

Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

– seuraamuksen valinta ja pituuden määräytyminen

Oikeustieteiden tiedekunta/Hallinto-oikeus
Maisteritutkielma

Päivi Pantsar

syksy 2025
Lapin yliopisto

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen – seuraamuksen valinta ja pituuden määräytyminen

Tekijä: Päivi Pantsar

Oppiaine: Hallinto-oikeus

Ohjaaja: Professori Kirsi Kuusikko

Työn laji: Maisteritutkielma

Sivumäärä: 93

Vuosi: 2025

Avainsanat: poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen, kurinpitorangaistus, virkamiesoikeus, virkamiesoikeudellinen seuraamus, virkamiesoikeudellinen toimenpide

Tiivistelmä:

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten poliisilaitoksissa tehdyistä poliisimiehen määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen päätöksistä ilmenee tapauksissa tehty seuraamusharkinta ja erottamisajan pituuden määräytyminen. Tutkimuksen taustalla oli halu selvittää, ilmeneekö määräaikaisesta erottamisesta seikkoja, joita tulisi valtakunnallisesti yhdenmukaistaa.

Tutkimuksen metodina oli osittain perinteinen lainoppi, jossa vastauksia tutkimuskysymykseen etsittiin tulkitsemalla ja systematisoimalla oikeussääntöjä ja punnitsemalla oikeusperiaatteita. Koska tutkimuksen tarkoitus oli selvittää määräaikaisten erottamisten päätösten perusteella vallitsevaa ratkaisukäytäntöä ja oikeustilaa, oli varsinainen metodi empiirinen aineistolähtöinen sisällön analyysi. Tämän metodin prosessi koostuu pelkistämisestä, ryhmittelystä ja käsitteellistämisestä. Tutkimuksessa tehty valinnat ja rajaukset kehittyivät päätöstekstien pohjalta ja tutkijan toimesta.

Yleisenä johtopäätöksenä tutkimuksesta voidaan mainita virkamiesoikeudellisten päätösten perusteluiden ja yhdenmukaisen ratkaisukäytännön merkitys niin asianosaiselle henkilölle, laajemmin työyhteisölle kuin viranomaistoiminnan nauttimalle kansalaisten luottamukselle.

Poliisimiehen määräaikaiset erottamiset voidaan jakaa kahteen ryhmään: rikosprosessiin liittyviin ja tapauksiin, jotka eivät täytä rikoksen tunnusmerkistöä. Rikosasioihin liittyvien tapausten seuraamusharkinnan peruslähtökohdaksi voitaisiin ajatella 30 päiväsakon tuomion johtavan yhden kuukauden erottamisaikaan poliisihenkilöllä, joka ei toimi esimiesasemassa. Tapauksissa, joissa ei ole taustalla rikosasiaa, tulisi henkilöllä olla vähintään yksi aiempi virkamiesoikeudellinen seuraamus, jolla olisi puututtu henkilön aiemmin todettuun virkavelvollisuuksien laiminlyöntiin tai käyttäytymisnormien vastaiseen toimintaan. Koska määräaikainen erottamisen seuraamusharkinnasta on säädetty hyvin väljästi, korostuu menettelyssä tapauskohtainen harkinta, jossa tulee ottaa huomioon ainakin henkilön asema ja tehtävät. Tutkimustulosten perusteella esimiesasema tulisi huomioida selkeämpänä koventamisperusteena. Lisäksi tapauskohtaisesti on mahdollista huomioida muitakin päätösharkintaan vaikuttavia ankaroittavia tai lieventäviä seikkoja, mikäli harkinta tehdään asiallisin perustein ja yleisen ratkaisukäytännön mukaisesti.

Tutkimuksen erityisenä johtopäätöksenä huomiota tulisi kiinnittää mahdollisesti kesken olevan rikosprosessin etusijaan, jotta syyttömyysolettama tulee asianmukaisesti huomioiduksi. Lisäksi tutkimuksesta kävi ilmi, että seuraamuksen täytäntöönpanoajankohdan määrittämiseen tulisi kiinnittää huomiota, jotta päätöksen kohteena oleville henkilöille ei epähuomiossa aiheutuisi ajankohdan erilaisten sijoittamisten vuoksi ylimääräisiä lomapäivien menetyksiä.

Sisällys

1 JOHDANTO.....	11
1.1 Aiheen alustus	11
1.2 Tutkimusaineistosta lyhyesti ja tutkimuskysymys	13
1.3 Tutkimusmenetelmä	15
1.4 Aiemmat tutkimukset	16
1.5 Tutkielman rakenne	18
2 POLIISIMIEHEN MÄÄRÄAIKAINEN VIRANTOIMITUKSESTA EROTTAMINEN OSANA VIRKAMIESOIKEUDELLISTA MENETTELYÄ	20
2.1 Keskeinen lainsäädäntö ja virallisohjeet	20
2.2 Virkamiesoikeudelliset seuraamukset	22
2.2.1 Varoitus	23
2.2.2 Irtisanominen ja virkasuhteen purkaminen.....	24
2.2.3 Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen	24
2.3 Virkamiesoikeudellinen menettely	25
2.4 Harkintavalta ja päätösten perusteleminen	27
2.4 Kurinpitörangaistusten historia Suomessa.....	30
2.4.1 Poliisin koulutuksen historia lyhyesti.....	30
2.4.2 Kurinpitörangaistusten suhde rikosoikeudellisiin rangaistuksiin 1900-luvun alkupuolella	30
2.4.3 Ennen ensimmäisen kattavan valtion virkamieslain voimaantuloa	32
2.4.4 Valtion virkamieslaki voimaan vuonna 1988	33
2.4.5 Valtion virkamieslain uudistaminen 1994	35
2.4.6 Poliisimiehen määräaikainen erottaminen mahdolliseksi vuodesta 2006 alkaen.....	35
2.5 Vertailua Ruotsin poliisiin	36
2.5.1 Menettely ja määrättävät kurinpitoseuraamukset	36
2.5.2 Yhteenvetoa varoituksista vuodelta 2024	38
2.5.3 Yhteenvetoa palkanvähennyksistä vuodelta 2024.....	39
2.6 Vertailua muihin valtion virkamiehiin Suomessa	41
3 TUTKIMUSAINEISTOA – PÄÄTÖKSET POLIISILAITOKSISTA	42
3.1 Päätösten esittely	42
3.1.1 Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet valtakunnallisesti	42
3.1.2 Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen 2019–2024	43
3.2 Määräaikaisen erottamisen taustalla rikosasia	45
3.2.1 Rikosnimikkeet	45
3.2.2 Päiväsakkojen määrä ja määräaikaisen erottamisen pituus päätöksissä	46

3.3 Määräaikaisen erottamisen taustalla ei rikosasiaa	47
3.4 Määräaikaisen erottamisen tasakuukausista poikkeava pituus.....	51
4 RAJANVETOA VAROITUKSEEN JA/TAI IRTISANOMISEEN	52
4.1 Seuraamusharkinta vain suhteessa varoitukseen	53
4.2 Seuraamusharkinta suhteessa varoitukseen ja irtisanomiseen.....	54
4.3 Seuraamusharkinta vain suhteessa irtisanomiseen	57
4.4 Määräaikaista erottamista käytettiin ikään kuin irtisanomisen sijaan, mutta kevyemmin perustein.....	58
4.5 Yhteenvetoa	60
5 MÄÄRÄAIKAISEN EROTTAMISEN PITUUDEN MÄÄRÄYTYMINEN	62
5.1 Pituuden määräytyminen oikeuskirjallisuudessa ja päätösten perusteluissa.....	62
5.2 Koventamisperusteet	64
5.2.1 Esimiesasema	64
5.2.2 Työtehtävät.....	67
5.2.3 Aiemmat virkamiesoikeudelliset seuraamukset ja teon toistuvuus	67
5.3 Lieventämisperusteet.....	70
5.3.1 Nuhteeton virkaura	70
5.3.2 Taloudelliset vaikutukset	72
5.3.3 Asian saama julkisuus.....	73
5.3.4 Muut päätöksistä ilmenevät lieventämisperusteet.....	74
5.4 Oikeusperiaatteet pituuden määräytymisen taustalla	76
6 HUOMIOITA MÄÄRÄAIKAISEN EROTTAMISEN MENETTELYSTÄ.....	78
6.1 Suhde rikosprosessiin	78
6.2 Suhde virantoimituksesta pidättämiseen.....	82
6.3 Päätöksestä ilmenevä menettelyn kesto.....	83
6.4 Määräaikaisen erottamisen täytäntöönpanoajankohta.....	85
6.5 Kuuleminen.....	87
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	89
LIITTEET	92
Liite 1. Erottamisaika ja päiväsakkojen lukumäärä tapauksissa, joissa taustalla on rikosasia (13/20)	92
Liite 2. Erottamisaika tapauksissa, joissa taustalla ei ole rikosasiaa (7/20)	93

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? KK kirjapaino. Helsinki 1978.

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki 2011.

Alasuutari, Noora: Laadullisesta määrälliseksi – esimerkkinä hallituksen esitykset. Teoksessa: Empiirinen oikeustutkimus. Toim. Nieminen, Kati – Lähteenmäki Noora. Gaudeamus Oy. Tallinna 2021. s. 248–258.

Bønsing, Sten – Mäntylä, Niina – Wenander, Henrik: Status and Criminal Liability of Civil Servants in Modern Public Administration: A Comparative Study of Denmark, Finland, and Sweden. European Public Law 29, no. 1. 2023. s. 115-134.

(<https://portal.research.lu.se/en/publications/29f3d3d0-22c6-4f10-b815-7f307a233865>).

(23.10.2025)

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema Kustannusosakeyhtiö Otavan painolaitokset. Keuruu 1995.

Ervasti, Kaijus: Juristien haastatteleminen. Teoksessa: Empiirinen oikeustutkimus. Toim. Nieminen, Kati – Lähteenmäki Noora. Gaudeamus Oy. Tallinna 2021. s. 147–160.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 2., uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2008.

Jansson, Julia: Lahjomattoman vakaa, kykenevä ja valistunut – Poliisikoulutuksen vaiheet pystymetsästä korkeakouluun. s. 21–288. Teoksessa Muodollisesti pätevä? Poliisikoulutus itsenäisessä Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulu 2018. (<https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-348-4>).

Kekkonen, Jukka: Intohimoista tutkimusta. s. 8–11. Teoksessa Muodollisesti pätevä? – Poliisikoulutus itsenäisessä Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulu 2018. (<https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-348-4>).

Kekkonen, Jukka: Miksi luotamme poliisiin? Näkökulmia keskusteluun yhteiskunnallisten instituutioiden legitimitetistä. 2005. Julkaistu Edilexissä 23.7.2007. (www.edilex.fi/lakikirjasto/4671) (23.10.2025) Julkaistu aiemmin teoksessa Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus – juhlaulkaisu Vesa Majamaa. s. 163–175. Toim. Tapani Lohi. Edita Publishing Oy. Helsinki 2005.

Kekomäki, Paavo: Virkamiehestä vastaan käytetyn kurinpitovirangaistuksen suhteesta varsinaiseen rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Lakimies 1924, No III, s.130–163.

(<https://digi.kansalliskirjasto.fi/aikakausi/titles/0023-7353?year=1924>). (20.10.2025)

Koskinen, Anna: Poliisimiehen käyttäytymisvaatimukset yksityiselämässä. Maisteritutkielma 2016. (<https://urn.fi/URN:NBN:fi:ula-201612201426>)

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. 8., uudistettu painos. Alma Talent. Helsinki. 2019.

Kulla, Heikki: Sääntelytarkkuus julkisoikeudessa, erityisesti hallinto-oikeudessa. s. 13–22.

Teoksessa: Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Toim. Jyrki Tala. Hakapaino Oy. Helsinki 2010.

Kulla, Heikki – Salminen, Janne: Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent. Helsinki 2024.

Launiala, Mika – Laaksonen Emilia: Virkamiehelle annettava kirjallinen varoitus – perusasioita valtion virkamieslain 24 §:n soveltamisesta. Referee-artikkeli, versio 1.0. Julkaistu 31.3.2011.

(www.edilex.fi/lakikirjasto/7703) (23.10.2025)

Launiala, Mika – Tervonen, Timo: Valtion virkamiehen määräaikainen erottaminen – menettely ja asialliset edellytykset. Referee-artikkeli. Defensor Legis 2016/3, s. 410–426.

Launonen, Minna: Poliisimiehen vapaa-aikaan ulottuva hyvän käyttäytymisen velvollisuus. Pro gradu 2017. (<http://urn.fi/urn:nbn:fi:uef-20170897>)

Littow, Reeta: Valtion virkamiehet ja määräaikainen virantoimituksesta erottaminen. Pro gradu 2021. (www.edilex.fi/opinnaytetyot/25767) (23.10.2025)

Muukkonen, Matti: Virkarikossääntelyn kehittämistarpeista – erityistarkastelussa henkilöpiiri ja blancosääntelytekniikka oikeuskäytännön valossa. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2024:1. Oikeusministeriö 2024. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-883-9>)

Muukkonen, Matti: Viran ajalliset ulottuvuudet olisiko tarvetta virkamiehiä koskevan sääntelyn synkronoinnille? Edilex 2022/40. (www.edilex.fi/artikkelit/28387)

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy. Helsinki 2023.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edilex Lakitieto 2024.

Rytkölä, Olavi: Virkamiesoikeus. Suomen Lakimiesliiton Kustannus Oy. Helsinki 1978.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 234. Vammala 2003.

Suur-Askola, Kristiina: Arvojohtaminen poliisissa. s. 130–134. Teoksessa Poliisin toimintaympäristö, Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2018, Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 132. Toim. Mutttilainen Vesa ja Huotari Vesa. Tampere 2018.

(<https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-352-1>)

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki 2018.

Viitanen, Marko: Poliisin rikokset – Tutkimus suomalaisen poliisirikoksen kuvasta. Poliisiammattikorkeakoulu. Edita Prima Oy. Helsinki 2007.

Oikeuskäytäntö

KHO 2023:69

KHO 2022:129

KHO 2019:103

KHO 2017:163

Virallislähteet

HE 238/1984 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamiseksi.

1989 vp. – HE n:o 57

Hallituksen esitys Eduskunnalle nimikirjalaiksi ja laiksi henkilörekisterilain 7 §:n 5 kohdan kumoamisesta.

HE 291/1993 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HE 266/2004 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 4/2006 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta.

HaVM 5/2006 vp – HE 4/2006 vp

Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta.

Muut viranomaislähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2022. K 11/2023 vp.

(<https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/kertomus2022+web.pdf/72ba00e6-74ec-9c9c-82ca-239977afb8c7?t=1686828507646>) (10.11.2025)

Oikeusministeriö: Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen –työryhmän mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018.

(<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-491-859-6>)

Personalansvarsnämnden vid Polismyndigheten: Verksamhetsrapport med referat av ärenden för år 2024 och register för åren 2022–2024. 19.3.2025.

(<https://polisen.se/contentassets/cb90a36e4eb94dc698e3dc348dd5a1d5/verksamhetsrapport-2024.pdf>). (7.10.2025)

Poliisihallituksen ohje: Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta POL-2021-144918

(<https://poliisi.fi/documents/25235045/138938434/POL-2021-144918,+26.+01.2022+Poliisin+tekema%CC%88ksi+epa%CC%88illyn+rikoksen+tutkinta.pdf/acf52443-65cf-c06f-5dd8-b1a519f07f85/POL-2021-144918,+26.+01.2022+Poliisin+tekema%CC%88ksi+epa%CC%88illyn+rikoksen+tutkinta.pdf?t=1668520619769>). (14.10.2025)

Poliisihallituksen ohje: Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa POL-2019-16223

(<https://poliisi.fi/documents/25235045/138938434/POL-2019-16223,+15.+12.2020+Sisa%CC%88inen+laillisuusvalvonta+poliisissa.pdf/81e79543-733d-6a0b-ee68-6d0c5c50c83e/POL-2019->

[16223,+15.+12.2020+Sisa%CC%88inen+laillisuusvalvonta+poliisissa.pdf?t=1668585890659](#)).

(14.10.2025)

Poliisihallituksen ohje: Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet poliisissa POL-2024-69379

(<https://poliisi.fi/documents/25235045/138938434/POL-2024-69379,++26.09.2024,+Virkamiesoikeudelliset+toimenpiteet+poliisissa.pdf/46ec29cd-cf26-b795-7abb-3945ff1ccded/POL-2024-69379,++26.09.2024,+Virkamiesoikeudelliset+toimenpiteet+poliisissa.pdf?t=1727878907462>).

(20.10.2025)

Poliisihallituksen ohje: Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet poliisissa POL-2017-12771

(<https://poliisi.fi/documents/25235045/138938434/POL-2017-12772,+28.12.2018+Virkamiesoikeudelliset+toimenpiteet+poliisissa.pdf/313f3364-b451-35e5-836a-2bf930648928/POL-2017-12772,+28.12.2018+Virkamiesoikeudelliset+toimenpiteet+poliisissa.pdf?t=1668521883863>).

(14.10.2025)

Promemoria 16.12.2022. Polismyndigheten: Straffrättslig och arbetsrättslig prövning avseende anställda inom Polismyndigheten. Rikspolischefens kansli. Byråchefen Håkan Öberg.

(<https://polisen.se/contentassets/7acded0dcd65484a84d268032e45a528/pm-straffrattslig-och-arbetsrattslig-provning-avseende-anstallda-inom-polismyndigheten.pdf>) (7.10.2025)

Sisäministeriön julkaisuja 2025:11, Poliisibarometri 2024: Kansalaisten arviot poliisin toiminnasta ja Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-347-7>).

Sisäministeriön julkaisuja 2023:25, Poliisibarometri 2022: Kansalaisten arviot poliisin toiminnasta ja Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-952-3>).

Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013: Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-491-859-6>).

Sisäministeriön ohje 5.8.2020 SMDno-2020-158. Laillisuusvalvonta sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla.

(<https://intermin.fi/documents/1410869/15716898/Laillisuusvalvonta+sis%C3%A4ministeri%C3%B6ss%C3%A4+ja+sen+hallinnonalalla+.pdf/04ad49bb-7d97-5b3f-f34d-8170b888a282/Laillisuusvalvonta+sis%C3%A4ministeri%C3%B6ss%C3%A4+ja+sen+hallinnonalalla+.pdf?t=1596633172512>) (10.11.2025)

Suomen Poliisijärjestöjen Liiton lausunto poliisin päihdeohjelmasta 6.3.2024.

(https://www.spjl.fi/app/uploads/2024/03/Poliisin-paihdeohjelma__Lausunto-6.3.2024.pdf)

(11.11.2025)

Valtiovarainministeriön tiedote, 2013. VM/619/00.00.00/2013.

(https://oikeusministerio.fi/documents/10623/1121917/Virkamieslain_muutokset_1.4.2013.pdf/4a4a5d59-5099-432f-85b0-6ec066480b38/Virkamieslain_muutokset_1.4.2013.pdf.pdf).

(10.9.2025)

Internetlähteet

<https://poliisi.fi/poliisin-arvot> (25.9.2025)

<https://poliisi.fi/sisainen-valvonta> (25.9.2025)

<https://poliisi.fi/poliisin-henkilostotilinpaatos-2024/2-henkiloston-maara-ja-rakenne>

(31.10.2025)

[https://www-edilex-](https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/uutiset/51828?allWords=KHO+22.3.2017+T+1363&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=670868)

[fi.ezproxy.ulapland.fi/uutiset/51828?allWords=KHO+22.3.2017+T+1363&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=670868](https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/uutiset/51828?allWords=KHO+22.3.2017+T+1363&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=670868) (20.10.2025, vaatii kirjautumisen)

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/julkaisuohje.html> (20.10.2025)

<https://www.oikeusrekisterikeskus.fi/rekisterit/rikosrekisteri/> (31.10.2025)

https://www.spjl.fi/app/uploads/2024/03/Poliisin-paihdeohjelma__Lausunto-6.3.2024.pdf

(28.10.2025)

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen alustus

Luottamus on kaiken perusta, niin yksityiselämässä kuin yhteiskunnan toiminnassakin. Poliisi on merkittävä toimija yhteiskuntajärjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä. Uusimman poliisibarometrin mukaan noin 92 % vastaajista luottaa poliisin toimintaan melko tai erittäin paljon.¹ Edellisen poliisibarometrin tulos on vuodelta 2022, jolloin luottamus poliisiin oli yhden prosenttiyksikön heikompi.² Luottamus poliisiin on siis pysynyt tasaisen korkealla viime vuodet.

Poliisin työtä ohjaavia uudistettuja arvoja ovat *oikeudenmukainen, rohkea ja aina luotettava*.³ Luottamus on nostettu poliisissa näkyväksi ja jokapäiväistä työtä ohjaavaksi arvoksi, mikä tulee huomioida koko poliisihallinnossa aivan alimmasta työportaasta aina johtotasoon saakka. Luottamuksen erityistä luonnetta kuvaa mielestäni hyvin Jukka Kekkosen Miksi luotamme poliisiin –artikkelin päätöslause: *”Luottamuksen voi menettää hetkessä, mutta sen rakentaminen vie pitkän ajan.”*⁴

Jotta arvot toteutuisivat aidosti, Poliisihallitus on nostanut arvojohtamisellaan esiin yhteisten arvojen merkityksen. Poliisihallinnon yhteinen käsitys arvoista on tärkeä kaiken toiminnan taustalla, jotta henkilöstön omat ja organisaation arvot eivät ole ristiriidassa keskenään.⁵

Demokratian kannalta on tärkeää, että yhteiskunnan keskeisimmät instituutiot koetaan luotettavina, eli että ne nauttivat kansalaisten keskuudessa laajaa kannatusta. Mikäli luottamus laskee liian alas, on vaarana aiheutua legitimizeettikriisi ja kyseinen instituutio menettää oikeutuksensa suuren väestönosan silmissä. Tällaisella kriisillä voi olla pitkät vaikutukset, vaikka korjaus- tai muutostoimiin olisi ryhdytty. Kuitenkaan kaikki kriittisyys instituutioita kohtaan ei aiheuta legitimizeettikriisiä, vaan kuuluu osaksi demokraattista yhteiskuntaa.⁶ Yhteiskunnan toiminnot tarvitsevat kuitenkin kriittistäkin tarkastelua, jotta niiden laillisuudesta huolehditaan ja voi tapahtua kehitystä.

¹ Sisäministeriön julkaisu 2025:11, Poliisibarometri 2024. Poliisibarometrillä tutkitaan kansalaisten arvioita poliisin toiminnasta ja Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta. Tutkimusta on toteutettu vuodesta 1999 asti.

² Sisäministeriön julkaisu 2023:25, Poliisibarometri 2022.

³ <https://poliisi.fi/poliisin-arvot>.

⁴ Kekkonen 2005, s. 175.

⁵ Suur-Askola 2018, s.133. Poliisin arvot vuonna 2017 ovat olleet: palvelu, oikeudenmukaisuus, osaaminen ja henkilöstön hyvinvointi. Suur-Askola s.130.

⁶ Kekkonen 2005, s. 166–168.

Näin suurta luottamusta poliisiin, kuin Suomessa, ei tulisi pitää itsestään selvyytenä, vaan ymmärtää, että sillä on pitkä historia. Toisen maailmansodan jälkeen demokratia vahvistui. Viranomaisten toiminnan tasapuolisuus ja kansalaisten kohteleva yhdenvertaisuus lain edessä ja lakia kunnioittaen nosti luottamuksen poliisiin, armeijaan ja oikeuslaitokseen poikkeuksellisen korkealle tasolle kansainvälisesti verrattuna.⁷

Itse pidän tärkeänä sitä, että myös poliisin toimintaan kohdistuu läpinäkyvää ja yhdenmukaista valvontaa, jotta se osaltaan lisää kansalaisten luottamusta poliisiin. Poliisiin kohdistuu niin sisäistä kuin ulkoista laillisuusvalvontaa.⁸ Poliisin organisaatiosta välittyvä reilu ja oikeudenmukainen kuva työntekijöitä kohtaan, erityisesti toimien lainmukaisuutta selvitettäessä ja ilmenneisiin epäkohtiin puututtaessa, voivat osaltaan edesauttaa työntekijöiden rekrytointia ja pysyvyyttä. Sillä voi olla merkitystä riittävän henkilöstöressurssin turvaamiseksi.

Pääsin syksyllä 2023 notaaritutkielmassani perehtymään poliisilaitoksissa tehtäviin virkamiesoikeudellisiin päätöksiin ja tein vertailevan tutkimuksen kahden poliisilaitoksen välillä. Tutkimus nosti esiin joitain huomioita ja eroavaisuuksia niin päätösten ulkoasun kuin perustelujenkin osalta, ja osoitti tarpeen tehdä syvempää tutkimusta tähän aihepiiriin. Suomessa luotetaan poliisiin, jonka toiminnan tulee olla lainmukaista ja läpinäkyvää. Tämän osaltaan mahdollistaa se, että myös poliisin toimintaan kohdistuu sekä sisäistä että ulkoista laillisuusvalvontaa, ja että ilmi tullessiin epäkohtiin puututaan oikeudenmukaisesti ja yhdenvertaisesti. Virkamiesoikeudellisessa menettelyssä peilataan usein sitä, onko henkilön toiminta ollut omiaan heikentämään luottamusta poliisia kohtaan.

Virkamiehen on valtion virkamieslain (750/1994) mukaan tehtävänsä suorittamisen lisäksi käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Poliisin hallinnosta annetussa laissa (8110/1992) osoitetaan poliisimiehelle myös vapaa-aikaan ulottuva käyttäytymisvaatimus.

Virkamiehellä oleva virkavastuu jaetaan Suomen oikeusjärjestelmässä kolmeen osaan: hallinnolliseen-, rikosoikeudelliseen- ja vahingonkorvausvastuuseen.⁹ Virkamiesoikeudellinen menettely on viraston sisäinen hallinnollinen prosessi, jossa annettavista toimenpiteistä on säädetty valtion virkamieslaissa ja virkamiesasetuksessa, sekä joissakin erityislaeissa. Se on

⁷ Kekkonen 2018, s.10.

⁸ <https://poliisi.fi/sisainen-valvonta>.

⁹ Mäenpää 2023, s. 1347. Rikosoikeudellisella virkavastuulla tarkoitetaan, että virkatoimissa tapahtuneista väärinkäytöksistä tai laiminlyönneistä voidaan tuomita rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Vahingonkorvausvastuuseen puolestaan kuuluvat virkamiehen virkatoimessaan laiminlyönneillä tai virheellä aiheuttamat vahingot.

erillinen menettely verrattuna rikoksen esitutkintaan ja kanteluprosessiin, vaikka nämä joiltain osin sivuavatkin toisiaan.

Hallinnollinen virkavastuu on tämän tutkielman oleellisin virkavastuun osa-alue. Se voi johtaa hallinnollisen seuraamuksen eli virkamiesoikeudellisen toimenpiteen määräämiseen. Tämän voisi varmaankin ilmaista kansantajuisesti siten, että virkamies vastaa virkatoimistaan jopa virallaan.

Virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä tai käyttäytymisnormien rikkomisesta voidaan poliisimiehelle määrätä virkamiesoikeudellisenä toimenpiteenä kirjallinen varoitus, poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen, virkasuhteen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen. Näitä toimenpiteitä sisältävään päätökseen on oikeus hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 i § 1 momentin mukaan: *”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.”*

Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on siis mahdollista tehdä vähintään yhden ja enintään kuuden kuukauden ajaksi. Lievempi toimenpide on varoitus ja ankarampi irtisanominen. Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen antaa laajan harkintavallan toimenpiteestä päättävälle, kun otetaan huomioon minkä suuruiset sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset sillä voivat olla. Laissa ei kuitenkaan osoiteta tarkemmin rajanvetoa eri toimenpiteiden välille, eikä tarkempaa sääntelyä määräaikaisen erottamisen asteikon käyttämiselle. Lain soveltamisen tärkeimpiä työkaluja ovat perustuslaista ja hallintolaista tulevat periaatteet, korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisut ja Poliisihallituksen antamat ohjeet¹⁰ virkamiesoikeudellisista toimenpiteistä poliisissa.

1.2 Tutkimusaineistosta lyhyesti ja tutkimuskysymys

Koen hyödylliseksi tutkia niitä perusteluja, joita virkamiesoikeudellisten päätösten teksteistä käy ilmi poliisimiehen määräaikaisesta virantoimituksesta erottamiselle ja erityisesti sitä, miten

¹⁰ POL-2024-69379 (voimassa 30.9.2029 asti) ja edeltävä ohje POL-217-12772 (voimassaoloaika alkanut 1.1.2019). Ohjeiden voimassaoloaikojen väliin on jäänyt kolmen kuukauden mittainen aika, mutta ensimmäistä ohjetta lienee noudatetun, kunnes uusi ohje on saatettu voimaan. Uudemmassa ohjeessa on tehty vain pieniä muutoksia, joista mainitaan tutkielmassa niiden aiheiden yhteydessä, joissa ohjetta on muutettu.

rajanveto lievempään tai ankarampaan toimenpiteeseen on perusteltu, ja miten sen pituuteen on kulloinkin päädytty. Tärkeää on tehdä myös mahdollisia huomioita siitä, mikäli päätöksistä ei käy riittävästi ilmi perustelut kyseisen toimenpiteen valinnasta ja sen pituuden määrittämisestä. Tutkimalla riittävällä otannalla poliisilaitoksissa tehtyjä virkamiesoikeudellisten päätösten perusteluja, on mahdollista tehdä yleisempiä havaintoja päätösharkinnasta.

Tämän tutkimuksen tarkoitus on kiinnittää huomiota mahdollisesti ilmeneviin kehitettäviin seikkoihin, jotta toimenpiteiden harkinta poliisihallinnossa olisi valtakunnallisesti mahdollisimman oikeudenmukaista ja yhdenmukaista. Hallinnollisen prosessin tutkiminen tekee siitä läpinäkyvämpää.

Poliisihallituksesta on mahdollista saada vuosittaista tilastotietoa kaikissa poliisin valtakunnallisissa yksiköissä annetuista virkamiesoikeudellisista toimenpiteistä jaoteltuna yksikkö- ja toimenpidekohtaisesti. Tällaisesta tilastosta voi helposti havaita, kuinka laajasti poliisimiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamista on määrätty valtakunnallisesti. Olen pyytänyt ja saanut Poliisihallituksesta kattavan tilaston vuosilta, joihin tutkimukseni kohdistuu.

Poliisihallituksen antamat valtakunnalliset ohjeet virkamiesoikeudellisesta menettelystä ovat astuneet voimaan vuoden 2019 alusta, joten tutkimusajaksi valikoituvat vuodet 2019–2024, jotta kaikki tutkimuksen kohteena olevat poliisin yksiköistä tilattavat päätökset on annettu saman lainsäädännön ja ohjeistuksen voimassa ollessa.

Alustava tutkimuskysymykseni on seuraavanlainen: *Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen vuosina 2019–2024 – poliisin yksiköissä annetuista virkamiesoikeudellisista toimenpiteistä ilmenevä seuraamusharkinnan rajanveto ja toimenpiteen pituuden määrittäminen.*

Varsinainen tutkimusaineisto koostuu poliisin yksiköistä tilattavista virkamiesoikeudellisista päätöksistä, joissa on määrätty poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen edellä mainittuina vuosina. Käyn läpi korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) antamia ennakkopäätöksiä siltä osin, kuin niistä löytyy ohjausta toimenpiteiden väliseen rajanvetoon tai määräaikaisen erottamisen pituuden harkintaan.

Vaikka tutkimuksen varsinainen ydin tulee kohdistumaan siihen, miten seuraamuksen valinta ja määräaikaisen erottamisen kesto on perusteltu päätöksissä, esiin saattaa nousta myös joitain eroavaisuuksia virkamiesoikeudellisessa menettelyssä, mitkä ovat hyödyllistä tunnistaa ja käsitellä.

Tutkimuksella pyritään löytämään yhdenmukaisuuksia ja ristiriitaisuuksia, joita peilataan oikeustieteessä käytettyihin oikeuslähteisiin. Tutkimustulosten olisi tarkoitus lisätä poliisin toimintaan kohdistuvan valvonnan läpinäkyvyyttä ja yhdenmukaisuutta, mikä osaltaan pitäisi jatkossakin yllä kansalaisten luottamusta poliisiin ja tukisi näin demokratian perustaa.

Yritän tutkimusta tehdessäni pitää mielessäni Heikki Kullan kirjoittaman ajatuksen siitä, että *”oikeustieteelliseltä tutkimukselta voidaan odottaa systemaattista ja kriittistä tutkimusta, joka on muutakin kuin ajankohtaisen lainsäädäntö- ja oikeuskäytännön kommentointia.*¹¹ Tämä ajatus auttaa pitämään tavoitteet riittävän ylhäällä.

1.3 Tutkimusmenetelmä

Oikeustieteessä yleisesti käytetyllä lainopillisella tutkimusmenetelmällä pyritään tulkitsemaan ja systematisoimaan oikeudellista ongelmaa voimassa olevan lain, sen esitöiden ja aiheesta tehtyjen aiempien tutkimusten valossa. Oikein valitut tutkimusmenetelmät tulee kuitenkin nähdä apuvälineinä, joilla tutkimusaineistosta voi saada esiin jotain uutta ja merkittävää tietoa.¹²

Lainopin metodi tarkoittaa oikeudellista argumentaatiota eli päättelyä, missä tulkitaan oikeussääntöjä ja punnitaan oikeusperiaatteita, sekä systematisoidaan eli määritetään oikeusnormien keskinäisiä suhteita. Osa oikeussäännöistä on irtautunut siitä yhteiskunnallisesta syntypohjasta, minkä perusteella ne on aikanaan saatettu voimaan. Näitä kutsutaan formaaleiksi oikeussäännöiksi ja ne ovat itsenäisiä ratkaisargumentteja.

Institutionaaliset oikeusperiaatteet ovat puolestaan kiinteästi sidoksissa yhteiskunnallisiin arvoihin ja ajatellaan siten epäitsenäisiksi. Lainsoveltajan tulee käyttää riittävän formalisoituneita ja yhteiskunnan arvoin sitoutuneita eli yhteiskunnassa hyväksytyjä oikeusperiaatteita oikeudellisen ratkaisun perustana.¹³ Oikeudellisista ratkaisuperusteista eli oikeusnormeista, prejudikaateista ja oikeusperiaatteista johdetaan merkityssisältö, jota määritetään suhteessa kulloinkin kyseessä olevaan oikeustositseikastoon.¹⁴

Tämän tutkimuksen taustalla oleva menetelmä tulee olemaan enemmän empiirinen kuin lainopillinen, sillä tarkoitus on selvittää, miten lakia on tosiasiasa sovellettu. Aineiston luokitteluvaiheessa käytettävä tutkimusmenetelmä on laadullinen aineistolähtöinen sisällön analyysi, sillä vasta päätöksiä läpikäydessä tulee tarkentumaan kuinka juuri tätä kyseistä

¹¹ Kulla 2010, s. 22.

