

# **Poliisimiehen käyttäytymisvaatimukset yksityiselämässä**

Anna Koskinen  
Maisteritutkielma  
Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Hallinto-oikeus  
2016

# SISÄLLYS

## LÄHTEET

## TIIVISTELMÄ

I TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA SEN TOTEUTTAMINEN .....	1
1 Tutkimustehtävä .....	2
2 Metodologia ja lähteet .....	3
II VIRKAMIEHEN KÄYTTÄYTYMISVAATIMUKSET .....	5
1 Käyttäytymisvaatimusten lainsäädännöllinen tausta .....	5
2 Käyttäytymisvaatimukset virkamiesoikeudellisten periaatteiden ja virkamiesetiikan valossa.....	7
III POLIISIMIEHEN VIRKAMIESOIKEUDELLINEN ERITYISASEMA.....	9
1 Oikeusaseman kehitys .....	9
2 Käyttäytymisvaatimusten ulottuminen yksityiselämään.....	13
3 Sivutoimirajoitukset .....	19
4 Käyttäytymisvaatimukset oikeusvertailevasta näkökulmasta: Ruotsi .	26
IV VIRKAMIESOIKEUDELLISET SEURAAMUKSET .....	30
1 Kirjallinen varoitus.....	30
2 Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen.....	34
3 Irtisanominen .....	36
4 Virkasuhteen purkaminen .....	38

V POLIISIMIEHEN YKSITYISELÄMÄN KÄYTTÄYTYMISVAATIMUKSET OIKEUSKÄYTÄNNÖN VALOSSA .....	39
1 Virkamieslautakunnan ratkaisukäytäntö .....	39
1.1. Virkamieslautakunta oikaisuelimenä .....	40
1.2. Oikaisuvaatimukset tilastoina.....	43
1.3. Tyyppitapausten ja tulkintalinjan arviointi.....	48
2 Hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntö .....	52
2.1. Hallinto-oikeus virkamiesoikeudellisena muutoksenhakuelimenä....	52
2.2. Tapausten arviointi.....	54
2.2.1. Poliisimiehen esiintyminen tutkijana tiedotusvälineissä .....	55
2.2.2. Määräaikaisen erottamisen kohtuullisuusharkinta.....	57
2.2.3. Suullisen käsittelyn järjestäminen .....	61
3 Yhteenveto tapauksista vuosilta 1994 - 2015 .....	63
VI PÄÄTELMÄT JA KESKUSTELUA.....	67

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

*Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo:* Virkamiesten oikeusasema. Helsinki 1995.

*Ekenvall, Börje:* Om oegentliga beteenden hos poliser. Stockholms Universitet 2002.

*Ellonen, Erkki – Kekomäki, Kalle – Raivola, Petri – Taiha, Hannu – Väliatalo, Tarmo:* Etiikka ja poliisin työ. Helsinki 2000.

*Ervasti, Kaijus:* Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa: Empiirinen oikeustutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004, s. 9–15.

*Frände, Dan:* Yleinen rikosoikeus. Helsinki 2005.

*Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu:* Poliisilaki. Helsinki 2012.

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo:* Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki 2005.

*Husa, Jaakko:* Oikeusvertailu. Viro 2013.

*Koskimäki, Markku:* Poliisin yksilöperusteisesta irtisanomissuojasta ja sen kehittymisestä erityisesti vuoden 1994 virkamieslain aikana. Tutkielma. Turun yliopisto. Turku 2008.

*Koskinen, Seppo:* Virkamiehen irtisanomisesta henkilökohtaisella perusteella. Edilex 2006. <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3217.pdf>

*Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki:* Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2009.

*Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki:* Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2013.

*Kulla, Heikki:* Asian selvittämisestä virkamiesoikeuden irtisanomis- ja varoitusasioissa. Teoksessa: Rikoksesta rangaistukseen. Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012. Porvoo 2012, s. 83-95.

*Kuusikko, Kirsi – Koskinen, Seppo:* Kunnan viranhaltijan saaman varoituksen valituskelvottomuus – kestävä ratkaisuko? Teoksessa: Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Vaasa 2012, s. 309-334.

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

*Rissanen, Kirsti:* Virkamiesvastuun ja -etiikan haasteet. Lakimies 1/1998, s. 61-67.

*Sinisalo, Kari:* Poliisin toimivallan määräytyminen. Vammala 1971.

*Ullakonoja, Vesa:* Kuuleminen työ- ja virkasuhdetta päätettäessä. Edilex 2004.  
<http://www.edilex.fi/lakikirjasto/2356.pdf>

## **Virallislähteet**

### Lainvalmisteluaineisto

HE 79/1925 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi, jotka sisältävät säännöksiä viran tai pysyväisen toimen haltiajn oikeudesta pysyä virassaan tai toimessaan.

HE 130/1964 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi.

HE 238/1984 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta.

HE 252/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle käräjäoikeuslaiksi.

HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HE 69/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HaVM 10/2005 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 266/2004 laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 11/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 266/2004 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.

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 61/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

HaVM 25/2012 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 61/2011 eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

### Muut viranomaislähteet

Palvelussuhdetyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 12/1997.

Poliisibarometri 2016. Sisäasiainministeriön julkaisu 27/2016.

Poliisihallinnon henkilöstön sivutoimet. Poliisiyksiköiden tarkastukset 2012. Tarkastuskertomus 12/2012.

Sivutoimet poliisihallinnossa. Poliisihallituksen ohje 2015. POL-2014-17024.

Virkamiesetiikka – selvitys virkamiesetiikan perusteista, nykytilasta ja kehittämisalueista. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 8/2000.

Virkamiesten sivutoimet. Valtiovarainministeriön henkilöstöosaston ohje 1591/2010.

## **Oikeuskäytäntö**

### Hallintotuomioistuimet

KHO 6.11.2007/2824

KHO 18.3.2008/569

Itä-Suomen HaO 15/0073/4

Itä-Suomen HaO 15/0136/4

Kuopion HaO 14/0047/4

### Yleiset tuomioistuimet

KKO 2009:80

Vaasan HO 2011:8

## Ylimmät laillisuusvalvojat

Eduskunnan oikeusasiamies 1954/4/06

## Virkamieslautakunta

VMLTK	1160/1995
VMLTK	166/1996
VMLTK	210/1996
VMLTK	225/1996
VMLTK	32/1999
VMLTK	57/1999
VMLTK	58/2004
VMLTK	15/2005
VMLTK	21/2005
VMLTK	33/2005
VMLTK	36/2005
VMLTK	42/2005
VMLTK	43/2005
VMLTK	46/2005
VMLTK	52/2005
VMLTK	54/2005
VMLTK	61/2005
VMLTK	62/2009
VMLTK	128/2009
VMLTK	24/2010
VMLTK	35/2010
VMLTK	155/2010

## Muut lähteet

*Palola, Antti:* Pardian kirje kansanedustajille virkamieslautakunnan lakkauttamisesta. 3.10.2011.

[http://www.pardia.fi/pardia\\_vaikuttajana/kannanotot\\_ja\\_lausunnot/2011/?x2893911=2893917](http://www.pardia.fi/pardia_vaikuttajana/kannanotot_ja_lausunnot/2011/?x2893911=2893917)

”Poliisin pitää käyttäytyä vapaa-ajallakin hyvin”. Helsingin Sanomat 23.11.2012.

”Poliisin sisäinen kurinpito häilyy”. Helsingin Sanomat 5.12.2012.

*Suhonen, Yrjö:* Käsitys poliisista ei ole ristiriitainen. MieliPide. Helsingin Sanomat 12.10.2016.

”Suomalaisten käsitys poliisista on hyvän yleisarvosanan jälkeen ristiriitainen”. Pääkirjoitus. Helsingin Sanomat 7.10.2016.



# Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Poliisimiehen käyttäytymisvaatimukset yksityiselämässä

Tekijä: Anna Koskinen

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Hallinto-oikeus

Työn laji: Tutkielma  Laudaturtyö  Lisensiaatintyö  Kirjallinen työ

Sivumäärä: 71

Vuosi: 2016

## Tiivistelmä:

Poliisimies on virassa ja yksityiselämässään velvollinen käyttäytymään siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Oikeusdogmaattinen, empiirisiä menetelmiä hyödyntävä tutkielma tarkastelee poliisimiehen yksityiselämän käyttäytymisvaatimusten sisältöä ja rajoja virkamieslautakunnan ja hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännön avulla.

Tutkielmassa on tilastoitu kaikki vuosina 1994 - 2015 virkamieslautakunnassa ja sen lakkauttamisen jälkeen hallinto-oikeuksissa käsitellyt tapaukset, joissa on haettu muutosta poliisimiehen yksityiselämän käyttäytymisvaatimusten rikkomiseen perustuvaan virkamiesoikeudelliseen seuraamusratkaisuun. Tarkastelussa on siis, minkälaisen käyttäytymisen on tosiasiaassa arvioitu olleen omiaan vaarantamaan luottamusta poliisiin ja sen tehtävien asianmukaiseen hoitoon, ja mihin virkamiesoikeudellisiin seuraamuksiin vaatimustenvastainen käyttäytyminen on johtanut. Lisäksi muihin virkamiehiin verrattuna ankarampia sivutoimirajoituksia esitellään osana poliisimiehen virkamiesoikeudellista erityisasemaa.

Yksityiselämän käyttäytymisvaatimusten liittäminen abstraktiin, poliisin tehtävien asianmukaiseen hoitoon kohdistuvan luottamuksen vaarantumiseen asettaa erityisiä vaatimuksia tulkintakäytännön yhdenmukaisuudelle. Ottaen huomioon seuraamusharkinnan luonteen kokonaisarviointina, tulisi poliisimiesten yhdenvertaisuuden toteutumiseksi kiinnittää huomiota virkamiesoikeudellisten seuraamusratkaisujen perustelujen seikkaperäisyyteen. Samoin sivutoimilupapäätöksissä tulisi vertailun mahdollistamiseksi tuoda esiin tehtävän soveltuvuudesta poliisimiehelle ja mahdollisesta ristiriidasta poliisin tehtävien kanssa suoritettu punninta.

