosto 2007, Ylirvja H:n pää-tösasiakirjat	Vanhempi raja-vartija, tilanne-keskusvalvoja	Törkeä ratti-juopumus vapaa-ajalla	irtisanominen	Korottavat perusteet: käyttäytymisvelvoitteen laimin-lyönti ja siten luottamuksen menettäminen Lieventävät perusteet: sitoutuminen hoitoonohjauk-seen päihdeongelman johdos-ta, moitteeton virkatehtävien hoitaminen, kohtuuttomat vai-kutukset elämäntilanteeseen	Kuusamon KO; 80 päivän ehdollinen vankeusrangais-tus ja sen ohella 40 päivä-sakon oheissakko, 7 kuu-kauden ja 15 päivän mittai-nen ajokielto→ KR:n päätös määräaikainen erottaminen 3 kk
tapaus 2 Kaakkois-Suomen raja-vartiosto 2007, Nuorrvja A:n päätösasiakirjat	nuorempi raja-vartija, koiranoh-jaaja	Törkeä ratti-juopumus vapaa-ajalla	irtisanominen	Korottavat perusteet: - Lieventävät perusteet: moitteeton aikaisempi palvelus, irtisanominen kohtuuton elä-mäntilanteeseen nähden,	Lappeenrannan KO; sakko-rangaistus 80 päiväsakkoa ja ajokielto → KSR:n päätös määräaikainen erottaminen 2 kk ja toimivaltuuksien me-nettäminen**(***

(2/3)

tapaus 3 Länsi-Suomen merivartiosto 2008, Kaptltn G:n päätösasiakirjat	Kapteeniluutnantti, vartiolaivan päällikkö (esimiesasema)	Vartiorikos, palvelusrikos varallo-olon aikana (vapaa-ajalla)	irtisanominen	Korottavat perusteet: Vartiovuorossa olevan aluksen päällikkö ja varallaolo Lieventävät perusteet: nuhteeton aikaisempi palvelus	Turun KO; sakkorangaistus 50 päiväsakkoa → SM:n päätös määräaikainen erottaminen 5 kk
tapaus 4 Suomenlahden merivartiosto 2009, Ylimvja S:n päätösasiakirjat	Ylimerivartija, merivartioaseman vuoropäällikkö	Väärien tietojen antaminen Patentti- ja rekisterihallitukselle anniskeluluvan saamiseksi yritykselle/ rekisterimerkintärikos	irtisanominen	Korottavat perusteet: Rekisterimerkintä rikos on rikos viranomaista vastaan Lieventävät perusteet: Rikoksen tapahtumahetkestä oli kulunut 7 vuotta, vartioston apulaiskomentaja oli alustavasti ilmoittanut ettei rikos johda toimenpiteisiin, pitkä ja nuhteeton ura, kiitettävä palvelus, luottamusmies.	Kotkan KO; sakkorangaistus 40 päiväsakkoa → SLMV:n päätös määräaikainen erottaminen 6 kk
tapaus 5 Kaakkois-Suomen rajavartiosto 2008, Vanhrvja T:n päätösasiakirjat	Vanhempi rajavartija, koiranohjaaja	Rattijuopumus vapaa-ajalla	(huom irtisanomista tai määräaikaista erottamista pidettiin kohtuuttoman ankarana vaihtoehtona)	Korottavat perusteet: - Lieventävät perusteet: koiranohjaajan suoranaisiin tehtäviin ei kuulu kuljettajien ajokuntoisuuden valvonta, aiempi moitteeton palvelus, teon ei katsottu vaarantavan luottamusta RVL:n tehtävien hoitamiseen	Oulun KO; 35 päiväsakko ja ajokielto → KSR:n päätös kirjallinen varoitus

(3/3)

tapaus 6 Kaakkois-Suomen rajavartiosto 2009, Ylirvja M:n päätösasiakirjat	ylirajavartija, rajatarkastusaseman vuoropäällikkö ja rajavartioalueen kenttäjohtaja	Metsästysrikos (hirven salakaato), väärän todistuksen antaminen viranomaiselle vapaa-ajalla. (Käräjäoikeus hylkäsi näytön puutteen johdosta neljä ja hovioikeus yhden metsästysrikoksen. Myös petossyyte jäi toteen näyttämättä.)	irtisanominen, (huom ei harkittu määräaikaista erottamista)	Korottavat perusteet: metsästyksen valvonta ja metsästysrikosten tutkinta on RVL:n lakisääteinen ja ko virkamiehen tehtävä, henkilö toimi esimiestehtävissä ja kenttäjohtajana, useita rikoksia. aiemmat rangaistukset (varoitus palvelusrikoksesta ja niskoittelusta). Lisäksi rajavartiomiehen oikeudet voimakeinojen käyttöön, jolloin virkamieheltä odotetaan suurempaa harkintaa ja arvostelukykyä ampuma-aseen käyttöön, kuin siviililtä. Lieventävät perusteet: melkein seitsemän kuukauden virkatehtävistä pidättäminen, henkilön eläkeiän läheisyys	(Kuusamon KO) Rovaniemen HO; sakkorangaistus 80 päiväsakkoa, 1 v ja 6kk metsästyskieltoa, menettämään aseen äänen vaimentimineen valtiolle sekä 1100€korvauksia luvatta kaadetusta hirvestä. → KSR:n komentajan päätöksellä rikosprosessin ajan virasta pidättäminen (19.112007-6.6.2008) ja peruutettu oikeus toimia kenttäjohtajana. Lainvoimaisen tuomion jälkeen kirjallinen varoitus sekä määräys toimia rajavartiomiehenä peruutettu (siviili virkamieheksi ja siirto huoltokeskukseen). **(***

***)** Ylirvja M:n ja nuorrvja A:n päätösasiakirjat. Päätösasiakirjoissa todetaan, että päätöksellä peruutetaan rajavartiomiehen toimivaltuudet. Nuorempi rajavartija A oli lisäksi käsketty jatkamaan virkatehtäviä ilman toimivaltuuksia. LRVLH 15.1§:n mukaan rajavartiomies on RVL:n virkamies, joka on saanut valtioneuvoston asetuksella säädettävän rajavartiomiehen koulutuksen ja jonka asianomaisen hallintoyksikön päällikkö on määrännyt rajavartiomieheksi. LRVLH 15.2§:ssa todetaan lisäksi, että rajavartiomiehellä on rajavartiolaissa 578/2005) ja muussa laissa rajavartiomiehelle säädetyt toimivaltuudet. Näin ollen rajavartiomiehen virkaan liittyy toimivaltuudet, joita ei voida erottaa virkatehtävistä. Virkamiestä ei olisi tullut määrätä tehtäviin toimivallattomana virkamiehenä ja ilman asianmukaisia voimankäyttövälineitä tekemään lähes samoja tehtäviä kuin aiemmin rajavartiomiehenä. Sittemmin ylirvja M siirrettiin muihin tehtäviin ja viimeisessä päätösasiakirjassa asia on kirjattu oikein: ”määräys toimia rajavartiomiehenä on peruttu”. Tosin varmaankin kyseinen henkilö olisi pitänyt nimittää myös uuteen virkaan samalla päivämäärällä. Virkatehtävien hoitaminen ilman toimivaltuuksia ja asianmukaisia välineitä on myös tutkijan näkemyksen mukaan selkeästi työturvallisuuslain vastaista.