¹² Husa ym. 2008, s. 25–28. Lainopin määritelmästä tarkemmin Aarnio 1978, s. 52–59.

¹³ Siltala 2003, s. 783–784.

¹⁴ Kts. edellinen, s. 814, 819.

aineistoa voi ja kannattaa luokitella ja analysoida.¹⁵ Sisällön analyysin on tärkeää perustua systemaattiseen analyysiin, jottei tutkija anna vääriä painotuksia aineistolle omista ajatuksistaan johtuen.¹⁶ Tutkimusaineiston ollessa tekstimassaa, sen läpikäymisessä ja luokittelussa korostuvat tutkijan omat valinnat ja rajaukset. Tekstiaineistoon perustuvan empiirisen tutkimuksen vaiheita ovat muun muassa tutkimuskysymyksen asettaminen, aineiston keruu ja käsitteiden määrittely, sekä muuttujien muodostaminen, koodaaminen ja luokittelu.¹⁷ Aineistolähtöisen sisällönanalyysin kolmivaiheinen prosessi koostuu pelkistämisestä, ryhmittelystä ja käsitteellistämisestä.¹⁸

Sisällön analyysin kuvaamisesta tunnistan notaarityön tekemisen jäljiltä hyvin sen, että tutkimusaineiston ollessa tekstimassaa, on sen tutkimisessa suuri merkitys läpikäymisen ja luokittelun aikana tehdyillä valinnoilla ja rajauksilla. On vain rohkeasti ryhdyttävä tekemään tutkimusta, katsottava millaisia seikkoja ja ryhmittelyjä teksteistä nousee esiin ja pyrittävä tunnistamaan, luokittelemaan ja analysoimaan niitä. Tulee olemaan palkitsevaa, kun jossain vaiheessa ajatukset alkavat jäsentyä.

Jotta voi tuntea oikeutta, on ymmärrettävä lakia eli säädöksiä. Tekstin, kuten esimerkiksi hallintopäätöksen tai tuomioistuimen päätöksen tulkitseminen on lähtökohta oikeuden ymmärtämiseen. Ymmärrys puolestaan tuottaa tietoa oikeusnormien ja oikeusjärjestyksen sisällöstä.¹⁹ Oikeuden odotetaan olevan oikeudenmukaista, millä tarkoitetaan sekä harkintaprosessin, että lopputuloksen kestävyyttä, minkä vuoksi vaaditaan hyvin perusteltuja ratkaisuja. Laadukkaampi argumentaatio tuottaa uskottavampia ratkaisuja ja vahvistaa hyväksyttävyyttä eli legitimitettä.²⁰ Tällä tutkimuksella pyritään päätösteksteihin syventymisellä ja niiden tulkitsemisella ymmärtämään voimassa olevan oikeuden toteutumista poliisimiehen määräaikaisessa virantoimituksesta erottamisessa.

1.4 Aiemmat tutkimukset

Marko Viitanen on tutkinut vuonna 2007 julkaisemassa väitöskirjassaan poliisin tekemiä rikoksia. Hän esittää, että laillisuusvalvonta tulisi poliisin organisaation sisällä toteuttaa siten, että väärinkäytöksistä ja niiden käsittelystä, sekä seuraamuksista tulisi tuottaa luotettavaa ja käytettävää tietoa. Viitanen mukaan tämä lisäisi pitkällä aikavälillä poliisitoiminnan avoimuutta

¹⁵ Tuomi – Sarajärvi 2018, s.103–108.

¹⁶ Ervasti 2021, s.155.

¹⁷ Alasuutari 2021, s. 250–257.

¹⁸ Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 122–127.

¹⁹ Aarnio 2011, s. 29.

²⁰ Kts. edellinen, s. 49.

ja voisi lisätä luotettavuutta poliisia kohtaan.²¹ Viitanen ei käsittele poliisille tai virkamiehille osoitetun käyttäytymisvelvollisuuden rikkomista siltä osin, kun sen ei katsota täyttävän rikoksen tunnusmerkistöä. Viitanen jatkoi aiheen parissa toimiessaan puheenjohtajana Sisäasiainministeriön vuonna 2011 asettamassa Poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan oikeusperusta -työryhmässä. Työryhmän raportti – Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta – julkaistiin vuonna 2013 ja sen johtopäätöksenä oli, että poliisin sisäinen laillisuusvalvonta tulisi määritellä tarkemmin ja toissijaiseksi menettelyksi etenkin rikosten esitutkintaan nähden. Raportissa annettiin toimenpidesuosituksia poliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan ja mainittiin vireillä olevan useita lainsäädäntö- ja muita hankkeita, mm. poliisin hallintorakenneuudistus PORA III.²²

Anna Koskinen on tutkinut virkamieslautakunnan ja hallinto-oikeuksien antamien ratkaisujen avulla poliisimiehen yksityiselämän käyttäytymisvaatimusten sisältöä ja rajoja, sekä annettuja virkamiesoikeudellisia seuraamuksia.²³ Koskinen esittää johtopäätöksissään, että poliisin yksiköillä tulisi olla riittävästi tietoa muiden yksiköiden tekemistä seuraamusratkaisuista ja tapausten yksityiskohdista, jotta ratkaisukäytännöt olisivat yhdenmukaisia. Hän pohtii myös vaikutuksia, joita virkamieslautakunnan lakkauttaminen²⁴ virkamiesoikeudellisten asioiden ratkaisutoimintaan vaikuttaa, ja toteaa, että jos poliisimiehet joutuvat keskenään eriarvoiseen asemaan mahdollisesti ristiriitaisen seuraamusharkinnan vuoksi, on hallinto-oikeuksien tehtävä toteuttaa jälkikäteistä oikeussuojaa. Koskinen nostaa esiin kysymyksen, kuinka paljon velvollisuuksien vastaista käyttäytymistä jää kokonaan virkamiesoikeudellisen menettelyn ulkopuolelle.²⁵

Myös Minna Launonen on tutkinut poliisimiehen vapaa-aikaan ulottuvaa käyttäytymisvaatimusta. Launonen tuo esiin, että henkilön virkanimikettä ja -tehtäviä ei ole oikeuskäytännössä aina huomioitu, vaikka poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:n mukaan poliisimiehen käyttäytymistä arvioidessa otetaan huomioon hänen asemansa ja tehtävänsä poliisihallinnossa. Launonen ehdottaakin, että *otetaan huomioon*, tulisi muuttaa muotoon, *on otettava huomioon*. Hänen mielestään poliisimiehen käyttäytymiseen liittyvän

²¹ Viitanen 2007, s.603.

²² Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013, kuvailulehti.

²³ Koskinen 2016, s.2.

²⁴ Virkamieslautakunta lakkautettiin ja sille kuuluneet asiat siirrettiin hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi 1.4.2013 alkaen. Valtiovarainministeriön tiedote, 2013. VM/619/00.00.00/2013.

²⁵ Koskinen 2016, s.68–69.

virkamiesoikeudellisen päätöksen voi ajatella olevan puutteellinen, ellei henkilön asemaa ja tehtäviä ole edellä mainitun 15 f §:n mukaisesti huomioitu.²⁶

Lähimpänä omaa tutkielmaani on Reeta Littow pro gradu -tutkielma vuodelta 2021, jossa hän käsittelee valtion virkamiesten määräaikaista virantoimituksesta erottamista. Hänen tutkielmansa aineisto on koostunut virkamieslautakunnan, hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuksista, kun taas oman tutkimukseni aineisto koostuu poliisilaitoksissa annetuista määräaikaista erottamisista. Littow on tutkinut valtion virkamiesten määräaikaista virantoimituksesta erottamista, jolloin hänen tutkimuksensa kohderyhmää ovat olleet poliisin lisäksi Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat ja Hätäkeskuslaitos. Oman tutkimukseni aihe on rajattu koskemaan vain poliisimiesten määräaikaista virantoimituksesta erottamista. Littow kertoo olevansa samaa mieltä Launialan ja Tervosen kanssa siitä, että määräaikaista erottamisesta tulisi päättää virkamieslain tasolla. Littow tuo johtopäätöksissään esiin ajatuksen, että määräaikaisen erottamisen minimiaika voisi olla lyhyempikin kuin kuukausi, sillä virkamiehelle aiheutuu palkanmenetys samalta ajalta.²⁷

1.5 Tutkielman rakenne

Johdanto on avannut ajatuksia tutkimuksen aihepiiriin, tutkimusaineistoon ja tutkimuskysymykseen. Tekstissä on lyhyesti sivuttu myös aiempia tähän aiheeseen liittyviä tutkimuksia.

Toisessa luvussa käydään läpi poliisimiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamista siltä osin, miten se asettuu osaksi virkamiesoikeudellista menettelyä. Ensin esitellään keskeinen lainsäädäntö ja virallisohteet sekä virkamiesoikeudellinen menettely ja siinä määrättävät seuraamukset. Tämän jälkeen tehdään katsaus kurinpitörangaistusten historiaan Suomessa, oikeusvertailua Ruotsiin ja lopuksi esitellään, mihin muihin valtion virkamiehiin määräaikaista erottamista Suomessa käytetään poliisimiesten lisäksi.

Tutkimusaineiston eli poliisilaitoksissa annettujen päätösten esittelyn ja ryhmittelyn jälkeen kolmannessa luvussa aineistoa käsitellään jaettuna kahteen osaan riippuen siitä, onko päätöksen taustalla rikosasia vai ei. Varsinaisen tutkimuskysymyksen ytimeen päästään neljännessä ja viidennessä luvussa, kun ensin päätöksistä nostetaan esiin huomioita liittyen rajanvetoon suhteessa lievempään ja ankarampaan seuraamukseen, ja sen jälkeen avataan päätöksistä ilmenevää määräaikaisen erottamisen pituuden määräytymistä ja päätöksissä mainittuja koventamis- ja lieventämisperusteita. Kuudennessa luvussa esitellään lyhyesti

²⁶ Launonen 2017, s. 68–71.

²⁷ Littow 2021, s. 63. Launiala – Tervonen 2016, s. 426.

oleellisimpia menettelystä esiin tulleita huomioita päätösten perusteella ilmenneistä olennaisimmista eroavaisuuksista.

Tutkielman päätösluvussa tiivistetään oleellisimpia seikkoja, mitä tässä tutkimuksessa on noussut esiin ja annetaan mahdollisia kehitysehdotuksia, joihin kiinnittämällä huomiota poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen palvelisi valtakunnallisesti yhdenmukaisemmin, oikeudenmukaisemmin ja ennustettavammin sille annettua tarkoitusta.

2 POLIISIMIEHEN MÄÄRÄAIKAINEN VIRANTOIMITUKSESTA EROTTAMINEN OSANA VIRKAMIESOIKEUDELLISTA MENETTELYÄ

2.1 Keskeinen lainsäädäntö ja virallisohteet

Poliisimiehiä ovat poliisilain (872/2011) 1 luvun 12 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävät päällystöön, alipäällystöön ja miehistöön kuuluvat virkamiehet.

Alipäällystöön ja päällystöön kuuluvat henkilöt toimivat esimiestehtävissä.

Koska poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on yksi keino virkamiesoikeudellisen menettelyn seuraamusvalikoimassa, tulee virkamiesoikeudellinen menettely ymmärtää ensin kokonaisuudessaan, jotta voi syventyä yhteen seuraamukseen.

Suomen perustuslaista (731/1999) virkamiesoikeudellisen menettelyn osalta keskeisimpiä säännöksiä ovat mm:

- 2 § 3 mom, jonka mukaan *julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, sekä*
- 118 §, jonka mukaan *virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.*

Valtion virkamieslain keskeisin virkamiestä velvoittava normi, jonka rikkomisesta voi seurata virkamiesoikeudellinen menettely, on 14 §, jossa hänelle osoitetaan velvollisuudet:

- *suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä,*
- *noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä, sekä*
- *käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.*

Olli Mäenpään mukaan virkamiehelle osoitettua käyttäytymisvaatimusta ei ole laissa määritelty täsmällisemmin, eikä se hänen mukaansa olisi edes mahdollista, koska käyttäytymisvaatimukset vaihtelevat eri virka-aseman ja -tehtävän mukaan. Hän käsittelee virkamiehen käyttäytymiseen liittyvien vaatimusten osalta: luotettavuutta, puolueettomuutta, riippumattomuutta, virka-aseman väärinkäyttämistä ja hallinnon sisäistä lojaliteettivelvollisuutta.²⁸ Käyttäytymisvelvollisuus voidaan myös ajatella virantoimitusvelvollisuuteen sisältyvänä laatuvaatimuksena.²⁹

²⁸ Mäenpää 2023, s. 1324–1326. Bruun ym. 1995, s. 149–150.

²⁹ Mäenpää 2023, s. 1341–1342.

Poliiseja velvoittavat samat lait kuin muitakin valtion virkamiehiä, mutta poliisien käyttäytymisestä on säädetty lisäksi poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:ssä, jonka mukaan: *“Poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttädyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Arvioitaessa poliisimiehen käyttäytymistä otetaan huomioon myös hänen asemansa ja tehtävänsä poliisihallinnossa.”* Tällä säännöksessä osoitetaan käyttäytymisvelvollisuus myös vapaa-aikaan.³⁰

Uudempaan Poliisihallituksen antamaan ohjeeseen on lisätty käyttäytymisvelvollisuuden osoittavan säännöksen yhteyteen viittaus oikeustapaukseen KHO 2022:129 mainiten, että virkavapaalla olemisen ei vapauta poliisimiestä käyttäytymisvelvollisuuden noudattamisesta.³¹

Edellä mainitussa pykälässä käyttäytymisvelvollisuus on ilmaistu siten, ettei se ole omiaan vaarantamaan *luottamusta* poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon eli tällä tuodaan näkyväksi se vaatimus, että yksittäinen poliisivirassa oleva henkilö on omalta osaltaan vastuussa siitä, että poliisin koko ammattikunta nauttii kansalaisten luottamusta. Pykälän mukaan arvioinnissa huomioidaan myös hänen asemansa ja tehtävänsä poliisihallinnossa. Asemalla tarkoitetaan henkilön virka-asemaa ja tehtävillä sitä, minkälaisissa tehtävissä hän tarkemmin toimii.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2019:103 todetaan näytön arviointi – otsikon alla: *”Luottamuksen vaarantumista poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon on arvioitava sekä erityis- että yleisestäävyyden näkökulmasta.”* Erityisestäävyydellä käsitän tarkoitettavan sitä, onko kyseisen henkilön nauttima luottamus poliisitehtävien hoitamisesta vaarantunut hänen työnantajansa silmissä. Yleisestäävyydellä tarkoitetaan sitä, onko teko vaikuttanut tai onko se ollut omiaan vaikuttamaan poliisin toiminnan uskottavuuteen yleisesti eli millaista luottamusta poliisitoiminta nauttii yleisön näkökulmasta ajateltuna. Joissain tutkimuksen päätöksissä mainittiin sisäinen- ja ulkoinen luottamus, joilla tarkoitetaan juuri näitä eri näkökulmia.

Rajanveto rikosoikeudellisen rangaistavuuden ja hallinnollisen menettelyn välille löytyy rikoslain (39/1889) 40-luvusta, jossa säädetään virkarikoksista. Kyseisen luvun 9 ja 10 §:ssä eli

³⁰ Muukkonen kirjoittaa tarkemmin käyttäytymisvelvollisuuden ajallisesta ulottuvuudesta eri virkamiehiä koskevien lakien osalta. Poliiseille säädettiin vuonna 2006 lailla käyttäytymisvelvollisuus myös vapaa-aikaan. Muukkonen pohtii sitä, tarkoittiko lainsäätäjä, ettei muilla virkamiehillä käyttäytyminen sinne ulottuisikaan. Hän ehdottaa lainsäädännön selkeyttämistä mm. selvinpäin olemiseen työ- ja varallaolon aikana. Muukkonen 2022, s. 26–28.

³¹ POL-2024-69379, s. 3.

virkavelvollisuuden rikkomisessa ja tuottamuksellisessa virkavelvollisuuden rikkomisessa rajataan vähäiset teot rangaistavuuden ulkopuolelle. Edellä mainituissa pykälissä tämä rajaus ilmaistaan sanamuodolla: *”eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostelleen vähäinen”*.

Virkamiesoikeudellisessa menettelyssä on kyse hallinnollisesta menettelystä, joten tärkeä viranomaisen toimintaa ohjaava yleislaki on hallintolaki (434/2003) siihen sisältyvine periaatteineen. Poliisihallituksen ohjeessa mainitaan, että hallintolaista tulee virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden toteuttamisessa huomioida soveltuvilta osin hyvän hallinnon periaatteet.³² Tämä jättää pohtimaan, mitä *”soveltuvilta osin”* ohjeessa tarkoittaa. Hyvän hallinnon periaatteista säädetään hallintolain 6 §:ssä ja ne juurtuvat myös perustuslain hyvän hallinnon 21 §:ään, ja laintasoisina ne ovat vahvasti velvoittavaa oikeutta, jolloin ne on otettava huomioon. Hyvän hallinnon periaatteita avataan tarkemmin seuraamuksen pituuden määräytymistä käsittelevässä luvussa.

Yhtenä huomiona mainittakoon vielä valtion virkamieslain 11 §, jossa viranomaiselle osoitetaan yhdenvertaisen kohtelun vaatimus palveluksessaan olevia virkamiehiä kohtaan, mikä tulee huomioida virkamiesoikeudellisessa menettelyssä.

2.2 Virkamiesoikeudelliset seuraamukset

Virkamiesoikeudellisilla *seuraamuksilla*³³, joita annetaan virkamiesoikeudellisessa menettelyssä, voidaan puuttua monenlaiseen virkamiehen sopimattomaan käyttäytymiseen, kuten esimerkiksi myöhästelyyn, luvattomiin poissaoloihin, alkoholin käyttöön tai rikostuomioon. Koska seuraamusvaihtoehtojen rajat ovat epätarkkoja, voi samaan tapaukseen soveltua useampikin vaihtoehto. Toimenpiteen valinta tehdään tapauskohtaisella harkinnalla ja hallinto-oikeudellisia periaatteita soveltaen.³⁴ Poliisihallituksen ohjeessa on seuraamuskäytännön yhtenäistämiseksi mainittu selkeyttäviä esimerkkejä siitä, minkälaiseen käyttäytymiseen voi soveltaa mitäkin toimenpidettä.³⁵

Erityiset työnjohdolliset toimenpiteet ovat lievimpiä keinoja puuttua virkamiehen epäasialliseen käyttäytymiseen tai lieviin virkatoimien laiminlyönteihin, joiden antaminen sisältyy valtion virkamieslain 14 §:n työnjohto- ja valvontamääräyksiin. Näitä ovat: puheeksi ottaminen, korjaava

³² POL-2024-69379, s. 5.

³³ Virkamiesoikeudellisesta toimenpiteestä käytetään oikeuskäytännössä, oikeuskirjallisuudessa ja poliisihallinnossa yleisesti myös termiä virkamiesoikeudellinen seuraamus. Esim. KHO 2019:103. Mäenpää 2023, s.151. POL-2024-69379, s. 11. Seuraamusta käytetään pääosin myös tässä tutkimuksessa.

³⁴ Launiala – Tervonen 2016, s. 418–419.

³⁵ POL-2024-69379, s. 15–20.

palaute, välitön neuvonpito, työjohtomääräys, huomautus sekä tehtävien ja töiden uudelleenjärjestelyt.³⁶ Huomautuksen antamisesta ei siis ole laissa erikseen säännöstä, vaan sen antaminen sisältyy 14 §:n työjohto- ja valvontamääräyksiin.³⁷ Huomautus mainittiin valtion virkamieslain esitöissä, vaikkei siitä ehdotettu nimenomaista säännöstä lakiin.³⁸ Erityiset työjohdolliset toimenpiteet ovat hallinnon sisäisiä määräyksiä. Laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 6 §:ssä kielletään valitusoikeus hallinnon sisäiseen määräykseen. Jokaisella, myös virkamiehellä, on kuitenkin oikeus hallintolain 53 a §:n mukaan tehdä hallintokantelu lainvastaiseksi tai virheelliseksi kokemastaan menettelystä viranomaisen toimintaa valvovalle taholle.

2.2.1 Varoitus

Valtion virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Valtion virkamiesasetuksen 39 §:n mukaan virkamiehelle annettavasta varoituksesta päättää asianomainen virasto.³⁹ Poliisihallituksen ohjeessa mainitaan, että viraston nimittävä viranomainen eli päällikkö (tai taho, jolle päätösvalta on delegoitu) on toimivaltainen tekemään päätöksen virkamiesoikeudellisesta toimenpiteestä.⁴⁰ Sisäministeriön hallinnonalalla virkamiesoikeudellisista toimenpiteistä päättäminen ratkaistaan viraston työjärjestyksen mukaan.⁴¹ Varoitus voidaan antaa myös, vaikka virkamiehen toiminta olisi riittävä irtisanomisperuste. Jos virkamiehen menettelyyn ei ole puututtu aiemmin tai hän on aiemmin toiminut virkavelvollisuuksiensa mukaisesti, varoitus on ensisijainen toimenpide.⁴²

Varoituksen antamisesta mainitaan Poliisihallituksen ohjeessa useita konkreettisia esimerkkejä. Liikenne rikoksista mainittuja esimerkkejä ovat syylistyminen rattijuopumukseen (ei törkeä tekemuoto), erityistä moitittavuutta osoittava liikenne rikos virkatehtävissä tai törkeä liikenne rikos vapaa-ajalla. Muista rikoksista on mainittu tahalliset, mutta ei törkeät työturvallisuusrikkomukset ja vähäistä vakavimmat viranomaisrekistereiden epäasialliset käytöt. Varoituksen syynä voivat olla annetusta ohjauksesta huolimatta tapahtuneet useat

³⁶ POL-2024-69379, s. 4.

³⁷ Mäenpää 2023, s. 1348.

³⁸ HE 291/1993, yksityiskohtaiset perustelut, 6 luku.

³⁹ Varoituksen osalta on selkeä ero valtion ja kunnan virkamiesten osalta. Laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003) ei ole säännöstä varoituksesta, mutta 35.3 §:ssä säädetään, ettei viranhaltijaa saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä.

⁴⁰ POL-2024-69379, s. 5.

⁴¹ Sisäministeriön ohje SMDnro-2020-158, s. 11. Tällä luultavasti tarkoitetaan erityisiä työjohdollisia toimenpiteitä, joista Poliisihallituksen ohjeen mukaan on tarkoituksenmukaista määritellä työjärjestyksessä ennustettavuuden ja yhdenmukaisuuden vuoksi. POL-2024-69379, s. 5.

⁴² Mäenpää 2023, s. 1350.

myöhästymiset tai perusteettomat poissaolot, kuten myös työtehtävien hoitamatta jättäminen vaaditulla tasolla huolimatta ohjauksesta ja annetusta huomauksesta. Käyttäytymisen osalta varoituksen voi aiheuttaa vähäistä suurempi ja toistuva epäasiallinen käytös asiakkaita tai työtovereita kohtaan.⁴³

2.2.2 Irtisanominen ja virkasuhteen purkaminen

Varoitusta ankarampia toimenpiteitä ovat virkamieslain 25 §:n mukainen virkamiehen irtisanominen, johon viranomaisella on mahdollisuus virkamiehestä johtuvasta erityisen painavasta syystä, ja vielä ankarampi virkasuhteen päättämismuoto eli virkamieslain 33 §:n mukainen virkasuhteen purkaminen.⁴⁴

Poliisihallituksen ohjeessa mainitaan useampia esimerkkejä, jolloin kyseeseen voisi tulla irtisanominen. Näitä ovat syyllistyminen törkeään rikokseen vapaa-ajalla, vakava henkeen ja terveyteen kohdistuva rikos tai toistuva syyllistyminen väkivaltarikokseen voisivat johtaa irtisanomiseen. Lisäksi mainitaan konstaapelin syyllistyminen törkeään rattijuopumukseen tai johtotehtävissä olevan poliisimiehen syyllistyminen rattijuopumukseen, sekä sellainen virkatoiminnassa tapahtunut tahallinen rikos, joka osoittaa vähäistä suurempaa moitittavuutta.⁴⁵

2.2.3 Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Poliisivirassa olevia henkilöitä koskee valtion virkamieslain säännösten lisäksi poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen, mistä on säädetty poliisin hallinnosta annetun lain 15 i §:ssä. Kyseisen pykälän ensimmäisen momentin mukaan *poliisimiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan määrätä kurinpitorangaistuksena virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi, jollei varoitusta ole pidettävä riittävänä. Lisäksi palkanmaksu keskeytetään samaksi ajaksi.* Toisessa momentissa osoitetaan päätösvalta nimittävälle viranomaiselle ja säädetään, että virantoimituksesta erottaminen tulee panna vireille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen sai tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen. Kolmannessa momentissa säädetään kuulemisvelvollisuudesta ja neljännen momentin mukaan muutoksenhausta säädetään valtion virkamieslaissa.

⁴³ POL-2024-69379, s. 16.

⁴⁴ 25 §:ssä on lueteltu syitä, joita ei ainakaan voida pitää erityisen painavina.

⁴⁵ POL-2024-69379, s. 19.

Määräaikaisella erottamisella haluttiin lainsäädännössä täyttää virkamieslaissa säädettyjen kirjallisen varoituksen ja irtisanomisen välistä aukkoa liukuvalla 1–6 kk laajuisella seuraamusasteikolla.⁴⁶

Esimerkkeinä määräaikaisen erottamisen käyttämiselle on Poliisihallituksen ohjeessa mainittu useampi rattijuopumus, huumausaineen käyttörikos tai toistuvasti päihtyneenä oleminen työajalla. Uudempaan ohjeeseen on lisätty viittaus tapaukseen KHO 2023:69 ja mainita, että korkeimman hallinto-oikeuden mielestä virkamiehen pitkällä ja moitteettomalla virkauralla oli merkitystä, sillä henkilöä ei ollut aiemmin edes huomautettu virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä. Korkein hallinto-oikeus piti määräaikaista erottamista suhteettoman ankarana seuraamuksena henkilön menettelyyn nähden.⁴⁷ Kyseisen oikeustapauksen myötä Poliisihallitus korosti työnantajan aiempaa puuttumista virkamiehen toimintaan seuraamuksen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa.

Selvyyden vuoksi on hyvä mainita, että valtion virkamieslain 40 §:ssä säädettyssä virasta pidättämisessä on kyse väliaikaisesta turvaamistoimesta, eikä varsinaisesta virkamiesoikeudellisesta seuraamuksesta. Virasta pidättämistä on käytetty kolmessa tutkimuksen tapauksessa, joihin palataan jäljempänä.

2.3 Virkamiesoikeudellinen menettely

Virkamiesoikeudellinen menettely tulee vireille, kun poliisilaitoksen tietoon on tullut seikkoja, joiden perusteella asia on kirjattu poliisin asianhallintajärjestelmään eli Acta-järjestelmään. Tämän jälkeen poliisilaitoksessa tulee tehdä asian alustavaa selvittämistä ja arvioida virkamiesoikeudellisen prosessin tarve. Virkamies kutsutaan kuultavaksi ja kuulemisen jälkeen asiassa suoritetaan arviointi ja tehdään ratkaisu. Ratkaisu perustellaan ja kirjataan päätökseen. Päätös annetaan tiedoksi asianosaiselle ja mukaan liitetään muutoksenhakuohjeet, mikäli päätökseen saa hakea muutosta. Varsinaisen asianosaiseen liittyvän menettelyn jälkeen poliisilaitosta koskee vielä velvollisuus asiakirjojen arkistointiin sekä irtisanomis- ja purkamispäätösten raportointiin Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan.⁴⁸

Virkamiesoikeudellinen menettely on osa poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa, johon kuuluvat myös mm. salaisten tiedonhankintakeinojen valvonta, hallintokanteluiden käsittely,

⁴⁶ HE 4/2006 s. 8. Lisäksi määräaikainen erottaminen *“nähtiin keppinä, jolla virkamiehiä voidaan kurittaa kirjallista varoitusta tehokkaammin”*. Launiala – Tervonen 2016, s. 410.

⁴⁷ POL-2024-69379, s. 17–18.

⁴⁸ Poliisihallituksen ohjeessa POL-2024-69379 avataan virkamiesoikeudellista menettelyä yksityiskohtaisemmin s. 5–12 ja ohjeen lopussa on tiivistelmänä prosessikuvaus s. 23. Raportoinnista Poliisihallitukseen s. 20. Hallintoasian käsittelystä, myös henkilön kuulemisesta, säädetään hallintolaissa.

laillisuustarkastusten suorittaminen ja henkilötietojen käsittelyn valvonta. Sisäinen laillisuusvalvonta on myös osa jokaisen poliisissa työskentelevän henkilön tehtäviä ja menettelytapoja toiminnan lainmukaisuuden ja tuloksellisuuden turvaamiseksi. Kaikkein tavallisin sisäisen laillisuusvalvonnan muoto on esimiestyö.⁴⁹ Sisäisessä laillisuusvalvonnassa ilmi tulleen asian selvittäminen on etenkin oikeusturvan kannalta tärkeää saattaa mahdollisimman pian menettelyyn, johon se edellytyksiltään kuuluu. Jos ilmenee syytä epäillä rikosta, asia tulee siirtää toimivaltaisen esitutkintaviranomaisen arvioitavaksi.⁵⁰

Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet poliisissa -ohje sivuaa rikoksen esitutkinnan ja virkamiesoikeudellisen menettelyn rajapintaa. Kun työnantajalle tulee ilmi virkamieheen kohdistuvan rikostutkinnan käynnistyminen, tulee asiassa tehdä arviointi, antaako esitutkinnan käynnistyminen aihetta käynnistää virkamiesoikeudellinen prosessi kuulemista varten vai voidaanko asian käsittelyä siirtää esitutkinnan myöhempään vaiheeseen. Pääsääntöisesti arvioinnista tulee antaa välipäätös, jossa arvioidaan suoritettavan rikostutkinnan vaikutuksia virkamiehen tehtävien hoitamiseen.⁵¹ Tutkimuksessa läpi käytyihin tapauksiin sisältyy kolme päätöstä, joissa määräaikainen erottaminen on tehty rikosasian ollessa vielä kesken. Näitä päätöksiä käsitellään myöhemmin erikseen.

Uudemmassa Poliisihallituksen antamassa ohjeessa korostetaan virkamiesoikeudellisten asioiden vireillepanoon liittyen määräaikaisen erottamisen kohdalla sitä, ettei asiaa ole tarpeen ratkaista kolmen kuukauden määräajassa, vaan riittää, että asia on siinä ajassa laitettu vireille.⁵²

Oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön mukaan viranomaisen tulisi saattaa menettely vireille käynnistämällä kuuleminen mahdollisimman pian tapahtumasta tiedon saatuaan, vaikka itse virkamiesoikeudellinen seuraamus määrättäisiin vasta lainvoimaisen tuomion ja uudelleen kuulemisen jälkeen. Myös virantoimituksesta pidättäminen asian johdosta saattaa menettelyn vireille, mikäli asia ratkaistaan viipymättä sen jälkeen. Määräaikaisen erottamisen perustuessa lainvoimaiseen rikostuomioon, voi kolmen kuukauden määräajan ajatella alkavan viimeistään siitä, kun tuomio oli viranomaisen saatavissa.⁵³ Tämä soveltuu niihin tapauksiin, joissa tieto poliisimiehen teosta tulee työnantajan tietoon vasta tuomion antamisen myötä, mutta ideaalitulanteessa tieto tulisi työnantajalle jo esitutkinnan käynnistyttyä.

⁴⁹ <https://poliisi.fi/sisainen-valvonta>.

⁵⁰ Sisäministeriön ohje SMDnro-2020-158, s. 10–11.

⁵¹ POL-2024-69379, s. 7.

⁵² POL-2024-69379, s. 6.

⁵³ Launiala – Tervonen 2016, s. 420–421.

Jokaisessa poliisilaitoksessa toimii oikeusyksikkö, jonka tehtäviin kuuluu suorittaa laillisuusvalvontaa. Lisäksi Poliisihallituksessa on laillisuusvalvontatoiminto. Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta mahdollistaa korjausliikkeiden suorittamisen hallinnon sisällä nopeasti.⁵⁴ Poliisiyksiköiden tulee raportoida edellisenä vuonna suoritetusta laillisuusvalvonnasta Poliisihallitukseen. Raportissa tulee olla virkamiesoikeudellisten asioiden osalta määrät vireille tulleista ja käsitellyistä tapauksista, käsiteltyjen tapausten aiheet ja määrätyt toimenpiteet.⁵⁵

Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta –ohjeessa ei juurikaan käsitellä rikostutkinnan ja hallinnollisen menettelyn suhdetta. Ohjeen lopussa mainitaan, että tutkinnanjohtaja lähettää esitutkinnan aloittamisesta tiedon epäillyn poliisimiehen poliisiyksikön yhdyshenkilölle, jonka tehtävänä on saattaa asia kyseisen yksikön poliisipäällikön tietoon mahdollisia virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä varten. Vastaavasti tieto olla aloittamatta esitutkintaa tulee saattaa päällikön tietoon. Lisäksi ohjeessa mainitaan tiedon kulusta toiseen suuntaan siten, että oikeusyksikön tulee esitutkinnan ollessa kesken ilmoittaa mahdollisesta virkamiesoikeudellisesta päätöksestä tutkinnanjohtajalle ja asian ollessa syyteharkinnassa syyttäjälle.⁵⁶ Tässä ohjeessa ei ole kerrottu sitä pääsääntöä, että virkamiesoikeudellinen menettely jätettäisiin odottamaan rikosasian lopputulosta.

Virkamiehellä on virkamieslain 53 §:n mukainen oikeus hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen päätöksestä, jolla hänelle on annettu virkamiesoikeudellinen toimenpide. 53 § 2 momentissa luetellaan päätökset, joihin voi hakea muutosta. Näitä ovat päätökset varoituksesta, lomauttamisesta, irtisanomisesta, virkasuhteen purkamisesta tai muuttamisesta osa-aikaiseksi, virantoimituksesta pidättämisestä, virantoimituksesta pidättämisen voimassapitämisestä ja määräaikaisesta erottamisesta virantoimituksesta. 57 §:n mukaan muutoksenhausta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Virkamiesoikeudellisessa menettelyssä tehdyt päätökset ovat hallintopäätöksiä. Aivan päätösten ytimessä ovat harkintavalta ja päätösten perusteleminen, joiden perusteita avataan seuraavaksi.

2.4 Harkintavalta ja päätösten perusteleminen

Hallintoviranomaisella olevan harkintavallan laajuus vaihtelee tilannekohtaisesti, riippuen harkintaan valtuuttavasta säännöksestä. Konkreettisessa lainsoveltamistilanteessa harkintavaltaa rajoittavat perusoikeudet ja hallinnon oikeusperiaatteet. Hallinnollisella

⁵⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2022, s. 150.