Asiasanat: poliisi, poliisimies, virkamies, yksityiselämä, käyttäytyminen, sivutoimi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi

# I TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA SEN TOTEUTTAMINEN

Poliisi on valtion viranomaisorganisaation osa, joka lainsäädännön sille myöntämän toimivallan turvin suorittaa tehtävänsä puuttumalla tarvittaessa voimakeinoja käyttäen tai voimankäytöllä uhaten yksilön lailla suojattuihin oikeuksiin<sup>1</sup>. Poliisilain 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisimies käyttää siis merkittävää julkista valtaa hallinnon asiakkaaseen nähden. Perustuslain 2 § edellyttää julkisen vallan käytön perustuvan lakiin, ja 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Poliisimiehen oikeuksista ja velvollisuuksista on merkittävän julkisen vallan ja voimakeinojen käytöstä johtuvan korostuneen oikeusturvatarpeen vuoksi säänneltävä nimenomaisesti ja yksiselitteisesti. Oikeussuojan tarve ei tässä yhteydessä kuitenkaan ulotu ainoastaan hallinnon asiakkaaseen ja merkittävän julkisen vallan käytön kohteeseen. Riittävä sääntelytarkkuus myös yksittäisen viranhaltijan velvollisuuksien rajaamisessa on osa hyvää hallintoa. Virkamiesoikeudellisten seuraamusten määräämisharkinnassa ja -menettelyssä virkamiehellä on oikeus odottaa hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista.

Poliisimiehen toimivalta ja -velvollisuus ulottuu poliisin hallinnosta annetun lain 15 c §:n mukaan myös hänen vapaa-aikaansa. Näin ollen poliisimies on virkamiesoikeudellisestikin erityisessä asemassa. Laajan toimivallan vastineeksi ja kansalaisten luottamuksen säilyttämiseksi on oikeus edellyttää korkeita käyttäytymisstandardeja. Niistä on kuitenkin poliisimiehen oikeussuojan vuoksi säänneltävä laintasoisesti.

Vaikka puuttumista poliisimiehen vapaa-ajan käyttäytymiseen olisi pidettävä oikeutettuna toimivallan yhtäläisen vapaa-aikaan ulottumisen vuoksi, poliisivirkamiehen oikeusasema ja -varmuus edellyttävät siitä säätämistä nimenomaisesti ja parlamentaarisen päätöksenteon pohjalta. Vuonna 2005 voimaan tullut poliisilain muutos toi vapaa-ajan

---

<sup>1</sup> Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 2.

käyttäytymisvaatimuksen asetuksen tasolta vihdoin lakiin 9 c §:n muodossa: Poliisimiehen on virassa *ja yksityiselämässään* käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Poliisilainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä käyttäytymissääntös siirrettiin poliisilaista samansisältöisenä vuoden 2014 alusta voimaan tulleen poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:ään.

## 1 Tutkimustehtävä

Konkretisoin tutkielmassani poliisimiehen yksityiselämän käyttäytymisvaatimusten sisältöä ja rajoja virkamieslautakunnan ja hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännön avulla – tarkastelen siis, minkälainen käyttäytyminen todellisuudessa on arvioitu olleen omiaan vaarantamaan luottamusta poliisiin ja sen tehtävien asianmukaiseen hoitoon, ja mihin virkamiesoikeudellisiin seuraamuksiin vaatimustenvastainen käyttäytyminen on johtanut.

Poliisin hallinnosta annetun lain vapaa-ajan käyttäytymisvelvoite on abstraktisti ilmaistu, sitä on hyvin vähän oikeuskirjallisuudessa avattu ja ansainnee siksi taustakseen tutkimusta. Poliisimiehen yksityiselämään kohdistuvaan sääntelyyn kuuluvat myös sivutoimia koskevat rajoitukset, joita käsittelen omassa luvussaan varsinaisen empiria-aineiston ulkopuolella. Esittelen sivutoimiin kohdistuvia rajoituksia pääpiirteissään: tilastollista analyysiä poliisimiesten sivutoimista tähän tutkielmaan ei sisälly.

Tutkin ensi vaiheen muutoksenhakua viranomaisen seuraamuspäätökseen, eli korkeimman hallinto-oikeuden päätökset eivät kuulu tilastolliseen aineistooni. Sivuan korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä vain esimerkkitapausten puitteissa sivutoimirajoituksia koskevassa luvussa. Myös virkarikokset ja niiden rikos- ja vahingonkorvausoikeudelliset seuraamukset olen rajannut hallinto-oikeudellisen tutkielmani ulkopuolelle.

## 2 Metodologia ja lähteet

Hallinto-oikeudellinen tutkielmani on menetelmälliseltä lähtökohdaltaan oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikan eli lainopin pääasiallisena tavoitteena on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsillä olevassa oikeusongelmassa. Keskeisiltä osin lainoppi on oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja tulkintaa, eli niiden sisällön selvittämistä, sekä systematisointia.<sup>2</sup>

Hyödynnän lisäksi empiirisiä menetelmiä tutkimalla vuosilta 1994 - 2015 kaikki tapaukset, joissa on haettu muutosta poliisimiehen yksityiselämän käyttäytymisvaatimusten rikkomiseen perustuvaan virkamiesoikeudelliseen seuraamusratkaisuun. Empiiriset menetelmät on tavattu pitää jokseenkin erillään lainoppia oikeustieteen ydinalueena painottavasta tutkimusperinteestä, mutta *Kaijus Ervastian* mukaan oikeustieteellisissä tutkimuksissa on alkanut esiintyä moninaisia aineksia ja monitieteistä ajattelua aiempaa useammin. Hänen mukaansa empiirinen oikeustutkimus on tarpeellista ja hyödyllistä, ja perinteinen lainoppi tarvitsee reaali maailmaa koskevaa tietoa. *Ervastian* näkemyksen mukaan samassa tutkimuksessa voidaan samanaikaisesti hyödyntää sekä lainopin metodeita että empiiristä lähestymistapaa. Hän pitää myös riittämättömänä perinteisen oikeustieteen staattista kuvaa oikeudesta.<sup>3</sup> Empiiristen tutkimusmenetelmien lisäksi käytän metodina sisällönerittelyä eli tekstianalyysii, jota pidetään lähtökohtana oikeusnormia tutkittaessa<sup>4</sup>.

Poliisimiesten toimivaltuudet ja -velvollisuudet ovat tarkkaan lailla säänneltyjä. Heitä velvoittavat yksityiskohtaisten toimivaltasäännösten lisäksi muun muassa poliisin toiminnan yleiset periaatteet sekä hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ovat myös kirjattu lakiin. Ennen poliisilainsäädännön kokonaisuudistusta poliisivaltuuksien käyttöön liittyvät rajoitukset ja yleiset periaatteet olivat esitetty hajanaisesti, osa valtuuskohtaisten ja osa tehtäväkohtaisten säännösten yhteydessä.<sup>5</sup> Poliisimiehiä velvoittaa toki muiden virkamiesryhmien tapaan virkamiehiä koskeva yleissääntely, mutta nimenomainen

---

<sup>2</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2005, s. 13.

<sup>3</sup> Ervasti 2004, s. 10-12.

<sup>4</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2005, s. 16.

<sup>5</sup> Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 203.

poliisimiehen käyttäytymisvaatimusten sääntely on niukkasanaista, vaikka poliisimiehen asema virkamiesoikeudellisesti onkin erityinen.

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntö poliisimiesten käyttäytymisvelvollisuutta koskien liittyy lähes poikkeuksetta käyttäytymiseen virkatehtävissä, joten keskiössä tässä tutkielmassa on jo lakkautetun virkamieslautakunnan sekä hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntö. Tilastoin kaikki ensi vaiheen muutoksenhaussa annetut ratkaisut, jotka virkamieslautakunnan olemassaoloaikana sekä sen jälkeen hallinto-oikeuksissa ovat koskeneet poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässään. Sen lisäksi jaan ne luokkiin käyttäytymisen laadun mukaan. Kuvaan lukujen lopuksi tapauksia yksityiskohtaisemmin ja arvioin ratkaisuista muodostuvaa tulkintalinjaa.

Oikeuskirjallisuutta poliisimiesten oikeusasemasta ylipäänsä saati käyttäytymisvaatimuksista yksityiselämässä on niukasti. Kirjallisuuden osalta käytän lähteinäni lähinnä virkamiesoikeudellisia yleisteoksia, joissa poliisimiehiin viitataan usein esimerkkeinä virkamiehistä, joita velvoittavat tiukemmat käyttäytymisvaatimukset. Poliisimiehet huomioidaan yleensä juuri viitattaessa käyttäytymisvaatimusten ulottumiseen yksityiselämään tiettyjen virkamiesryhmien osalta. Viittaukset tosin jäävät monesti maininnanomaisiksi, eivätkä jää selventämään vaatimusten sisältöä konkreettisemmin.

Sivutoimisääntelyä tarkastelen lähinnä lain esitöiden sekä oikeuskirjallisuuden näkökulmasta. Oikeuskäytäntöä hyödynnän tiettyjen korkeimman hallinto-oikeuden julkaisujen ratkaisujen muodossa. Arvioin sivutoimisääntelyn osalta tyypillisiä käytännön rajanvetoja siitä, miten poliisimiesten sivutoimien sallittavuutta on arvioitu. Kattavaa tilastollista analyysia puhtaasti sivutoimiasioissa annetuista ratkaisuista en kuitenkaan tässä tutkielmassa tee.

Virkamieslautakunnan ja hallinto-oikeuden roolit muutoksenhakuasioita käsittelevinä eliminä tarkoittavat väistämättä sitä, että aineistoni oikeustapaukset luovat kuvan vain niistä tapauksista, joihin asianosainen on hakenut muutosta. Tästä tutkielmasta rajautuvat täten ulkopuolelle virkasuhteen varoitus-, irtisanomis- ja purkamisasiat, joiden päätökseen asianosainen on tyytynyt. Yksityiselämään perustuvia virkamiesoikeudellisia seuraamuksia koskevan ratkaisukäytännön yhtenäisyyden arvioimisen kannalta mielekkäintä olisi tuki tutkia myös niitä tapauksia, joihin asianosainen on katsonut voi-

vansa tyytyä. Vasta vertailemalla muutoksenhakuun edenneiden tapausten ominaispiirteitä niihin, joihin asianosainen on tyytynyt, olisi viranomaisen yksityiselämän käyttäytymisvaatimuksia koskevan soveltamisharkinnan yhdenmukaisuutta kattavinta arvioida.

Täydellistä kuvaa poliisimiesten käyttäytymisvelvollisuuksien rikkomisista, yksityiskohdista ja tulkintalinjasta on vaikea muodostaa ilman yksittäisten viranomaisten, tässä tapauksessa poliisiyksiköiden, tietoja langettamistaan virkamiesoikeudellisista seuraamuksista. Maisteritutkielman luonteen ja laajuuden huomioon ottaminen pakotti kuitenkin rajaamaan aiheeni koskemaan ainoastaan muutoksenhakuun edenneitä tapauksia.

## **II VIRKAMIEHEN KÄYTTÄYTYMISVAATIMUKSET**

Virkamiehen käyttäytymiselle virantoimituksessa asetetaan rajoja yleis- ja erityislaeissa. Valtion virkamieslaki sekä kunnan virkamiehen osalta kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki määrittävät virkamiehen käyttäytymistä virkatehtävissä koskevan vähimmäistason. Lähtökohtaisesti virantoimituksen ulkopuolella virkamiehelle ei ilman lainsäätelyä voida asettaa muita kansalaisia ankarampia käyttäytymisvaatimuksia<sup>6</sup>. Virkamiesetiikka, virkamiesoikeudelliset periaatteet ja virkamiesmoraali antavat tukea asiallisen käyttäytymisen velvoitteen tulkinnalle, mutta ensisijaiseksi perustakseen velvoite edellyttää lain säännöksen.

### **1 Käyttäytymisvaatimusten lainsäädännöllinen tausta**

Valtion virkamiehen käyttäytymisvaatimukset pohjautuvat yleisen luottamuksen säilyttämiseen julkista hallintoa ja viranomaisia kohtaan. Jo vuoden 1926 valtion viran tai pysyvällisen toimen haltijoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan

---

<sup>6</sup> Koskinen – Kulla 2009, s. 165.

annetun lain esitöissä mainittiin, että virkamiehen käyttäytyessä niin, että hän ”menettää yleisen luottamuksen ja kunnioituksen” häneen voidaan kohdistaa kurinpidollisia seuraamuksia. Ollakseen rangaistava sellaisen teon oli kuitenkin oltava laissa täsmällisesti määritelty.<sup>7</sup>

Vuoden 1988 virkamieslain 20.3 §:n mukaan virkamiehen oli käyttäydyttävä virkamiesasemansa edellyttämällä tavalla. Vaatimus oli erilainen virkamiehen asemasta ja tehtävästä riippuen. Erityistä luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa virkamieheltä vaadittiin ”virkamiesasemassaan soveltuvaa käyttäytymistä” myös yksityiselämässään. Lain esitöissä katsottiin kuitenkin, ettei monissa muissa tehtävissä toimiville virkamiehille ole yleisen yhteiskunnallisen kehityksen johdosta syytä asettaa suurempia käyttäytymisvaatimuksia kuin muillekaan kansalaisille.<sup>8</sup>

Voimassa olevan valtion virkamieslain 14.2 §:n mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Kaikilta virkamiehiltä edellytetään asiallista käyttäytymistä, mutta käyttäytymisvaatimusten noudattamisen arvioinnissa otetaan lisäksi huomioon virkamiehen asema ja tehtävät. Virkamiesaseman edellyttämä käyttäytyminen määrittyy ensisijaisesti hallinnon ja yksityisen oikeussubjektin välisessä suhteessa. Virkamiehen velvollisuudesta palvella hallinnon asiakasta ja toteuttaa lainsäädännön määrittämiä hallinnollisia tehtäviä voidaan johtaa vaatimus yleisen edun toteuttamiseen ja palveluperiaatteen mukaiseen käyttäytymiseen.<sup>9</sup> Johtavassa asemassa olevilta virkamiehiltä voidaan asemansa perusteella vaatia asiallista käyttäytymistä myös vapaa-aikana. Samoin viroissa, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, saattaa virkamiesaseman edellyttämän käyttäytymisen vaatimus ulottua varsinaisten virkatehtävien hoitamisen ulkopuolelle.

Kuten jo todettua, lähtökohtana on kuitenkin, että virkamieslaki sääntelee ennen kaikkea virkamiehen toimintaa virkasuhteessa.<sup>10</sup> Valtion virkamieslain käyttäytymisnormia

---

<sup>7</sup> HE 79/1925 vp, s. 2-3.

<sup>8</sup> HE 238/1984 vp, s. 31.

<sup>9</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1994, s. 150.

<sup>10</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 151.

tarkennetaan lakia alemmantasoilla säännöksillä. Ne eivät kuitenkaan voi laajentaa lain tarkoittamaa velvollisuutta.<sup>11</sup>

Ihmis- ja perusoikeusnäkökulma on olennainen myös modernissa virkamiesoikeudessa. Jo perustuslain 10 §:n takaama yksityiselämän suoja ja sen vain lakiperusteella sallitut rajoitukset sekä 18 §:n sääntely siitä, ettei ketään saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstään on tiedostettava myös virkamiehen perusoikeuksina. Asetustasoinen poliisimiehille asetettu vapaa-ajan käyttäytymisvelvollisuus oli tärkeää täsmentää lain tasolle näidenkin näkökohtien valossa.

## **2 Käyttäytymisvaatimukset virkamiesoikeudellisten periaatteiden ja virkamiesetiikan valossa**

Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat alkujaan kehitelty määrittämään niitä oikeudellisia rajoja, joiden sisällä viranomaisten on toimittava käyttäessään harkintavaltaa hallintotoiminnassa<sup>12</sup>. Hallintolain 6 §:ään on tiivistetty hallinnon viisi oikeusperiaatetta: yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteetti-periaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojaperiaate. Ne ovat merkityksellisiä myös virkamiesoikeudellisissa asioissa tehtävien päätösten sisältöä ohjaavina oikeusnormeina<sup>13</sup>. Virkamies on nähtävä virkamiesoikeudellisessa päätöksenteossa hallinnon asiakkaana ja hallintopäätöksen kohteena, ja oikeus hyvään hallintoon on siten elimellisesti myös hänen oikeutensa.

Myös virkamiesoikeuden sisälle on muodostunut omia oikeusperiaatteita, kuten esimerkiksi virkamiesoikeudellinen suojeluperiaate muun muassa virkasuhteen jatkuvuutta turvaavia säännöksiä tulkittaessa sekä virkatoiminnan puolueettomuuden periaate. Myös *nulla poena sine lege* -periaatetta, jonka mukaan rangaistusvaltaa ei ole ilman lainsäädännön tukea, voidaan pitää virkamiesoikeudellisena periaatteena.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Koskinen – Kulla 2009, s. 167.

<sup>12</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 46.

<sup>13</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 45.

<sup>14</sup> Koskinen – Kulla 2009, s. 27.



Oikeudellisten säännösten ja periaatteiden ohella myös moraalinormeilla on merkitystä virkamiehen toiminnassa<sup>15</sup>. Virkamiesmoraali määrittelee, millainen käyttäytyminen on hyväksyttävää. Virkamiesmoraalin rinnalla käytetään samassa merkityksessä usein virkamiesetiikan käsitettä. Virkamiesetiikan periaatteet eivät kuulu varsinaisiin oikeuslähteisiin, mutta ovat saaneet ilmaisunsa useissa oikeusnormeissa ja -periaatteissa.<sup>16</sup> Virkamiesmoraalin vaatimukset liittyvät erityisesti velvollisuuteen käyttäytyä virka-aseman edellyttämällä tavalla<sup>17</sup>.

Virkamiesmoraalin sisältöä on vaikea täsmällisesti määritellä oikeudellisesti, mutta usein sen erityisvaatimukset kytkeytyvät virkamiesaseman edellyttämiin yleisen edun toteuttamisen, tasapuolisuuden ja riippumattomuuden hyveisiin. Virkamiehen ja kansalaisen välisessä suhteessa virkamiesmoraalin kannalta olennaisia ovat hyvän hallinnon vaatimukset, hallinnon palveluperiaate sekä muut hallinto-oikeudelliset periaatteet.<sup>18</sup>

Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa itse virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Toisaalta vastapainona jokaisen virkamiehen tulee valtionvarainministeriön työryhmämuistion mukaan olla tietoinen siitä, mitä häneltä edellytetään. Virkamiesasemaan liittyvien erityispiirteiden tietoisuutta edistetään normien selkeydellä, niistä tiedottamisella sekä käytännön soveltamisohjeilla.<sup>19</sup>

Tietyillä virkamiesryhmillä on omat, ala- ja virkatehtäväkohtaiset eettiset normistonsa. Esimerkiksi poliisitoimintaa ohjaavat muun muassa eurooppalaiset poliisin eettiset ohjeet sekä melko yksityiskohtainen kansallinen palvelussuhde-eettinen ohjeistus. Poliisitoimintaa yhdistävät tietyt keskeiset arvot, jotka ovat johdettavissa yhteiskunnan poliisiin kohdistamista odotuksista<sup>20</sup>. Muun muassa vastuuntuntoisen käyttäytymisen vaatimus on ilmaistu poliisin arvoteeseissa. Poliisin ei katsota voivan työssään tai vapaa-aikanaan käyttäytyä tavalla, jota keskivertokansalainen pitäisi moitittavana<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 152.

<sup>16</sup> Koskinen – Kulla 2009, s. 30.

<sup>17</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 152-153.

<sup>18</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 153-154.

<sup>19</sup> Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2000, s. 51.

<sup>20</sup> Ellonen – Kekomäki – Raivola – Taiha – Välihalo 2000, s. 55.

<sup>21</sup> Ellonen – Kekomäki – Raivola – Taiha – Välihalo 2000, s. 57.

Taloudellisen epävarmuuden ja sosiaalisen epäoikeudenmukaisuuden kokemukset luovat jännitteitä yhteiskunnan moraalille perustalle. Jännitteet heikentävät herkästi yhteiskunnan kykyä ratkaista ongelmia sekä yhteiskuntamoraalia. Virkamiehillä on *Kirsti Rissanen* mukaan erityinen vastuu oikeudenmukaisuuden toteuttamisessa, mikä puolestaan vaatii arvojen sisäistämistä sekä moraalia toimia arvojen edellyttämällä tavalla.<sup>22</sup> Poliisimies lienee – ainakin oikeuslaitoksen virkamiesten ohella – yksi yleisölle näkyvimmistä virkamiehistä oikeudenmukaisuuden toteuttamisen näkökulmasta, mikä on omiaan asettamaan vaatimuksia esimerkiksi eettisen ohjeistuksen laadulle.