⁵⁵ Poliisihallituksen ohje POL-2019-16223, s. 20.

⁵⁶ Poliisihallituksen ohje POL-2021-144918, s. 8.

harkinnalla on käytössä usein vaihtoehtoisia toimintatapoja eli oikeusseuraamuksia. Harkintavallasta huolimatta viranomaisella on aina sidottu sekä konkreettisesta tapauksesta ilmeneviin tosiseikkoihin että lain tarkoitukseen. Toiminnan tavoitteena on oltava tarkoituksenmukainen, kohtuullinen ja tosiasioita vastaava päätös. Harkinta on yksittäistapauksellista, ei yleisluonteista ylemmän viranomaisen alempaan kohdistamaa harkintavaltaa. Harkintavaltaan vaikuttavat merkittävästi joustavat oikeusnormit eli lainsäädännössä olevat väljät käsitteet, joiden käyttö laissa on välttämätöntä yksittäisten soveltamistapausten suuren määrän ja erilaisuuden vuoksi.⁵⁷

Viranomaisella oleva harkintavalta voidaan jakaa kahteen osaan: oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinta on sidottu lain soveltamiseen ja sillä on mahdollista päätyä ainoastaan yhteen lainmukaiseen päätöksenteossa sovellettavien säännösten osoittamaan ratkaisuun. Tarkoituksenmukaisuusharkinnalla eli ns. vapaalla harkinnalla sallitaan valinta useiden vaihtoehtoisten ratkaisujen välillä. Viranomaisen harkintavalta ei tosiasiallisesti ole täysin vapaata, sillä harkintavaltaa rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet ja vakiintunut oikeus- tai ratkaisukäytäntö.⁵⁸ Harkintavallan väärinkäyttö on oikeuskäytännössä muodostunut hallintopäätöksen kumoamiseen riittäväksi itsenäiseksi seikaksi, joten sitä voidaan käyttää valitusperusteena.⁵⁹ Harkintavalta ja sen puitteissa toimiminen tulee näkyväksi hyvin perustellusta päätöksestä. Päätösten perustelemisen voi siten ajatella kuuluvan kiinteäksi osaksi harkintavaltaa.

Jotta voi tuntea oikeutta, on ymmärrettävä lakia eli säädöksiä. Tekstin, kuten esimerkiksi hallintopäätöksen tai tuomioistuimen päätöksen tulkitseminen on lähtökohta oikeuden ymmärtämiseen. Ymmärrys puolestaan tuottaa tietoa oikeusnormien ja oikeusjärjestyksen sisällöstä.⁶⁰ Oikeuden odotetaan olevan oikeudenmukaista, millä tarkoitetaan sekä harkintaprosessin, että lopputuloksen kestävyyttä, minkä vuoksi vaaditaan hyvin perusteltuja ratkaisuja. Laadukkaampi argumentaatio tuottaa uskottavampia ratkaisuja ja vahvistaa hyväksyttävyyttä eli legitimitettiä.⁶¹ Tällä tutkimuksella pyritään päätösteksteihin syventymisellä ja niiden tulkitsemisellä ymmärtämään oikeudentilaa määräaikaisen erottamisen osalta ja tuomaan esiin sellaisia seikkoja, jotka huomioimalla sekä

⁵⁷ Kulla 2010, s. 17–18.

⁵⁸ Mäenpää 2023, s.522–523.

⁵⁹ Kts. edellinen, s. 355.

⁶⁰ Aarnio 2011, s. 29.

⁶¹ Kts. edellinen, s. 49.

harkintaprosessit että päätökset kehittyisivät entistä ymmärrettävämmäksi, kestävämmäksi ja hyväksyttävämmäksi.

Lainkäyttöratkaisun asianmukaiseen perustelemiseen liittyy merkittäviä seikkoja.

Asianosaisintressin vuoksi perustelu on tärkeää asianosaisella olevalle oikeusturvaodotukselle, jottei hänelle jää epätietoisuutta siitä, millä perusteella asia on ratkaistu. Huonosti perusteltu ratkaisu on alttiimpi muutoksenhauille. Perusteluilla on merkitystä myös ratkaisijan itsekontrolliin, sillä perustelujen avulla voi arvioida kestäkö päätös siihen kohdistuvan kritiikin. Vallan legitimaatio, toisin sanoen yhteiskuntajärjestyksen oikeutus, edellyttää myös perustelua. Kaiken kaikkiaan taustalla on kysymys hyvinkin laajasta institutionaalisesta tasosta, jossa perustelut yhtenä osana liittävät oikeusvaltion demokratiaan. Julkisuusvaatimus kuuluu keskeisenä osana pohjoismaiseen demokratiakäsitykseen eli päätöksenteko on avointa ja läpinäkyvää, mikä mahdollistaa ratkaisutoiminnan valvonnan.⁶²

Virkamiesoikeudellisen seuraamuksen harkinnassa tulee Poliisihallituksen antaman ohjeen mukaan ottaa huomioon virkamiehen: koulutus, kokemus, tehtävä, virka-asema, mahdollinen esimiesasema, aiempi virkaura, mahdolliset aiemmat moitittavat menettelyt, sekä tapahtuneesta kulunut aika. Virkamiehen osalta tulee myös arvioida hänen edellytyksiään hoitaa virkatehtäviään. Lisäksi virkamiehen tehtävät ja asema poliisiorganisaatiossa tulee ottaa huomioon arvioitaessa hänen tietoisuuttaan häntä velvoittavista normeista ja ohjeistuksista. Uudemmassa ohjeessa on viitattu oikeustapaukseen KHO 2023:69, jonka mukaan seuraamuksen oikeasuhtaisuusharkinnassa on kiinnitettävä huomiota niihin olosuhteisiin, joissa virkavelvollisuutta on rikottu ja siihen, onko työnantaja aiemmin kiinnittänyt huomiota henkilön virkatehtävien hoitamiseen. Seuraamusta harkittaessa tulee myös arvioida teon luonnetta, tahallisuuden astetta, rikosoikeudellista rangaistavuutta, mahdollisesti aiheutuneita vahinkoja, hyötymisnäkökulmaa ja toistuvuutta.⁶³ Kaikkiaan seuraamusharkintaan vaikuttavia seikkoja on lueteltu ohjeessa runsas määrä.

Koska määräaikaisen erottamisen on tarkoitus saada virkamies muuttamaan virkavelvollisuuksiensa vastaista toimintaa, korostuu päätöksen perustelujen informatiivisuus. Päätöksen perustelujen vakuuttavuudella on merkitystä myös poliisimiehen ja hänen työantajansa sujuvan yhteistyön kannalta tulevaisuudessa, mikäli poliisimies vakuuttuu ratkaisun oikeellisuudesta. Toki perusteluilla on oleellinen merkitys muutoksenhakuarvionkin kannalta.⁶⁴ Perustelujen tapauskohtaisuus on merkittävässä osassa, sillä pelkkien vakiofraasien

⁶² Aarnio 2011, s. 64–65.

⁶³ POL-2024-69379, s.14–15.

⁶⁴ Launiala – Tervonen 2016, s. 417.

ja lainvalmisteluaineistosta lainattujen tekstipätkien käyttäminen eivät vakuuta päätöksen kohdetta siitä, että hänen asiassaan olisi käytetty tapauskohtaista harkintaa.

2.4 Kurinpitorangaistusten historia Suomessa

Yleisen sanonnan mukaan ymmärtääkseen nykyisyyttä on ymmärrettävä historiaa.

Määräaikainen erottaminen on kurinpitorangaistus, joten on hyvä käydä läpi menneisyyttä kurinpitomenettelyn ja -rangaistusten osalta. Ensin on kirjoitettu lyhyt tiivistelmä poliisin koulutuksen kehittymisestä, mikä auttaa ymmärtämään poliisin ammatin ja koulutuksen vaatimuksia nykypäivänä.

2.4.1 Poliisin koulutuksen historia lyhyesti

Poliisin koulutus käynnistyi vuonna 1918 ja on yli sadan vuoden aikana kehittynyt valtavasti. Vuoden 1966 poliisilain säätämiseen saakka koulutuksessa tähdättiin mekaanisen suorittajan opettamiseen. Poliisin ammatti nähtiin pitkään sellaisena, että sen voi oppia vain käytännössä ja vasta käytännön jakson jälkeen saattoi päästä koulutukseen. Poliisi oli pitkään hyvin sotilaallinen organisaatio, jossa oli tiukka sisäinen kuri ja hierarkia, mutta poliisin toiminta ei ollut yhtä lakisidonnaista kuin nykyään. Poliisilain myötä poliisin toimintaa kontrolloitiin enemmän ja kansalaisia turvattiin mielivallalta poliisitoiminnan muuttuessa autoritaarisesti kontrolloivasta enemmän palvelutehtäväksi. 1970-luvulla poliisin koulutus uudistui ja koulutustasoa nostettiin seuraavalla vuosikymmenellä. 1990-luvulla poliisin päällystökoulutuksesta tuli ammattikorkeakoulutasoinen. Vuoden 2014 alusta poliisin perustutkinto muuttui ammattikorkeakoulutasoiseksi ja samalla päällystötutkinto korotettiin ylemmäksi ammattikorkeakoulututkinnoksi. Koulutuksen kehittymisen lisäksi myös rekrytointia on ajan saatossa kehitetty ja koulutukseen valitut on seulottu tarkemmilla pääsykokeilla. Teoreettista osaamista ja ymmärrystä vaaditaan laajemmin koulutuksen kehityksen myötä, minkä voidaan katsoa osaltaan vähentäneen myös virkavirheiden syntymistä ja parantaneen koko poliisin instituutiota.⁶⁵

2.4.2 Kurinpitorangaistusten suhde rikosoikeudellisiin rangaistuksiin 1900-luvun alkupuolella

Paavo Kekomäen artikkeli vuodelta 1924 sisältää hyvää ajankuvaa käsitellessään kurinpidollisen ja rikosoikeudellisen rangaistavuuden suhdetta omassa ajassaan. Kurinpitomenettely oli erotettu rikosoikeudellisesta menettelystä alun perin Ranskan lainsäädännössä, missä kurinpitorangaistukset erotettiin kokonaan rikosoikeudellisten rangaistusten luettelosta.

⁶⁵ Jansson 2018, s. 274–279.

Suomen kurinpitolainsäädäntö koettiin puutteelliseksi ja hajanaiseksi hallinnollisilla asetuksilla toteutetuksi sääntelyksi, viitaten vuosina 1902 ja 1903 vireillä olleisiin lainvalmistelukunnan ehdotuksiin valtion kurinpito-oikeuden yhtenäistämiseksi, sekä 1918 vireillä olleeseen virkamiesten kurinpidollista erottamista koskevaan lakiehdotukseen. Nämä eivät kuitenkaan johtaneet lain muutoksiin. Rikoslain säännösten ja kurinpitosäännösten nähtiin ulottuvan lievissä virka- ja palvelusvirheissä päällekkäin siten, että samasta teosta oli mahdollista määrätä rangaistus kumman sääntelyn mukaan tahansa. Kun tällainen vaihtoehtoinen tilanne tuli kysymykseen, riippui valinta esimiehenä toimivan ja kurinpito-oikeuden omaavan viranomaisen harkinnasta. Toisissa säädöksissä kurinpitorangaistus ja rikosoikeudellinen rangaistus olivat samassa asiassa vaihtoehtoisia, toisissa rinnakkaisia. Tuon ajan tietoisopissa katsottiin etenkin rikosoikeudellisen rangaistuksen poissulkevan sen, että samasta asiasta voitaisiin enää määrätä kurinpidollista rangaistusta, koska rikoslaki kattoi pienimmätkin virkarikkeet. Toisinpäin sama ei pitänyt, mutta tuomioistuimen tuli tuomiota antaessaan ottaa aiemmin määrätty kurinpitorangaistus huomioon jo kärsittynä rangaistuksena.⁶⁶

Kurinpitorangaistukset jaettiin kahteen luokkaan: ylempään ja alempaan. *Viraltapano* ja *virkaalennus* katsottiin kuuluviksi ”puhdistavaan” ylempään luokkaan, kun taas *kehoitus*, *nuhde*, *sakko* ja *aresti* ”ojentavaan” alempaan. Molempien luokkien kurinpitorangaistusten ajateltiin eroavan rikosoikeudellisista rangaistuksista sisäisen olemuksen, oikeudellisen perustuksen ja tarkoituksensa kautta. Kurinpito-oikeuden ei katsottu johtuvan valtion yleisestä rikoslainkäytöllisestä rankaisuvallasta, vaan muistuttavan perheen isällä alaikäisiin lapsiinsa olevaa kuritusvaltaa. Tähän ajatukseen nojaten katsottiin olevan paikallaan, että jos virkamies oli tehnyt yleisen rikoksen (erotuksena varsinaisesta virkarikoksesta), voitiin sen katsoa loukanneen myös hänelle virkamiehenä kuuluvaa palvelusvelvollisuutta ja siksi rikoksesta tuomitun rangaistuksen lisäksi määrätä vielä palvelussuhteeseen kohdistuva kurinpitorangaistus.⁶⁷

Oikeuskirjallisuudessa oli useita toisistaan eriäviä ajatuksia siitä, millaiseksi kurinpitorangaistuksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välinen suhde tuli ajatella. Yksi keino näiden suhteen eriyttämiseksi oli kutsua kurinpitorangaistusta kurinpitotoimenpiteeksi, jotta sitä ei olemukseltaan pidettäisi rangaistuksena jonkin rikoksen sovittamisesta.⁶⁸ Osa oikeusoppineista ajatteli kurinpito-oikeuden täydentävän rikosoikeuden alaa niin, että niiden

⁶⁶ Kekomäki 1924, s. 131, 133–140.

⁶⁷ kts. edellinen, s. 141–142.

⁶⁸ Kts. edellinen, s. 142–149. Virkamiesoikeudellisia seuraamuksia ei nykypäivänä kutsuta rangaistuksiksi vaan toimenpiteiksi tai seuraamuksiksi.

väliseen suhteeseen olisi tullut soveltaa *ne bis in idem* -periaatetta, eikä kurinpitorangeistuksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen määrääminen samasta teosta olisi ollut mahdollista. Osa puolestaan ajatteli kurinpitomenettelyn tarkoittavan vain kurin ja järjestyksen säilyttämistä oman virkamieskunnan piirissä.⁶⁹

Lopputulmana Kekomäki esitti artikkelissaan, että kurinpitomenettely oli ajateltava täysin riippumattomaksi yleisestä rikoslainkäytöstä siten, että kurinpitorangeistuksina käytettävät sekä ”ojentavat”, että ”puhdistavat” keinot olisivat vain kurinpitoviranomaisten käytettävissä, eivätkä tuomioistuimet voisi niitä langettaa. Kurinpitomenettelyn laajeneminen esimiehen käytettäväksi ankarampienkin kurinpitorangeistusten osalta nähtiin arveluttavana ja ehdotettiin, että mielivallan poistamiseksi ankarampien kurinpitorangeistusten käyttö keskitettäisiin erityisille kurinpitotuomioistuimille.⁷⁰

2.4.3 Ennen ensimmäisen kattavan valtion virkamieslain voimaantuloa

Olavi Rytkölä kuvaa selkeästi Virkamiesoikeus-teoksessaan virkamiesoikeuden tilannetta 1970-luvun lopulla. Kurinpitomenettelystä, lukuun ottamatta kurinpidollista viraltapanoa, ei valtion virkamieslaissa ollut annettu yhtenäisiä säännöksiä virkamiesten osalta. Kaikilla hallinnon aloilla ei edes ollut viraltapanoa lievempää kurinpitorangeistusta. Kurinpitomenettelyn edellytyksenä kuitenkin oli lakiin tai asetukseen perustuva sääntely. Valtionhallinnossa kurinpidollisen rangaistavuuden säädöspohjana pidettiin niitä oikeudenkäymiskaaren (OK) ja rikoslain voimaanpanoasetuksen (RVA) pykäläiä, jotka oikeuttivat antamaan hallinnollisia määräyksiä virkamiesten tekemien laiminlyöntien rankaisemiseksi. Ennen virkamiehen kurinpidollisen rangaistuksen määräämistä tälle oli ehdottomasti varattava tilaisuus tulla kuulluksi ja antaa kirjallinen selvitys asiassaan, ja kurinpitorangeistuksen sisältävään päätökseen oli oikeus hakea muutosta. Varoitusta ei katsottu valituskelpoiseksi, mikä poikkeaa nykyisestä sääntelystä. Yleisiä kurinpitorangeistuksia olivat *varoitus*, *sakko*, *virantoimitusero* ja *viraltapano*, sekä lisäksi erityisiä kurinpitorangeistuksia joillain harvoilla hallinnon aloilla, esimerkiksi sotilaskurinpitoasetuksessa säädetyt *aresti*, *ylimääräinen palvelus* ja *poistumiskielto*. Huomion arvoista on, että useilla hallinnonaloilla ei johtavia virkamiehiä ollut mahdollista rangaista kurinpidollisesti.⁷¹

⁶⁹ Kekomäki 1924, s. 150–151. *Ne bis in idem* -periaatetta eli kaksoisrangaistavuuden kieltoa käsitellään tarkemmin tutkimuksen loppupuolella avattaessa määräaikaisten erottamisen suhdetta rikosprosessiin.

⁷⁰ Kekomäki 1924, s. 157, 160–161. Kurinpitorangeistusten määräämisvallan keskittämisaikajatus muistuttaa nykyään Ruotsissa olevaa käytäntöä, mitä esitellään omassa luvussaan.

⁷¹ Rytkölä 1978, s. 69–72.

Virantoimitusero vastasi käytännössä määräaikaista erottamista, sillä se määrättiin määräaikaisena ja virkamies menetti tältä ajalta palkkansa. Virantoimituserosta oli alakohtaisia säädöksiä ja sen ylärajaksi oli jossain määrätty kolme ja toisaalla kuusi kuukautta. Tämän lisäksi eroa nykypäivään oli siinä, että vasta lainvoimainen päätös oli täytäntöönpantavissa, eli määräajassa tehdyllä valituksella oli täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus.⁷²

Kyseiselle viralle ja objektiiviselle harkinnalle annettiin merkitystä arvioitaessa sitä, oliko virkamies menettänyt häneltä vaadittavan luottamuksen. Virantoimituksessa tapahtunut toiminta arvioitiin ankarammin kuin viranhoidon ulkopuolella tapahtunut teko tai laiminlyönti, koska yhteiskunnallisessa käsityksessä katsottiin tapahtuneen muutosta. Virkamiehen käyttäytymistä viranhoidon ulkopuolella, esimerkiksi alkoholin käytön osalta, ei arvioitu paljonkaan ankarammin kuin muita kansalaisia vastaavassa tilanteessa.⁷³

Kurinpäidollisen ja rikosoikeudellisen rangaistavuuden välinen suhde oli muuttunut selkeämmäksi vuosikymmenien kuluessa. Vaikka rikosoikeudellinen *ne bis in idem* -periaate tiedostettiin, ei rikosoikeudellisen rankaisemisen katsottu estävän kurinpitorangaistuksen määräämistä ja toisin päin, johtuen näiden rangaistusten erilaisesta tarkoituksesta. Tosin jälkimmäisen rangaistuksen määräämisessä oli mahdollista huomioda ensimmäisessä prosessissa määrätty rangaistus esimerkiksi virantoimituseroa lyhentävänä seikkana.⁷⁴

Valinta rikosoikeudellisen ja kurinpäidollisen menettelyn välillä ei kuitenkaan ollut kovin selvä. Silloin, kun kyse oli rikoslain pykälän tunnusmerkistön täyttävästä teosta, tai sellaisesta virkavirheestä, mistä saattoi seurata virkamieslaissa säädetty viraltapano, oli selvää, että asiassa oli nostettava syyte yleisessä tuomioistuimessa. Vähäisempien laiminlyöntien osalta virkamiehelle voitiin määrätä kurinpitorangaistus, mutta rajanveto oli hankalampaa, koska vähäisetkin virkavirheet oli rikoslaissa kriminalisoitu ja menettelyn valinta riippui esimiehen harkinnasta.⁷⁵ Tämä osalta oltiin 1970-luvun lopulla edelleen samassa tilanteessa kuin viisi vuosikymmentä aikaisemmin.

2.4.4 Valtion virkamieslaki voimaan vuonna 1988

Ensimmäinen kattava valtion virkamieslaki (755/1986) saatettiin Suomessa voimaan 1.1.1988. Virkamieslainsäädäntö koostui useista hajallaan olleista säädöksistä ja virkamiesten oikeudellista asemaa sääntelevät säädökset olivat peräisin 1920-luvulta, eivätkä enää

⁷² Rytkölä 1978, s. 73.

⁷³ Kts. edellinen, s. 74.

⁷⁴ Kts. edellinen, s. 75.

⁷⁵ Kts. edellinen, s. 77–78.

vastanneet tarpeita. Virkamiesten määrä ja tehtävät olivat lisääntyneet. Virkavelvollisuuksien rikkomisesta oli säädetty rangaistus rikoslaissa, vaikka virkamiehen velvollisuuksista ei ollut yleisiä säännöksiä, vaan pelkästään hallinnanalakohtaisia määräyksiä.⁷⁶

Virkamiehen yleisistä velvollisuuksista säädettiin valtion virkamieslaissa. Siihen sisällytettiin kaikkia valtion virkamiehiä (pois lukien sotilaskurinpitolain alaiset sotilaat) koskevat kurinpitosäännökset kumoten alakohtaisissa asetuksissa olevat kurinpitosäännökset, ja sääntely ulotettiin myös virastojen ja laitosten johtoon kuuluviin virkamiehiin, lukuun ottamatta tuomareita, valtioneuvoston oikeuskansleria ja apulaisoikeuskansleria. Merkittävää oli myös säätäminen yhden yleisen ja useiden virkamieslautakuntien perustamisesta suurempien virastojen ja laitosten yhteyteen, sekä kurinpitorangeistusten määräämisvallan antaminen näille lautakunnille. Kurinpitorangeistukset pidettiin pääsääntöisesti ennallaan, mutta *sakon* nimitys muutettiin *kurinpitosakoksi* erotukseksi tuomioistuimen määräämästä sakosta. Lisäksi kurinpitosakon suuruuden määrääminen eriytettiin rikoslain mukaisen päiväsakon laskentaperusteista ja sitä voitiin määrätä viidesosa päiväpalkan suuruudesta, yhteensä enintään kahdeltakymmeneltä päivältä. Muutosta entiseen oli myös se, ettei kurinpitosakko ollut muunnettavissa enää vankeudeksi.⁷⁷

Kurinpitorangeistuksia olivat 57 §:n mukaan *kirjallinen varoitus, kurinpitosakko, virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi sekä viraltapano*. 61 §:ssä määrättiin, että kurinpitomenettely piti panna vireille yhden vuoden kuluessa siitä alkaen, kun kurinpitomenettelyn aiheuttanut seikka tuli menettelyyn ryhtymisestä päättävän viranomaisen tietoon. Kurinpitomenettelyn suhde rikosoikeudelliseen käsittelyyn selkiytyi, kun samassa pykälässä säädettiin, ettei kurinpitomenettelyä saanut panna vireille eikä kurinpitorangeistusta määrätä samasta syystä, josta tuomioistuimen oli tuominnut tai jättänyt tuomitsematta rangaistukseen. Kuitenkaan viraltapanoa tuomioistuimen määräämä rangaistus ei estänyt. Rikosoikeudelliselle menettelylle annettiin selkeä etusija 61.3 §:n mukaan, sillä kurinpitomenettelyä ei saanut laittaa vireille tai jatkaa, kun syyte virkamiehestä vastaan oli vireillä tuomioistuimessa.⁷⁸

⁷⁶ HE 238/1984 vp, s. 5–7.

⁷⁷ Kts. edellinen, s. 18–19, 49. Kurinpitomenettelyä ei ollut säädetty tarkasti, joten se perustui osittain periaatteisiin. Ennen lain voimaantuloa kurinpitomenettelyssä noudatettiin *audiatur et altera pars* -periaatetta, jonka mukaan kuripitorangaistus määrättiin siinä viranomaisessa, jonka alainen kyseinen virkamies oli. Rytkölä 1978, s. 70.

⁷⁸ HE 238/1984 vp, s. 86.

2.4.5 Valtion virkamieslain uudistaminen 1994

Vuonna 1988 voimaan saatettu laki kumottiin uudella valtion virkamieslailla (750/1994). Tämän tutkimuksen kannalta oleellisin muutos vallinneeseen oikeustilaan oli se, että virkamiehen kurinpidollisesta rankaisemisesta luovuttiin ja edellisen lain myötä perustetut 50 virkamieslautakuntaa korvattiin yhdellä lautakunnalla, josta tehtiin virkamiehen tekemän oikaisuvaatimuksen käsittelevä ensimmäinen muutoksenhakuaste.⁷⁹

Kurinpitomenettelystä luopumisen syyksi mainittiin menettelyn kankeus ja monimutkaisuus, sekä sen käyminen tarpeettomaksi virkamieslain lähentyessä työsopimuslain sääntelyä.⁸⁰ Käytäntö oli osoittanut, ettei kurinpitorangaistuksia ollut niinkään käytetty keinoina virkavastuun toteuttamiseksi, vaan nopeana ja irtisanomista kevyempänä keinona reagoida virkamiehen käyttäytymiseen. Kurinpitorangaistuksia tarkoituksenmukaisemmaksi menettelyksi katsottiin virkamiehen nimittäneen viranomaisen antama kirjallinen varoitus tai esimiehen antama huomautus. Kurinpidollinen viraltapano korvattiin työsopimussuhteen purkua vastaavalla mahdollisuudella purkaa virkasuhde.⁸¹ Valtion virkamiehen määräaikainen erottaminen ei siten ollut enää 1994 voimaan tulleen virkamieslain mukaan mahdollista.

2.4.6 Poliisimiehen määräaikainen erottaminen mahdolliseksi vuodesta 2006 alkaen

Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen saatettiin voimaan 1.9.2006 Poliisin hallinnosta annetun lain (676/2006) lakimuutoksen yhteydessä. Määräaikainen erottaminen ei ollut ollut mahdollista kahteentoista vuoteen.

Lain esitöissä poliisimiehen sopimattomaksi käyttäytymiseksi mainittiin jo poliisilain muutoksen⁸² yhteydessä esitetty esimerkki poliisimiehen syyllistymisestä rangaistavaksi säädettyyn tekoon. Lisäksi esimerkkinä mainittiin toistuva juopottelu julkisella paikalla. Käyttäytymisen arvioinnissa oli otettava huomioon hänen asemansa poliisihallinnossa. Irtisanomiskynnyksen katsottiin vapaa-ajan käyttäytymisen osalta muodostuneen liian matalaksi. Muutoin nuhteettoman uran omaavan poliisimiehen syyllistyminen vapaa-ajallaan rattijuopumukseen katsottiin johtaneen irtisanomiseen, vaikka lievän rattijuopumuksen

⁷⁹ HE 291/1993 vp, s. 1, 31.

⁸⁰ Kts. edellinen, s. 10.

⁸¹ Kts. edellinen, s. 30. Huomautuksesta ei säädetty pykälää virkamieslakiin, mutta se mainittiin lainvalmisteluaineistossa varoituksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. HE 29/1993 vp, s. 35.

⁸² HE 266/2004 vp, s.16.

tilanteissa käytettiin pääsääntöisesti varoitusta. Määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen katsottiin tuovan joustavuutta virkamiesoikeudellisiin keinoihin.⁸³

Hallintovaliokunta puolsi poliisimiehen määräaikaisen erottamisen sääntelyä siten, että sitä sovellettaisiin, jos varoitus olisi liian lievä seuraamus, mutta erottaminen johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen. Toisaalta valiokunta korosti, ettei poliisimiehiä ollut tarkoitus saattaa silloista oikeustilaa ankaramman seurausvastuun piiriin.⁸⁴

Määräaikaiseen erottamisen sijoittaminen varoituksen ja irtisanomisen väliin on ongelmallista sekä seuraamuksen valintaan sovellettavien kriteerien osalta että silloin, jos tapaukseen soveltuu käytettäväksi useampi toisilleen vaihtoehtoinen seuraamus.⁸⁵

Kurinpitomenettelystä oli luovuttu 1994 voimaan tulleen valtion virkamieslain myötä, joten tuntuu hieman erikoiselta, että poliisimiehen määräaikaiseen virantoimituksesta erottamisen pykälän sanamuotoon kirjattiin ”*voidaan määrätä kurinpitorangaistuksena*”. Tämän seuraamuksen osoitettiin tulevan varoituksen ja irtisanomisen väliin, joissa ei mainita kurinpito-termiä lainkaan. Kuitenkin hallinnollinen virkamiesoikeudellinen menettely tosiasiasa tarkoittaa kurinpidollista menettelyä, sillä sen luonteen on katsottu eroavan historian eri aikoina rikosoikeudellisesta menettelystä tarkoituksensa vuoksi.

2.5 Vertailua Ruotsin poliisiin

Ruotsissa ei ole käytössä määräaikaista virantoimituksesta erottamista. Kuripitomenettely siinä määrättävine seuraamuksineen pidetään selkeästi erillään rikosoikeudellisesta menettelystä. Tästä on säännöksiä julkisen sektorin työntekijöiden työsuhdetta sääntelevässä laissa (lag om offentlig anställning 1994:260, jäljempänä LOA).

2.5.1 Menettely ja määrättävät kurinpitoseuraamukset

Ruotsissa poliisihallinnon työntekijän epäilyksi tekemien rikosten tutkinnasta vastaa riippumaton erityistutkintaosasto erityissyöttäjänviraston syyttäjien johdolla.

Erityistutkintaosaston on ilmoitettava alueen poliisipäällikölle tämän työntekijää koskevasta vireille tulleesta tai loppuun käsitelystä tapauksesta ja muista olosuhteista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa työntekijän uudelleen sijoittamista, virasta pidättämistä tai

⁸³ HE 4/2006 vp, s. 5. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin kirjattiin, että ”*Virantoimituksesta erottaminen tulisi panna vireille välittömästi, kuitenkin viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun virantoimituksesta erottamisesta päättävä viranomais sai tiedon seikasta, joka saattaisi aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen*”. Lakiin kirjattiin kuitenkin vuoden sijasta kolme kuukautta, koska hallintovaliokunta piti vuotta liian pitkänä määräaikana. HaVM 5/2006 vp s. 4.

⁸⁴ HaVM 5/2006 vp s. 4.

⁸⁵ Launiala – Tervonen 2016, s. 411.

irtisanomista. Rikosprosessin jälkeen poliisilaitoksessa tehdään työoikeudellinen tarkastelu, onko asiaa käsiteltävä lisäksi henkilöstövastuulautakunnassa. Poliisihenkilön osalta asia käsitellään poliisin henkilöstövastuulautakunnassa (Polismyndigheten personalansvarsnämnd, PAN) ja muun virkamiehen osalta valtion vastuulautakunnassa (Statens ansvarsnämnd, SAN).⁸⁶

Työoikeudellisessa tarkastelussa otetaan kantaa irtisanomiseen ja kurinpitovastuuseen. Työntekijälle (poliisihenkilölle), joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo virkavelvollisuuksiaan, voidaan määrätä kurinpitoseuraamuksena varoitus tai palkanvähennys, ellei kyse ole vähäisestä laiminlyönnistä. Palkanvähennys on varoitusta ankarampi seuraamus ja se voi olla enintään 25 % päiväpalkasta ja kestoaltaan enintään 30 päivää. Useampia kurinpitoseuraamuksia ei saa määrätä samanaikaisesti ja kurinpitoseuraamuksen edellytys on, että työntekijälle on tullut ilmoittaa kirjallisesti häntä vastaan esitetyistä syytöksistä kahden vuoden kuluessa rikkomuksesta. Palkanvähennyspäätöksen tulee olla lainvoimainen ennen päätöksen täytäntöönpanoa.⁸⁷

Jos työntekijää vastaan on nostettu syyte, kurinpitomenettelyä ei voi aloittaa tai jatkaa. Kurinpitomenettely voidaan aloittaa tai keskeneräistä menettelyä jatkaa vain, jos syyttäjä tai tuomioistuin on päätöksessään todennut, ettei kyseessä ole rikos. Mikäli syyttäjän tai tuomioistuimen antama vapauttava päätös on annettu puutteellisen näytön vuoksi, ei lautakunta voi tutkia samaa asiaa, koska silloin se tarkastelisi syyttäjän tai tuomioistuimen menettelyä. Kurinpitoseuraamuksia ei myöskään voida määrätä enää työsuhteen päättymisen jälkeen.⁸⁸

Irtisanomis- ja kurinpitotapaukset valmistelee ensin työntekijän oman poliisialueen irtisanomis- ja kurinpitoasiaryhmä, minkä jälkeen asian päättää alueen poliisipäällikkö. Jos tämä arvioi, että asiassa on perusteita harkita työntekijän irtisanomista tai kurinpitoseuraamuksen määräämistä, asia siirretään poliisin henkilöstövastuulautakunnan (PAN) käsiteltäväksi. Poliisin henkilöstövastuukuntaan kuuluu puheenjohtajana toimiva valtakunnan poliisipäällikkö,

⁸⁶ Promemoria 16.12.2022, s. 1–2.

⁸⁷ Kts. edellinen, s. 2. LOA: 14, 15, 17 ja 33 §. Erottaminen on säännelty kurinpitotoimista erillään 31 §:ssä, jossa on lueteltu eri turvallisuusviranomaisistahojen joukossa, että poliisiviranomaisen työntekijä voidaan erottaa tehtävistään välittömästi, jos se on maan edun kannalta välttämätöntä. Poliisin koulutuksesta annettu asetus (förordningen 2014:1105 om utbildning till polisman) sääntelee Ruotsissa poliisiopiskelijoihin kohdistettavia kurinpitotoimia, joita ovat nimenomaisesti varoitus ja erottaminen. Huomionarvoista näissäkin kurinpitotoimissa on melko pitkä vanhenemisaika, nimittäin kurinpitotoimenpiteitä voidaan 9.2 §:n mukaan toteuttaa vielä viimeistään kahden vuoden kuluttua rikkomuksesta.

⁸⁸ Promemoria 16.12.2022, s. 2–3. LOA: 18 ja 19 §.

henkilöstön edustaja, kolme poliisipäällikön nimittämää viranomaisen edustajaa ja kaksi hallituksen nimittämää jäsentä. Asiat menevät lautakunnan päätettäväksi lautakunnan sihteeristöltä. Valtion vastuulautakunta (SAN) puolestaan käsittelee poliisin johtoon kohdistettavat kurinpitoasiat, ja tällöin asiaa ei valmistella poliisialueen irtisanomis- ja kurinpitoasiaryhmässä, vaan poliisin henkilöstövastuulautakunnan (PAN) sihteeristössä.⁸⁹

Palkanvähennys muistuttaa osittain Suomessa käytettävää määräaikaista erottamista. Maksimimääräinen 30 päivän mittainen palkanvähennys on kuitenkin käytännössä vain neljäsosan palkasta eli enimmilläänkin vain reilua viikkoa vastaavan palkan verran, kun Suomessa jo minimiaika määräaikaiselle erottamiselle on kuukausi, ja siinä palkka menetetään koko tuolta ajalta. Ruotsissa henkilö kuitenkin jatkaa työskentelyä normaalisti.