### III POLIISIMIEHEN VIRKAMIESOIKEUDELLINEN ERITYISASEMA

Poliisimies on virkamiesoikeudellisesti erityisessä asemassa moneen muuhun virkamieheen verrattuna. Poliisimies käyttää ensinnäkin virkatehtävissään merkittävää julkista valtaa. Yleinen luottamus poliisin toimintakykyyn ja objektiivisuuteen viranomaisena on lisäksi sen perustehtävän – oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamisen – tehokkaan toteuttamisen edellytys. Paljolti korostuneen luottamustarpeen vuoksi poliisimiehelle on asetettu poliisin hallinnosta annetussa laissa käyttäytymisvelvollisuus, joka ulottuu virantoimituksen lisäksi nimenomaisesti yksityiselämään.

#### 1 Oikeusaseman kehitys

Suomen itsenäistyessä julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon ollut henkilöstö eriytyi virka- ja palvelusmiehiin. Erottamattomuus ulottui ainoastaan valtakirjan nimitämiskirjakseen saaneisiin vakinaisiin virkamiehiin.<sup>23</sup> Palvelusmiehet jäivät varsinaisen virkamieskunnan ulkopuolelle eivätkä nauttineet irtisanomissuojaa. Tähän ryhmään kuuluivat muun muassa poliisimiehet.

---

<sup>22</sup> Rissanen 1998, s. 67.

<sup>23</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 23.

Valtion viran tai pysyväisen toimen haltijoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan annettu laki (202/1926) eli nimittämiskirjalaki säädettiin vuonna 1926. Tätä ennen, vuosina 1923 ja 1924, oli annettu lait virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeudesta. Nimittämiskirjalaisissa luotiin vakinaisten virkamiesten ryhmittely, jota noudatettiin aina vuonna 1986 säädetyin valtion virkamieslain voimaan tuloon saakka.<sup>24</sup> Nimittämiskirjana oli valtakirja, avoin kirje tai toimikirja. Valtakirja toimi nimittämiskirjan perustyyppinä. Toimikirja annettiin 1 §:n mukaan poliisin toimiin ja muihin virkoihin ja toimiin ”joiden haltijain tulee, viran tai toimen laadun vuoksi, olla valtion erityisen tarkkailun ja määräämisvallan alaisina”. Virassapysymissuoja riippui nimittämiskirjalain mukaan nimittämiskirjan tyyppistä. Valtakirjavirkamies voitiin panna viralta vain erityisessä kurinpitomenettelyssä 6 §:n edellytysten vallitessa. Toimikirjan saaneet, joita poliisimiehet siis olivat, voitiin 2 §:n mukaan vapauttaa toimestaan, kun harkittiin ”syytä siihen olevan”.

Vuoden 1943 valtion ylimääräisistä toimenhaltijoista ja tilapäisistä toimihenkilöistä annetussa asetuksessa (755/1943) säädettiin pysyvien virkasuhteiden oheen tulevista ylimääräisistä ja tilapäisistä toimenhaltijoista. Irtisanominen oli mahdollista 14 päivän irtisanomisajan puitteissa tai jopa ilman irtisanomisaikaa. Poliisimiehetkin olivat siis virassapysymissuojansa suhteen keskenään eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, olivatko he vakinaisia vai määräaikaisia viranhaltijoita.

Vuoden 1988 (755/1986) valtion virkamieslailla toteutettiin virkamieslainsäädännön kokonaisuudistus. Virkamiesten oikeudellista asemaa yhtenäistettiin ja sellaisista virkamiesten ryhmittelyistä luovuttiin, joille ei nähty enää olevan perusteita. Tavoitteena oli myös lähentää virkamies- ja työlainsäädäntöä sekä kiinnittää huomiota virkamiesten perusoikeuksiin ja oikeusturvaan.<sup>25</sup> Lähtökohtana oli, että virkamies voitiin irtisanoa vain 46 §:n mukaisin syin, joista virkamiehen henkilöstä johtuvia syitä olivat virkamiehen kykenemättömyys suorittaa virkatehtäviään asianmukaisesti ja virkamiehen toimiminen jatkuvasti tai olennaisesti vastoin virkavelvollisuuksiaan tai niiden jatkuva tai olennainen laiminlyönti.

---

<sup>24</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 24.

<sup>25</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 28.

Eräiden virkamiesten osalta irtisanominen voitiin suorittaa 47 §:n mukaisesti edellistä lievemmin: ”kun siihen on syytä”. Poliisimiehet kuuluivat tähän vähäisemmällä perusteilla irtisanottavaan ryhmään erikseen lueteltujen korkeiden virkamiesten sekä esimerkiksi sotilaallisissa tehtävissä palvelevien virkamiesten ohella. Hallituksen esityksen mukaan säännöksen piiriin kuuluvien virkamiesten asema ja valtuudet ovat sellaiset, että ”heidän tulee nauttia erityistä luottamusta tai olla erityisen valvonnan alaisina”<sup>26</sup>.

Nykyinen valtion virkamieslaki toi vuonna 1994 voimaan tullessaan parannuksen poliisimiehen irtisanomissuojaan. Hallituksen esityksen mukaan virkamiesten palvelussuhdeturvan tavoitteena on taata hallinnon riippumattomuus<sup>27</sup>. Eri virkamiesryhmiä ei ole myöskään syytä asettaa siinä määrin toisistaan poikkeavaan asemaan kuin vuoden 1988 virkamieslaissa<sup>28</sup>. Virkamieslain 25 §:n mukaan virkamiestä ei saa irtisanoa hänestä johtuvasta syystä, jollei syy ole erityisen painava. Lain 26 §:ssä on eritelty tietyt korkeassa asemassa olevat virkamiehet, joiden irtisanominen on edelleen mahdollista ”kun siihen on syytä”. Ratkaisevaa poliisimiehen kannalta on kuitenkin, ettei poliisimies enää kuulu tämän pykälän sääntelyn piiriin. Lain esitöiden mukaan irtisanomisperusteen olemassaoloa arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon virkamiesten toisistaan poikkeaviin tehtäviin kohdistuvat erilaiset vaatimukset<sup>29</sup>. Voi siis olla, että sisällöllinen muutos poliisimiehen irtisanomisperusteiden arvioinnissa on vähäisempi kuin lakimuutos sinänsä antaisi ymmärtää.

Poliisimiesten oikeusasemasta säännellään nykyisin virkamieslain lisäksi erityislainsäädännössä, muun muassa poliisilaissa, poliisiasetuksessa ja poliisin hallinnosta annetussa laissa. Poliisisäätelyn yhtenäistyminen alkoi, kun maaseutua ja kaupunkia koskevat erilliset säännökset kodifioitiin vuoden 1925 poliisiasetukseen, joka oli kuitenkin vielä rakenteeltaan politia-ajattelun leimaama. Uusi aikakausi tässä suhteessa alkoi vasta ensimmäisen poliisilain (84/1966) antamisen yhteydessä.<sup>30</sup> Lain esitöiden mukaan perussäännökset poliisin organisaatiosta, toimivallasta ja suhteista kansalaisiin

---

<sup>26</sup> HE 238/1984 vp, s. 45.

<sup>27</sup> HE 291/1993 vp, s. 29.

<sup>28</sup> HE 291/1993 vp, s. 37.

<sup>29</sup> HE 291/1993 vp, s. 37.

<sup>30</sup> Sinisalo 1971, s. 14.

tulisi sisällyttää erityiseen poliisilakiin aiemman asetustasoisin sääntelyn sijasta<sup>31</sup>. Vuoden 1925 poliisiasetus kumottiin vuonna 1969 samannimisellä asetuksella. Aiempi poliisilaki oli vuodelta 1995, ja parhaillaan voimassa oleva, kokonaisuudistuksen läpikäynyt poliisilaki tuli voimaan vuonna 2014.

Edelliseen poliisilakiin (493/1995) tehtiin poliisimiehen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia muutoksia, jotka astuivat voimaan heinäkuussa 2005. Poliisilakiin koottiin tällöin aiemmin pääasiassa poliisiasetuksessa olleita säännöksiä. Hallituksen esityksessä katsottiin, että uuden perustuslain myötä silloinen sääntely poliisimiehen oikeuksista ja velvollisuuksista ei enää ollut oikealla säädöstasolla.<sup>32</sup> Muutos oli olennainen parannus poliisimiehen oikeussuojaodotusten kannalta, kun asetustasoinen sääntely poliisimiehen käyttäytymisvelvollisuudesta nostettiin siis vihdoin vuonna 2005 lain tasolle.

Lähtökohtaisesti virkamiehen oikeuksista ja velvollisuuksista säännellään valtion virkamieslaissa. Hallituksen esityksen mukaan poliisin tehtävät huomioiden valtion virkamieslain säännökset eivät kuitenkaan kaikilta osin olleet riittäviä. Sen vuoksi poliisimiehen käyttäytymisestä, poliisimiehen sivutoimista sekä poliisimiehen kunnosta ja ammattitaidosta ehdotettiin säädettäväksi poliisilaissa täsmällisemmin ja ankarammin, ottaen huomioon poliisimieheltä edellytettävät vaatimukset ja niiden ulottuminen myös vapaa-aikaan.<sup>33</sup>

Vuonna 2014 tuli voimaan laaja poliisilainsäädäntöä koskeva uudistus. Siinä yhteydessä säännös poliisimiehen toimimisvelvollisuudesta siirrettiin poliisin hallinnosta annettuun lakiin. Sen 15.3 c §:n mukaan poliisimies on ilman eri määräystä velvollinen ryhtymään kiireellisiin toimiin koko maassa myös toimialueensa ulkopuolella ja vapaa-aikanaan, jos se on välttämätöntä vakavan rikoksen estämiseksi, tällaista rikosta koskevan tutkinnan aloittamiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi taikka jos se näihin rinnastettavan muun erityisen syyn vuoksi on tarpeen. Poliisimiehen käyttäytymiselle asetetut vaatimukset ovat tiiviisti sidoksissa juuri vapaa-aikaan ulottuvaan toimimisvelvollisuuteen ja siihen perustuviin toimivaltuuksiin.

---

<sup>31</sup> HE 130/1964 vp, s. 1-2.

<sup>32</sup> HE 266/2004 vp, s. 15.

<sup>33</sup> HE 266/2004 vp, s. 15.

Uudistettu, vuonna 2014 voimaan tullut poliisilaki ei enää sisällä säädöstä poliisimiehen käyttäytymisvelvollisuudesta. Asiallista muutosta voimassa olleeseen oikeustilaan ei kuitenkaan tullut, sillä aiemman poliisilain 9 c §:n käyttäytymissäännös siirtyi samansisältöisenä poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:ään<sup>34</sup>. Seuraavassa luvussa tarkastellaan poliisimiehen yksityiselämän käyttäytymisvaatimuksen sisältöä yksityiskohtaisemmin.

## 2 Käyttäytymisvaatimusten ulottuminen yksityiselämään

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:n mukaan poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Nimenomaisesti mainitaan – valtion virkamieslain sisältöä vastaavasti – että käyttäytymisen arvioinnissa annetaan merkitystä myös poliisimiehen asemalle ja tehtäville poliisihallinnossa.

Kuten edellä on tullut ilmi, yksityiselämään ulottuva käyttäytymisvaatimus nostettiin lain tasolle vasta vuoden 2005 poliisilain muutoksessa, ja sittemmin siirrettiin siis poliisin hallinnosta annettuun lakiin. Sitä ennen velvoite ilmaistiin poliisiasetuksen 13.2 §:ssä: *poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei poliisin arvo siitä kärsi*. Ottaen huomioon jo aiemmin mainittu virkamiesoikeudellinen pääsääntö, eli että virantoimituksen ulkopuolella virkamiehelle ei ilman laintasoista sääntelyä voida asettaa muita kansalaisia ankarampia käyttäytymisvaatimuksia, asetustasoinen käyttäytymisvelvollisuus oli ilmeisen epätyydyttävä oikeustila poliisimiehen oikeussuojaodotusten kannalta.

Poliisilain muutoksen yhteydessä vuonna 2005 poliisiasetuksessa käytetty vanhahtava *poliisin arvo* vaihdettiin *poliisin tehtävät* -termiin. Hallituksen esityksen mukaan *poliisin arvo* oli ilmaisuna sisällöltään epäselvä eikä sitä ollut poliisilaissa määritelty. Poliisin tehtävät sen sijaan luetellaan poliisilain 1 §:ssä. Pykäläkohtaisissa perusteluissa koros-

---

<sup>34</sup> HE 224/2010 vp, s. 159.

tettiin nimenomaisesti sitä, että säännöksen asettaman vapaa-aikaan ulottuvan, käyttäytymistä rajoittavan velvoitteen vuoksi se on välttämätöntä nostaa laintasoiseksi. Samalla ehdotettiin käyttäytymisvelvollisuuden sisällöstä säätämistä aiempaa tarkemmin.<sup>35</sup>

Poliisimiehelle säädettiin siis velvollisuus käyttäytyä virassa ja yksityiselämässään siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Hallituksen esityksen ehdottaman alkuperäisen sanamuodon mukaan ”poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei *hän* ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon”<sup>36</sup>. Hallintovaliokunta ehdotti kuitenkin mietinnössään pykälään kielellistä täsmennystä muotoon *hänen käyttäytymisensä*<sup>37</sup>.

Sopimattomana käyttäytymisenä pidettiin hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi poliisimiehen syyllistymistä rangaistavaksi säädettyyn tekoon. Syyllistymistä esimerkiksi tieliikennelain rikkomiseen, ainakin vakavaan sellaiseen, voitaisiin pykäläkohtaisten perustelujen mukaan pitää poliisimiehelle sopimattomana käyttäytymisenä, sillä poliisimies menettäisi näin toimiessaan uskottavuuttaan liikennesääntöjen noudattamisen valvojana. Myös muuta sopimatonta menettelyä voitaisiin arvioida pykälässä tarkoitettuna käyttäytymisenä – esimerkkinä mainitaan ”toistuva juopottelu julkisella paikalla”.<sup>38</sup>

Käyttäytymisen sopimattomuuden arvioinnissa otetaan säännöksen mukaan huomioon ”poliisimiehen asema ja tehtävät poliisihallinnossa”. Lain esitöissä konkretisoidaan tätä punnintaa vain mainitsemalla, että ”esimerkiksi talousrikostutkintaa tekevän päällystön kuuluvan poliisimiehen syyllistymistä veropetokseen voitaisiin arvioida ankarammin kuin miehistöön lukeutuvan, liikennevalvonnassa työskentelevän poliisimiehen tekemää vastaavaa tekoa”.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> HE 266/2004 vp, s. 16.

<sup>36</sup> HE 266/2004 vp, s. 49.

<sup>37</sup> HaVM 10/2005 vp, s. 6.

<sup>38</sup> HE 266/2004 vp, s. 16.

<sup>39</sup> HE 266/2004 vp, s. 16.

Edellä lainatussa hallituksen esityksen esimerkissä on hahmoteltu tilanne, jossa ankaruuden arvioinnissa vertailtavina ovat tapaukset, joista toisessa poliisimies on sekä esimiesasemassa että juuri niissä tehtävissä, joihin käyttäytymisvelvoitteen rikkomisenkin kohdistuu. Toisessa tapauksessa poliisimiehellä taas ei ole korkeampaa asemaa eikä tehtävyyhteyttä rikkomuksen kanssa. On siis melko selvää, että ensin mainitun poliisimiehen rikkomuksen ankarampi arviointi voisi olla perusteltua. Mielekkäämpää olisikin ollut ottaa vain toinen, asema *tai* tehtävät, arvioimisen lähtökohdaksi.

Informatiivisin vertailutilanne olisi siis muodostunut siitä, että vastakkain olisi asetettu samaan rikkomukseen syyllistyneet poliisimiehet, joista toinen toimisi esimiesasemassa aivan toisella tehtäväkentällä kuin mihin rikkomus on kohdistunut ja toinen olisi miehistön jäsen juuri rikkomuksen alaan kuuluvissa tehtävissä. Tämä asetelma olisi voinut tuoda arvokasta tulkinta-apua siihen, miten asema ja tehtävät suhteutuvat toisiinsa arvioinnissa. On tietysti pidettävä mielessä käyttäytymisvelvollisuuden vastaiseen menettelyyn perustuvan seuraamusharkinnan luonne kokonaisarviointina.

Hallituksen esityksestä ei saada vastausta siihen, oliko lakiin nostamisen yhteydessä tarkoitus madaltaa kriteerejä vapaa-ajan käyttäytymisen norminvastaisuuden arvioinnissa verrattuna aiempaan oikeustilaan. Perustuslakivaliokuntakin toteaa lausunnossaan vain, että poliisimiehen yksityiselämään ulottuvalle sääntelylle on hyväksyttävät ja painavat perusteet vapaa-aikaan ulottuvien toimivaltuuksien ja -velvollisuuksien sekä poliisin toiminnan luotettavuuteen kohdistuvien erityisten vaatimusten vuoksi<sup>40</sup>.

Aiemmin käyttäytymisvaatimuksen rikkomisen edellytti siis, että poliisin arvo kärsi, kun taas lakiin nostetun vaatimuksen rikkomiseen riittää se, että käyttäytyminen *on omiaan* vaarantamaan luottamusta. Täsmällisyyden ja poliisivirkamiesten oikeusvarmuuden vuoksi tämä olisi lain esitöissä ansainnut nimenomaisen kannanoton; ero aiempaan sanamuotoon on kuitenkin sääntelyteknisesti selkeä.

Käyttäytymisvelvollisuus on poliisin hallinnosta annetussa laissa nykyisin ilmaistu lakiteknisesti muodossa, joka viestittää luottamuksen abstraktisen vaarantamisen olevan riittävä normin rikkomiseen. *Dan Frände* puhuu abstraktisista vaarantamisrikoksista *on omiaan* -delikteinä, jotka on tulkittava tietyn abstraktiomallin avulla. Tapauksen

---

<sup>40</sup> PeVL 11/2005 vp, s. 6.



konkreettiset ominaispiirteet jätetään huomiotta, ja tehdään tyyppiluokittelu. Sen jälkeen tapaus on pystyttävä sijoittamaan luokkaan tapauksia, joiden voimme kokemuksen perusteella tietää aiheuttaneen tietyn seurauksen.<sup>41</sup>

Tätä taustaa vasten poliisin hallinnosta annettuun lakiin valittu sanamuoto herättää paljon kysymyksiä. Olennaista tulkinnassa on *Fränden* mukaan kokemukseen perustuva tieto tietyn seurauksen aiheutumisesta. Sovellettaessa mallia poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:ään tulisi siis olla tapa mitata luottamuksen vaarantumista poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon, jotta voisi kokemuksen perusteella *tietää* sen aiheutuvan poliisimiehen tietynlaisesta käyttäytymisestä.

Suomessa yleisenä poliisin luottamuksen mittarina voitaneen pitää sisäministeriön julkaisemaa poliisibarometriä, mutta yksittäisen poliisimiehen käyttäytymisen vaikutusten arviointiin tämä mittari ei ole tarkoituksenmukainen. Toisaalta on huomioitava, että poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:ssä kiinnitetään huomio luottamuksen säilyttämiseen poliisille kuuluvien tehtävien hoitoon, ei poliisimiehelle kuuluvien tehtävien hoitoon. Poliisin tehtävät on osoitettu poliisi-instituutiolle ja myös kansalaisten luottamus kohdistuu poliisiin kollektiivina. Poliisimies edustaa työnantajaviranomaisistaan, ja on osaltaan vastuussa luottamuksen ylläpitämisestä. Olisi joka tapauksessa sanalla sanoen haastavaa *näyttää toteen* yksittäisen poliisimiehen yksittäisen teon vaarantavan luottamuksen poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Yhtä mahdotonta on toisaalta ollut aiemman poliisiasetuksen mukaisen poliisin arvon karsimisen todentaminen. On toki huomattava, että *Fränden on omiaan* -delikti abstraktiomalleineen on vain yksi tapa arvioida abstraktisia vaarantamisrikoksia.