Merkittävä ero maiden välillä on menettelyllisesti siinä, missä virkamiesoikeudellinen seuraamus määrätään. Suomessa kuripitoseuraamukset määrätään siinä poliisilaitoksessa, jossa henkilö työskentelee. Ruotsissa asiaa selvitetään ensin omalla poliisialueella, mutta niissä tapauksissa, joissa seuraamuksen harkinta tulee kyseeseen, asia viedään valtakunnalliseen lautakuntaan päätettäväksi. Tämä eroavaisuus herättää pohtimaan, onko Ruotsin poliiseille määrättävien kurinpitoseuraamusten harkinta yhdenmukaisempaa kuin Suomessa.

Poliisin henkilöstövastuulautakunta (PAN) julkaisee julkista toimintakertomusta, jossa on yhteenveto käsitellyistä tapauksista. Viimeisin toimintakertomus on vuodelta 2024. Lautakunta kokoontui vuoden aikana 13 kertaa ja käsiteli 236 tapausta. Varoituksia määrättiin 71 kpl ja palkanvähennyksiä 27 kpl. Poliiseille näitä kurinpitoseuraamuksia määrättiin 84 kpl ja loput 14 kpl määrättiin siviilihenkilöille.⁹⁰

2.5.2 Yhteenvetoa varoituksista vuodelta 2024

Toimintakertomuksessa on yhteenvedot kaikista käsitellyistä tapauksista ja sen luvussa 3.4 käsitellään kurinpitoseuraamuksia. Jotta Ruotsin poliisissa käsitellyistä kurinpitotapauksista saa hieman syvemmän käsityksen, käydään tässä läpi vuoden 2024 raportin tapauksia yhteenvedon omaisesti, ensin varoituksen osalta ja seuraavassa luvussa palkanvähennyksen osalta.⁹¹

Useimmissa tapauksissa kyse oli aseiden, OC-sumutteen tai sähkölamauttimen huolimattomasta käsittelystä esimerkiksi siten, että aseella oli ammuttu vahinkolaukaus, muuta

⁸⁹ Promemoria 16.12.2022, s. 2–4.

⁹⁰ Personalansvarsnändens vid Polismyndigheten: Verksamhetsrapport med referat av ärenden för år 2024 och register för åren 2022–2024, s. 8, 10.

⁹¹ Kts. edellinen, s. 64–143. Tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista käsitellä niitä tarkemmin kuin lyhyen esittelyn ja teemoittelun verran, mistä saa jonkinlaisen käsityksen perusteista, joilla Ruotsissa määrätään kurinpitoseuraamuksia.

voimankäyttövälinettä käytetty virheellisesti, tai jokin näistä voimankäyttövälineistä oli unohdettu paikkaan, jonne yleisöllä ei ollut vapaata pääsyä. Niitä oli unohdettu yleensä poliisilaitoksen henkilökunnan tiloihin tai aseiden lippaita hotellihuoneen sängyn patjan alle.

Virkatehtäviä oli laiminlyöty useilla eri tavoilla. Esimiesasemassa oleva poliisihenkilö oli yrittänyt epäasiallisesti puuttua tuttavaansa liittyvään esitutkintaan vaikuttamalla tutkijan työhön.

Muutamissa tapauksissa kiinniotettuja ei ollut päästetty vapaaksi laissa säädettyssä ajassa, näiden olleen laittomasti kiinniotettuna joitain tunteja tai yhdessä tapauksessa jopa kaksi päivää. Poliisin rekistereitä oli käytetty ilman virkatehtävää joko itseen tai läheiseen liittyvässä asiassa. Osassa tapauksissa oli jätetty kirjaamatta rikosilmoitus, henkilöntarkastus- tai kotietsintäpöytäkirja, tai oli tehty virheellinen päätös esitutkinnan lopettamisesta, vaikka se olisi pitänyt antaa syyttäjän päätettäväksi. Eräässä tapauksessa poliisihenkilö oli unohtanut olleensa varallaolossa ja juonut muutaman lasin viiniä, ollen varallaoloaikana päihtyneenä. Kaikissa edellä kuvatuissa tapauksissa virheeseen syyllistyneelle poliisihenkilölle annettiin varoitus.

Osassa kurinpidollisista asioista syynä oli sopimaton käytös vapaa-ajalla. Poliisihenkilö oli esimerkiksi näyttänyt päihtyneenä virkamerkkiään, kun häneltä oli evätty pääsy yökerhoon. Yhdessä tapauksessa henkilö käyttäytyi kollegaansa kohtaan sopimattomasti seksuaalisilla puheillaan. Näissä tapauksissa määrättiin varoitus ja lautakunta mainitsi erikseen, että kyseinen tapahtuma liittyy niin läheisesti ja luontevasti poliisin tehtäviin, että se voidaan käsitellä kurinpitomenettelyssä, vaikka se tapahtui vapaa-ajalla. Tästä voi tehdä sellaisen päätelmän, että Ruotsissa tehdään selkeämmin jako poliisihenkilön käyttäytymiseen virantoimituksessa ja vapaa-aikana, kuin Suomessa, jossa poliiseille säädetyn käyttäytymisnormin sanamuodossa on huomioitu myös yksityiselämä.

Poliisiasetuksen (polisförordning 2014:1104) 10 §:n mukaan poliisiviranomaisen (poliisihenkilön) on toimittava yleisöön nähden mahdollisimman huomaavaisesti, pidättyvästi ja käyttäytyttävä luottamusta herättävällä tavalla olosuhteet ja tilanne huomioon ottaen. Tähän käyttäytymistä sääntelevään pykälään viitattiin kuitenkin suoraan vain hyvin harvoissa raportin tapauksista.

2.5.3 Yhteenvetoa palkanvähennyksistä vuodelta 2024

Tapauksissa, joissa aiheutui konkreettista vaaraa, määrättiin varoituksen sijaan palkanvähennystä, joka edellä kuvatulla tavalla muistuttaa määräämisaikasta erottamista.

Palkanvähennystä määrättiin useissa tapauksissa, joissa virka-ase oli unohdettu paikkaan, jonne yleisöllä oli pääsy, esimerkiksi ravintolaan tai poliisilaitoksen tai huoltoaseman yleisöväessään. Vahinkolaukausten ampuminen julkisella paikalla ja OC-sumutteen käyttäminen polkupyörällä pakenevaan henkilöön johtivat myös palkanvähennyksen määräämiseen. Eräässä

tapauksessa poliisihenkilö otti kahvitauolla ollessaan virka-aseen esiin ja nosti sen kohti kattoa musiikin tahdissa, minkä vuoksi hänen katsottiin käyttäytyneen erittäin sopimattomasti ja osoittaneen perustavanlaatuista kunnioituksen puutetta aseita kohtaan, mistä hänelle määrättiin palkanvähennys. Sama henkilö oli saanut varoituksen vaarallisesta aseiden käsittelystä kaksi vuotta aiemmin.

Voimankäytön kouluttajalta edellytettiin voimankäyttövälineiden osalta erityistä huolellisuutta ja siksi varoitusta ei pidetty riittävänä. Kouluttaja oli eräässä tapauksessa laiminlyönyt virkavelvollisuutensa jättämällä huolehtimatta, että koulutettavat käyttivät kuulosuojaimia ampumaharjoituksen aikana. Yhdessä tapauksessa kouluttajana toiminut poliisi oli ampunut harjoitusaseen sijasta erehdyksessä virka-aseellaan. Toisessa tapauksessa kouluttaja oli jättänyt virka-aseensa poliisiaseman asehuoneeseen ilman valvontaa. Siihen tapaukseen lautakunnassa kirjattiin yksi eriävä mielipide, jonka mukaan varoitusta ankarampaa seuraamusta ei olisi tullut määrätä.

Toistuvan moitittavan käytöksen osalta katsottiin, ettei varoitus olisi ollut riittävä. Poliisihenkilön käytös oli kahdessa tapauksessa ollut toistuvasti sopimatonta seksuaalisilla puheilla kollegoita tai asiakkaita kohtaan, sekä työaikana, että jollain kertaa myös vapaa-aikana, eivätkä nämä olleet kehotuksista huolimatta muuttaneet käyttäytymistään.

Päihtyneen ja poliisiksi esittäytyneen poliisihenkilön käytös yleisellä paikalla yrittäen vaikuttaa tehtävällä olleeseen poliisipartioon katsottiin erittäin sopimattomaksi ja olevan omiaan horjuttamaan luottamusta poliisiviranomaisiin, joten siitä määrättiin palkanvähennys.

Esimiesasema oli joissain tapauksissa perusteena sille, ettei varoitusta katsottu riittäväksi seuraamukseksi. Muutamissa tilanteissa oli kyse vahinkolaukauksen ampumisesta ampumaharjoituksessa tai vessassa. Eräässä tapauksessa komisario oli vapaa-ajallaan antanut sukulaisensa ajaa poliisin siviilimallista virka-autoa ja kuljettaa hänet ravintolaan ja takaisin. Yhdessä tapauksessa komisario oli jättänyt aseiden poliisiaseman henkilöstötilojen vessaan, ja tutkinnan aikana oli käynyt ilmi, ettei se ollut henkilön ensimmäinen kerta. Eräässä tapauksessa komisario oli kesäjuhlassa päihtyneenä käyttäytynyt sopimattomasti alaistaan kohtaan, kunnes kolmas henkilö oli tullut väliin. Kaikista näistä määrättiin palkanvähennystä.

Ruotsin kurinpitoseuraamuksissa ankaroittavia seikkoja olivat ainakin konkreettisen vaaran aiheuttaminen, moitittavan käytöksen toistuvuus, vapaa-aikanaan yritys vaikuttaa virkatehtävällä olevan poliisiportion toimintaan, sekä erityisasemassa eli esimiesasemassa tai voimankäytön kouluttajana toimiminen. Kun varoitusta ei katsottu riittäväksi seuraamukseksi määrättiin henkilölle viiden tai kymmenen päivän palkanvähennys. Yhdessäkään vuoden 2024

tapauksessa ei palkanvähennys ollut kymmentä päivää enempää, vaikka lainmukainen enimmäismäärä on 30 päivää.

Muutamissa tapauksissa mainittiin, että asiasta oli ollut rikostutkinta, mutta syyttäjä oli ratkaissut asian, ettei henkilön käytös ollut täyttänyt rikoksen tunnusmerkistöä, minkä jälkeen lautakunta määräsi kurinpidollisen seuraamuksen.

2.6 Vertailua muihin valtion virkamiehiin Suomessa

Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on käytössä vain tietyillä valtion virkamiesryhmillä, joilta edellytetään erityistä luotettavuutta sekä virkatehtävien hoidossa että vapaa-ajan käyttäytymisessä.⁹²

Rajavartiolaitoksessa rajavartiomiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on säännelty vuonna 2007 voimaan tulleessa laissa rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005) 20 a §:ssä. Pykälän teksti on yhdenmukainen poliisimiehen erottamisen kanssa.

Ammattisotilaan määräaikainen erottaminen säädettiin mahdolliseksi vuonna 2008 puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 48 §:ssä. Pykälän ensimmäisessä momentissa on määräaikaisen erottamisen edellytykseksi tarkentavaa tekstiä verrattuna poliisin tai Rajavartiolaitoksen määräaikaiseen erottamiseen: ”...jollei varoitusta *tai muuta toimenpidettä ole pidettävä riittävänä teon tai laiminlyönnin vakavuus tai toistuvuus huomioon ottaen.*” Puolustusvoimissa on muista valtion viranomaisista poiketen käytössä myös erityisiä kurinpitorangeistuksia, joista säädetään sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetussa laissa (89/2025).

Hätäkeskuslaitoksen palveluksessa olevan virkamiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on ollut mahdollista vuodesta 2011 alkaen hätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010) 10 §:ssä. Pykälän teksti on yhdenmukainen poliisimiestä ja rajavartiomiestä koskevan sääntelyn kanssa.

⁹² Mäenpää 2023, s. 1350–1351.

3 TUTKIMUSAINEISTOA – PÄÄTÖKSET POLIISILAITOKSISTA

3.1 Päätösten esittely

3.1.1 Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet valtakunnallisesti

Taulukko 1. Suomen poliisiyksiköissä annetut virkamiesoikeudelliset toimenpiteet 2019–2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	yhteensä
ei toimenpidettä	185	279	86	117	137	144	948
huomautus	11	8	15	12	15	20	81
varoitusta	13	20	25	20	19	25	122
ma. viran toim. erottaminen	3	4	3	5	4	2	21
virasta pidättäminen	7	7	4	8	7	6	39
virasta irtisanominen	6	11	7	5	8	7	44
muu toimenpide	9	10	14	7	8	5	53
virkasuhteen purkaminen		1					1

Suomen poliisiyksiköissä tutkimusaikavälillä 2019–2024 virkamiesoikeudellisissa menettelyissä annettujen toimenpiteiden määrät⁹³ on hyvä tuoda esiin vertailumielessä. Luvut on koottu taulukkoon 1. Määräaikaista erottamista on poliisihallinnossa valtakunnallisesti annettu noin 11 % kaikista tutkimusaikana annetuista valituskelpoisista päätöksistä⁹⁴.

Poliisihallituksen tilastoon virkamiesoikeudellisesta menettelystä oli merkitty *syy menettelyn aloittamiselle* -kohtaan jaottelu neljään osaan: epäasiallinen käyttäytyminen, päihteiden väärinkäyttö, syyllistyminen rikokseen ja muu virkavelvollisuuksien rikkominen. *Toimenpiteet* -kohta oli puolestaan jaoteltu seitsemään sarakkeeseen: ei toimenpidettä, huomautus, varoitusta, määräaikaista virantoimituksesta erottaminen, virasta pidättäminen, irtisanominen, muu toimenpide ja virkasuhteen purkaminen. Taulukko 1 on koostettu tämän jaottelun mukaisesti.

Tässä tutkimuksessa on tarkoituksella jätetty kiinnittämättä huomiota siihen, missä poliisilaitoksessa mikäkin päätös on annettu. Näin saadaan pidettyä tutkimuskohteena olevat päätökset anonymisinä ja keskitettyä huomio henkilöiden ja poliisilaitosten sijasta

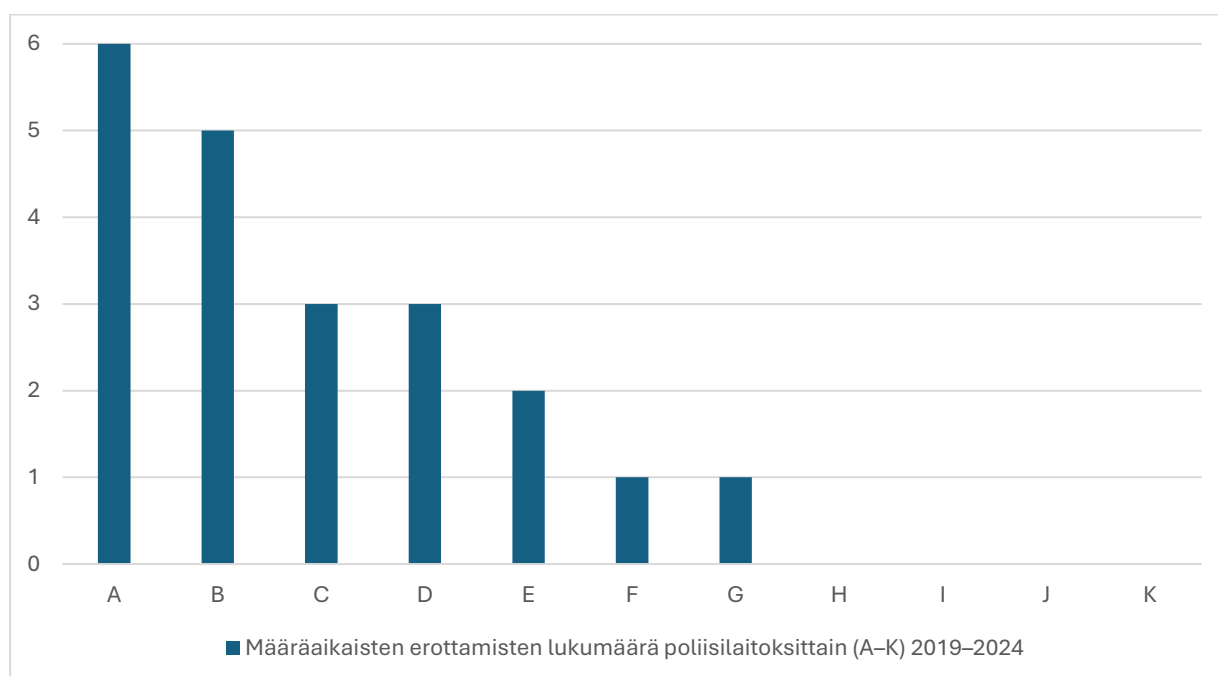
⁹³ Tilasto pyydettiin Poliisihallituksesta. Tilastossa oli yhteensä 11 poliisilaitosta, Keskusrikospoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu. Ahvenanmaan poliisilaitos ei sisällynyt tähän tilastoon, sillä se toimii Ahvenanmaan maakunnan hallituksen alaisuudessa. Keskusrikospoliisin ja Poliisiammattikorkeakoulun lukuihin ei tutkimusajalta sisällynyt lainkaan määräaikaista erottamista. Niissä oli tutkimusaikana annettu varoituksia ja irtisanominen, joten ne luvut sisältyvät yllä olevaan taulukkoon.

⁹⁴ Valituskelpoisia päätöksiä ovat poliisimiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamisen lisäksi varoitusta, irtisanominen ja virkasuhteen purkaminen, kuten tutkielman alkupuolella mainittiin.

seuraamusharkintaan ja perusteluihin. Kuuden vuoden aikana on poliisipäälliköissä ja oikeusyksiköissä varmasti tapahtunut henkilöstön vaihtuvuutta, joten samat henkilöt eivät ole aina olleet tekemässä tutkimuksen kohteena olevia päätöksiä samassa poliisilaitoksissa. Tutkimuksessa ei julkaista tarkemmin sitäkään, missä poliisilaitoksessa on annettu minkäkin verran määräaikaista erottamista.⁹⁵

3.1.2 Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen 2019–2024

Suomen 11 poliisilaitoksesta yhteensä seitsemässä (7/11) annettiin vähintään yksi poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen tutkimusaikavälillä 2019–2024, kun taas neljässä (4/11) poliisilaitoksessa tätä toimenpidettä ei määrätty lainkaan. Nämä lukumäärät hahmottuvat hyvin alla olevasta kuvasta.



Kuva 1. Poliisimiehen määräaikaiset virantoimituksesta erottamiset poliisilaitoksittain vuosina 2019–2024

Edellä kerrotusta herää luonnollisesti kysymys, mistä syystä tätä kyseistä seuraamusta ei ole käytetty kuuden vuoden aikana neljässä poliisilaitoksessa kertaakaan. Nämä neljä poliisilaitosta on merkitty kuvaan 1 kirjaimilla H, I, J ja K. Niissä ei ole määrätty kyseisten kuuden vuoden aikana lainkaan poliisimiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamisia, mutta niissä on

⁹⁵ Tutkimuspäätöksiä tilattaessa kävi ilmi pieniä virheellisyyksiä päätösten lukumäärissä, mitkä määräaikaisten erottamisten osalta oikaistiin tämän tutkimuksen lukumäärissä sen mukaisiksi, kun poliisilaitokset toimittivat tutkimusaikavälillä tehdyt päätökset. On perusteltua jättää alkuperäinen tilasto pois tutkimuksen liitteistä siksikin, että siinä on paljon ns. ylimääräistä ja ehkä sekoittavaakin tietoa, jota ei tässä tutkimuksessa käsitellä.

samalla aikavälillä määrätty kuitenkin kahdeksasta yhteentoista (8–11) varoitusta ja yhdestä kahteen (1–2) irtisanomista jokaisessa neljässä poliisilaitoksessa. Nämä lukumäärät on hyvä mainita sen ymmärtämiseksi, ettei kyse ole ainakaan siitä, ettei virkamiesoikeudellista menettelyä olisi noina vuosina käytetty niissä lainkaan. Syystä tai toisesta näissä neljässä poliisilaitoksissa ei kyseisten kuuden vuoden aikana ole määrätty varoituksen ja irtisanomisen väliin sijoittuvaa seuraamusta eli määräaikaista erottamista.

Tutkimuksessa käsiteltäviä päätöksiä oli yhteensä 20 kappaletta. Päätökset tilattiin yleisöjulkisina. Kaikkiaan määräaikaista erottamista oli tutkimusvuosina valtakunnallisesti annettu 21 kappaletta, mutta yksi päätös kieltäydettiin poliisilaitokselta antamasta, vedoten siihen, että se oli salattu kokonaan. Joissain päätöksissä oli osittain mustattuna salassa pidettäviä tietoja, mutta se tuodaan tutkielmassa erikseen ilmi, mikäli päätöksestä tuntui jäävän piiloon tutkimukselle oleellisia seikkoja salauksen vuoksi. Erottamisen pituus tutkimuksen päätöksissä vaihteli tapauksissa laissa annetun asteikon minimin ja maksimin välillä ollen yhdestä kuuteen kuukautta.

Kokosin päätöksistä omaa taulukkoa työväliseksi, johon tuli useita eri sarakkeita, joihin täytin tietoja lukiessani päätöksiä läpi. Täydensin ja muokkasin taulukkoa lukiessani päätökset läpi useampaan kertaan. Havaintoja päätösten yhtäläisyyksistä ja eroavaisuuksista nousi esiin sitä mukaan, mitä syvemmälle tekstin sisään pääsin.

Tieteellisessä tutkimuksessa tulee keskityttyä mahdollisimman selkeästi rajattavaan tutkimusongelmaan tai asiakokonaisuuteen, jotta tutkielmasta tulee laadukas ja uutta tietoa tuottava, eikä pelkästään aihetta referoiva.⁹⁶ Päätösten luokittelu monin eri tavoin oli hyvin hidas ja työläs prosessi, joka selkiytti koko ajan ajatuksia siitä, mitä teemoja tutkimuksessa kannattaisi nostaa esiin ja mitä rajata pois.

Tutkimuksen tapaukset voi jakaa karkeasti kahteen osaan sen perusteella, onko määräaikaisen erottamisen taustalla rikosasia vai ei. 13:n (13/20) tapauksen taustalla oli rikosasia, kun taas seitsemään (7/20) tapaukseen ei liittynyt rikosta.

Lisäksi nämä molemmat voidaan jaotella vielä kahteen eri osaan sen mukaan, liittyykö asia virkatehtäviin/työaikaan vai vapaa-aikaan. Rikokseen perustuvista määräaikaista erottamisista neljä (4/13) liittyi jollain tapaa työtehtäviin tai työaikaan, sillä niissä yhtenä rikosnimikkeenä oli virkavelvollisuuden rikkominen. Yhdeksässä (9/13) päätöksessä oli kyse vapaa-ajan tapahtumista.

⁹⁶ Husa ym. 2008, s. 15–16.

Niistä seitsemästä määräaikaisista erottamisista, joiden taustalla ei ollut rikosasiaa, virkavelvollisuuden rikkominen mainittiin selkeästi vain yhdessä (1/7) tapauksessa, jossa kyse oli työtehtävien laiminlyönnistä. Neljässä päätöksessä (4/7) oli kyse luvattomista/selvittämättömistä poissaoloista työvuoroista. Siten viisi tapausta (5/7) liittyi virkatehtäviin tai työaikaan. Jäljelle jää siis vain kaksi (2/7) määräaikaista erottamista, joista ei löytynyt mitään kytkentää virkatehtäviin tai työaikaan. Näissä oli kyse poliisimiehen sopimattomasta vapaa-ajan käyttäytymisestä.

3.2 Määräaikaisen erottamisen taustalla rikosasia

Liite 1 auttaa hahmottamaan, kun päätösharkintaa avataan tarkemmin tekstissä. Liite oli teknisesti järkevämpi sijoittaa tutkielman loppuun. Tutkielmassa käsitellyt asiat jaetaan selkeyden vuoksi pienempiin omiin kokonaisuuksiin omien otsikoiden alle. Tekstissä pyritään välttämään toistoa, mutta täysin siltä ei voida välttyä, jotta asioiden yhteys pysyy selkeänä.

13:n (13/20) päätöksen taustalla oli rikosasia. Liitteestä 1 näkee jokaisesta tapauksesta määräaikaisen erottamisen pituuden, päiväsakkomäärän (niissä tapauksissa, joissa tuomio oli annettu ennen virkamiesoikeudellisen seuraamuksen määräämistä), esimiesaseman (jaoteltuna alipäällystään ja päällystään), rikosnimikkeet kunkin tapauksen taustalla, sekä oliko henkilö aiheuttanut poliisipartiolle hälytystehtävän/hälytystehtäviä ja montako aiempaa virkamiesoikeudellista seuraamusta henkilölle oli mahdollisesti aiemmin annettu.

3.2.1 Rikosnimikkeet

Kaikkien rikosasioiden tuomiona oli päiväsakkoja (pvs). Ankarampi rangaistustilaji olisi hyvin todennäköisesti jo erittäin painava peruste irtisanoa rikoksesta tuomittu poliisivirassa oleva henkilö. Viidessä (5/13) tapauksessa oli kyse lievästä pahoinpitelystä tai pahoinpitelystä eli ns. henkeen ja terveyteen kohdistuneesta rikoksesta. Kaikki nämä olivat tapahtuneet vapaa-ajalla. Kolmessa oli annettu sakkotuomio ja kahdessa pahoinpitelyasiassa tutkinta tai syyteharkinta oli vielä kesken päätöksenantopäivänä.

Tutkimuksen kolmannen keskeneräisen rikosasian nimikkeenä oli salakuljetus. Yksi merkittävä seikka virkamiesoikeudellisessa menettelyssä on hallinnollisen päätöksen suhde sen taustalla olevaan rikosasiaan. Tähän palataan tutkielman lopulla menettelyyn liittyvissä huomioissa.

Neljän (4/13) sakkotuomion taustalla oli virkavelvollisuuden rikkominen, mikä kertoo rikoksen tapahtuneen työtehtävissä tai työajalla. Tapausten toisina rikosnimikkeinä päätöksissä olivat työturvallisuusrikos, tietosuojarikos ja rattijuopumus. Neljännessä tapauksessa sakko oli annettu yhteisenä rangaistuksena kahdesta eri virkavelvollisuuden rikkomisesta. Siinä

ensimmäisen nimikkeen osalta oli kyse tietojärjestelmästä luvatta haetuista tiedoista ja toisessa valeoston toteuttamisesta ilman siihen vaadittavaa toimivaltaa.

Edellisessä kappaleessa mainittiin jo yksi sakkotuomio rattijuopumuksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Henkilö oli ajanut työvuoroon alkoholin vaikutuksen alaisena ja aloittanut työvuoronsa päihtyneenä. Tutkimuksen kaksi muuta rattijuopumusta tapahtuivat vapaa-aikana, kuten myös vesiliikennejuopumus. Kaikissa näissä neljässä (4/13) tapauksessa oli kyse alkoholista, ei muista päihteistä.

3.2.2 Päiväsakkojen määrä ja määräaikaisen erottamisen pituus päätöksissä

Virkamiesoikeudellisissa päätöksissä on aina kyse tapauskohtaisesta harkinnasta, mutta oikeudenmukaisuuden ja lainmukaisuuden nimissä jonkinlainen yhdenmukaisuus menettelyssä ja päätösharkinnassa tulee kuitenkin olla. Jos päätöksen pohjaksi ei ole asettaa jonkinlaista teon mukaista lähtökohtaa, ei päätösharkinnassa voi ottaa oikeudenmukaisesti ja yhdenvertaisesti huomioon kulloisenkin tapauksen olosuhteita ja toimenpiteeseen lieventävästi ja/tai koventavasti vaikuttavia seikkoja. Jos päätökset perustellaan läpinäkyvästi ja harkintaan vaikuttaneet seikat avaten, vältetään mahdolliset epäilykset mielivallan käytöstä tai henkilöiden kohtelemisesta epätasa-arvoisesti.

Jos käsitellään rikostuomioihin perustuvia erottamistapauksia edellä ryhmiteltyinä ja tarkastellaan päiväsakkojen määrää suhteessa määräaikaisen erottamisen pituuteen, huomataan hyvin suurta vaihtelua. Tarkemmin päätöksistä ilmeneviä lieventämis- ja koventamisperusteita käydään myöhemmin läpi omina kokonaisuuksinaan tutkimuksessa tehtyyn luokitteluun perustuen.

Pahoinpitelyrikoksissa päiväsakkojen määrä ja erottamisen pituus on määrätty lievimmästä sakkotuomiosta alkaen seuraavasti: 40 pvs – 1 kk / 60 pvs – 3 kk / 70 pvs – 1 kk. Tällainen epäsuhta herättää pohtimaan mistä näin isot erot johtuvat. Kyse on kuitenkin samantyyppisistä henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista.

Jollain tavalla työtehtäviin tai työaikaan liittyvissä tapauksissa, kun virkavelvollisuuden rikkominen on ollut tuomion perustana, päiväsakkojen määrä ja määräaikaisen erottamisen pituus ovat lievimmästä tuomiosta alkaen seuraavanlaiset: 30 pvs – 2 kk / 50 pvs – 2,5 kk / 70 pvs – 4 kk / 80 pvs – 1 kk. Edellä on mainittu kolmeen virkavelvollisuuden rikkomiseen liittyvät muut rikosnimikkeet eli työturvallisuusrikos, tietosuojarikos ja rattijuopumus. Koska kyse on niin erityyppisistä rikoksista, ei ole järkevää pohtia tässä yhteydessä enempää päiväsakkojen määrän ja erottamisajan suhdetta pelkästään ajatellen nämä teot toisiinsa rinnasteisiksi vain

siksi, että ne liittyvät jollain tapaa työtehtäviin tai työaikaan. Toisaalta päiväsakkojen määrää katsoessa ei voi välttää pohtimasta, miksi ankarimman sakkotuomion saaneelle on määrätty kaikkein lyhyin määräaikainen erottaminen.

Kolme tuomiota rattijuopumuksesta ja yksi vesiliikennejuopumuksesta on aiheellista käydä lyhyesti läpi päiväsakkojen määrän ja erottamisajan pituuden osalta lievimmästä tuomiosta ankarimpaan: 30 pvs – 1 kk / 40 pvs – 3 kk / 45 pvs – 1 kk / 70 pvs – 4 kk. Nämä ovat kuitenkin tekoina jollain tapaa toisiinsa rinnastettavia, toisin kuin edellisessä kappaleessa esitetyt. Viimeisin näistä on suurin tuomio päiväsakkoina (70 pvs) ja pisin aika erottamisena (4 kk). Tämä on se rattijuopumus, jossa rikosnimikkeenä oli myös virkavelvollisuuden rikkominen.

Mielenkiintoista on se, että kahdessa rattijuopumustapauksessa on lähes sama päiväsakkomäärä (40 ja 45 kpl), mutta niiden välillä on suuri ero erottamisen pituudessa (3 kk ja 1 kk) niin päin, että pienemmästä määrästä päiväsakkoja erottamisaika oli pidempi. Tätä käsitellään lisää siinä teemassa, missä paneudutaan esimiesaseman vaikutukseen seuraamuksen koventamisperusteena. Sivuhuomiona tulee kuitenkin jo nyt mainita se, että vesiliikennejuopumuksessa ja niissä kahdessa rattijuopumuksessa, jotka eivät liittyneet työtehtäviin tai -aikaan, ja päiväsakkomäärät olivat (30, 40 ja 45 pvs), oli kyse päällystövirassa olevista henkilöistä.

3.3 Määräaikaisen erottamisen taustalla ei rikosasiaa

Päätöksistä seitsemän (7/20) oli sellaisia, joiden taustalla ei ollut rikosasiaa, vaan kyse oli pelkästään virkatehtävien laiminlyönnistä ja/tai virkamiehelle tai poliisimiehelle säädetyn käyttäytymisvelvollisuuden rikkomisesta. Tutkielman lopussa oleva liite 2 auttaa hahmottamaan seuraamusharkintaa näiden päätösten osalta, joiden taustalla ei ollut rikosprosessia. Liitteestä ilmenee erottamisen pituus lyhyimmästä pisimpään, henkilön mahdollinen esimiesasema, muita asiaan vaikuttaneita seikkoja ja montako aiempaa virkamiesoikeudellista seuraamusta henkilölle oli mahdollisesti määrätty.

Koska virkamieheltä edellytetään asemansa ja tehtäviensä mukaista käyttäytymistä, voidaan käyttäytymisvelvoitteen vastaisen toiminnan ajatella olevan suoraan virkavelvollisuuksien rikkomista. Tutkielman alussa mainittiin käyttäytymisvelvollisuuden kuuluvan ikään kuin laatuvaatimuksena virantoimitusvelvollisuuteen. Kaikkien seitsemän (7/20) rikosasiaan liittymättömän päätöksen perusteena oli käyttäytymisvaatimuksen rikkominen. Jokaisessa mainittiin poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §, jolla osoitetaan virkamieslain pykälää laajempi käyttäytymisvelvollisuus. Näistä viidessä (5/7) tapauksessa tuotiin lisäksi selkeästi esiin valtion virkamieslain 14 §:n yleinen virkamiehillä oleva käyttäytymisvelvollisuus.

Virkamieslain mukainen käyttäytymisvelvollisuus on yleislain asemassa. Poliisin hallinnosta annettu laki kohdistaa erityisiä vastuusäännöksiä poliisivirassa oleviin, joilta vaaditaan julkisena vallankäyttäjänä erityistä kansalaisten luottamusta. On tärkeää hahmottaa virkamieslain 14 §:n 1. ja 2. momenttien välinen selkeä jako virkatehtävien suorittamiseen ja asemansa/tehtäviensä mukaiseen käyttäytymiseen.

Poliisimiehen käyttäytymisestä säädetyn poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:ssä osoitetaan käyttäytymisvelvollisuus sekä viranhoitoon, että vapaa-aikaan sellaiseksi, *”ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon”*. Arviointiperusteiksi käyttäytymiselle mainitaan henkilön asema ja tehtävät. Tuossa pykälässä ei säädetä virkatehtävien hoitamisesta, vaan pelkästään käyttäytymisvelvollisuudesta.