Valtiovarainministeriön palvelussuhdetyöryhmä arvioi vuonna 1997 yksityiselämän käyttäytymisvelvollisuuden rikkomista koskevien virkamieslautakunnan tapausten perusteella, että poliisimiehen irtisanomiskynnys on muodostunut varsin alhaiseksi. Esimerkiksi rattijuopumus vapaa-aikana on voinut olla irtisanomisperuste muutoin rikkeettömästä poliisiurasta huolimatta. Poliisimiehen työllistyminen irtisanomisen jäl-

---

<sup>41</sup> Frände 2005, s. 90-91.

keen on myös ollut vaikeaa. Työryhmä ehdotti säädettäväksi viranomaiselle oikeuden erottaa poliisimies määräajaksi virantoimituksesta.<sup>42</sup>

Lähtökohtaisesti seuraamukset poliisimiehen sopimattomasta käyttäytymisestä määräytyvät valtion virkamieslain mukaisesti. Määräaikaisesta erottamisesta säädettiin poliisin hallinnosta annetun lain muutoksella, tosin vasta vuonna 2006. Jäljempänä virkamiesoikeudellisia seuraamuksia koskevassa luvussa on luonnehdittu tarkemmin määräaikaista virantoimituksesta erottamista ja sen sääntelytaustaa.

Poliisimies ei ole ainoa virkamies, jonka toimintaa sääntelee korostettu, yksityiselämään ulottuva käyttäytymisvelvoite. Rajavartijoille ja ammattisotilaille on erityislaeissa asetettu samansisältöinen velvollisuus pidättäytyä käyttäytymisestä, joka on omiaan vaarantamaan luottamusta kyseiselle viranomaiselle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Käyttäytymisvelvollisuus ilmaistaan rajavartijoiden osalta rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 20 §:ssä ja sotilaiden osalta puolustusvoimista annetun lain 42 §:ssä.

Rajavartijoiden ja sotilaiden yksityiselämään ulottuvaa käyttäytymisvelvollisuutta voidaan perustella samoin kuin poliisimiesten. Myös heidän toimivaltansa ulottuu yksityiselämään, ja heidänkin toimintaedellytystensä taustalla korostuvat yhteiskunnallisen uskottavuuden ja luottamuksen vaatimukset. Edellä mainittu määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen mahdollisuus, joka on lähinnä räätälöity näitä erityisiin käyttäytymisvelvoitteisiin yksityiselämässään sidottuja virkamiesryhmiä varten, koskee yhtä lailla rajavartijoita ja ammattisotilaita.

Poliisimiesten, rajavartijoiden ja sotilaiden lisäksi eri yksityisissä, mutta luvanvaraisissa, ammateissa voidaan toimilupasääntelyn puitteissa asettaa rajoituksia soveltuvalla käyttäytymiselle yksityiselämässä<sup>43</sup>. Esimerkiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista an-

---

<sup>42</sup> Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1997, s. 41.

<sup>43</sup> Mainittakoon, että myös Suomen evankelis-luterilaisen kirkon piirissä on asetettu käyttäytymistä koskevia vaatimuksia, joita ei ole rajattu virassa toimimiseen. Kirkkolain (1054/1993) 5 luvun 3 §:ssä säädetään tuomiokapitulin oikeudesta antaa papille, joka käyttäytyy *papille sopimattomalla tavalla* kirjallinen varoitus tai pidättää hänet pappisvirasta vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi. Mikäli papin sopimaton käyttäytyminen, laiminlyönnit pappisvirassa tai käyttäytyminen muutoin osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi olemaan pappina, tuomiokapituli voi määrätä hänet menettämään pappisviransa.

netun lain 48 §:n mukaan vartijaksi ja turvasuojaajaksi sekä järjestyksenvalvojistakaan an-  
netun lain 20 §:n mukaan järjestyksenvalvojiksi hyväksyminen voidaan peruuttaa ko-  
nanaan tai määrääjäksi muun muassa jos henkilö on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu  
sellaisesta rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopimaton tehtäväänsä<sup>44</sup>. Hyväksy-  
misen peruuttamisen sijasta poliisilaitos voi antaa vartijalle, turvasuojaajalle tai järjes-  
tyksenvalvojalle varoituksen, jos hyväksymisen peruuttaminen olisi oloihin nähden  
kohtuutonta.

Vaikka säännös on sanamuodoltaan poliisimiehen yksityiselämän käyttäytymissään-  
nöstä tarkempi ilmaistessaan toimiluvan peruuttamisen ehdoksi lainvoimaisen tuomi-  
on, ei yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain esitöissäkään pystytä konkreetti-  
sesti määrittelemään niitä rikoksia, jotka osoittavat sopimattomuutta alan luvanvarai-  
siin tehtäviin. Hallituksen esityksen mukaan yksittäiseen rikostuomioon liittyvän sään-  
nöksen välityksellä korostetaan sitä, että yksikin rikollinen teko voisi olla peruste hy-  
väksymisen peruuttamiselle. Tällöin tulisi ”luonnollisesti kiinnittää huomiota rikollisen  
teon moitittavuuteen”. Rikollinen teko voisi hallituksen esityksen mukaan vaikuttaa  
myös siihen, onko henkilöä rehellisyytensä, luotettavuutensa sekä henkilökohtaisten  
ominaisuuksien puolesta pidettävä sopivana toimimaan vartioimisliikkeen vastaavana  
hoitajana.<sup>45</sup>

Myös yksityisen turvallisuusalan luvanvaraisissa tehtävissä toimivan käyttäytymisvaa-  
timukset ulottuvat siis edellä kerrotusti vapaa-aikaan. Vaikka seuraamukset poliisimie-  
hen käyttäytymissäännöksen rikkomisesta edellyttävät poliisiin kohdistuvan luotta-  
muksen vaarantumisen mahdollisuutta kun taas vartijaa, turvasuojaajaa ja järjestyk-  
senvalvojaa koskeva säännös rajaa hieman tarkemmin sen käyttöedellytyksiä, on vaa-  
timustenvastaisella käyttäytymisellä molemmissa henkilöryhmissä merkittäviä vaiku-  
tuksia palvelussuhteeseen. Poliisimiestä ja yksityisen turvallisuusalan tehtävissä työ-  
kentelevää koskevien vaatimusten tarkempi keskinäinen vertailu edellyttäisi kuitenkin  
tietoa toimilupien peruutusharkinnasta ja sitä koskevasta ratkaisukäytännöstä.

---

<sup>44</sup> Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun, 1.1.2017 voimaan tulevan uuden lain 91 § on  
muuten samansisältöinen kuin aiempi, mutta säännökseen on lisätty myös järjestyksenvalvo-  
jat. Uudessa laissa säännellään siis samassa yhteydessä vartijoiden, järjestyksenvalvojen ja  
turvasuojaajien hyväksymisen peruuttamisesta.

<sup>45</sup> HE 69/2001 vp, s. 99-101.

### 3 Sivutoimirajoitukset

Poliisimiehen erityinen virkamiesoikeudellinen asema ilmenee myös sivutoimille asetetuissa rajoituksissa, jotka poliisimiehen osalta ovat ankarammat kuin muiden virkamiesten. Perustuslain 18 § turvaa jokaiselle oikeuden lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisoikeudellisen palvelussuhteen erityispiirteiden vuoksi oikeudelle on kuitenkin katsottu voitavan asettaa rajoituksia. Käsillä on perusoikeuspunninta, jossa on huomioitava elinkeinovapauden ja yksityiselämän suojan lisäksi poliisitoiminnan riippumattomuuden, puolueettomuuden ja luotettavuuden arvot, joiden toteuttamiseksi voi suhteellisuusperiaatteen sallimissa rajoissa olla oikeutettua kaventaa yksilön oikeuksia.

Valtion virkamieslain 18.1 §:n mukaan virkamies ei saa ottaa vastaan eikä pitää sivutointoa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei asianomainen viranomaisen hakemuksesta myönnä hänelle siihen lupaa. Sivutoimilupa voidaan antaa myös määräajaksi ja rajoitettuna. Sivutoimilupa voidaan peruuttaa, kun siihen on syytä. Valtiovarainministeriön henkilöstöosaston ohjeen mukaan työaika käytetään pääsääntöisesti vain virkatehtävien hoitamiseen ja sivutoimet, jotka edellyttävät poissaoloa virantoimituksesta, ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Työaikana harjoitettava sivutoimi voi siis tulla kyseeseen vain poikkeuksellisesti. Tällöin voisi olla kyse tehtävästä, joka on hyödyllinen myös työnantajaviranomaisen kannalta esimerkiksi virkamiehen ammattitaitoa omissa virkatehtävissään lisäävin perustein.<sup>46</sup>

Virkamieslain 18.2 §:ssä määritellään, mitä sivutoimiluvan myöntämistä harkittaessa on otettava huomioon. Virkamies ei saa ensinnäkään sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa, tai muutoinkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista taikka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa. Sallittavuutta on arvioitava kyseessä olevan virkamiehen aseman ja tehtävien kannalta. Erityisesti on otettava huomioon, millaisen vaikutelman sivutoimen harjoittaminen ulkopuolisen silmin muo-

---

<sup>46</sup> Valtiovarainministeriön ohje 2010, s. 2.

dostuu. Tämä koskee eritoten ylimpiä virkamiehiä ja virkamiehiä, joihin kohdistuu yksityiselämään ulottuva käyttäytymisvelvollisuus.<sup>47</sup>

Poliisimieheen kohdistuvia erityisiä sivutoimirajoituksia tarkastellaan myöhemmin lähemmin, mutta viitattakoon puolueettomuuden yhteydessä korkeimman hallinto-oikeuden tapaukseen<sup>48</sup>, jossa pidettiin vakuutusedustajana toimimista sellaisena tehtävänä, jossa poliisimies voi tulla esteelliseksi virkatehtäviinsä kuuluvissa asioissa ja jossa hänen puolueettomuutensa saattoi vaarantua. Poliisimies toimi rikostutkijana rikosasioissa, joissa vakuutusyhtiö saattoi olla kuultavan asemassa ja joissa oli kysymys vakuutusyhtiön taloudellisista eduista. Lisäksi vakuutusedustajan tehtävään kuului myös asiakkaiden neuvonta ja opastus, jotka muistuttivat poliisin tehtävää rikosten ennalta estämisessä.