Yhdestä päätöksestä käy suoraan ilmi, että kyse ei ole virka-aikana tapahtuneesta tai virkatehtäviin liittyvästä tapahtumasta, koska henkilö on ollut tuolloin vuosilomalla. Päätöksen tekstissä kuitenkin perustellaan seuraavasti: *”Valtion virkamieslain käyttäytymisvelvoitteen mukaan virkamies ei menettelyllään tai käyttäytymisellään saa aiheuttaa haittaa tai vahinkoa viranomaiselle myöskään vapaa ajalla. Poliisin hallinnosta annetun lain mukaan poliisimiehen tulee myös yksityiselämässä käyttäytyä siten, että se ei ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.”* Tämän päätöksen osalta olisi ehkä ollut selkeämpää, jos lainkohdaksi olisi valittu vain poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §.

Eräässä tapauksessa, jossa oli kyse sekä virkatehtävien laiminlyönnistä, kun henkilö ei ollut saapunut työvuoroihin, että vapaa-ajalla tapahtuneesta häiriökäyttäytymisestä, on päätökseen kirjattu näkyviin virkamieslain 14 §:stä vain virkatehtävien suorittamisvelvollisuudesta säättävä ensimmäinen momentti ja viitattu käyttäytymisen osalta poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:ään. Tämä vaikuttaa selkeästi perustellulta.

Neljässä (4/7) tapauksessa oli kyse luvattomista/selvittämättömistä poissaoloista työvuoroista. Nämä tapaukset liittyivät suoraan siihen, etteivät henkilöt olleet suorittaneet virkatehtäviään, koska eivät olleet saapuneet työvuoroon. Tässä nousee esiin kysymys, miksi kaikissa tapauksessa ei suoraan mainittu virkavelvollisuuden rikkomista, mikä voisi selkeyttää määrättävän toimenpiteen perusteita. Yhdessä näistä päätöksistä oli tuotu ytimekkäästi ilmi virkavelvollisuuden rikkominen mainiten, että henkilö oli toiminut valtion virkamieslain 14 §:n vastaisesti ja laiminlyönyt virantoimituksen asianmukaisen hoitamisen, sekä lueteltu päivämäärät, jolloin henkilö oli jättänyt saapumatta työvuoroihin. Osassa päätöksissä tuo pykälä kuitenkin mainittiin, vaikkei sitä selkeästi tekstissä sidottu henkilön toimintaan. Yhdessä näistä

neljästä tapauksesta oli lisäksi kyse siitä, että henkilö oli siirtänyt itsellään tutkinnassa olleita rikosjuttuja toisen tutkijan nimiin, millä hänen katsottiin yrittäneen harhauttaa laillisuusvalvontaa, ja näin pyrkiin välttämään oman vastuunsa jo vuosia avoinna olleiden rikosasioiden tutkinnassa.

Päätöksistä neljään (4/7) liittyi alkoholi ja viidennessäkin heräsi epäily siitä, että alkoholilla oli osuutta asiaan, mutta mustattujen tekstiosuuksien vuoksi varmuus tästä ei selvinnyt. Kahdessa tapauksessa oli aiheutunut hälytystehtävä/hälytystehtäviä poliisipartiolle. Päätöksistä ainakin kaksi (2/7) olivat sellaisia, joissa alkoholilla ei ollut osuutta asiassa. Toisessa oli kyse käyttäytymisvelvollisuuden rikkomisesta ja toisessa virkatehtävien laiminlyönnistä. Näistä päätöksistä käsiteltiin valitukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa saakka ja niistä annettiin vuosikirjapäätökset KHO 2022:129 ja KHO 2023:69.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) ohjaa oikeuskäytäntöä erityisesti ennakkopäätöksillä, jotka se julkaisee verkkosivuillaan. 1.4.2024 asti ennakkopäätöksiä kutsuttiin nimellä vuosikirjapäätös. Nimeämissuunnitelma yhdenäisti korkeimpien oikeuksien käyttämää nimeämistapaa.⁹⁷

Vuosikirjapäätökseen KHO 2022:129 johtaneessa määräaikaaisessa erottamisessa mainittiin molemmat käyttäytymisvelvollisuuden osoittamat pykälät, vaikka tapahtumat eivät liittyneet virkatehtäviin. Kyse oli siitä, että henkilön katsottiin käyttäytyneen lehtikirjoituksella ja televisio-ohjelmassa esiintymisellä virkamieslain ja poliisin hallinnosta annetun lain osoittamien käyttäytymisvelvoitteiden vastaisesti, ja poliisilaitos määräsi henkilölle yhden kuukauden määräaikaaisen erottamisen. Henkilölle oli vastaavanlaisesta käyttäytymisestä annettu aiemmin kaksi kirjallista varoitusta, jotka otettiin huomioon määräaikaaisen erottamisen seuraamusharkinnassa. Tapauksessa KHO 2022:129 korkein hallinto-oikeus totesi, että poliisilaitoksella oli ollut hyväksyttävä peruste puuttua poliisimiehen sanomalehtikirjoituksessa ja tv-esiintymisen yhteydessä esittämiin kannanottoihin, joissa tämä oli esittänyt luottamusta poliisin toimintaan horjuttavia väitteitä poliisijohdon politisoitumisesta ja ilmaissut väheksyvää suhtautumista poliisia velvoittaviin keskeisiin arvoihin. Kun henkilölle oli jo aiemmin hänen julkisuudessaan esittämiensä samansisältöisten poliisimiehen käyttäytymisvelvollisuuden vastaisten kannanottojensa seurauksena annettu kaksi erillistä kirjallista varoitusta, voitiin poliisilaitoksen määräämää määräaikaista yhden kuukauden erottamista KHO:n mukaan pitää

⁹⁷ <https://kho.fi/fi/index/paatokset/julkaisuohje.html>. Tässä tutkimuksessa käytettävä tutkimusaineisto oli itsessään määrällisesti niin laaja, ettei työn laajuuteen nähden ollut mahdollista käydä systemaattisesti läpi varoitukseen, määräaikaaiseen erottamiseen ja irtisanomiseen liittyviä hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä. Tutkimusta tehdessä varmistui ratkaisu käydä läpi poliisimiehen virkamiesoikeudelliseen menettelyyn liittyviä vuosikirja-/ennakkopäätöksiä, joista ilmeneviä päätösharkintaan liittyviä huomioita on kirjoitettu tutkielman lukuihin.

tekojen moitittavuuteen nähden hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaisena ja sananvapauden rajoittamisen kannalta oikeasuhtaisena seuraamuksena.

Vuosikirjapäätöksen KHO 2023:69 taustalla olleessa päätöksessä oli kyse suoraan virkatehtäviin liittyvästä tapauksesta, jossa henkilön katsottiin laiminlyöneen virkasähköpostin lukeminen siten, että vanhimmat lähes 300 lukemattomista posteista olivat tarkastushetkellä noin kahdeksan kuukautta vanhoja. Sähköpostien lisäksi kyse oli mm. siitä, että henkilön katsottiin laiminlyöneen kansalaisten sähköpostiin tai puheluihin vastaaminen ja poikenneen esimiehen antamista tutkintasuunnitelmista tai ohjeista, sekä yhden sähköpostin osalta käyttäytymisen olleen omiaan heikentämään kansalaisen luottamusta siihen, että hän saa puolueetonta ja asiallista palvelua rikosasiassaan. Poliisilaitos määräsi henkilölle kolmen kuukauden määräaikaisen erottamisen. KHO:n mukaan kokonaisharkinnassa tuli kiinnittää huomiota laiminlyöntien lisäksi olosuhteisiin, joissa virkavelvollisuuksia oli rikottu ja siihen, oliko työnantaja aiemmin kiinnittänyt poliisimiehen huomiota virkatehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Henkilön esimiesten katsottiin olleen tietoisia siitä, että henkilön virkatehtävien laiminlyöntien taustalla oli ollut henkilöstöresurssien vajetta. KHO:n päätöksessä merkitsevinä seikkoina mainittiin myös, ettei henkilön toimintaan ollut aiemmin puututtu kirjallisella varoituksella tai muullakaan tavalla, ja että henkilön virkaura oli ollut pitkä ja muutoin moitteeton. Korkein hallinto-oikeus totesi, että määräaikaista virantoimituksesta erottamista oli pidettävä kirjalliseen varoitukseen verrattuna hyvin ankarana seuraamuksena, ja piti henkilölle määrättyä kurinpitörangaistusta suhteettoman ankarana seuraamuksena hänen menettelyynsä nähden. Ratkaisu oli äänestystulos 4–1. Hallinto-oikeuden antama päätös, jolla poliisilaitoksen päätös kolmen kuukauden määräaikaisesta erottamisesta kumottiin, jäi voimaan.

Muutoin jokainen tutkimuksen määräaikainen erottaminen oli määrätty eri henkilölle, mutta kolme niistä seitsemästä (3/7) tapauksesta, joissa erottamisen taustalla ei ollut rikosasia, oli määrätty yhdelle ja samalle henkilölle noin viiden vuoden aikana. Niissä mainittiin edelliset annetut virkamiesoikeudelliset toimenpiteet ja seuraamus oli aina entistä kovempi.

Seuraamukset olivat: reilu 1 kk, 3 kk ja 6 kk. Kahdessa päätöksessä näkyi selkeästi, että kyse oli luvattomista/selvittämättömistä poissaoloista työvuoroista, ja poissaolon syynä oli päihtymys ja henkilö oli työaikana tavattu kotoaan päihtyneenä. Keskimmaisessä päätöksessä oli mustattu tekstiä niissä kohdissa, joissa avattiin asian syyt. Tapauksesta kävi kuitenkin ilmi, että poliisipartiolle oli aiheutunut hälytystehtävä ja henkilön määräaikaisen erottamisen syynä oli vapaa-ajalla tapahtunut käyttäytymissäännön vastainen toiminta. Viimeisimmässä samaan henkilöön kohdistuneessa päätöksessä kerrottiin yhteenvedon omaisesti kaikista edellä määrättyistä virkamiesoikeudellisista päätöksistä, ja selvisi, että keskimmaisen määräaikaisen

erottamisen syynä oli henkilön vahva päihtymystila ja polkupyörällä kaatuminen julkisella paikalla.

Liitteestä 2 näkee hyvin, miten suuri hajonta erottamisen pituudella on näissä seitsemässä (7/20) tapauksessa, joiden taustalla ei ole rikosasiaa. Kahdessa päätöksessä erottamisaika on noin yksi kuukausi, kahdessa noin kaksi kuukautta ja kahdessa noin kolme kuukautta. Yhdessä päätöksessä on määrätty maksimiaika eli kuusi kuukautta.

3.4 Määräaikaisen erottamisen tasakuukausista poikkeava pituus

Määräaikaisen erottamisen pituus määrätään liukuvalta asteikolta yhden ja kuuden kuukauden väliltä. Missään ei ole säädetty, että pituus tulisi määrätä tasakuukausina, mutta niin suurimmassa osassa tutkimuksen päätöksistä oli tehty.

Kaikista tutkimuksen päätöksistä neljässä (4/20) määräaikaisen erottamisen kestoa ei ollut määrätty tasakuukausina. Yhdessä päätöksessä mainittiin sanallisesti, että henkilö erotetaan kuukauden määräajaksi, mutta päivämäärät olivat kuitenkin 13.4–13.5, eli ilmeisesti pienen ajatusvirheen seurauksena erottamisajaksi tuli yksi kuukausi ja yksi päivä. Toisessa päätöksessä erottamisaika ilmaistiin päivämäärinä 27.7–2.9, jolloin kestoksi tuli noin viisi viikkoa.

Kolmannessa tapauksessa määräaikaisen erottamisen pituudeksi kerrottiin kaksi kuukautta ja 15 päivää, ja neljännessä päätöksessä määrättiin erottamisajaksi vajaan kahden kuukauden mittainen aika alkaen 8.8 ja päättyen 30.9 henkilön määräaikaisen virkasuhteen päättymiseen saakka. Tähän, määräaikaisessa virkasuhteessa olevan henkilön aivan virkasuhteen lopussa käytettyyn määräaikaiseen erottamiseen palataan seuraavassa, seuraamuksen rajanvetoa käsittelevässä luvussa.

4 RAJANVETOA VAROITUKSEEN JA/TAI IRTISANOMISEEN

Seuraavaksi syvennytään tutkimuskysymyksen ytimeen, kun käsitellään toimenpiteeseen päätymistä eli valintaa eri seuraamusten välillä. Määräaikaisen erottamisen edellytyksellä on sama sanamuoto kuin varoituksella, *joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä*, mutta määräaikainen erottamisen tulee kyseeseen vain, *jollei varoitusta ole pidettävä riittävänä*. Rajapinnassa ankarampaan seuraamukseen mainitaan irtisanomisen edellytyksenä, että virkamiehen moitittava menettely muodostaa *erityisen painavan syyn*.

Launialan ja Tervosen mukaan seuraamusten sääntely ei ole tarkkarajaista ja yksittäiseen tilanteeseen voisi soveltua useampi kuin yksi seuraamus, joten seuraamusharkinnassa on ymmärrettävä avointen käsitteiden merkityksiä ja osattava soveltaa hallinto-oikeudellisia periaatteita.⁹⁸

Launiala ja Laaksonen ovat käsitelleet konkreettisesti virkamiesoikeudellisten seuraamusten valintaa. Heidän mukaansa vähäisistä, lähinnä ajattelemattomuudesta johtuneista yksittäisistä teoista, joista virkamiehelle on määrätty lievä sakkotuomio, voidaan varoitusta pitää oikeasuhtaisena seuraamuksena. Tässä Launiala ja Laaksonen viittaavat tapauksiin, joissa 20 ja 25 suuruisten päiväsakkojen jälkeen virkamieslautakunta on määrännyt henkilöille varoituksen.⁹⁹

Jos haluaisi tutkia tarkemmin määräaikaisen erottamisen rajanvetoa varoitukseen tai irtisanomiseen päätöksistä käsin, tulisi käydä läpi niitä tapauksia, joita on moninkertainen määrä määräaikaisiin erottamisiin nähden. Tämän tutkimuksen kohteena olevan kuuden vuoden aikana on poliisin yksiköissä annettu 122 varoitusta ja 44 irtisanomista, kuten edellisen luvun taulukosta 1 ilmenee. Virkamiesoikeudelliset päätökset ovat aina vähintään muutaman sivun mittaisia, joten varoituksiin ja irtisanomisiin johtaneiden päätösten läpikäymisen työmäärä olisi liian suuri tämän tason tutkimukseen nähden. Niinpä tässä tutkimuksessa etsitään seuraamusten rajanvetoa määräaikaisten erottamisten päätöksiin kirjatun seuraamusharkinnan perusteella.

Koska määräaikaisen erottamisen pykälässä mainitaan ehtona – *jollei varoitusta ole pidettävä riittävänä* – tämä maininta toistuu päätöksissä useimmiten. Perusteluista on kuitenkin löydettävissä joitain sanamuotoja, joista käy ilmi laajempi harkinta eri seuraamusvaihtoehtojen

⁹⁸ Launiala – Tervonen 2016, s. 418–419.

⁹⁹ Launiala – Laaksonen 2011, s. 24.

välillä. Perustelemissa on nähtävissä eroavaisuutta siinä, onko seuraamusharkintaa perusteltu näkyväksi suhteessa varoitukseen, irtisanomiseen vai molempiin.

4.1 Seuraamusharkinta vain suhteessa varoitukseen

Useiden päätösten sanamuodoista sai käsityksen, että seuraamusharkintaa oli tehty varoituksen ja määräaikaisen erottamisen rajapinnassa. Yhdessä luvattomista poissaoloista määrättyssä päätöksessä kerrottiin, että henkilölle oli ensimmäisellä kerralla myönnetty virkavapaus ja toisella kerralla annettu varoitus, millä perusteltiin sitä, ettei varoitusta ollut enää pidettävä riittävänä, vaan henkilölle määrättiin reilun yhden kuukauden mittainen määräaikainen erottaminen.

Toisessa tapauksessa seuraamusta harkittaessa otettiin huomioon, että henkilölle oli annettu alle kaksi vuotta aikaisemmin varoitus epäasiallisesta käyttäytymisestä kotihälytystehtävälle hälytettyä poliisipartiota kohtaan. Lisäksi annetun varoituksen jälkeen poliisilla oli ollut useita kotihälytystehtäviä henkilön kotiosoitteeseen. Päätöksen mukaan henkilön *”toistuvan vapaa-ajalla tapahtuneen poliisin luottamusta vaarantaneen käyttäytymisen takia poliisilaitos katsoo, ettei uutta varoitusta tässä asiassa voida pitää riittävän ankarana toimenpiteenä”*.

Myös seuraavassa tapauksessa oli kyse toistuvasta käyttäytymisestä, vaikkei taustalla ollut aiempaa virkamiesoikeudellista seuraamusta. *”Asian kokonaisarvioinnissa on otettu huomioon se, että kysymyksessä ei ole ainutkertainen teko, vaan toistuva häiriökäyttäytyminen, joka on sitonut sekä poliisin että Häätäkeskushenkilöstön resursseja tarpeettomasti tilanteissa, joissa apua olisi voitu oikeasti tarvita” ... ”Poliisilaitos ei katso, että kirjallinen varoitus on riittävä seuraamus. Ankaruudeltaan määräaikainen virantoimituksesta erottaminen sijoittuu kirjallisen varoituksen ja irtisanomisen väliin.”*

Yhdessä tapauksessa henkilöä epäiltiin salakuljetusrikoksesta ja asia oli siirtynyt syyteharkintaan, kun määräaikainen erottaminen määrättiin. Myöhemmin tuomioksi annettiin lääkerikkomuksesta 25 päiväsakkoa. *”Poliisilaitos ei katso, että kirjallinen varoitus on tässä tilanteessa kuitenkaan riittävä seuraamus ottaen huomioon rikosepäilyn laatu ja erityinen käyttäytymisvelvollisuutenne, joka vanhempana konstaapelina ulottuu myös vapaa-aikaanne.”* Lisäksi päätöksessä mainittiin: *”Ankaruudeltaan määräaikainen virantoimituksesta erottaminen sijoittuu kirjallisen varoituksen ja irtisanomisen väliin.”*

Eräälle päällystöön kuuluvalle henkilölle oli tuomittu 30 päiväsakkoa vesiliikennejuopumuksesta. *”Ottaen huomioon, että henkilön työtehtäviin ovat kuuluneet tekoajankohtana yleisjohtajan tehtävät johtokeskuksessa, on hänen tuomiosta ilmenevää*

menettelyään pidettävä niin vakavana tekona poliisin arvoa ja poliisin nauttimaan luottamusta kohtaan, ettei varoitusta tässä asiassa voida pitää riittävän ankarana toimenpiteenä."

Yhdessä luvattomista poissaoloista annetussa päätöksessä avattiin tiiviisti, mutta informatiivisesti seuraamusharkintaa varoituksen ja määräaikaisen erottamisen rajapinnassa. *"Ottaen huomioon henkilön aikaisempi menettely työaikojen noudattamisessa, esimiesten puuttuminen henkilön toimintaan ja hänen saamat kirjalliset varoitukset käyttäytymisestä ja luvattomista poissaoloista, ei määräaikaista virantoimituksesta erottamista voida pitää kohtuuttomana."*

Yksi päätös poikkesi perustelujen osalta edellä mainituista tapauksista. Kyse oli kolmesta eri poliisiviranomaisen virkatehtäviin liittyvien tietosuojarikosten tekokokonaisuudesta.

"Käräjäoikeuden määräämä syyksi luetuista teoista yhteinen sakkorangaistus 80 päiväsakkoa edustaa korkeaa ja tuntuva rangaistustasoa. Tämä kuvastaa sitä, miten vakavaksi oikeus on arvioinut tekonne. Virkamiesoikeudellista seuraamusta määrättäessä poliisilaitos katsoo, että korkean rangaistustason lisäksi asiassa tulee huomioida, että tekonne ovat tahallisia, ne heikentävät luottamusta poliisitoimintaan kohtaan ja ne koskettavat myös asianomistajien suojattuja tietosuojaan liittyviä oikeushyviä." Päätöksestä ei käynyt lainkaan ilmi seuraamusharkinnan rajanveto suhteessa irtisanomiseen, mikä hieman ihmetyttää, kun taustalla on noin ankara sakkotuomio ja perustelujen mukaankin tekoa pidettiin vakavana. Päätöksen sanamuodoista kävi ilmi harkinta vain suhteessa varoitukseen: *"Poliisilaitos katsoo tekonne niin vakavaksi, ettei sitä voida käsitellä varoituksella."* Tätä tapausta käsitellään vielä erottamisen pituuden harkinnan osalta myöhemmin tarkemmin.

4.2 Seuraamusharkinta suhteessa varoitukseen ja irtisanomiseen

Kuudessa (6/20) tutkimuksen päätöksessä seuraamusharkintaa avattiin sekä suhteessa varoitukseen että irtisanomiseen. Yhdessä päätöksessä seuraamusharkinta oli kirjoitettu näkyväksi niin päin, että ensin mainittiin rajapinta varoitukseen ja sen jälkeen irtisanomiseen. Tapauksessa oli kyse rattijuopumuksesta, jonka perusteella päällystään kuuluva poliisimies erotettiin kolmen kuukauden määräajaksi. *"Poliisilaitos katsoo, että varoitus olisi liian vähäinen henkilön asema ja tehtävät huomioon ottaen. Toisaalta irtisanomista yksittäisestä rattijuopumuksesta saadun tuomion perustella voitaisi pitää kohtuuttomana lopputuloksena ja myös tähänastisen oikeuskäytännön vastaisena."*

Viidestä päätöksestä oli luettavissa, että seuraamusharkintaa oli tehty ensin irtisanomiseen ja sitten varoitukseen. Pahoinpitelystä ja lievistä pahoinpitelystä päällystään kuuluvalle poliisimiehelle oli tuomittu yhteiseksi rangaistukseksi 40 päiväsakkoa. Poliisilaitos oli erottanut

hänet yhden kuukauden määrääjäksi. Virkamiesoikeudellisessa päätöksessä kerrottiin poliisilaitoksen harkinnassaan katsoneen, ”*ettei annetussa tuomiossa tai asiassa muutoinkaan ole tullut ilmi erityisen painavia syitä, joiden johdosta henkilö tulisi irtisanoa virkamieslain 25 §:n mukaisesti. Sitten poliisilaitoksen arvioitavaksi on jäänyt se, onko riittävää antaa henkilölle virkamieslain mukainen varoitus vai tuleeko hänet määrätä erotettavaksi virantoimituksesta määrääjäksi*”. Samassa päätöksessä seuraamusharkinnasta kirjoitettiin vielä seuraavasti. ”*Väkivaltaista käyttäytymistä ilmentävään rikokseen syyllistyminen on lähtökohtaisesti erityisen moitittavaa. Poliisimiehen tekemä tämän kaltainen rikos on omiaan vaarantamaan vakavalla tavalla luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Ottaen erityisesti huomioon henkilön asema ja tehtävät poliisilaitoksessa, varoitusta ei voida kuitenkaan pitää riittävänä siitäkään huolimatta, että teko on jo tähän mennessä aiheuttanut haitallisia seuraamuksia hänelle ja hänen omaisilleen.*”

Erästä tapauksesta käy ilmi myös se ajatus, että virkamiesoikeudellisia seuraamuksia ajatellaan edelleen kurinpitorangaistuksina, vaikka vuonna 1994 voimaantullut virkamieslaki ei tunne enää kurinpitorangaistuksia. Poliisimiehen määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen sanamuodossa kurinpitorangaistus toki mainitaan. Kyseisen pykälän sanavalinta tuntuukin epäjohdonmukaiselta, kun kuitenkin poliisimiehen tekoon tai käyttäytymiseen voi soveltua mikä vain virkamiesoikeudellinen seuraamus, tapauksesta riippuen. Seuraamusharkinta kirjoitettiin tähän päätökseen ankarammasta seuraamuksesta lievempään. ”*Kurinpitorangaistusta arvioitaessa on otettu erityisesti huomioon se, että henkilön virkaura on ollut nuhteeton eikä hänellä ole aikaisempia kurinpitorangaistuksia. Huomioon ottaen tekojen laatu ja muut olosuhteet poliisilaitos katsoo, että henkilön teot eivät muodosta sellaista erityisen painavaa syytä, jonka perusteella virkasuhde voitaisiin sanoa irti. Määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen kannalta on kiinnitetty huomiota tekojen luonteeseen ja vakavuuteen. Henkilö on rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa eikä kirjallista varoitusta ole pidettävä tapauksessa riittävänä.*”

Yhdessä tapauksessa henkilö oli tuomittu kahdesta virkavelvollisuuden rikkomisesta yhteiseen sakkorangaistukseen ja virkamiesoikeudellisessa menettelyssä erotettu kahden kuukauden ja 15 päivän määrääjäksi. Seuraamusharkintaa perusteltiin seuraavasti. ”*Seuraamusta harkittaessa on vertailtu eri vaihtoehtoja ja suhteutettu käräjäoikeuden 50 päiväsakon tuomiota henkilön virkamiesoikeudelliseen asemaan.*” ... ”*Irtisanomisen osalta poliisilaitos katsoo, että siihen vaadittava erityisen painava syy ei vielä kokonaisuudessaan täyty. Kirjallista varoitusta on pidettävä riittämättömänä virkamiesoikeudellisena toimenpiteenä huomioiden käräjäoikeuden määräämä päiväsakkojen lukumäärä kahdesta erillisestä virkavelvollisuuden rikkomisesta.*”

Tässä päiväsakkojen määrän kerrottiin vaikuttavan seuraamuksen valintaan, mutta tarkemmin päätöksestä ei käynyt ilmi, mikä päiväsakkojen lukumäärä olisi johtanut varoituksen määräämiseen.

Eräässä tapauksessa henkilö oli tuomittu yhteiseen sakkorangaistukseen rattijuopumuksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta, mikä jälkeen hänet erotettiin virkamiesoikeudellisessa menettelyssä neljän kuukauden määrääjäksi. Virkavelvollisuuden rikkomisen osalta kyse oli siitä, että henkilö oli aloittanut työvuoronsa päihtyneenä. *"Seuraamusta harkittaessa on vertailtu eri vaihtoehtoja ja suhteutettu käräjäoikeuden 70 päiväsakon tuomio henkilön virkamiesoikeudelliseen asemaan huomioiden myös henkilön vuonna 2016 saaman varoituksen merkitys." ... "Irtisanomisen osalta poliisilaitos katsoo, että siihen vaadittava erityisen painava syy ei vielä kokonaisuudessaan täyty. Kirjallista varoitusta on kuitenkin pidettävä riittämättömänä virkamiesoikeudellisena toimenpiteenä huomioiden käräjäoikeuden määräämä päiväsakkojen lukumäärä, aiempi rattijuopumus ja siitä määrätty varoitus ja se, että henkilö on tuomittu rattijuopumuksen lisäksi myös virkavelvollisuuden rikkomisesta."*

Yhdessä päätöksessä, jonka taustalla oli henkilölle aiemmin virkamiesoikeudellisessa menettelyssä määrätty kaksi kirjallista varoitusta, seuraamusharkinnasta saa sellaisen käsityksen, että irtisanomiskynnyksen täyttyminen oli hyvin lähellä. *"...on poliisilaitoksen alustavan arvion mukaan katsottu voivan tulla kysymykseen valtion virkamieslain 25 §:n mukainen irtisanominen. Vaihtoehtoisena ratkaisuna voi poliisilaitoksen alustavan käsityksen mukaan tulla kysymykseen myös poliisin hallinnosta annetun lain 15 i §:n mukainen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen. Mahdolliseen irtisanomismenettelyyn on päädytty, koska Teille on jo aiemmin annettu kaksi kertaa edellä mainitut kirjalliset varoitukset, ja olette jatkaneet samankaltaista edellä mainittua kirjoittelua. Tämän epäillään osoittavan, että ette ole ottaneet varoituksista ojentuaksenne. Poliisilaitos on katsonut alustavasti, että tämän vuoksi irtisanomiselle voi olla olemassa valtion virkamieslain 25 §:n 2 momentin mukaiset erityisen painavat syyt." ... "Edellä olevilla perusteilla Teidän on todettu käsiteltävässä asiassa toimineen vastoin virkavelvollisuuksianne eikä varoitusta ole pidettävä riittävänä."* Tapauksessa henkilö erotettiin kuukauden määrääjäksi, mikä herättää ihmetystä, kun päätöksestä kävi niin vahvasti ilmi, että irtisanomisenkin katsottiin tulevan mahdollisesti kyseeseen. Erottamisajan pituuden harkintaa kyllä avattiin tässä tapauksessa ja sitä käsitellään pituuden määräytymistä koskevassa luvussa, jossa avataan tarkemmin seuraamuksen valintaan ja pituuteen vaikuttaneita seikkoja.

4.3 Seuraamusharkinta vain suhteessa irtisanomiseen

Kahdesta päätöksestä kävi selvästi ilmi rajanveto vain irtisanomisen ja määräaikaisen erottamisen välillä. Ensimmäisessä päätöksessä mainittiin ensin määräaikaisen erottamisen sijoittumisesta seuraamusvaikutuksiltaan irtisanomisen ja varoituksen väliin, ja sitten jatkettiin: *”Määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen käyttäminen ei edellytä valtion virkamieslain 25 §:n 2 momentin mainitsemaa erityisen painavaa syytä. Tämän vuoksi määräaikaista virantoimituksesta erottamista voidaan soveltaa tässä tapauksessa.”* Tämän tekstipätkän jälkeen on mustattua tekstiä useamman virkkeen verran. Päätöksestä ei käy ilmi, miten tapauksessa on harkittu rajanvetoa lievempään seuraamukseen eli varoitukseen. Tässä oli kyse kolmen kuukauden mittaisesta erottamisesta, minkä taustalla ei ollut rikosasiaa. Määräaikaisesta erottamisesta muutoksenhaku eteni korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka päätöksessään KHO 2023:69 katsoi annetun seuraamuksen olleen suhteettoman ankara henkilön menettelyyn nähden. Tällä oikeuskäytännöllä tarkennettiin varoituksen ja määräaikaisen erottamisen rajapintaa, ja Poliisihallitus lisäsi sen virkamiesoikeudellista menettelyä koskevaan uudistamaansa ohjeeseen.

Toisessa päätöksessä henkilölle oli määrätty kolmen kuukauden määräaikainen erottaminen tapauksessa, johon liittyi hätäkeskuksen antama poliisitehtävä. *”Seuraamusta harkittaessa on vertailtu ei vaihtoehtoja ja suhteutettu asiaa henkilön aikaisemmin saamiinsa virkamiesoikeudellisiin seuraamuksiin.”* Henkilölle oli annettu aiemmin varoitus ja reilun kuukauden mittainen määräaikainen erottaminen. *”Huomioimalla aikaisemmat seuraamukset voidaan todeta, että henkilö ei ole ottanut ojentuakseen aikaisemmista virkamiesoikeudellisista menettelyistä. Asiassa on harkittu vakavasti irtisanomista vaihtoehtona johtuen kahdesta aikaisemmasta seuraamuksesta. Irtisanomisen perusteena olevan erityisen painavan syyn voidaan katsoa olevan hyvin lähellä täyttymistä. Henkilö on kuitenkin”* (sitten päätöksessä oli mustattua tekstinä parin virkkeen verran). Kyse oli jonkinlaisesta henkilöön liittyvästä salassa pidettävästä seikasta, joka mahdollisesti vaikutti seuraamusharkintaan. Salatun tekstin jälkeen mainittiin vielä: *”Irtisanomista ja määräaikaista erottamista arvioitaessa on päädytty huolellisesti asiaa arvioitaessa siihen ratkaisuun, että määräaikainen erottaminen on perustellumpi ratkaisu kuin irtisanominen.”* Samalle henkilölle annettiin myöhemmin kuuden kuukauden mittainen määräaikainen erottaminen, jonka perusteluissa kerrottiin henkilölle määrättyistä aiemmista seuraamuksista. Sieltä selvisi henkilön olleen vahvasti päihtynyt ja kaatuneen polkupyörällä, minkä vuoksi poliisipartio oli saanut tehtävän päihtyneestä henkilöstä, ja tämä oli toimitettu terveyskeskukseen. Henkilö oli tapauksen vuoksi erotettu kolmen kuukauden määräajaksi. Tämä lienee se asia, joka kolmen kuukauden erottamisen päätöksessä

oli salattu. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen pohtia enempää salauksen perustetta.

Jälkimmäisessä päätöksessä ainakaan itse tapahtumaa ei kuitenkaan katsottu salassa pidettäväksi.

4.4 Määräaikaista erottamista käytettiin ikään kuin irtisanomisen sijaan, mutta kevyemmin perustein

Kaksi päätöstä poikkeaa kaikista muista siinä, että niissä irtisanomiskynnyksen katsottiin olevan hyvin lähellä, mutta päädyttiin määräaikaiseen erottamiseen, joka ylsi joko täysin tai lähes henkilön työsuhteen päättymiseen saakka. Ensimmäisessä tapauksessa oli kyse pian eläköityvästä ja toisessa määräaikaisessa virkasuhteessa olevasta henkilöstä.

Ensimmäisessä tapauksessa oli kyse luvattomista poissaoloista työvuoroista, mikä johtui alkoholin käytöstä. Päätöksessä mainittiin, että poliisilaitoksella oli asian ratkaisemiseksi ollut käytössään henkilön hoitoonohjaussopimus- ja suunnitelma. *"Seuraamusta harkittaessa on vertailtu eri vaihtoehtoja ja suhteutettu asiaa hänen aikaisemmin saamiinsa virkamiesoikeudellisiin seuraamuksiin. Huomioimalla aikaisemmat seuraamukset voidaan todeta, ettei henkilö ole ottanut ojentuakseen aikaisemmista virkamiesoikeudellisista menettelyistä. Asiassa on nyt harkittu vakavasti henkilön irtisanomista johtuen kolmesta aikaisemmasta seuraamuksesta vuosina 2018–2022. Irtisanomisen perusteena olevan erityisen painavan syyn voidaan katsoa olevan hyvin lähellä täyttymistä. Henkilö on kuitenkin kertonut" ...* (sitten on mustattua tekstiä). *"Henkilö on kertonut katuvansa menettelyään. Irtisanomista ja määräaikaista erottamista arvioitaessa on päädytty huolellisesti ja asiaa arvioitaessa siihen ratkaisuun, että määräaikainen erottaminen on perustellumpi ratkaisu kuin irtisanominen."*

Henkilölle oli annettu aiemmin samanlaisesta toiminnasta varoitus, sekä 1 kk ja 3 kk määräaikaiset erottamiset, jotka selostettiin lyhyesti päätöksessä. Aiemmin annettujen määräaikaisten erottamisten vuoksi vaikuttaa luonnolliselta, ettei tässä edes avattu seuraamusharkintaa suhteessa varoitukseen. Jo edellisessä henkilölle annettussa virkamiesoikeudellisessa päätöksessä oli kerrottu irtisanomisen vaativan erityisen painavan syyn olleen hyvin lähellä täyttymistä. Nyt kyseessä olevassa päätöksessä oli maininta, johon huomio kiinnittyi: *"Henkilö kertoi, että aikoo eläköityä 1.4.2025 lukien."* Henkilö erotettiin päätöksen tiedoksiantopäivää seuraavasta päivästä alkaen eli todennäköisesti melko pian 29.7.2024 annetun päätöksen jälkeen. Määräaikaisen erottamisen pituus oli kuusi kuukautta, joten tässä tulee mieleen, että henkilölle on mahdollistettu eläkkeelle pääsy ilman irtisanomista. Henkilöllä tuskin on montaa työvuoroa ollut tehtävänä viimeisten noin parin kuukauden aikana ennen eläköitymistään, jos hänellä on ollut vielä vuosilomia pidettävänä.