Virkamiehen on 18.3 §:n mukaan tehtävä ilmoitus asianomaiselle viranomaiselle sivutoimesta, joka ei edellytä työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Viranomaisella voi kieltää tällaisen sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen 18.2 §:ssä säädetyillä perusteilla. Sivutoimella tarkoitetaan 18.4 §:n mukaan virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä. Sivutoimia eivät ole virkatehtäviin kuuluvat työt eivätkä luottamustehtävät, joista virkamies ei voi kieltäytyä. Myöskään tavanomainen kokouspalkkio yhdistys- tai muussa toiminnassa ei ole rajoitusten alainen sivutoimi. Valtiovarainministeriön henkilöstöosaston ohjeen mukaan yksittäisiä tilapäisiä tehtäviä arvioidaan tapauskohtaisesti. Epäselvissä tapauksissa on sivutoimiluvan myöntävän viranomaisen harkinnassa, onko kysymyksessä rajoitusten alainen sivutoimi vai ei.<sup>49</sup>

Valtion virkamieslain sivutoimia koskeva yleissäännös jakaa sivutoimet siis kahteen ryhmään. Sivutoimiin, jotka edellyttävät työajan käyttämistä, tarvitaan viranomaisen lupa, ja muiden sivutoimien yhteydessä käytössä on ilmoitusmenettely. Esimerkiksi poliisimiesten kannalta merkittävä on kuitenkin 18.4 §:n säännös, jonka mukaan virkamieslain sivutoimia koskevan yleissäännöksen lisäksi on noudatettava laissa tai asetuksessa eri hallinnonaloilla sivutoimista annettuja erityissäännöksiä.

---

<sup>47</sup> Valtiovarainministeriön ohje 2010, s. 2.

<sup>48</sup> KHO 6.11.2007/2824.

<sup>49</sup> Valtiovarainministeriön ohje 2010, s. 2.

Poliisimiesten osalta sivutoimia koskeva erityissäännös on poliisin hallinnosta annetun lain 15 g §. Sen 1 momentin mukaisesti poliisimies ei saa ottaa vastaan eikä pitää valtion virkamieslain 18.4 §:ssä tarkoitettua sivutointa, ellei siihen hakemuksesta myönnetä lupaa. Hallituksen esityksen pykäläkohtaisten perustelujen mukaan poliisin hallinnosta annetun lain 15.1 g §:ssä rajoitetaan poliisimiehen oikeutta ottaa vastaan sivutoimia, mikä tosiasiallisesti merkitsee laajennusta aiempiin poliisimiehen sivutoimia koskeviin rajoituksiin. Pääsääntönä hallituksen esityksen mukaan olisi, että poliisimies tarvitsisi sivutoimen harjoittamiseen aina luvan, ellei kysymys ole sellaisesta toiminnasta, johon viranomaisen on hänet määrännyt tai josta hän ei voi kieltäytyä.<sup>50</sup> Valtion virkamieslain 18.2 §:n mukaista ilmoitusmenettelyä niiden sivutoimien suhteen, jotka eivät vaadi työajan käyttämistä, ei näin ollen sovelleta poliisimiehiin.

Poliisimies ei saa 15.2 g §:n mukaan lainkaan hoitaa tehtävää, johon liittyvät oikeudet tai velvollisuudet saattavat joutua ristiriitaan poliisin tehtävien kanssa. Hallituksen esityksen perusteluosassa haluttiin rajoitettavaksi myös poliisimiehen oikeus hoitaa sellaista yksittäistä vastikkeetonta tai vastikkeellista tehtävää, josta saattaisi aiheutua ristiriita poliisin tehtäviin liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien kanssa. Lain esitöissä annetaan esimerkiksi tällaisesta tehtävästä toimiminen muutoin kuin virkatehtävissä yleisötilaisuuksien turvallisuuspäällikkönä tai muissa poliisin tehtäviä läheisesti sivuavissa tehtävissä, vaikkei tällöin aina olisikaan kysymys varsinaisesta sivutoimesta. Kyseistä tehtävää suorittavalla poliisimiehellä olisi nimittäin samanaikaisesti poliisimiehen valtuudet ja velvollisuudet, ja kansalaisen vaikeaa tosiasiallisesti tietää, missä roolissa poliisimies toimisi kyseisessä tehtävässä.

Kielletyksi arvioidaan myös poliisimiehen vapaa-aikana poliisin toimialaan liittyvä liiketoiminnan luonteinen jatkuva tai toistuva konsultointi ja kouluttaminen.<sup>51</sup> Hallituksen esityksessä korostetaan, että poliisitoiminnan puolueettomuuden vaatimuksen lisäksi sivutoimiluvan myöntämisen yhteydessä tulee ottaa huomioon myös sivutoimisääntelyn yleinen lähtökohta, jonka mukaan sivutoimi ei saa esimerkiksi rasittavuutensa vuoksi estää tai haitata henkilöä hoitamasta asianmukaisesti virkaansa<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> HE 266/2004 vp, s. 16.

<sup>51</sup> HE 266/2004 vp, s. 16-17.

<sup>52</sup> HE 266/2004 vp, s. 16.

Poliisimiehen toimiminen tietyissä tehtävissä on nykyään lailla kategorisesti kielletty. Sivutoimien sallittavuus yksityisellä turvallisuusalalla poiki aiemmin runsaasti oikeuskäytäntöä, mutta tätä nykyä poliisin henkilöstöön kuuluvalle on säädetty yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa kielto toimia vartijana. Poliisimies ei saa 106 §:n mukaan myöskään osallistua turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan toimintaan, kuulua turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan hallintoelimiin, olla turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan toimitusjohtajana, yhtiömiehenä, vastuunalaisena yhtiömiehenä tai vastaavana hoitajana eikä toimia järjestyksenvalvojana. Kielto toimia järjestyksenvalvojana on mainittu myös järjestyksenvalvojista annetun lain 2.4 a §:ssä.

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 e §:ssä on rajoitettu poliisimiehen oikeutta toimia rikoksesta epäillyn avustajana tai asiamiehenä. Poliisimies saa säännöksen mukaan toimia rikoksesta epäillyn avustajana tai asiamiehenä vain, jos epäilty on hänen suoraan etenevässä tai takenevassa polvessa oleva sukulaisensa, sisaruksensa tai aviopuolisonsa. Edellytyksenä on myös, että epäillyllä läheisellä ei ole oikeutta saada puolustajaa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaan. Lain 2 momentin mukaisesti poliisimiestä on kielletty toimimasta asianomistajan avustajana tai asiamiehenä, jos se voi olla ristiriidassa hänen virkatehtäviensä hoitamisen kanssa.

Käräjäoikeuslain 6.2 §:n mukaan lautamiehenä ei saa olla henkilö, jolla on virka yleisessä tuomioistuimessa tai rangaistuslaitoksessa taikka joka virassaan suorittaa ulosotto- tehtäviä, rikosten esitutkintaa taikka tulli- tai poliisivalvontaa, eikä myöskään syyttäjä, asianajaja taikka muu ammatikseen asianajoa harjoittava henkilö. Hallituksen esityksen pykäläkohtaisten perustelujen mukaan esitutkinta- sekä rangaistusten ja tuomioiden täytäntöönpanotehtävät on haluttu selkeästi erottaa itsenäisestä ja riippumattomasta tuomitsemistoiminnasta. Siksi sellaisten viranomaisten palveluksessa olevat tai tietyissä ammateissa toimivat, joiden mukanaolo tuomitsemistoiminnassa voisi olla omiaan vaarantamaan luottamusta tuomioistuimen puolueettomuutta kohtaan, haluttiin rajata lautamiehenä toimimisen ulkopuolelle.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> HE 252/1992 vp, s. 10.

Virkamieslain 18.2 §:n mukaan sivutoimi ei siis saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuden tehtävän hoidossa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa<sup>54</sup> todettiin, että liikkuvan poliisin osaston päällikkö oli voinut hylätä vanhemman konstaapelin sivutoimilupahakemuksen toimia vapaa-ajallaan kuorma- ja linja-auton kuljettajana. Vanhempi konstaapeli johti itsenäisesti liikkuvan poliisin yksikön liikenteenvalvontaryhmän toimintaa, jonka toiminnan painopisteenä oli raskaan liikenteen valvonta. Lisäksi sivutoimi ja vanhemman konstaapelin virkatehtävät koskivat ainakin osaksi samaa maantieteellistä aluetta, joten toimiminen autonkuljettajana saattoi korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan vaarantaa yleistä luottamusta poliisimiehen tasapuolisuuden virkatehtävien hoidossa. Kyseessä lienee perinteinen esimerkki valvojan ja valvottavan roolien sekoittumisen mahdollisuudesta, jolloin tulee nimenomaan arvioitavaksi, miltä sivutoimen harjoittaminen näyttää ulkopuolisen silmin.

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikkö teki vuonna 2012 tarkastuksen poliisihallinnon henkilöstön sivutoimista ajalta 1.8.2011 – 31.1.2012. Tarkastuskertomuksessa todetaan, että sisäasiainministeriö on vuonna 1999 antanut poliisihallinnon virkamiesten sivutoimia koskevan suosituksen, mutta suosituksen voimassaolosta on ollut erilaisia käsityksiä. Sisäasiainministeriön poliisiosastolla ja sittemmin Poliisihallituksessa oli ollut tarkastusta tehtäessä jo vuosia valmistelussa poliisihallintoa koskeva sivutoimiohje. Valmistelu oli kuitenkin keskeytynyt, eikä ohjetta ollut annettu.<sup>55</sup>

Tarkastuskertomuksen mukaan poliisihallinnossa<sup>56</sup> oli tarkastushetkellä voimassa noin 870 sivutoimilupaa ja noin 190 tehtyä sivutoimi-ilmoitusta. Tilastointi ei monissa poliisiyksiköissä ollut ajantasaista, joten lupien ja ilmoitusten täsmällisiä määriä ei pystytty selvittämään. Poliisimiehen sivutoimet muuttuivat luvanvaraisiksi vuonna 2005, jolloin osa yksiköistä käsitteli aiemmin ilmoituksen varassa olleet sivutoimiasiat lupamenettelyssä. Tarkastushetkellä oli kuitenkin voimassa 77 poliisimiestä koskevaa sivutoimi-ilmoitusta, jotka olisi tullut saattaa lupamenettelyyn piiriin. Vielä tarkastusvuoden 2012

---

<sup>54</sup> KHO 18.3.2008/569.