Toisessa tapauksessa henkilöllä oli ollut reilun kuukauden aikana 11 kpl selvittämättömiä poissaoloja työvuoroista ja hän oli aiheuttanut poliisille neljänä päivänä hälytystehtäviä päihtymystilaansa liittyen. Päätökseen oli kirjattu seuraamusharkinnasta: ”*Ottaen huomioon henkilön toistuvat ja lukuisat selvittämättömät poissaolot työvuoroista sekä hänen toistuva poliisimiehelle sopimaton vapaa-ajan häiriökäyttäytyminen, ei varoitusta voida pitää riittävänä seuraamuksena, vaan hänet tulee erottaa virantoimituksesta määrääjäksi. Henkilö erotetaan virantoimituksesta määrääjäksi 8.8.2024 lukien hänen määräaikaisen virkasuhteensa päättymiseen 30.9.2024 saakka.*” Tämä tapaus poikkeisi kaikista muista tutkimuksen päätöksistä siten, että kyseessä oli määräaikainen virkasuhde. Tässähen henkilö käytännössä irtisanottiin käyttämällä määräaikaista virantoimituksesta erottamista ilman, että tarvitsi osoittaa erityisen painavan syyn olevan olemassa. Tämän tapauksen tosiasiallinen vaikutus voidaan ehkä jopa rinnastaa virkasuhteen purkamiseen. Mielenkiintoinen lisähuomio tässä tapauksessa on se, ettei päätöksestä käynyt ilmi, että henkilölle olisi aiemmin annettu virkamiesoikeudellisia seuraamuksia.

Nämä kaksi tapausta laittavat kysymään, sopiiko määräaikainen erottaminen tarkoituksensa puolesta määrättäväksi aivan määräaikaisen virkasuhteen loppuun siten, että henkilö ei käytännössä enää palaa hoitamaan virkatehtäviään. Tähän kysymykseen ei lainvalmisteluaineistosta eikä oikeuskirjallisuudesta löytynyt vastausta.

Alkoholiriippuvuus tuntuu olevan virkamiesoikeudellisessa menettelyssä monella tapaa vaikea aihe ja syvempi paneutuminen siihen vaatisi oman tutkimuksen. Joistakin päätöksistä vaikuttaa mustatun alkoholin käyttöön liittyvää tekstiä, osittain sitä on kuitenkin jätetty näkyviin. Alkoholin käyttö on liittynyt tutkimuksen päätöksissä ainakin luvattomiin poissaoloihin, rattijuopumuksiin, vesiliikennejuopumukseen ja pahoinpitelyihin. Suurimmassa osassa näistä päätöksistä kävi ilmi, ettei kyse ollut vain yksittäisestä kerrasta.

Poliisissa on käytössä päihdeohjelma, johon on kirjattu muun muassa seuraavaa.

”Päihdehaittoihin puuttuminen, kuten puheeksiottaminen ja hoitoonohjaus, ei sulje pois virkamies- ja rikosoikeudellisten puuttumiskeinojen arviointia ja käyttämistä. Vaikka eri prosessit saattavat olla vireillä yhtä aikaa, tulee työnantajan ja esimiesten pyrkiä siihen, että päihdehaitat tunnistetaan niin varhaisessa vaiheessa, ettei niihin tarvitse puuttua virkamies- tai rikosoikeudellisesti. Mikäli tilanteessa on syytä epäillä rikosta, tulee lisäksi viipymättä käynnistää tilanteen rikosoikeudellinen tarkastelu (poliisilain, virkamieslain ja pakkokeinolain mukaisesti.) Mikäli päihdehaittoja esiintyy toistuvasti ja ne vaikuttavat työssä selviytymiseen, voidaan henkilö määrätä virkamieslain 19 § mukaiseen työkyvyn arviointiin työterveyshuoltoon.” Lisäksi

päihdeohjemaan on kirjattu palvelussuhteen jatkumiseen liittyen seuraavaa. ”Päihdehaitat voivat johtaa tilanteisiin, jotka tulee käsitellä palvelussuhteen jatkuvuuteen liittyvinä asioina. Nämä käsitellään aina tapauskohtaisesti valtion virkamieslain edellyttämällä tavalla. Ellei puheeksiotto ole johtanut haittojen poistumiseen tai puheeksiotto on tilanteen vakavuusasteeseen nähden riittämätön toimenpide, tai henkilö on kieltäytynyt hoitoonohjauksesta, virkamiehelle tulee antaa huomautus tai varoitus. Jos haitat edelleen jatkuvat, käynnistetään virkasuhteen päättämismenettely.”¹⁰⁰ Määräaikaista virantoimituksesta erottaminen lienee jäänyt tuossa epähuomiossa mainitsematta.

Poliisin päihdeohjelmaa ollaan tarkastelemassa, sillä Suomen Poliisijärjestöjen Liitto (SPJL) on kirjannut vuonna 2024 lausunnon poliisin päihdeohjelmasta. Siinä mainitaan mm. olevan perusteltua ottaa määräaikainen virantoimituksesta erottaminen huomioon irtisanomisen sijaan päihdeongelmiin liittyvissä reagointikeinojen arvioinnissa, ja lausunnon mukaan tämä tulisi kirjata selkeästi sekä päihdeohjemaan, että hoitoonohjaussopimukseen. Seuraamuksen pituutta arvioitavana seikkana tulisi lausunnon mukaan ottaa huomioon myös päihdeohjelmassa todetut sosiaaliset ja taloudelliset ongelmat, jottei toimenpiteellä pahenneta ongelmaa. Lisäksi ankarimpiin virkamiesoikeudellisiin seuraamuksiin tulisi lausunnon mukaan turvautua vain vakavan rikkomuksen osalta.¹⁰¹

4.5 Yhteenvetoa

Vakuuttavin seuraamusharkinta vaikutti olevan niissä tapauksissa, joissa määräaikaiseen erottamiseen päätymistä oli näkyvästi avattu sekä lievemmän että ankaramman seuraamuksen rajapintaan. Niistä sai aidosti sen käsityksen, että määräaikainen erottaminen on ankaruudeltaan varoituksen ja irtisanomisen välissä käytettävä seuraamus. Suurimmassa osassa käsiteltiin ensin suhde ankarampaan ja vasta sen jälkeen lievempään seuraamukseen, mikä ei ehkä ole aivan linjassa sen kanssa, että asiassa mahdollisesti soveltuvista vaihtoehtoisista seuraamuksista tulisi valita lievin.

Useimmissa tapauksissa, joissa seuraamusharkintaa avattiin vain suhteessa varoitukseen, kävi ilmi, että taustalla vaikutti henkilölle aiemmin annettu varoitus tai useampia varoituksia tai teko oli muuten toistuvaa. Erityisen huomiota herättävä oli kuitenkin tutkimuksen ankarimpaan sakkotuomioon liittyvä määräaikainen erottaminen, jota perusteltiin vain suhteessa

¹⁰⁰ Poliisin päihdeohjelma POL–2025-156988, s.7, 9. Asiakirja pyydettiin sähköpostilla Poliisihallituksen kirjaamosta.

¹⁰¹ Suomen Poliisijärjestöjen Liiton lausunto poliisin päihdeohjelmasta 6.3.2024, s. 2.

varoitukseen ja päädyttiin kuitenkin kaikkein lievimpään eli yhden kuukauden mittaiseen erottamisaikaan.

Niissä kahdessa päätöksessä, joissa seuraamusharkintaa avattiin vain suhteessa irtisanomiseen, määrättiin kolmen kuukauden erottaminen, eli päädyttiin kuitenkin seuraamusasteikolla alle puoliväliin.

Erillisenä huomiona tulee vielä mainita ne kaksi päätöstä, joissa määräaikaista erottamista käytettiin ikään kuin irtisanomisen sijaan, mutta kevyemmillä perusteilla.

Seuraamuksen valinta ja sen perusteleminen olisi selkeintä ajatella olevan ensimmäinen osa seuraamusharkintaa. Jos asiassa päädytään määräaikaiseen erottamiseen, tulisi vasta sen jälkeen ikään kuin seuraamusharkinnan toisessa osassa avata sitä, millä perusteilla valittuun erottamisen pituuteen on päädytty. Muutoin päätöksistä saattaa jäädä sellainen käsitys, että määräaikainen erottaminen tarkoittaa automaattisesti yhden kuukauden erottamista, jolloin seuraamusharkinta ei vaikuta johdonmukaiselta ja oikeudenmukaiselta. Määräaikaisen erottamisen pituuden asteikko mahdollistaa seuraamusharkinnan toteutumisen siten, että jokaisen tapauksen osalta voidaan huomioida sekä lieventävät että ankaroittavat perusteet.

5 MÄÄRÄAIKAISEN EROTTAMISEN PITUUDEN MÄÄRÄYTYMINEN

5.1 Pituuden määräytyminen oikeuskirjallisuudessa ja päätösten perusteluissa

Laista tai lainvalmisteluaineistosta ei käy ilmi mitään konkreettista määräaikaisen erottamisen pituuden harkintaan. Oikeuskirjallisuudesta jotain kuitenkin löytyy. Launialan ja Laaksosen artikkelin mukaan *”yleisemmin kirjallisella varoituksella käsitellään virantoimituksessa tapahtunut rikos, jonka osalta tuomioistuimen suorittama moitittavuusarviointi on jäänyt alle 30 päiväsakkoon”*.¹⁰² Tästä voisi johtaa päätelmän, että 30 päiväsakon tuomio voisi olla perusteena varoitusta ankarammalle seuraamukselle eli määräaikaiselle erottamiselle.

Määräaikaisen erottamisen käyttäminen lähellä varoituksen soveltamisaluetta johtaa lähemmäs yhden kuukauden erottamisaikaa, kun taas määräaikaisen erottamisen perusteiden yltäessä lähelle irtisanomista, on erottamisajan oltava lähemmäs kuusi kuukautta.¹⁰³

Kuten edellä on käynyt ilmi, määräaikaisen erottamisen pituus vaihteli tutkimuksen tapauksissa koko seuraamusasteikon eli yhden ja kuuden kuukauden välillä. Hyvin harvoissa päätöksissä perusteltiin kuitenkin selkeästi sitä, miksi oli päädytty juuri tietyn mittaiseen seuraamukseen.

Yhden poliisilaitoksen päätöksissä kuitenkin kerrottiin, että *”Poliisilaitoksessa vallitsevan käytännön mukaan poliisimiehelle tuomittu useiden kymmenien päiväsakkojen rangaistus on johtanut määräaikaiseen virantoimituksesta erottamiseen siten, että tuomittujen päiväsakkojen määrä vastaa virantoimituksesta erottamispäivien määrää. Virantoimituksesta erottaminen määrätään täysinä kuukausina. Jokaista tuomittua kolmeakymmentä päiväsakkoa vastaa yhden kuukauden määräaikainen erottaminen.”* Eräässä saman laitoksen päätöksessä mainittiin lisäksi, että *”tuomitun 70 päiväsakon suuruinen rangaistus johtaisi lähtökohtaisesti kahden kuukauden määräaikaiseen virantoimituksesta erottamiseen.”* Siinä päätöksessä lueteltiin kuitenkin useita huomioon otettuja seikkoja, minkä jälkeen poliisilaitoksen kerrottiin harkinneen kohtuulliseksi määrätä henkilö erotettavaksi yhden kuukauden määräajaksi. Tämän poliisilaitoksen päätöksistä ilmeni siis sama päiväsakkomäärä, mihin Launialan ja Laaksosen artikkelissa viitataan. Voisiko tämän ajatella jonkinlaiseksi lähtökohdaksi? Tuntuu luonnolliselta

¹⁰² Launiala – Laaksonen 2011, s. 33. Artikkelissa on käyty läpi valtion virkamieslautakunnan käsittelemiä tapauksia.

¹⁰³ Launiala – Tervonen 2016, s. 423. Tässä artikkelissa mainitaan myös tärkeä muistutus, ettei virkamiesoikeudellisen päätöksenteon tule välttämättä olla kiinteästi sidoksissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen. s. 422.

ajatella, että erottamisajan määräytymisen lähtökohta olisi suhteessa määrättyyn sakkotuomioon, joka on annettu tuomioistuimen tekemän moitittavuusarvioinnin perusteella. Tämän jälkeen tapauskohtaista harkintaa tulisi tehdä ns. koventamis- ja lieventämisperusteilla, joita kyseiseen tapaukseen kulloinkin liittyy.

Toisessa poliisilaitoksessa, jossa oli annettu yksi päätös pohjautuen rikosasiaan, avattiin perusteluissa määräaikaisen erottamisen pituuden määräytymistä saman suuntaisesti kuin edellä mainitussa laitoksessa. Tämän päätöksen taustalla oli käräjäoikeuden määräämä 80 päiväsakkoa yhteisenä sakkorangaistuksena yhteensä kolmesta tekokokonaisuudesta, minkä rikosnimikkeitä olivat tietosuojarikos ja virkavelvollisuuden rikkominen. Kyse oli tutkimuksen suurimmasta sakkorangaistuksesta. Tämän päätöksen perustelut nostettiin esiin myös edellisessä, seuraamusharkinnan rajanvetoa koskevassa luvussa. Määräaikaisen erottamisen pituuden harkinnasta kertoviin perusteluihin oli kirjattu, että *”määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen pituus edellä kuvattu tekonne vakavuus huomioon ottaen olisi normaalisti noin 3 kuukautta, mutta ottamalla huomioon edellä mainitut seikat kokonaisuutena”*... poliisilaitos päätyi erottamaan henkilön yhden kuukauden määräajaksi. Tässä vaikuttaisi olevan sama ajatus erottamisen pituuden määräytymisestä päiväsakkojen lukumäärän mukaan niin, että 30 päiväsakkoa vastaisi noin yhden kuukauden erottamista. Vaikuttaa kiinnostavalta, että jokin tällainen samanlainen käytäntö ilmeni kahden poliisilaitoksen seuraamusharkinnan taustalta.

Jos laskee annettujen sakkotuomioiden päiväsakkomäärät yhteen tutkimuksen kaikista kymmenestä päätöksestä, tulee summaksi 515 päiväsakkoa. Kun jakaa tuon kokonaispäiväsakkomäärän kyseisissä päätöksissä määrättyjen määräaikaisten erottamisten pituuksien kokonaisajalla eli 19,5 kuukaudella, tulee keskiarvoksi 26,4 päiväsakkoa yhden kuukauden määräaikaista erottamista kohti. Tämän laskutoimituksen tarkoituksena on saada käsitys jonkinlaisesta keskiarvosta, mikä tutkimuksen päätöksistä käy ilmi. Tulee kuitenkin muistaa, että tämä on hyvin pieni otanta tehdä laajempia päätelmiä. Lisäksi jokainen tapaus on aina käsiteltävä yksilöllisesti ja huomioiden kokonaisharkinnassa asiaan vaikuttavat seikat, joten tapausten vertailu ei ole yksiselitteistä. Tämä kymmenen päätöksen keskiarvoinen päiväsakkojen lukumäärä per kuukauden erottaminen antaa kuitenkin samansuuntaisen tuloksen kuin edellä on kerrottu oikeuskirjallisuudesta ja kahden poliisilaitoksen päätöksistä käyneen ilmi. Monissa tutkimuksen päätöksissä käytettiin seuraamusharkinnassa lieventäviä seikkoja, mikä saattaa osittain selittää laskutoimituksen antaman keskiarvon jäämisen hieman alle 30 päiväsakkoon.

Seuraavaksi käsiteltävillä koventamis- ja lieventämisperusteilla on perusteltu sekä määräaikaiseen erottamiseen päätymistä, että sen pituuden harkintaa. Seuraamukseen päätyminen ja pituuden harkinta tuntuvat kietoutuvan perusteluissa monesti yhteen. Selkeyden vuoksi päätöksissä käytettyjä koventamis- ja lieventämisperusteita käsitellään kootusti tässä erottamisajan pituuden määräytymistä käsittelevässä luvussa, vaikka niillä on monissa päätöksissä perusteltu myös seuraamuksen valintaa.

5.2 Koventämisperusteet

5.2.1 Esimiesasema

Virkamiehen ja poliisimiehen käyttäytymisvelvollisuuden määrittävissä pykälissä arviointiperusteiksi asetetaan *asema* ja tehtävät. Esimiesasema on selkeä ankaroittava peruste seuraamusharkinnassa.¹⁰⁴

Tutkimuksen päätöksistä kuudessa (6/20) eli 30 %:ssa oli kyse esimiesasemassa olevasta henkilöstä. Poliisihallinnon henkilöstöstä poliisihenkilöitä oli vuonna 2024 73 %, josta miehistöä 67 %, alipäällystää 23 %, päällystää 10 % ja päälliköitä 0,4 %. Kaikkiaan poliisimiehistä esimiesasemassa olevia oli viime vuonna noin 33 %.¹⁰⁵ Vaikuttaa mielenkiintoiselta, että esimiesten osuus tutkimuksen määräaikaissa erottamisissa on samassa suhteessa, kuin heitä on poliisihenkilöstössä. Edelleen on muistettava tutkimuksen päätösten lukumäärän olevan niin pieni, ettei siitä voi kestävästi tehdä tarkempia johtopäätöksiä. Olisi kuitenkin kiinnostavaa tietää, millainen osuus varoituksen saaneista on esimiehiä.

Kun katsoo päätöksiä, joiden taustalla on rikosasia, sakkotuomio annettiin viidelle esimiesasemassa olevalle henkilölle. Se on tasan puolet sakkotuomion saaneista, kun muistetaan, että kolmessa tapauksessa rikosasia oli kesken määräaikaista erottamista annettaessa. Yksi viidestä esimiehestä oli alipäällystään kuuluva esimiesasemassa oleva henkilö ja neljä päällystään kuuluvaa ylempää esimiestä.

Kolmessa tapauksessa, joissa henkilöt kuuluivat päällystään, erottamisajaksi määrättiin yksi kuukausi. Päiväsakkojen lukumäärät olivat niissä 30, 40 ja 45 kpl. Ensivaikutelman mukaan esimiesasemalla ei näytä olleen näissä tapauksissa selkeää koventamisvaikutusta.

Ensimmäisen tapauksen perusteluissa esimiesasemaan liittyen mainittiin ”*Arvioinnissaan poliisilaitos on huomionnut sen, että henkilön virka-asemaan on jo puututtu ja hänen*

¹⁰⁴ Launiala – Laaksonen 2011, s.33. Koskinen – Kulla 2019, s. 248–250.

¹⁰⁵ Poliisin henkilöstötilinpäätös 2024, 2. Henkilöstön määrä ja rakenne. <https://poliisi.fi/poliisin-henkilostotilinpäätös-2024>.

työtehtäviään muutettu, mistä on aiheutunut myös ansionmenetystä.” Tämän päätöksen perusteella ei esimiesasemaa käytetty selkeänä koventamisperusteena, vaan henkilön työtehtävien muuttaminen otettiin ikään kuin lieventämisperusteeksi, vaikka sen pitäisi olla erillinen seikka, johon työnajantalla on oikeus ryhtyä.

Toisessa tapauksessa esimiesasemaan liittyen kirjattiin: *”Ottaen huomioon, että henkilön työtehtäviin ovat kuuluneet tekoajankohtana yleisjohtajan tehtävät johtokeskuksessa, on hänen tuomiosta ilmenevää menettelyään pidettävä niin vakavana tekona poliisin arvoa ja poliisin nauttimaa luottamusta kohtaan, ettei varoitusta voida tässä asiassa pitää riittävän ankarana toimenpiteenä. Määräaikaisen erottamisen pituutta harkittaessa poliisilaitos on ottanut huomioon henkilön työtehtävissä tapahtuman jälkeen tehdyt muutokset.*” Tästä käy ilmi, että esimiesasemaa käytettiin koventamisperusteena päädyttäessä varoituksen sijaan määräaikaiseen erottamiseen, mutta erottamisen pituutta harkittaessa tässäkin otettiin lieventävänä seikkana huomioon henkilön työtehtäviin tehdyt muutokset.

Kolmannessa tapauksessa oli kyse rattijuopumuksesta, josta tuomittiin 45 päiväsakkoa. Määräaikaisen erottamisen perustelut olivat lyhyet ja sisälsivät lähinnä käyttäytymisestä säädettyjen pykälien tekstit, joiden jälkeen oli kirjattu seuraavasti. *”Ottaen huomioon henkilön asema päällystön edustajana ja tehtävät poliisilaitoksen laatuspäällikkönä sekä teosta ilmenevän käyttäytymisen luonteen, poliisilaitos katsoo henkilön toimineen asiassa vastoin valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentissa asetettuja velvollisuuksiaan. Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan varoitusta ei voida pitää riittävän ankarana toimenpiteenä.*” Jos ottaa määräaikaisen erottamisen perustaksi noin 30 päiväsakon tuomion, kuten aiemmin tutkielmassa on ehdotettu, ja sen jälkeen esimiesasemassa olevan henkilön kohdalla ajattelee esimiesaseman koventamisperusteeksi, voi kysyä, oliko yhden kuukauden erottaminen tässä tapauksessa liian lievä seuraamus, kun mitään lieventäviksi katsottuja seikkoja ei päätöksestä käynyt ilmi.

Kahdessa esimiesasemassa olleen henkilön määräaikaisten erottamisten pituudet olivat ankarampia kuin edellä läpikäydyt ja keskenäänkin saman suhtaisia. Näiden taustalla olleet sakkorangaistukset olivat 30 ja 40 päiväsakkoa. Ensimmäisessä tapauksessa alipäällystään kuulunut henkilö oli tuomittu yhteiseen 30 päiväsakon rangaistukseen työturvallisuusrikoksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta, ja poliisilaitos määräsi hänelle kahden kuukauden määräaikaisen erottamisen. Esimiesasemaa käsiteltiin päätöksessä muutamassa eri kohdassa seuraavin sanamuodoin. *”Henkilön menettely on esimiehenä ollut sellaista epäasiallista käytöstä, josta hänen olisi tullut asemansa puolesta pidättäytyä ja josta on aiheutunut vanhemman konstaapelin terveydelle haittaa tai vaaraa.”...* *”Henkilö ei ole esimiesasemassaan*

käyttäytynyt asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla menetellessään edellä selostetulla tavalla.”... ”Henkilö on käyttäytynyt poliisimiehen asemaan ja tehtäviin liittymättömällä tavalla ja sopimattomasti.”

Toisessa tapauksessa päällystään kuulunut poliisimies oli tuomittu 40 päiväsakon rangaistukseen rattijuopumuksesta ja poliisilaitos erotti hänet kolmen kuukauden määräajaksi. Esimiesasemaa käsiteltiin päätöksessä seuraavasti. *”Henkilö toimii poliisilaitoksella tutkinnanjohtajana ja rikoskomisariona. Henkilö on siis esimiesasemassa oleva sekä päällystään kuuluva ja pidättämiseen oikeutettu virkamies. Asemansa vuoksi häneltä tulee edellyttää erityistä nuhteettomuutta sekä esimerkillistä käyttäytymistä myös vapaa-ajallaan ja yksityiselämässään.”* Päätöksessä kerrottiin myös pitkän poliisikokemuksen vaikutuksesta, jonka perusteella henkilön olisi tullut ymmärtää, että nautittuaan alkoholia aamun tunneille saakka, on todennäköistä, että hän on aamu yhdeksän jälkeen edelleen alkoholin vaikutuksen alainen lähtiessään kuljettamaan henkilöautoa. Päätöksessä mainittiin puhallustuloksen 0.31 mg/l olleen selvästi yli sallitun 0.22 mg/l rajan, ja ajomatkan olleen suhteellisen pitkä. Tarkemmin päätöksestä ei kuitenkaan käynyt ilmi miten juuri kolmen kuukauden määräaikaan on päädytty. Virasta pidättäminen mainittiin päätöksessä, mutta siihen ei perusteluissa viitattu millään tavalla, eikä sen tulisikaan olla automaattisesti seuraamusharkintaan vaikuttava seikka, sillä se on seuraamukseen nähden erillinen ns. turvaamistoimi.

Ainoassa esimiesasemassa olevan poliisihenkilön määräaikaaisessa erottamisessa, jossa ei ollut taustalla rikosasiaa, oli kyseessä alipäällystään kuuluvasta poliisimiehestä. Päätöksessä oli useasti mainittu rooli esimiehenä ja ryhmänjohtajana seuraavasti. *”Tässä ominaisuudessa johdatte tutkinnanjohtajan ohjeiden mukaan asiakokonaisuuksia ja ryhmässänne olevia tutkijoita. Alipäällystään kuuluvana toimitte esimerkkinä muille tutkijoille ja harjoittelijoille. Rikosylikonstaapelin tehtävissä teillä on alipäällystään kuuluvana virkamiehenä korostettu käyttäytymisvelvollisuus. Tähän kuuluu keskeisesti lainsäädännön ja esimiehenne ja viraston antamien ohjeiden ja määräysten noudattaminen ja käyttäytyminen rikosylikonstaapelin ja ryhmänjohtajan aseman edellyttämällä tavalla.”* Toisaalla päätöksessä luki: *”Työntekijän työnkuvalla ja asemalla on arvioinnissa merkitystä, ja mitä vastuullisemmassa asemassa työntekijä on, sitä pienempi teko voi rikkoa lojaliteettivelvoitetta.”* Tässä oli kyse kolmen kuukauden määräaikaaisesta erottamisesta, jossa esimiesasemaa käytettiin selkeästi ankaroittavana perusteena. Tämä tapaus eteni muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka piti henkilölle määrättyä seuraamusta suhteettoman ankarana hänen menettelynsä nähden, sillä henkilön toimintaan ei ollut aiemmin puututtu. Kyseistä KHO 2023:69 vuosikirjapäätöstä on käsitelty tässä tutkimuksessa aiemmin.

5.2.2 Työtehtävät

Henkilön asema ja *tehtävät* mainittiin päätöksissä lähinnä lain sanamuodon mukaisina vakiofraaseina. Harvassa päätöksessä henkilön tehtäviä käytettiin perusteluissa tarkemmin. Esimiesasemassa olevien henkilöiden osalta asema ja tehtävät tunnuttiin niputtavan yhteen.

Yhdessä päätöksessä, jonka taustalla oli rattijuopumuksesta ja virkavelvollisuuksien rikkomisesta tuomittu yhteinen 70 päiväsakon rangaistus, avattiin henkilön tehtävien vaikutusta seuraamisen harkinnasta seuraavasti. *”Henkilö toimii poliisin kenttätehtävissä virkapuvussa ja voimankäyttövälineitä mukana pitäen ja tehtäviin kuuluu yleisen ja järjestyksen ja turvallisuuden sekä hälytystehtävien hoidon lisäksi mm. liikennejuopumusvalvontaa. Henkilö aloitti työskentelyn työvuorossa päihtyneenä ja siten aiheutti riskin vaarallisen ja poliisin maineen ja luottamuksen kannalta haitallisen tilanteen syntymisestä. Poliisilla on nollatoleranssi päihtymykseen virantoimituksessa.”*

Asiakaspalvelutilanteet ja myös viraston sisäinen yhteydenpito ovat oikeuskirjallisuuden mukaan esimerkiksi sellaisia tilanteita, joissa käyttäytymisvelvollisuuden mukainen toiminta korostuu. Erityisasemassa tehtäviensä puolesta ovat poliisimiehet, muidenkin voimakeinojen käyttöön valtuutettujen virkamiesten mukana, myös vapaa-ajallaan.¹⁰⁶ Lyhyesti tiivistäen poliisin ammatti on palveluammatti, ja kaikki vuorovaikutus vaatii asiallista käyttäytymistä. Sellaisen henkilön, jonka tiedetään olevan ammatiltaan poliisi, ammatti yhdistetään yleisön silmissä vahvasti myös tämän vapaa-aikana.

Vuosikirjapäätöksessä KHO 2019:103 tuotiin esiin, että poliisimiehen olennaisiin tehtäviin poliisissa oli kuulunut liikenteen valvontaa, johon sisältyi myös rattijuopumusrikosten ennalta estämistä, esitutkintaa ja syyteharkintaan saattamista. Poliisimiehen syylistyminen törkeään rattijuopumukseen katsottiin olleen omiaan vakavasti horjuttamaan yleistä luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen, ja samalla henkilön katsottiin menettäneen uskottavuuttaan valvoa liikennesääntöjen noudattamista. KHO:n päätöksestä voi johtaa sen ajatuksen, että mitä lähempänä poliisimiehen teko on hänen omia työtehtäviään, joissa hän ennalta ehkäisee tai tutkii rikoksia, sitä enemmän yleinen luottamus poliisiin kärsii.

5.2.3 Aiemmat virkamiesoikeudelliset seuraamukset ja teon toistuvuus

Tutkimuksen päätöksistä kahdessa (2/13) rikosasiaan liittyvässä päätöksessä henkilöllä oli taustalla aiempi virkamiesoikeudellinen seuraamus. Viidessä (5/7) päätöksessä, jotka eivät liittyneet rikosasiaan, henkilöllä oli taustalla vähintään yksi aiempi seuraamus. Tässä tulee

¹⁰⁶ Koskinen – Kulla 2019, s. 248–252.

muistaa aiemmin tutkimuksessa kerrottu, että nämä viisi päätöstä oli annettu kolmelle eri henkilölle, sillä kolme näistä päätöksistä oli annettu yhdelle ja samalle henkilölle.

Ankaroittavaksi perusteeksi katsotaan se, että virkamiestä on jo aiemmin huomautettu asiasta.¹⁰⁷ Vaikka virkamieslain perusteella annettu varoitus ei ole irtisanomisen edellytys, voidaan virkamiehelle aiemmin, varsinkin samasta tai samantyyppisestä toiminnasta, annettu varoitus ottaa huomioon arvioitaessa irtisanomiskynnyksen täyttymistä.¹⁰⁸ Poliisihallituksen ohjeessa viitataan tapauksiin KHO 2023:69 ja KHO 2022:129 siltä osin, kuin ohjeeseen on kirjattu määräaikaisen erottamisen kokonaisharkinnassa olevan merkitystä sillä, onko työnantaja aiemmin puuttunut virkamiehen virkavelvollisuuksien vastaiseen toimintaan.¹⁰⁹

Käyttäytymisen toistuvuus ilmeni muutamassa tapauksessa. Eräässä päätöksessä se mainittiin koventamisperusteena seuraavasti. *”Asian kokonaisarvioinnissa on otettu huomioon se, että kysymyksessä ei ole ainutkertainen teko, vaan toistuva häiriökäyttäytyminen, joka on sitonut sekä poliisin että Hätäkeskushenkilöstön resursseja tarpeettomasti tilanteissa, joissa apua olisi voitu oikeasti tarvita.”*

Yhden tapauksen taustalla olevassa sakkotuomiossa oli kyse kolmesta eri tekokokonaisuudesta, mikä kuvaa tekojen toistuvuutta, mutta päätöksessä sitä ei erityisesti mainittu koventamisperusteena.

Luvattomiin tai selvittämiin poissaoloihin liittyvissä päätöksissä oli kyse toiminnan toistuvuudesta. Osassa niistä oli taustalla aiemmin annettuja virkamiesoikeudellisia seuraamuksia, mutta yhdestä päätöksessä ei käynyt ilmi, että henkilölle olisi annettu aiempia seuraamuksia. Siinä toistuvilla ja lukuisilla selvittämättömillä poissaoloilla työvuoista ja toistuvalla poliisimiehelle sopimattomalla vapaa-ajan häiriökäyttäytymisellä perusteltiin sitä, ettei varoitusta pidetty riittävänä, vaan henkilö erotettiin määräajaksi.

Aiemmin annetun seuraamuksen huomioiminen koventamisperusteena oli kirjattu yhteen rikosasioihin liittyvään päätökseen hyvin selkeästi. *”Määräaikaisen erottamisen pituutta määrättäessä poliisilaitos on ottanut huomioon henkilön aikaisemman rattijuopumustuomion ja sen seurauksena annetun kirjallisen varoituksen seuraamusta ankaroittavina tekijöinä.”*

¹⁰⁷ Launiala – Laaksonen 2011, s. 33.

¹⁰⁸ Koskinen – Kulla 2019, s. 339.

¹⁰⁹ POL-2024-69379, s. 17.

Toisessa tapauksessa puolestaan: ”*Henkilön toistuvan vapaa-ajalla tapahtuneen poliisin luottamusta vaarantaneen käyttäytymisen takia poliisilaitos katsoo, ettei uutta varoitusta tässä asiassa voida pitää riittävän ankarana toimenpiteenä*”.

Eräässä tapauksessa, jonka taustalla ei ollut rikosasiaa, oli toistuvuutta ja aiempia seuraamuksia käytetty perusteluissa seuraavasti. ”*Ottaen huomioon henkilön aikaisempi menettely työaikojen noudattamisessa, esimiesten puuttuminen henkilön toimintaan ja hänen saamat kirjalliset varoitukset käyttäytymisestä ja luvattomista poissaoloista, ei määräaikaista virantoimituksesta erottamista voida pitää kohtuuttomana*.”

Tukimusta tehdessä heräsi kysymys, missä ajassa henkilölle aiemmin annetut virkamiesoikeudelliset seuraamukset tulee katsoa vanhentuneiksi siten, ettei niille voisi enää antaa merkitystä seuraamusharkinnassa. Päätöksissä mainitut aiemmat seuraamukset oli annettu enintään muutamia vuosia aiemmin, mutta yhdessä tapauksessa ankaroittavana perusteena käytettiin noin seitsemän vuotta aiemmin tuomittua rattijuopumustuomiota ja siitä määrättyä varoitusta.

Koska virkamiesoikeudellisessa menettelyssä annetusta varoituksesta ei tehdä merkintää nimikirjaan, ei henkilön vaihtaessa valtion sisällä työnantajaa, tieto tuoreestakaan varoituksesta välttämättä tule ilmi uudelle työnantajalle. Tieto määräaikaaisesta erottamisesta puolestaan kulkee mukana nimikirjassa.

Nimikirjalakia (1010/1989) sovelletaan valtion virkamiehiin ja työntekijöihin. Tähän tutkimukseen liittyvinä lainkohtina on hyvä mainita seuraavat. 4 §:n mukaan nimikirjaan on tallennettava mm. virantoimituksen keskeytyksiä ja niiden perusteita kuvaavat tiedot (4:1.4 §), tieto kurinpitorangeistuksesta sotilasrikoksesta määrättyä muistutusta lukuun ottamatta (4:2.2 §:n a-kohta), sekä tuomioistuimen virkarikoksesta tai sotilasvirkarikoksesta rikoslain 40-luvun mukaan tuomitsema rangaistus (sotilasrikoksesta tuomittua muistutusta lukuun ottamatta) (4:2.2 §:n b-kohta).¹¹⁰

Nimikirjalain 8 §:ssä säädetään rangaistustiedon poistamisesta. Varoitus¹¹¹ poistetaan nimikirjasta kolmen vuoden kuluttua lainvoimaisen tuomion tai päätöksen antamispäivästä ja

¹¹⁰ Nimikirja-asetuksen (1322/1989) 3 § tarkoittaa, että nimikirjalain 4:2.2 §:ssä tarkoitettu rangaistus merkitään nimikirjaan, vaikka tuomio tai päätös ei olisi saanut vielä lainvoimaa, ja että muutoksenhaun johdosta annetun päätöksen tai tuomion perusteella merkintä on muutettava muutoksenhaun lopputuloksen mukaiseksi. Sivuhuomiona nimikirjalakiin liittyen, että Valtiovarainministeriöllä on ollut 2021–2022 säädösvalmistelussa hanke (VM013:00/2021) nimikirjalain kumoamisesta, mutta lausuntokierroksen jälkeen ministeriö on päättänyt siirtää hallituksen esityksen tulevalle hallituskaudelle.

¹¹¹ Tässä varoituksella tarkoitetaan tuomioistuimen määräämää varoitusta, josta on säädetty rikoslain 6-luvun 1.3 §:ssä ja 40-luvun 10 §:ssä.

sakko (ja kurinpitosaakko) poistetaan kuuden vuoden kuluttua. Pykälän 3-kohta koskee ehdollista vankeusrangaistusta ja *virantoimituksesta erottamista*, joista tieto on poistettava kymmenessä vuodessa. Pykälästä ei selviä mitä tällä virantoimituksesta erottamisella tarkoitetaan. Valtion virkamieslaki ei sisällä virantoimituksesta erottamista, mutta erityislaeissa, kuten poliisin hallinnosta annetussa laissa, säädetään *määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta*. Nimikirjalain osalta jää epäselväksi missä ajassa virkamiesoikeudellisessa menettelyssä annettu poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen poistetaan nimikirjasta, paitsi jos virantoimituksesta erottamisella tarkoitetaan määräaikaista virantoimituksesta erottamista, jolloin tieto seuraamuksesta olisi poistettava kymmenessä vuodessa.¹¹²

Poliisihallituksen antamassa ohjeessa ei mainita, minkä ajan jälkeen aiemmin määrätyillä seuraamuksilla ei olisi enää vaikutusta seuraamusharkinnassa.¹¹³

Vertailun vuoksi tässä yhteydessä on hyvä mainita, että rikosrekisteriotteeseen ei tule merkitä sakkotuomiosta. Henkilön viraltapanosta, jonka voi rikostuomion yhteydessä määrätä tuomioistuimien, vanhentumisaika on viisi vuotta lainvoimaisen tuomion antopäivästä.¹¹⁴

5.3 Lieventämisperusteet

5.3.1 Nuhteeton virkaura

Lieventämisperusteet ovat ikään kuin vastakohtia koventamisperusteille. Jos koventamisperusteena on mainittu aikaisemmin määrätty virkamiesoikeudelliset seuraamukset, niin vastaavasti virkauran nuhteettomuus on päätöksissä voitu mainita lieventävänä seikkana. Vuosikirjaratkaisussa KHO 2023:69 korkein hallinto-oikeus viittasi henkilön pitkään ja muutoin moitteettomaan virkauraan sillä, että hänen virkatoimiinsa ei aiemmin ollut puututtu kirjallisella varoituksella tai edes huomautettu laiminlyönnistä.

Toisaalta nuhteettomuuden käyttämisen lieventämisperusteena virkamiesoikeudellista seuraamusta harkittaessa voi myös kyseenalaistaa. Maalaisjärjellä ajateltuna nuhteettomuus tulisi ajatella enemmänkin perusvaatimukseksi liittyen virkatehtäviin ja virkamiesten

¹¹² Tähän ei löydy vastausta kyseisen lain hallituksen esityksestäkään. 1989vp. – HE n:o 57.

¹¹³ POL-2024-69379. s. 11: ”Jos aiemmin vastaavasta asiasta on annettu esimerkiksi huomautus tai varoitus ja niihin halutaan vedota, ne tulee mainita.” Asiakirjojen tallentaminen ja säilytys -otsikon alle s. 12 on kirjattu seuraavasti. ”Poliisin hallinnollisen asiankäsittelyn tiedonohjaussuunnitelmassa on määrätty tietoaaineistojen syntymisestä ja käsittelystä. Tiedonohjaussuunnitelmassa myös määritellään tietoaaineistojen säilytysajat. Virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä sekä erityisiä työnjohdollisia toimenpiteitä koskevat asiat kirjataan poliisin tiedonhallintajärjestelmän kohtaan Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet.” Tietoaaineistojen säilytysaikoja ei lähdetty tässä tutkimuksessa selvittämään.

¹¹⁴ www.oikeusrekisterikeskus.fi/rekisterit/rikosrekisteri.

käyttäytymiseen, ja edellä läpi käyty teon toistuvuus ja henkilölle aiemmin määrätty virkamiesoikeudelliset seuraamukset koventamisperusteina.

Poliisimiehen määräaikaista erottamista koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan, että ennen määräaikaisen erottamisen voimaantuloa muuten moitteettoman uran omaavan poliisihenkilön syyllistyminen rattijuopumukseen vapaa-aikana on voinut olla irtisanomisperuste, ja siihen haluttiin muutos.¹¹⁵ Moitteettomalla virkauralla perusteltiin hallituksen esityksessä käsittääkseni ennemminkin sitä, että varoituksen ja irtisanomisen väliin säädettiin määräaikainen erottaminen, kuin että sen olisi annettu ymmärtää olevan varsinainen lieventämisperuste seuraamusharkinnassa.

Nuhteettomuutta on käytetty yhdessä rikosaasiaan liittyvässä päätöksessä seuraavasti.

"Kurinpitorangaistusta arvioitaessa on otettu erityisesti huomioon se, että henkilön virkaura on ollut nuhteeton eikä hänellä ole aikaisempia kurinpitorangaistuksia. Huomioon ottaen tekojen laatu ja muut olosuhteet poliisilaitos katsoo, että henkilön teot eivät muodosta sellaista erityisen painavaa syytä, jonka perusteella virkasuhde voitaisiin sanoa irti. Määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen kannalta on kiinnitetty huomiota tekojen luonteeseen ja vakavuuteen. Henkilö on rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa eikä kirjallista varoitusta ole pidettävä tapauksessa riittävänä."

Kyse oli alipäälylystään kuuluvasta henkilöstä, joka oli tuomittu yhteiseen 30 päiväsakon rangaistukseen työturvallisuusrikoksen ja virkavelvollisuuden rikkomisesta, minkä jälkeen poliisilaitos oli erottanut hänet kahden kuukauden määräajaksi. Jos tätä tapausta katsoo päiväsakkojen lukumäärän ja henkilön esimiesaseman perusteella, kuten on aiemmin esimiesasemaa koskevassa luvussa käsitelty, ei tässä tapauksessa seuraamusta ole pidettävä mitenkään erityisen lievänä suhteessa tutkimuksen muihin tapauksiin. Päätöksen tekstissä huomio kuitenkin kiinnittyy siihen, että nuhteettomuus mainittiin otetun arvioinnissa erityisesti huomioon.

Yhdessä keskeneräiseen rikosaasiaan liittyvässä määräaikaisessa erottamisessa viitattiin nuhteettomuuteen seuraavasti. *"Asian kokonaisarvioinnissa on otettu huomioon asemanne poliisimiehenä ja työtehtävänne ja kyseisen rikosepäily laatu. Poliisilaitos on asian kokonaisarvioinnissa ottanut huomioon myös sen, että nautitte suurta luottamusta liikennepoliisitehtävienne hoitamisessa poliisihallinnossa ja myös työpaikallanne. 16 vuoden virkauranne on myös ollut nuhteeton."*

¹¹⁵ HE 4/2006 vp, s. 5.

Muutamissa päätöksissä mainittiin lyhyesti, että henkilöllä on takanaan muutoin nuhteeton virkaura ilman, että sillä erityisesti perusteltiin seuraamusharkintaa.

Yhdessä päätöksessä mainittiin, että *”Arvioinnissa on myös huomioitu se, että varsinaisen työhönne hoidatte hyvin. Siten luottamuksen heikentyminen Teihin ei ole tältä osin lopullinen.”*

Tällaisen sanamuodon käyttäminen lieventävänä perusteena vaikuttaa arveluttavalta, sillä työn hoitaminen asianmukaisesti on virkamiehen perusvelvollisuus, eikä sen tulisi olla millään tavoin lieventävä seikka seuraamusharkinnassa. Tässä asiassa oli kyse vapaa-ajalla tapahtuneesta häiriökäyttäytymisestä ja pahoinpitelyrikosepäilystä, joka oli päätöksen antamisen aikana rikosprosessissa kesken. Mikäli henkilö ei hoitaisi työtään hyvin, työnantajan tulisi puuttua siihen erikseen työnjohdollisin keinoin tai tarvittaessa virkamiesoikeudellisin toimenpitein.

5.3.2 Taloudelliset vaikutukset

Yhdessä päätöksessä miehistöön kuuluva henkilö oli saanut 70 päiväsakkoa pahoinpitelystä ja erottamisajaksi oli poliisilaitoksessa määrätty yksi kuukausi. Päätöksen perusteluissa lueteltiin lieventävien seikkojen mukana määräaikaisesta erottamisesta aiheutuvat merkittävät taloudelliset vaikutukset. *”Tuomitun 70 päiväsakon suuruinen rangaistus johtaisi lähtökohtaisesti kahden kuukauden määräaikaisen virantoimituksesta erottamiseen. Ottaen huomioon rikokseen johtaneet ja tekohetkellä vallinneet olosuhteet kokonaisuudessaan, teosta kulunut aika, siitä tuomittu ankarana pidettävä sakkorangaistus, määräaikaisesta erottamisesta aiheutuvat merkittävät taloudelliset vaikutukset sekä henkilön asema ja tehtävät poliisihallinnossa, poliisilaitos harkitsee kohtuulliseksi määrätä henkilö erotettavaksi virantoimituksesta yhden kuukauden määräajaksi.”*

Voisi ajatella, että mitä ankarampi sakkotuomio on annettu, sitä vakavammaksi tuomioistuon on teon katsonut, ja sitä pidempi tulisi määräaikaisen erottamisen pituuden olla. Näinhän muutaman poliisilaitoksen määräaikaisissa erottamisissa pituuden harkinnasta ilmaistiin, kuten aiemmin tutkimuksessa on kerrottu. Siksi tuntuu ristiriitaiselta, että tässä edellä mainitussa päätöksessä mainittiin ikään kuin lieventämisperusteena määräaikaisesta erottamisesta aiheutuvat merkittävät taloudelliset vaikutukset. Siinä todennäköisesti tarkoitettiin huomioida suuren sakon (ja mahdollisesti muiden henkilölle aiheutuneiden kustannusten/korvausten) lisäksi määräaikaisen erottamisen ajalta syntyvää palkanmenetystä. Vaikuttaa melko epä johdonmukaiselta, että toisaalta ankarampi sakkotuomio toimisi koventamisperusteena, mutta taloudellisia vaikutuksia ajatellen kuitenkin lieventämisperusteena. Itsessään pelkät taloudelliset vaikutukset eivät tulisi olla asiaan suoraan lieventävästi vaikuttava seikka, vaan ajatella lainmukaiseksi osaksi seuraamuksen vaikutuksia. Taloudellisten seuraamusten

muodostuminen henkilön kannalta kohtuuttomaksi on sitten erikseen huomioon otettava seikka, jonka tapauskohtainen harkinta kyllä mahdollistaa.

Taloudellisia seuraamuksia käytettiin lieventävinä perusteina kahdessa päälylystään kuuluvalle henkilölle annetussa päätöksessä mainiten työtehtävien muutokset. Ensimmäisen päätöksen mukaan: *”Arvioinnissaan poliisilaitos on huomionnut sen, että henkilön virka-asemaan on jo puututtu ja hänen työtehtäviään muutettu, mistä on aiheutunut myös ansionmenetystä.”* Toiseen rikosasiaan liittyvään päätökseen oli kirjattu: *”Määräaikaisen erottamisen pituutta harkittaessa poliisilaitos on ottanut huomion henkilön työtehtävissä tapahtuman jälkeen tehdyt muutokset.”* Päätöksessä mainittiin, että henkilön työtehtäviin ovat kuuluneet tekoajankohtana yleisjohtajan tehtävät johtokeskuksessa. Työtehtävien muutoksen käyttäminen lieventämisperusteena on hieman ristiriitaista. Tapauskohtainen kokonaisharkinta mahdollistaa muutosten huomioon ottamisen, mutta esimiesaseman tulisi kuitenkin olla selkeä ja näkyvästi osoitettu koventamisperuste.

Eräässä päätöksessä henkilön kerrottiin tuoneen esiin huollettavien lukumäärä huomioon otettavaksi erottamisajan pituuden määräämiseen. Tapauskohtainen harkinta antaa mahdollisuuden huomioida tällaiset seikat, sillä seuraamus ei saa olla henkilölle kohtuuton, mutta tällainen kohtuuton vaikutus tulisi pystyä yksittäistapauksessa perustelemaan. Virkakunnassa on hyvin eri ikäisiä ja erilaisessa elämäntilanteessa olevia poliisimiehiä. Jollain on asuntolaina maksettuna jo vuosia tai jopa vuosikymmeniä sitten, kun taas toinen saattaa olla juuri eronnut ja useamman lapsen yksinhuoltaja.

Erottamisajankohdan määräytymisellä voi olla henkilön taloudelliselle tilanteelle suurikin merkitys, jos vertaa sitä, että erottaminen on saatettu voimaan päätöstä seuraavasta päivästä tai alkamaan vasta kuukausien päästä päätöksen jälkeen. Tiukassa taloudellisessa tilanteessa elävälle voi päätöksen ja täytäntöönpanon välinen aika auttaa suunnittelemaan talouttaan, jottei tilanteesta muodostuisi hänelle kohtuuton. Päätösten välisiä eroavaisuuksia erottamisajankohdan määräämisessä käsitellään myöhemmin menettelyyn liittyvässä luvussa.

5.3.3 Asian saama julkisuus

Eräässä päätöksessä, josta lieventämisperusteina tuotiin jo edellä esiin henkilön työtehtäviin puuttuminen ja ansionmenetys, mainittiin myös julkisuus. *”Virkaehtäviin, virka-asemaan ja palkkaukseen liittyvien negatiivisten vaikutusten lisäksi merkitystä on annettu myös asian saamalle julkisuudelle. Tapahtumia on esitelty näkyvästi tiedotusvälineissä, tuoden poikkeuksellisella tavalla esiin henkilön henkilöllisyys. Sen lisäksi, että asian sama julkisuus on kuormittanut henkilöä itseään, on siitä aiheutunut kärsimystä myös hänen läheisilleen.”* Tämän

päätöksen saaman julkisuuden aiheuttamiin vaikutuksiin on vaikeaa ottaa tarkemmin kantaa, kun ei tiedä miten ja missä tiedotusvälineissä sitä on käsitelty.

Vaikka virkamiesoikeudelliseen menettelyyn osallistuu suljettu henkilöpiiri, leviää työyhteisössä tieto tapahtuneesta tai henkilön käyttäytymisestä. Yleisvaikutuksen vuoksi näin toisaalta kuuluukin olla.

Virkamiesoikeudellinen menettely saattaa tulla julkisuuteen helpommin, jos asiaan liittyy rikos, joka nousee median kautta esiin, tai tapahtumaan liittyy henkilö, joka tuo asian julkisuuteen. Muutoin virkamiesoikeudellisia menettelyjä käsitellään julkisuudessa yleensä vasta jälkeenpäin, kun media pyytää poliisilaitoksilta päätöksiä. Tällöin julkisuus kohdistuu vasta päätöksen antamisen jälkeiseen aikaan, eikä sillä luonnollisesti silloin ole vaikutusta asian seuraamusharkintaan.

Yksittäisten tapausten käsitteleminen on mediassa monesti huomionhakuista. Niitä ei välttämättä tuoda esiin objektiivisella ja tutkimuksellisella otteella. Asioiden tuominen julkisuuteen on kuitenkin tärkeää oikeusvaltiossa, jotta yleisö saa tietää epäkohdista, ja tietynlainen paine poliisimiestenkin tekemien rikosten ja epäasiallisen käyttäytymisen nousemisesta julkisuuteen saattaa toimia ennalta ehkäisevästi tällaista toimintaa vähentäen.

Vuosikirjapäätöksessä KHO 2017:163 sivuttiin julkisuuden vaikutusta päätösharkintaan. Siinä linjattiin, että myös asian saamalle laajalle julkisuudelle voitiin antaa merkitystä irtisanomisen edellytyksiä koskevassa kokonaisharkinnassa. Tapauksessa katsottiin, ettei irtisanomispäätöstä pidetty suhteellisuusperiaatteen vastaisena, vaikka asia oli ollut julkisuudessa, ja että poliisilaitoksen ei tarvinnut ottaa seuraamusharkinnassaan huomioon asian saama julkisuutta sellaisena seikkana, että se vaikuttaisi irtisanomista vastaan.

5.3.4 Muut päätöksistä ilmenevät lieventämisperusteet

Virantoimituksesta pidättäminen mainittiin yhdessä tapauksessa lieventävänä seikkana, mutta tätä aihetta käsitellään jäljempänä omassa luvussaan, kun käydään läpi menettelystä esiin nousseita huomioita.

”Teosta kulunut aika” lueteltiin yhdessä tapauksessa muiden seikkojen mukana lieventäväksi perusteeksi. Tapauksen aikajanaa tarkasteltaessa kävi ilmi, että:

- pahoinpitelyn tapahtuma-aika oli toukokuussa 2016
- käräjäoikeuden tuomio annettiin toukokuussa 2017
- henkilön ensimmäinen kuuleminen virkamiesoikeudellisessa menettelyssä toteutettiin heinäkuussa 2017

- hovioikeuden tuomio annettiin toukokuussa 2018
- henkilön toinen kuuleminen tehtiin toukokuussa 2019
- virkamiesoikeudellinen päätös määräaikaisesta erottamisesta annettiin kesäkuussa 2019.

Tapahtuma-ajasta päätöksen antamiseen oli kulunut yhteensä yli kolme vuotta, mikä on pitkä aika. Kysymyksiä ajanjaksossa herättää hovioikeuden tuomion jälkeen kulunut vuosi ennen henkilön uutta kuulemistä ja sitä seurannutta virkamiesoikeudellista päätöstä. Ajan kulumisen on todennäköisesti johtunut siitä, että on haettu valituslupaa korkeimpaan oikeuteen. Muutoin tuolle vuodelle, jolloin virkamiesoikeudellisessa menettelyssä ei olisi tapahtunut mitään, on vaikea kuvitella olevan kestäviä perusteita. Päätöksestä ilmenevää menettelyn kestoa vertaillaan tutkimuksen päätösten osalta vielä menettelyä koskevassa luvussa tarkemmin.

Yhdessä tapauksessa oli ensin perusteltu irtisanomiskynnyksen olevan lähellä, mutta sitten päädytty lievimpään määräaikaisen erottamisen pituuteen, koska samantyyppisestä käyttäytymisestä ei ollut oikeuskäytäntöä. *”Poliisilaitos katsoo, että vähimmäisaika 1 kuukausi on riittävä seuraamus, koska virkamiehen sananvapauden rajoja koskevaa oikeuskäytäntöä ja sitä kautta käyttäytymisen oikeudellista ohjausta on olemassa vähän, ja poliisilaitos näkee, että tämä ratkaisu on nyt riittävä signaali osoittamaan käyttäytymisvaatimuksia ja saamaan aikaan siinä toivottu muutos.”*

Erikoisin lieventävänä perusteluna mainittu seikka oli seuraavanlainen. *”Henkilön syyksi luetulla teolla ja siitä aiheutuvalla virkamiesoikeudellisella toimenpiteellä tulee olemaan haitallinen vaikutus hänen tehtäviinsä myös tulevaisuudessa”*. Olisi kieltämättä erikoista, jos näin ei olisi, sillä määräaikaisesta erottamisesta tulee merkintä nimikirjanotteeseen ja on luonnollista, että rikostuomiosta seuraa jonkinlaista mainehaittaa. Tällainen vaikutus ikään kuin kuuluu asiaan, eikä sitä mielestäni tulisi käyttää lieventävänä perusteena.

Henkilöiden suhtautuminen vaihteli paljon tutkimuksen päätöksissä. Sanamuotojen perusteella tehdyn jaon mukaan neljä henkilöä kiisti teon/käyttäytymisensä, kuusi myönsi ja kuusi myönsi osittain, mutta ei kokonaan. Neljän henkilön kanta asiaan ei käynyt päätöksestä ilmi. Tämä johtui monistakin syistä. He eivät joko olleet saapuneet kuulemistilaisuuteen, eivät olleet toimittaneet minkäänlaista selvitystä asiassa tai heillä ei vain ollut mitään lausuttavaa asiassaan, tai kuulemisesta ei ollut kirjattu henkilön kantaa päätökseen.

Kun määräaikainen erottaminen on ajateltava sekä päätöksen kohteena olevan henkilön tulevaan käyttäytymiseen, että laajemmin työyhteisöön vaikuttavana toimintana, voisi henkilön suhtautumisella ajatella olevan myös vaikutusta seuraamuksen määrittämisessä. Jos henkilö

vaikuttaa vilpittömästi katuvaan toimintaansa ja on halunnut aidosti selvittää tapahtunutta, voisi tällaisen käytöksen ajatella olevan lieventävä seikka, varsinkin yksittäisessä teossa, jonka taustalla ei ole vastaavanlaisesta käyttäytymisestä johtuvaa aiempaa puuttumista työnantajan suunnalta. Kiistämistä ei kuitenkaan millään tapaa voida ajatella koventamisperusteeksi, johtuen itsekriminointisuojusta ja syyttömyysolettamasta.

5.4 Oikeusperiaatteet pituuden määräytymisen taustalla

Hallintolain 6 § sisältää viisi hallinnon oikeusperiaatetta, joilla ohjataan viranomaisen toimintaa. Nämä ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, puolueettomuus-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojanperiaate.¹¹⁶ Mäenpää yhdistää johdonmukaisuusvaatimuksen päätöksen yhdenvertaisuusperiaatteeseen mielivallan kiellolla, koska epäjohdonmukainen päätöksenteko kertoo muiden kuin epäasiallisten perusteiden vaikutuksesta. Samanlaisissa asioissa tulee noudattaa yhdenmukaista menettelyä ja ratkaisulinjaa johdonmukaisesti, muttei liian kaavamaisesti, vaan kunkin asian erityispiirteet huomioiden.¹¹⁷ Viranomaisten on toimittava valtakunnallisesti yhdenvertaisesti. Eri puolilla maatamme, eri poliisilaitoksissa määrättyjen virkamiesoikeudellisten seuraamusten tulee olla johdonmukaisia, toki aina tapauskohtaiset piirteet asiallisesti huomioiden.

Suhteellisuusperiaate on ilmaistu siten, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toinen tässä yhteydessä merkittävä periaate on samaan pykälään sisältyvä tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää myös harkintavallan väärinkäytön kiellon eli viranomainen ei voi käyttää harkintavaltaansa muuhun kuin lain mukaiseen tarkoitukseen.¹¹⁸ Tarkoitussidonnaisuus voidaan ymmärtää myös käytettävän keinovalikoiman rajoitukseksi.¹¹⁹

Koska seuraamuksen oikeasuhtaisuuden määrittäminen on virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden osalta lainsäädännössä jätetty tapauskohtaisesti harkittavaksi, on suhteellisuusperiaate tärkein oikeasuhtaisuutta ohjaava tekijä. Suhteellisuusperiaate voidaan esittää tiiviisti: *“ei liikaa eikä liian vähän, vaan juuri oikeassa suhteessa”*.¹²⁰ Mitä tarkemmin päätöksestä käy ilmi toimenpiteen valintaan vaikuttaneet seikat ja juuri valittuun toimenpiteeseen päätyminen, sitä kattavammin perustellulta päätös vaikuttaa.

¹¹⁶ Mäenpää on avannut kattavasti näitä periaatteita kokonaisessa luvussa. Mäenpää 2024, s. 94–123.

¹¹⁷ Kts. edellinen, s. 103.

¹¹⁸ Mäenpää 2023, s. 163–164.

¹¹⁹ Kulla – Salminen 2024, s.120.

¹²⁰ Kts. edellinen, s. 126.

Virkamiesoikeudellista seuraamusta saa käyttää vain siihen päämäärään, johon se on tarkoitettu ja sen pitää olla välttämätön. Vaihtoehtoisista soveltuvista toimenpiteistä tulee valita lievin. Myös seuraamuksella aiheutetun haitan tulee olla tavoiteltavaan päämäärään nähden järkevässä suhteessa. Koska virkamiesoikeudelliset toimenpiteet on määritelty laissa, on oleellista ymmärtää mitkä tavoitteet näitä ohjaavat.¹²¹ Virkamiesoikeudellisella menettelyllä on useampi eri tarkoitus: varmistaa viranomaistoiminnan asianmukaisuus, ylläpitää kansalaisten luottamusta, huolehtia virkamieskunnan laadusta, sekä vaikuttaa virkamiesten käyttäytymistä ohjaavasti. Sekä ratkaisukäytännön että yksittäistapauksissa annettujen ratkaisujen tulee näyttäytyä uskottavina laajemmin virkamieskunnalle ja vaikuttaa seuraamuksen kohteena olevaan virkamieheen riittävästi, jotta tämä *ojentautuu*.¹²² Joissain päätöksissä perusteltiin seuraamusta sillä, että henkilö ”*ei ole ottanut ojentuakseen*” aiemmista toimenpiteistä.

Suhteellisuusperiaatteen keskeisimpien elementtien – tarpeellisuuden ja välttämättömyyden – arviointi tulee tehdä erityisesti päätöksen kohteen kannalta, eikä pelkkä hallinnollisten tarpeiden arviointi ole riittävää.¹²³ Virkamiesoikeudellisten seuraamusten tavoitteina ei ole rangaista, vaan ohjata kyseisen henkilön ja muun virkakunnan käyttäytymistä, sekä pitää yllä kansalaisten luottamusta viranomaisiin. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti virkamiesoikeudellisessa menettelyssä tulee valita oikeasuhtainen toimenpide siten, että edellä mainitut tavoitteet saavutetaan, muttei yhtään enempää.¹²⁴

Jos soveltuvia vaihtoehtoja on enemmän kuin yksi, tulee suhteellisuusperiaatteen mukaan valita niistä lievin. Tällaisen liukuvan seuraamusasteikon käyttämisessä korostuu suhteellisuusperiaatteen mukainen tapauskohtainen harkinta. Monestakaan tutkimuksen päätöksestä ei käynyt selvästi ilmi, miksi oli valittu juuri tietyn mittainen erottaminen.

¹²¹ Launiala – Tervonen 2016, s. 419.

¹²² Kts. edellinen, s. 419.

¹²³ Mäenpää 2023, s. 168.

¹²⁴ Launiala – Tervonen 2016, s. 423.

6 HUOMIOITA MÄÄRÄAIKAISEN EROTTAMISEN MENETTELYSTÄ

Koska varsinainen tutkimuskysymys johti seuraamusvalinnan rajanvedon ja erottamisen pituuden harkinnan selvittämiseen, ei tarkoitus ollut alun perin tutkia tarkemmin päätöksistä ilmeneviä menettelyllisiä eroavaisuuksia. Tutkimuksessa kuitenkin tuli esiin sellaisia seikkoja, joita on hyvä esitellä lyhyesti menettelyn mahdollisen yhdenmukaisuutta edistävän vaikutuksen vuoksi.

6.1 Suhde rikosprosessiin

Kolmesta tutkimuksen päätöksestä ilmeni, että henkilö erotettiin määräajaksi rikosprosessin ollessa vielä kesken. Yhdessä tapauksessa henkilölle oli annettu päätös yhden kuukauden määräaikaisesta erottamisesta, kun asiassa oli suoritettu esitutkinta ja se oli siirtynyt syyteharkintaan rikosnimikkeellä salakuljetusrikos. Kyse oli henkilön postin kautta ulkomailta tilaamista nikotiinituotteista, jotka olisivat Suomen lain mukaan nikotiinipitoisuutensa vuoksi vaatineet lääkemääräyksen. Määräaikaiseen erottamiseen johtaneen päätöksen perusteluihin oli kirjattu: *“Sen, että olette epäiltynä kyseessä olevasta salakuljetusrikoksesta, voidaan katsoa jo lähtökohtaisesti olevan poliisimiehelle poliisin erityisen käyttäytymisvelvollisuuden vastaista sopimatonta käyttäytymistä.”* Käräjäoikeus tuomitsi henkilölle myöhemmin lääkerikkomuksesta 25 päiväsakkoa. Tämän jälkeen poliisilaitos antoi henkilölle uuden päätöksen, missä kerrottiin, ettei asia anna aihetta enempään virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin. Tässä tapauksessa huomio kiinnittyi sekä seuraamuksen antamiseen rikosprosessin ollessa vielä kesken, että syyttömyysolettaman jäämiseen vähäiselle huomiolle.

Virkamiesoikeudellisessa menettelyssä annettu seuraamus perustuen keskeneräiseen rikosprosessiin on ongelmallinen *syyttömyysolettaman* kannalta. Rikoksesta epäiltyä henkilöä on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 6 artiklan 2 kohdan mukaan pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyttömyytensä on kumottu laillisesti, mikä tapahtuu yleisessä tuomioistuimessa annetulla tuomiolla. Syyttömyysolettaman kumoutumiseen ei riitä edes se, että asiaomainen henkilö tunnustaa rikoksen hallinnollisessa menettelyssä.

Syyttömyysolettaman huomioiminen on niin merkittävä seikka, että virkamiesoikeudellinen seuraamus tulisi määrätä vasta sitten, kun menettelyn perusteena oleva rikosasia on ratkaistu lainvoimaisesti.¹²⁵

¹²⁵ Launiala – Tervonen 2016, s. 424.

Vuosikirjapäätös KHO 2019:103 vahvisti hallintoprosessin ja rikosprosessin välistä suhdetta. Siinä mainittiin, että poliisilaitoksen oli ollut perusteltua odottaa virkasuhteen irtisanomisen edellytysten kannalta merkityksellisen käräjäoikeuden tuomion antamista, ennen kuin se ryhtyi irtisanomiseen. Lisäksi vuosikirjapäätöksessä tuotiin esiin se rikosoikeudellinen seikka, ettei edes rikoksen tunnustaminen riitä kumoamaan syyttömyysolettamaa ennen tuomioistuimen päätöstä.

Toisessa keskeneräiseen pahoinpitelyrikosasiaan liittyvän määräaikaisen erottamisen päätöksessä kuitenkin kerrottiin: *”Kyseiseen rikosepäilyyn liittyy myös käyttäytymisenne vapaa-aikana, joka on erillisenä hallinnollisena asiana otettu poliisin käyttäytymisvelvoitteen vastaisena arviointiin nyt kysymyksessä olevassa virkamiesoikeudellisessa prosessissa asiakokonaisuutena. Poliisilaitoksen näkemys on se, että käyttäytymisellänne ja sen toistuvuudella on merkitystä poliisin ulkoisen, että sisäisen luottamuksen jäljempänä ilmenevällä tavalla.”* Määräaikaisen erottamisen perusteeksi laitettiin siis toistuva poliisimiehen käyttäytymisvelvollisuuden rikkominen ja päätöksessä mainittiin myöhemmin, että: *”Pahoinpitelyrikosepäilyn osalta poliisilaitos arvioi tilanteen uudestaan, kun asia on saatettu päätökseen poliisirikostutkintaa koskevassa prosessissa ja jättää poliisilinjalle erikseen arvioitavaksi onko tarvetta siirtää Teidät toisiin tehtäviin, jos poliisirikosprosessi on kesken, kun palaatte töihin määräaikaisen erottamisen jälkeen.”* Tapauksessa määräaikaisella erottamisella puututtiin henkilön toistuvaan häiriökäyttäytymiseen, ei suoranaisesti rikosprosessin kohteena olleeseen tekoon. Rikosprosessilla tuntui kuitenkin olleen vaikutus tämän virkamiesoikeudellisen menettelyn käynnistymiseen. Toisesta samalle henkilölle myöhemmin annetusta asiakirjasta kävi ilmi, että rikosasia oli päättynyt syytäjän tekemään syyttämättäjäättämisspätökseen. Syytäjän päätöksessä oli todettu olleen todennäköisiä syitä epäillä henkilön syyllistyneen pahoinpitelyn, mutta syyte oli jätetty nostamatta kohtuusperusteella, sillä asiassa oli päästy sovintoon sovittelutoimistossa, ja syyttäjä piti rangaistusta asiassa tarkoituksettomana.

Kolmannessa keskeneräiseen rikosprosessiin liittyvässä päätöksessä kerrottiin asian olevan esitutkinnassa pahoinpitelynimikkeellä. Seuraamusharkintaan vaikuttavina seikkoina mainittiin henkilölle aiemmin annettu kirjallinen varoitus kotitehtävälle hälytettyä poliisipartiota kohtaan ilmenneestä epäasiallisesta käyttäytymisestä ja toistuvat henkilön kotiosoitteeseen kohdistuneet kotihälytystehtävät. Tästä päätöksestä jäi sellainen käsitys, ettei keskeneräistä rikosasiaa suljettu määräaikaisen erottamisen perusteista pois, vaan se oli päätöksen perustana toistuvan poliisimiehen käyttäytymisvelvollisuuden rikkomisen kanssa. Tästä herää sama

kysymys kuin ensin käsitelystä keskeneräiseen rikosasiaan liittyvästä päätöksestä, tuliko syyttömyysolettama oikeasti huomioiduksi.

Tutkimusta tehdessä ei voinut välttyä ajatukselta, voisivatko henkilön saama rikostuomio ja virkamiesoikeudellinen toimenpide samasta teosta tarkoittaa kaksoisrangaistavuuden kiellon rikkomista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan neljännessä artiklassa on kielto syyttää ja rangaista kahdesti (*ne bis in idem* -kielto). Sen yhtenä soveltamisedellytyksenä on, että molemmat sanktiot ovat rikosoikeudellisiin rangaistuksiin rinnastuvia Euroopan ihmisoikeussopimuksen kuudennen artiklan mukaisesti.

Virkamiesoikeudellisten hallinnollisten seuraamusten, kuten varoituksen ja irtisanomisen, on katsottu poikkeavan tarkoitukseltaan niin selvästi rikosoikeudellisista rangaistuksista, että ne on rajattu kiellon soveltamisen ulkopuolelle.¹²⁶

Korkein hallinto-oikeus käsitteli ratkaisussa KHO 22.3.3017 (tapausnumero 1363) kaksoisrangaistavuutta koskevaa kysymystä. Poliisimies oli tuomittu käräjäoikeudessa sakkorangaistukseen, ja hänet oli erotettu virantoimituksesta kahden kuukauden määräajaksi. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan asiassa ei ollut kyse seuraamuksesta, joka kuuluisi EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetyn säännön soveltamisalaan, joten sakkorangaistuksen ei katsottu estäneen määräaikaista erottamista.¹²⁷

Oikeusministeriö on julkaissut vuonna 2018 mietinnön, jossa on otettu kantaa rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten lainsäädännöllisiin tarpeisiin. Mietinnössä on jaoteltu seuraamukset kolmeen lajiin: 1) hallinnollisiin seuraamuksiin, 2) rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin eli hallinnollisiin sanktioihin ja 3) rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Mielenkiintoa herättävää on, että hallinnollisiin sanktioihin on luokiteltu seuraamusmaksut ja *kurinpitörangaistus*. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön viitaten mietinnössä mainitaan, että osa kurinpidollisista seuraamuksista, erityisesti eräät toimintavapautta rajoittavat, voidaan ajatella hallinnollisiksi sanktioiksi. Mietinnön mukaan kaksoisrangaistavuuden kielto soveltuu hallinnolliseen sanktioon, mikäli kyseinen teko tai laiminlyönti täyttää rikoslaissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön. Mietinnössä rajataan virkamiesoikeudelliset seuraamukset, mainitsemalla

¹²⁶ Kulla – Salminen 2024, s. 49–50.

¹²⁷ Edilex uutinen 27.3.2017. Kyseinen KHO:n päätös ei ole julkinen, joten lähteenä on käytetty vain uutista.

erikseen kirjallisen varoituksen ja virkasuhteen irtisanomisen, rikosoikeudellisiin rangaistuksiin rinnastettavien seuraamusten ulkopuolelle.¹²⁸00

Edellä kerrotun perusteella on siis selvää, ettei virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden ja rikosasian välillä voida todeta kaksoisrangaistavuuden kiellon rikkomista ainakaan kirjallisen varoituksen tai irtisanomisen osalta. Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen mainitaan laissa sanan mukaisesti kurinpitörangaistukseksi. Tämä toimenpide on palkanmenetyksensä vuoksi seurauksiltaan myös selkeästi ankarampi seuraamus kuin varoitus. Lisäksi siitä tehdään merkintä nimikirjaotteeseen, toisin kuin varoituksesta. Jos henkilö saa samasta yksittäisestä teosta tai laiminlyönnistä sekä sakkotuomion, että virkamiesoikeudellisessa menettelyssä annetun määräaikaisen erottamisen, tulisi mielestäni pitää selkeänä ero näiden seuraamusten tarkoituksessa.

Koskinen ja Kulla kirjoittavat, että korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan määräaikaisessa virantoimituksesta erottamisessa ei ole kyse sellaisesta rangaistuksen luonteisesta sanktiosta, jota käsiteltäessä tulisi huomioida kaksoisrangaistavuuden periaate.¹²⁹

Samaa mieltä ovat Launiala ja Tervonen, jotka käyvät kohta kohdalta läpi niin sanotut *Engel-kriteerit* (jotka on johdettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksesta Engel ym. v. Alankomaat, 1976) määräaikaisen erottamisen osalta. Heidän lopputulemansa tiivistettynä on: määräaikainen erottaminen ei ole kansallisen lainsäädännön mukaan rikosoikeudellinen rangaistus, sillä se ei koske kaikkia kansalaisia, vaan kohdistuu rajattuun henkilöpiiriin, eikä virkamiesoikeudellisten seuraamusten tarkoituksena ole rankaiseminen. Vain seuraamuksen ankaruus – palkan menetyksen vuoksi – puoltaa Launialan ja Tervosen mukaan ainoana Engel-kriteerinä sitä, että määräaikainen erottaminen voitaisiin ajatella rikosoikeudelliseksi rangaistukseksi. Vielä kun ajatellaan määräaikaisen erottamisen olevan lievempi vaihtoehtoinen seuraamus irtisanomiselle, jolla ei selvästi rikota kaksoisrangaistavuuden kieltoa, täytyy määräaikaisen erottamisenkin olla mahdollista kieltoa rikkomatta. Launiala ja Tervonen esittävät vakiintuneen tuomioistuinkäytännön olevan oikeassa. Näiden kriteerien pohjalta arvioiden kyse ei heidän mukaansa ole rikosoikeudellisesta rangaistuksesta, joten *ne bis in idem*-kielto ei sovellu määräaikaiseen erottamiseen.¹³⁰

¹²⁸ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 21–22 ja 32. Mietinnössä tarkennetaan sivulla 21 toimintavapautta rajoittavia kurinpidollisia seuraamuksia siten, että “*Tämän tyyppisten kurinpidollisten seuraamusten määrääminen on mahdollista muun muassa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain nojalla (255/2014) ja vankeuslain (767/2005) nojalla (esim. KKO:2016:1)*”.

¹²⁹ Koskinen – Kulla 2019, s. 522. Koskinen ja Kulla viittaavat KHO:n päätöksiin KHO 26.10.2010 (taltionro 2832) ja KHO 29.10.2010 (taltionro 3061).

¹³⁰ Launiala – Tervonen 2016, s. 424–426.

Täysin selkeä ei virkamiesoikeudellisen ja rikosoikeudellisen menettelyn välinen suhde kuitenkaan tunnu olevan. Tuoreessa oikeusministeriön alaisen virkarikossääntelyn kehittämistarpeita koskevan Matti Muukkonen tekemän selvityksen ehdotukset sisältävät virkavastuun sääntelyn kehittämiseksi mm. kohdat: ”6. *selvitetään tarkemmin kurinpitösääntelyn ja muun hallinto-oikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämistä ja laajamittaisempaa käyttöönottoa; sekä 7. sisällytetään lakiin säännökset, jotka turvaavat ne bis in idem –periaatteen toteutumisen nykyistä paremmin*”.¹³¹ Kyseisen selvityksen mukaan virkavastuun muodot eivät ole synkronoituja keskenään, sillä virkarikossääntelyn vähäisyysraja, jolla vähäiset teot on rajattu rikosoikeudellisen rangaistusvastuun ulkopuolelle, vaikuttaa olevan häilyvä. Sen vuoksi hallinto-oikeudellisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten ei voi katsoa muodostavan hierarkkista rakennetta. Selvityksessä on mainittu, että Ruotsissa *ne bis in idem* –periaate on huomioitu johdonmukaisemmin, sillä siellä rikosoikeudelliset ja hallinto-oikeudelliset seuraamukset muodostavat jatkumon.¹³² Jonkinlaista selkiyttämistä näiden menettelyjen välinen rajaveto Suomessa ehkä kuitenkin tarvitsee.

6.2 Suhde virantoimituksesta pidättämiseen

Kolmesta päätöksestä kävi ilmi, että henkilö oli ollut pidätettynä virantoimituksesta, jota sääntelee valtion virkamieslain 40 §. Sen toisessa momentissa on nelikohtainen luettelo, milloin virantoimituksesta pidättäminen on mahdollista. Ensimmäinen kohta ”*rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi, jos näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtävänsä*”, soveltuu käytettäväksi tilanteisiin, joissa virkamies on epäiltynä rikoksesta, kuten tutkimuksen kolmessa päätöksessä.

Valtion yleisen virkaehtosopimuksen (sopimuskausi 1.3.2025-29.2.2028) 53.2 §:n mukaan valtion virkamieslain 40:2.1 §:n (edellisessä kappaleessa avattu kohta) nojalla virantoimituksesta pidätetyltä virkamieheltä peritään puolet palkasta, ja mikäli tätä ei tuomita rangaistukseen kyseisestä teosta, maksetaan hänelle myös palkasta pidätetty määrä. Sama säännös on ollut voimassa useissa aiemmissakin valtion virkaehtosopimuksissa.

Virantoimituksesta pidättämisen vaikutus seuraamusharkintaan tuotiin esiin yhdessä päätöksessä lieventävänä seikkana. Seuraamusta määrättäessä otettiin taloudelliset vaikutukset huomioon mm. virasta pidättämisen ja määrättyjen korvausten osalta, vaikka

¹³¹ Muukkonen 2024, s. 206.

¹³² Muukkonen 2024, s. 180, 195–196. Selvityksessä viitataan Lundin yliopistossa toteutettuun tutkimukseen virkamiesten asemasta ja rikosoikeudellisesta vastuusta, minkä mukaan Suomen ja Ruotsin välisen eron selittää ainakin se, että Ruotsissa yksi taho, työnantajataho päättää sen, ryhdytäänkö työntekijää kohtaan seuraamuksiin, ja arvioi kumpi menettely soveltuu paremmin, rikosoikeudellinen vai kurinpidollinen. Bønsing ym. 2023, s. 122–123.

päätökseen oli kirjattu myös: ”...*vaikka virasta pidättäminen ei olekaan osa virkamiesoikeudellista seuraamusta vaan väliaikainen turvaamistoimi, jota käytetään julkisen intressin toteuttamiseksi rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten aikana, jos näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä*”.

Virasta pidättäminen mainittiin kahdessa päätöksestä, mutta siihen ei ole millään tavalla viitattu seuraamusharkintaa koskevissa perusteluissa.

Yhdessä tapauksessa virantoimituksesta pidättämisen soveltuvuutta oli harkittu, kun päätökseen oli kirjattu, ettei asiassa ollut luottamuksen heikentymisen vuoksi tarpeen ryhtyä virkamieslain 40 §:n mukaiseen virantoimituksesta pidättämiseen.

Virasta pidättämistä ei voi käyttää virkavastuun toteuttamiseen, vaan kyseessä on turvaamistoimi, jonka tarkoitus on turvata luottamusta virkatoiminnan asianmukaisuuteen. Virasta pidättämisellä voidaan estää moitittavan menettelyn jatkaminen tai mahdollistaa asian selvittämistä. Virasta pidättäminen voidaan tehdä rikosperusteisesti tai terveydellisin perustein, eikä se ole millään tapaa rangaistus.¹³³

Virantoimituksesta pidättäminen vaikuttaa olevan selkeästi itsenäinen toimi, jonka ei automaattisesti pitäisi vaikuttaa lieventävänä seikkana virkamiesoikeudellisen toimenpiteen valintaan tai määräaikaisen erottamisen pituuden harkintaan. Jos virasta pidättämisen aika on hyvin pitkä, on sille kuitenkin suhteellisuusperiaatteen mukaan mahdollista antaa merkitystä, jottei henkilölle aiheudu kohtuutonta lopputulosta suhteessa kyseessä olevaan asiaan.

6.3 Päätöksestä ilmenevä menettelyn kesto

Yleisesti sakkotuomioihin liittyvissä päätöksissä mainittiin, että tuomio oli lainvoimainen ja päätös annettiin muutaman viikon kuluttua tuomiosta. Kahdesta päätöksessä (2/20) kävi kuitenkin ilmi, että oli kulunut poikkeuksellisen pitkä aika, ennen kuin päätös määräaikaisesta erottamisesta oli tehty.

Ensimmäisessä tapauksessa hovioikeuden päätös oli annettu toukokuussa ja määräaikainen erottaminen annettiin vasta reilun vuoden päästä kesäkuussa. Tätä päätöstä käsiteltiin tarkemmin jo lieventämisperusteiden yhteydessä, sillä teosta kuluneelle ajalle annettiin seuraamusharkinnassa merkitystä. Kuten aiemmin todettiin, päätöksestä ei löytynyt mitään selitystä näin pitkälle ajalle, mutta menettelyn keston voisi oikeuttaa se, jos

¹³³ Mäenpää 2023, s. 1337, 1348–1349.

virkamiesoikeudellisessa menettelyssä odotettiin, antaako korkein hallinto-oikeus valituslupaa asiassa.

Toisessa tapauksessa päätöksen syynä ollut tapahtuma oli ajoittunut kesäkuulle, mutta henkilö oli kutsuttu kuultavaksi vasta noin kahdeksan kuukauden päästä seuraavan vuoden helmikuulle. Päätös annettiin kuitenkin samassa kuussa kuulemisen jälkeen. Tässä tapauksessa ei ollut kyse rikosasiasta, vaan käyttäytymisvaatimusten vastaisesta toiminnasta. Tapahtumasta oli aiheutunut poliisille hälytystehtäväkin, joten kyse ei todennäköisesti voinut olla siitä, että tämä tapahtuma olisi tullut poliisilaitoksen tietoon vasta kuukausia myöhemmin. Alkoholilla oli osuutta asiaan ja henkilölle oli jo tätä aiemmin määrätty virkamiesoikeudellisia seuraamuksia.

Näiden kahden päätöksen osalta, joissa päätöksen antaminen kesti kahdeksan kuukautta tai jopa noin vuoden, herää kysymys, onko menettely toimitettu riittävän joutuisasti, ilman aiheetonta viivytystä. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Määräaikaiselle erottamiselle määrätään laissa vireillepanon määräajaksi kolme kuukautta siitä alkaen, kun viranomainen sai tietoonsa sellaisen seikan, joka saattaa aiheuttaa määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen. Vaikka laissa ei säädetä määräaikaiseen erottamiseen johtavan menettelyn käsittelyajasta, se ei saa olla kohtuuttoman pitkä. Keskeneräisen asian painaessa mieltä voi yleisen elämäkokemuksenkin perusteella ajatella tilanteen vaikuttavan henkilön elämään ja työhyvinvointiin.

Vaikka aiheellisen käsittelyajan määräytyminen vaihtelee tapauskohtaisesti, tulee samanlaisissa asioissa noudattaa suurin piirtein samanlaista käsittelyaikaa, toki niin, että menettelyssä käytetään riittävästi aikaa asian selvittämiseen.¹³⁴

Virkamiesoikeudellisen menettelyn ollessa kesken henkilö ei voi tietää, onko mahdollisesti määrättävä seuraamus varoitus, määräaikainen erottaminen vai jopa irtisanominen. Tämän vuoksi vireillä olevan menettelyn pitkä aika tuntuu kohtuuttomalta, jollei siihen oikeasti ole perusteita.

Tämän tutkimuksen osalta täytyy muistaa, että päätöksiin ei välttämättä ole kirjattu kaikkia menettelyn kulkuun vaikuttaneita seikkoja näkyviin, ja joissain päätöksissä tekstiä oli salattu. Moniin päätöksiin oli kuitenkin kirjattu näkyviin ajankohdat kuulemistilaisuudesta, sen mahdollisesta peruuntumisesta/siirtämisestä ja uudelleenjärjestämisestä. Joissain päätöksissä

¹³⁴ Mäenpää 2024 s. 187.

kuulemiskutsusta tilaisuuden toteutumiseen saattoi kulua useitakin viikkoja tai jopa kuukausia, mutta ajan kuluminen yleensä selittyi sillä, että kuulemista jouduttiin siirtämään henkilön itsensä takia.

6.4 Määräaikaisen erottamisen täytäntöönpanoajankohta

Tutkimuksen päätöksistä ilmeni muutamia erilaisia käytäntöjä liittyen määräaikaisen erottamisen ajankohdan määrittämiseen. Yhdeksästä (9/20) päätöksestä kävi selvästi ilmi seuraamuksen tarkka ajankohta. Niistä useimpiin oli merkitty päivämääräväli tai muutamiin määräaikaisen erottamisen alkamispäivä. Viidessä (5/20) päätöksessä täytäntöönpanoajankohta oli sidottu päätöksen tiedoksiantopäivään siten, että määräaikaisen erottamisen kerrottiin alkavan päätöksen tiedoksiantopäivää seuraavasta päivästä lukien. Yhteen näistä päätöksistä oli liitetty tiedoksiantotiedot noin viikko päätöksen päivämäärän jälkeen, mutta muiden osalta ei käynyt ilmi päätöksen tiedoksiantopäivä, eikä siten myöskään seuraamuksen ajankohta.

Kuuteen (6/20) päätökseen erottamisen ajankohtaa ei ollut merkitty näkyviin lainkaan. Yhdessä päätöksessä ei mainittu mitään täytäntöönpanon ajankohdasta ja yhdessä erottaminen kerrottiin saatettavan täytäntöön erikseen sovittavana aikana. Joihinkin päätöksiin oli kirjattu: *”Erottaminen saatetaan täytäntöön aikaisintaan valitusajan umpeuduttua, ellei toisin sovita.* Tuon lauseen lisäksi kahteen päätökseen oli kirjattu vielä: *”Päätös tulee noudatettavaksi siitä mahdollisesti tehtävästä valituksesta huolimatta.”* Tästä heräsi kysymys, että minkä vuoksi erottamisen täytäntöönpanon osalta joissain päätöksissä haluttiin odottaa valitusajan umpeutumista, kun päätös kuitenkin tuli noudatettavaksi siitä huolimatta, valitetaanko päätöksestä vai ei.

Muutoksenhausta nousi tutkimuksessa esiin sellainen huomio, että yhden poliisilaitoksen päätöksiin oli jäänyt epähuomiossa viittaus vanhentuneeseen hallintolainkäyttölakiin (586/1996), joka kumottiin 1.1.2020 alkaen uudella hallintoprosessilailla eli lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lakimuutos tapahtui Poliisihallituksen antaman ensimmäisen virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin liittyvän ohjeen voimassaoloaikana.

Päätöksissä oli toisistaan poikkeavia käytäntöjä myös sen osalta, kuinka pian päätöksen jälkeen määräaikainen erottaminen laitettiin täytäntöön. Ne yhdeksän (9/20) päätöstä, joista määräaikaisen erottamisen ajankohta kävi selvästi ilmi, voidaan jakaa vielä kolmeen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat ne neljä (4/9) päätöstä, joissa täytäntöönpanoajankohta määrättiin muutaman viikon päähän päätöksenantopäivästä. Jossain ajankohtaa oli perusteltu, että se on seuraavaksi tehdyn työvuorolistan ja siinä henkilölle vahvistetun vuosiloman jälkeen.

Toinen ryhmä koostuu kahdesta (2/9) päätöksestä, joissa seuraamuksen ajankohta määrättiin pitkälle tulevaisuuteen. Yhdessä päätös annettiin kesän alussa ja määräaikaisen erottamisen ajankohta määrättiin syksyille noin kolmen kuukauden päähän kokonaisina kalenterikuukausina. Toisessa tapauksessa täytöntöönpanoajankohta oli noin puolen vuoden päässä talvella lisämaininnalla: ”*ellei henkilö halua aikaistaa*”. Tapauksessa perusteltiin pitkälle menevää ajankohtaa henkilön kesäaikaan liittyvillä työtehtävillä.

Kolmanteen ryhmään voi katsoa kuuluvaksi ne kolme (3/9) päätöstä, joissa määräaikainen erottaminen laitettiin täytöntöön heti. Yhteen päätökseen oli kirjattu selkeä päivämäärävalitsin, että erottamisaika alkoi kaksi päivää päätöksenantopäivämäärän jälkeen. Toiseen päätökseen ajankohta oli merkitty alkamaan päätöksen jälkeisestä päivästä ja kolmannessa päätöksessä luki, että määräaikainen erottaminen alkaa päätöksenantopäivästä.

Yleisesti tutkimuksen päätöksistä sai sellaisen käsityksen, että henkilön kuulemisen ja päätöksenantopäivän välillä oli vähintään muutamia päiviä. Kuulemisen jälkeen piti tehdä ja kirjoittaa päätös asiassa. Niinpä niistä kolmesta päätöksestä, joissa täytöntöönpanoajankohta määrättiin lähelle päätöksenantopäivää, nousi kysymys, ehdittiinkö päätös varmasti antaa tiedoksi henkilölle ennen sen voimaantuloa. Varmemmalla käytännöllä pian päätöksen jälkeen täytöntöönpanotavien määräaikaisten erottamisten osalta tuntuu se, että ajankohdan alkaminen sidottiin päätöksen tiedoksiantopäivään, alkamaan sen jälkeisestä päivästä.

Yksi huomio täytöntöönpanoajankohdista liittyy lomapäivien kertymiseen. Lomapäivät jäävät kertymättä määräaikaisen erottamisen täytöntöönpanoajan mukaisilta kuukausilta. Erottamisajan ollessa kokonaisia kuukausia. Mikäli täytöntöönpanoajaksi ei määrätä kokonaisia kuukausia tai sitä ei laiteta alkamaan kalenterikuukauden alusta, voivat keskenään samanaikaisesti määrääaikaisten erottamisten erilaiset sijoittamisajankohdat johtaa erilaisiin lopputuloksiin lomapäivien kertymisessä. Tämä on hyvä tiedostaa, jotta menettely pysyy siltä osin yhdenvertaisena. Valtion virka- ja työehtosopimus vuosilomasta (7.5.2025, sopimuskaudelle 1.3.2025 – 29.2.2028) 4 §:n mukaan virkamies ansaitsee vuosilomaa sellaisilta kalenterikuukausilta, joiden aikana henkilö on hoitanut virkaansa vähintään 18 kalenteripäivältä.

Määräaikaisen erottamisen täytöntöönpanossa on mahdollista huomioida sekä työnantajan, että työntekijän näkökulma. Erottamisajankohdan määrittäminen voidaan ajatella osaksi päätöksenteon kokonaisharkintaa, sillä myös ajankohdan määrittämisellä voidaan vaikuttaa siihen, ettei seuraamus ole henkilölle kohtuuton.

6.5 Kuuleminen

Asianosaisen kuulemisella on hallintoprosessissa neljä tehtävää: asianosaisen oikeusturvan takaaminen, päätöksenteon tasapuolisuuden turvaaminen, asian selvityskeinona toimiminen ja käsittelyn vuorovaikutteisuuden tukeminen. Tärkein periaate kuulemisen taustalla on kontradiktorinen periaate, joka jo itsessään edellyttää menettelyssä vastavuoroisuutta.¹³⁵

Lähes kaikissa tutkimuksen 20 tapauksessa henkilöä oli kuultu, lähes aina suullisesti. Niissäkin harvoissa tilanteissa, joissa henkilö ei ollut halunnut tulla kuulluksi, hänelle oli kuitenkin annettu asianmukainen mahdollisuus kuulemiseen, ja kirjattu päätökseen tiedot, miten ja milloin kuulemiskutsu oli annettu tiedoksi.

Hallintolain 34 §:n mukainen kuulemisvelvollisuus on ehdoton prosessin edellytys.

Asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja sen ratkaisemiseen vaikuttavista seikoista ennen asian ratkaisemista. Pykälässä mainituin tietyin edellytyksin asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Vakiintuneen tulkinnan mukaan kuuleminen tapahtuu kirjallisesti.¹³⁶

Vaikka kuuleminen voidaan suorittaa kirjallisesti, on virkamiehen niin pyytäessä kuuleminen lähtökohtaisesti suoritettava suullisesti.¹³⁷ Hallintolain 37 §:n mukaan kuuleminen tulee pyynnöstä suorittaa suullisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia.

Yhdestä päätöksestä kävi ilmi, että henkilö oli nimenomaisesti pyytänyt suullista kuulemistä, mutta kuuleminen oli toteutettu pelkästään kirjallisesti. Perusteluina mainittiin, ettei suullinen kuuleminen ollut tarpeen asian selvittämiseksi, eikä kirjallinen menettely voinut tuottaa henkilölle kohtuuttomia vaikeuksia, koska hänen avustajansa, jolla oli ylempi oikeustieteellinen loppututkinto, voitiin katsoa kykeneväksi esittämään kaiken asiassa olennaisen ja merkityksellisen kirjallisessa menettelyssä. Kyseinen päätös oli sivumäärältään pisin kaikista tutkimuksen päätöksistä, yhteensä 26 sivua. Siinä oli käyty niin tarkkaan läpi henkilön esittämää selvitystä ja laitoksen vastauksia, että kirjallinen kuulemismenettely vaikutti tarkoituksenmukaiselta.

Kahden poliisilaitoksen päätöksissä on kuulemisen osalta viitattu valtion virkamieslain 66 §:ään. Kyseisen säännöksen mukaan ”*Ennen kuin virkamies pidätetään virantoimituksesta tai irtisanotaan 25 tai 26 § nojalla, virkasuhde puretaan, virkamiehelle annetaan varoitus tai tehdään*

¹³⁵ Mäenpää 2024, s. 179–280.

¹³⁶ Kulla – Salminen 2024, s. 305.

¹³⁷ Launiala – Tervonen 2016, s. 413.

5 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös viransiirtämisestä, on virkamiehelle varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi.” Kuulemiselle ei ole asetettu määrämuotoa. Toisen poliisilaitoksen päätöksissä mainittiin, että ”Poliisilaitos soveltaa analogisesti edellä lausuttua kuulemisperiaatetta pääsääntöisesti myös tilanteessa, jossa virasto harkitsee muita kuin mainituissa säännöksissä lueteltuja virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä tai sen kaltaisia toimenpiteitä henkilöstöä kohtaan.”

Kuulemisvelvoite määräaikaisen erottamisen tullessa kyseeseen ei kuitenkaan tule valtion virkamieslain 66 §:stä, vaan suoraan määräaikaisen erottamisen pykälästä, eli poliisin hallinnosta annetun lain 15 i §:stä, jonka mukaan: *”Ennen kuin poliisimiehen virantoimituksesta erottamisesta tehdään päätös, hänelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa.”* Pykälässä kerrotaan vielä pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemisesta.

Kun henkilölle annetaan päätös määräaikaisesta erottamisesta, tulisi siinä selvyiden vuoksi mainita kuulemisen toimittamisesta soveltuvan lainkohdan eli poliisin hallinnosta annetun lain 15 i § mukaan.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on siitä aiheutuvan palkanmenetyksen vuoksi selkeästi ankarampi seuraamus kuin varoitus. Taloudelliset vaikutukset saattavat aiheuttaa sen, ettei päätöksen kohteena oleva henkilö hae asiaan muutosta, vaikka kokisi päätöksen epäoikeudenmukaiseksi. Päätöksen perustelujen selkeys ja johdonmukaisuus sekä yhdenmukainen ratkaisukäytäntö vahvistavat päätöksen hyväksyttävyyttä niin asianosaisen henkilön, työyhteisön kuin yleisemminkin kansalaisten suhtautumisessa. Laadukas argumentaatio lujittaa luottamusta viranomaistoimintaan.

Useissa tutkimuksen päätöksissä käytettiin pitkiä perusteluja, joten moniin päätöksiin olisi kaivannut selkeämpää rakennetta. Päätöksen loppuun kirjattu tiivis yhteenveto seuraamusharkintaan ja erottamisen pituuteen vaikuttavista keskeisimmistä seikoista olisi ollut monissa päätöksissä tarpeen ja nopeuttanut ymmärtämää, millä perusteilla kulloiseenkin ratkaisuun oli päädytty. Tutkimuksen päätökset olivat monisivuisia, useat yli kymmenenkin sivun mittaisia. Seuraamusharkintaa voisi selkeyttää, jos se esitettäisiin kahdessa osassa. Ensin perusteltaisiin seuraamuksen valinta. Jos päädyttäisiin määräaikaiseen erottamiseen, perusteltaisiin erikseen vielä erottamisen pituuden määräytyminen.

Poliisimiehen määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen päätökset voidaan tutkimuksen perusteella jakaa kahteen ryhmään sen mukaan, liittyykö asiaan rikosoikeudellinen menettely vai ei. Vaikka virkamiesoikeudellista seuraamusta ei määrätä suoraan rikostuomion perusteella, osoitetaan virkamiesoikeudellisella menettelyllä henkilölle työnantajan toimesta, että hänen tulee jatkossa muuttaa toimintaansa. Noin kaksi kolmasosaa tutkimuksen päätöksistä liittyi henkilön toimintaan, josta oli annettu sakkotuomio, tai rikosprosessi oli päätöstä annettaessa kesken. Erityistä huomiota virkamiesoikeudellisessa menettelyssä tulisi kiinnittää siihen, että asiassa odotetaan ensin lainvoimainen päätös rikosasiaan, mikäli virkamiesoikeudellinen menettely kohdistuu samaan tekoon tai toimintaan, josta rikosasia on vireillä. Näin varmistetaan erittäin tärkeän oikeusturvatakeen, syyttömyysolettaman toteutuminen asiassa. Tuomion lopputuloksella on yleensä merkitystä virkamiesoikeudellisen menettelyn seuraamusharkinnassa.

Tutkimuksen seurauksena muotoutui oikeuskirjallisuuden ja kahden poliisilaitoksen päätösten perusteella ehdotus, jonka mukaan rikosasiaan liittyvää seuraamusharkintaa tehdessä määrättäisiin poliisimiehelle, joka ei ole esimiesasemassa, erottamisaika lähtökohtaisesti päiväsakkorangaistuksen päivien lukumäärän mukaan siten, että 30 päiväsakon tuomio olisi perustana yhden kuukauden määräaikaiselle erottamiselle.

Jos määräaikaisen erottamisen syynä ei ole henkilön saamaan sakkotuomioon johtanut toiminta, vaan sellainen virkavelvollisuuksien laiminlyönti tai poliisimieheltä vaadittavien käyttäytymisnormien vastainen käytös, mikä ei täytä rikoksen tunnusmerkistöä, on oikeuskäytännön perusteella pääsääntöisesti oltava taustalla henkilölle jo aiemmin määrättyinä vähintään yksi virkamiesoikeudellinen seuraamus. Vuosikirjapäätöksessä KHO 2023:69 edellytettiin työnantajan aikaisempaa puuttumista nuhteettoman työuran omaavan poliisihenkilön toimintaan, jotta määräaikainen erottaminen olisi ollut suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Tutkimuksessa käsiteltiin useita päätöksistä ilmenneitä koventamis- ja lieventämisperusteita, joita perusteluissa oli tuotu esiin. Esimiesasema tulisi huomioida päätösharkinnassa selkeämmin koventavana seikkana. Taloudellisia vaikutuksia tulisi puolestaan käyttää lieventävänä seikkana hyvin harkitusti ja johdonmukaisesti. Päätöksestä ei saisi käydä ilmi sellainen ajatus, että mitä ankarampi sakkotuomio henkilöllä on taustalla, sitä lievempi määräaikainen erottaminen hänelle sakon rahamäärästä, mahdollisista korvauksista ja palkanmenetyksestä johtuen seuraa. Ristiriitaiselta vaikuttaa myös, jos henkilön moitittavasta toiminnasta määrättävää seuraamusta ja siitä aiheutuvia haittoja käytetään lieventävänä seikkana päätösharkinnassa. Tapauskohtainen harkinta ja suhteellisuusperiaate mahdollistavat kyllä sen, ettei henkilölle aiheutuisi käsiteltävään asiaan suhteutettuna kohtuutonta seuraamusta, mutta yhdenvertaisuusperiaate edellyttää lähtökohtaisesti yhdenvertaista ja johdonmukaista päätöstä samanlaisissa asioissa.

Määräaikaisen erottamisen pykälässä mainitaan termi kurinpitorangaistus. Se vaikuttaa ristiriitaiselta sekä muiden virkamiesoikeudellisessa menettelyssä määrättävien seuraamusten että vuoden 1994 virkamieslain uudistuksen osalta, jolloin kurinpitorangaistukset poistettiin. Kurinpitorangaistus antaa helposti maallikolle mielikuvan rinnastumisesta rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Ruotsin poliisissa rikosprosessi pidetään selkeämmin erillään hallinnollisesta menettelystä.

Seuraamusharkintaa tutkiessa heräsi kysymys, voidaanko määräaikaista erottamista käyttää aivan henkilön määräaikaisen virkasuhteen lopussa tai pian eläköityvän henkilön kohdalla, ja miten tämän seuraamuksen tarkoitus toteutuu tuolloin. Määräaikainen erottaminenhan ei vaadi erityisen painavan syyn täyttymistä ja sillä on tarkoitus vaikuttaa henkilön tulevaan käyttäytymiseen.

Päätöksistä ilmeni useampi erilainen käytäntö täytäntöönpanoajankohdan määrittämisessä. Jos erottamisaikaa ei laiteta alkamaan kuukauden alusta, tulee ajankohdan osalta huomioida, ettei

henkilölle aiheudu epähuomiossa ylimääräisiä lomapäivien menetyksiä, verrattuna saman mittaiseen erottamiseen, joka olisi laitettu alkamaan kuukauden alusta. Valtion virkamiehellä lomapäiviä kertyy sellaisilta kuukausilta, joiden aikana virassaolopäiviä on vähintään 18.

Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on säädetty niin väljästi, että seuraamusharkinnassa korostuu tapauskohtainen harkinta. Menettely tapahtuu poliisin yksiköissä. Seuraamusharkinnalla on vaarana ajan myötä eriytyä yksikkökohtaisiksi käytännöiksi, ellei riittävästä tietojenvaihdosta ja asiantuntemuksesta huolehdita.

Jos seuraamusten määrääminen tehtäisiin Ruotsin mallin mukaisesti, siirrettäisiin seuraamusten määräysvalta valtakunnalliselle tasolle, jolloin luonnollinen taho olisi Poliisihallitus. Lievempänä prosessin muutoksena poliisin yksiköt voisivat säännöllisesti konsultoida Poliisihallitusta jo ennen päätöksen antamista varmistaakseen, että yksittäisessä päätösharkinnassa on huomioitu asianmukaiset seikat, ja päätös on johdonmukainen osa laajempaa ratkaisukäytäntöä. Vaihtoehtoisesti kaikista seuraamuksiin johtaneista päätöksistä voisi toimittaa tiivistelmät Poliisihallitukseen, jolloin seuraamuskäytäntöä pystyttäisiin edes jälkikäteen seurata muutoinkin kuin tilastoissa olevien lukumäärien osalta.

Liite 2. Erottamisaika tapauksissa, joissa taustalla ei ole rikosasiaa (7/20)

	6 kk						6 kk
	5 kk						
	4 kk						
	3 kk					3 kk	3 kk
	2 kk			vajaa 2 kk	2 kk		
	1 kk	1 kk	reilu 1 kk				
alipäällystä						X	
päällystä							
syitä/asiaan vaikuttaneita seikkoja							
luvattomat/selvittämättömät poissaolot työvuoroista		X	X	X			X
liittyy alkoholin käyttöön		X	X	?		X	X
rikkonut virkamieheltä tai poliisimieheltä vaadittavaa käyttäytymisvelvollisuutta	X	X	X	X	X	X	X
virkaovelvollisuuden rikkominen					X		
aiheuttanut poliisipartiolle hälytystehtävän tai hälytystehtäviä			X			X	
henkilölle aiemmin annettujen virkamiesoikeudellisten seuraamusten lkm	2	1		1		2	3