<sup>55</sup> Poliisiyksiköiden tarkastukset 2012, s. 6.

<sup>56</sup> Huomattakoon, että lukumääriin on yhteenlaskettu sekä poliisimiehiä että muuta henkilöstöä koskevat sivutoimiluvat ja -ilmoitukset.



aikana poliisimiesten sivutoimia oli hyväksytty sivutoimi-ilmoituksella. Tarkastuksessa ei tullut esiin viitteitä siitä, että sivutoimia tehtäisiin ilman lupaa tai ilmoitusta.<sup>57</sup>

Sisäisen tarkastuksen yksikkö listasi esimerkkejä tarkastuksessa esille tulleista sivutoimista, joissa sivutoimilupa on myönnetty, mutta joiden ”sopivuutta Poliisihallituksen tulisi arvioida”. Lupa on myönnetty järjestyspoliisitehtävissä toimiville vanhemmille konstaapeleille muun muassa toimimiseen pelastuslaitoksella palomiehenä tai ensivastehenkilönä, yksityisessä sairaankuljetusyrityksessä sairaankuljettajana, Raha-automatit yhdistyksen pelipöytien valvojana sekä turvallisuusalan koulutus- ja luentointitehtävissä. Tarkastuskertomuksessa huomautetaan lisäksi taksin ja linja- ja kuorma-auton kuljettamiseen sekä siviilioikeudellisten toimeksiantojen vastaanottamiseen myönnettyihin sivutoimilupiin viitaten, että niiden osalta korkein hallinto-oikeus on omaksunut nimenomaisen kielteisen kannan. Tarkastuksessa viitataan myös vuonna 2005 voimaan tulleen poliisilain esitöihin, joiden mukaan poliisin toimialaan liittyvä liiketoiminnan luonteinen jatkuva tai toistuva konsultointi ja kouluttaminen arvioidaan poliisimiehen vapaa-ajalla kielletyksi.<sup>58</sup>

Tarkastuskertomuksessa listattiin myös tapauksia, joissa poliisiyksiköissä on tehty kielteisiä päätöksiä. Muun muassa yritysmuotoisen maanrakennus- ym. toiminnan harjoittamiseen ja toisessa tapauksessa yritysten taloudellisen tilan arviointi- ja tilintarkastustehtävissä toimimiseen sivutoimilupaa ei ole myönnetty. Useampi tehtävä esiintyy molemmilla listoilla, eli niiden kohdalla poliisiyksiköt ovat arvioineet keskenään päinvastaisilla tavoilla tehtävän soveltuvuutta poliisimiehen sivutoimeksi. Esimerkiksi yritysmuotoisista sivutoimista sekä sairaanhoitajana ja baarimestarina toimimisesta on tehty sekä myönteisiä että kielteisiä lupapäätöksiä. Tarkastuskertomuksessa todetaan, että käsitykset edellä mainittujen sivutoimien sopivuudesta poliisimiehelle eivät ole yhdenmukaisia. Tarkastuksessa havaittiin myös yksittäisiä sivutoimilupia tai -ilmoituksia, joissa sivutoimi oli lähes identtinen virkatehtävien kanssa. Kyseisten tapausten osalta poliisiyksiköitä kehoitettiin käsittelemään luvat ja ilmoitukset uudelleen.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Poliisiyksiköiden tarkastukset 2012, s. 6-7.

<sup>58</sup> Poliisiyksiköiden tarkastukset 2012, s. 7-9.

<sup>59</sup> Poliisiyksiköiden tarkastukset 2012, s. 9-10.

Johtopäätöksinään sisäisen tarkastuksen yksikkö toteaa, että sivutoimilupien ja -ilmoitusten kirjaus ei ollut ajantasaista ja että sivutoimiasioiden systemaattiselle seurannalle ja valvonnalle oli selvä tarve. Lisäksi todettiin yhtenäistämisen tarve poliisiyksiköiden näkemyksiin siitä, mitkä tehtävät sopivat poliisimiehen sivutoimeksi. Kuten edellä on kerrottu, samanlaisista tehtävistä oli annettu sekä myönteisiä että kielteisiä päätöksiä eri yksiköissä. Poliisin yksiköt toivoivat ylijohdolta sivutoimiohjetta, jossa otettaisiin kantaa ongelmallisiksi koettuihin sivutoimiin, kuten pelastusalan tehtäviin, turvallisuusalan opetus-, koulutus- ja konsultointitehtäviin, alkoholin anniskelutehtäviin, sairaanhoitotehtäviin sekä yritysmuotoisina harjoitettaviin sivutoimiin. Sisäisen tarkastuksen yksikkö antoi tarkastuskertomuksen päätteeksi 6-kohtaisen toimenpidesuosituslistan, joista ensimmäisenä kohtana on Poliisihallituksen poliisihallintoa koskeva sivutoimiohje.<sup>60</sup>

Poliisihallitus antoikin toukokuussa 2015 ohjeen sivutoimista poliisihallinnossa. Siinä referoidaan laajasti lain säännöksiä ja lainvalmisteluaineistoa sekä yleisesti virkamiehen että erityisesti poliisimiehen sivutoimien osalta. Huomionarvoista kuitenkin on, että tarkastuskertomuksessa välitettyyn poliisiyksiköiden toiveeseen kannanotosta ongelmallisiksi koettuihin sivutoimiin ei ole vastattu. Ohjeessa ei anneta lainvalmisteluaineistossa esitettyjä esimerkkejä laajemmalle ulottuvaa tulkintatukea. Se keskittyy lähinnä selkiyttämään poliisimiesten sivutoimilupien (ja muun poliisihallinnon henkilöstön osalta sivutoimi-ilmoitusten) käsittelyä, dokumentointia ja seurantaan koskevia käytäntöjä, mikä on toki tärkeää ottaen huomioon tarkastusraportissa havaitut puutteet.<sup>61</sup> Yhdenmukaisen sivutoimilupakäytännön aikaansaamiseksi olennaista olisi kuitenkin ollut ilmaista selkeästi Poliisihallituksen kanta poliisimiehelle soveltuviin sivutoimiin esiin tuotujen ristiriitaisten lupapäätösten valossa.

---

<sup>60</sup> Poliisiyksiköiden tarkastukset 2012, s. 10-11.

<sup>61</sup> Poliisihallituksen ohje 2015, s. 3-7.

## 4 Käyttäytymisvaatimukset oikeusvertailevasta näkökulmasta: Ruotsi

*Kehno oikeusvertailu on pahempaa kuin oikeusvertailun puute.*  
-Paul Koschaker

Edellä siteerattua uhmaten tarkastelen tässä luvussa pääpiirteissään sitä, millainen ruotsalaisten poliisimiesten oikeusasema on tutkielmani aiheen näkökulmasta. Oikeusvertailun osuus tutkimuksessa rajoittuu pintapuoliseen tarkasteluun siitä, millaiseksi poliisimiehen oikeusasema käyttäytymisvaatimusten suhteen on Ruotsissa muotoutunut. Aidosta vertailevasta oikeustutkimuksesta on tämän luvun yhteydessä liioiteltua puhua, joten tyydyn hyödyntämään viittauksia vieraaseen oikeuteen lähinnä osana argumentaatiota lainopin ja oikeuslähdeopin metodin sallimilla tavoilla<sup>62</sup>. Vertailuni perusintressi on lähinnä praktinen, jolle riittää tavoitteenasettelussa vähempi kuin vaativammassa oikeusvertailussa. Siinä tyydytään oikeudellisen käytännön tai oikeudellisen kulttuurin tason sijasta vieraan oikeuden lakiteksteihin ja oikeusjärjestelmän pintatasoon.<sup>63</sup>

Poliisitoimi ja sen sääntely on puhtaan julkisoikeudellisena sektorina korostuneen sidoksissa kansalliseen yhteiskuntarakenteeseen sekä oikeusjärjestyksessä ja hallinto-toiminnassa omaksuttuihin arvoihin ja traditioihin. Tutkimuskohteeni poliisimiehen yksityiselämän käyttäytymisvaatimukset on poliisisääntelyn sisälläkin erittäin yksityiskohtainen ja rajattu aihe. Poliisimiehille mahdollisesti asetettujen vapaa-aikaan ulottuvien käyttäytymisvaatimusten vertailu toisistaan merkittävästi poikkeavien oikeuskulttuurien ja -järjestelmien välillä voisi olla sinänsä mielenkiintoista, mutta auttamatta tutkimuksen kysymyksenasetteluun nähden itsetarkoituksellista ja irrallista.

Mielekästä lieneekin tässä yhteydessä suorittaa vertailua vain toiseen Pohjoismaahan, jossa saman oikeusperheen jäsenenä jaetaan samanlainen perusoikeuskäsitys ja samat demokratian ja oikeusturvan arvot. Vertailen siis kahta samankaltaista oikeusympäristöä ja niissä tehtyjä ratkaisuja keskenään. Siitäkin huolimatta on pidettävä mielessä vertailevaan oikeustutkimukseen liittyvät lähtökohtaiset rajoitukset, jotka syntyvät

---

<sup>62</sup> Husa 2013, s. 59.

<sup>63</sup> Husa 2013, s. 80.

*Jaakko Husan* mukaan siitä, ettei kulttuurisia rajoja onnistuta koskaan täydellisesti ylittämään, ja siitä, että jo oikeus ilmiönä on niin ”erikoislaatuinen ja monitasoinen tutkimuskohde”, että sen täydellinen tavoittaminen on mahdottomuus<sup>64</sup>.

Poliisimiehet käyttävät merkittävää julkista valtaa ja ovat oikeutettuja voimakeinojen käyttöön, ja Ruotsissakin vain valtioon virkasuhteessa olevat Ruotsin kansalaiset voivat toimia poliisimiehinä. Samoin kuin Suomessa, poliisimiesten toimivaltuudet ja toimivollisuus ulottuvat virantoimituksen ulkopuolelle. Aiemman, vuoden 1998 poliisiasetuksen<sup>65</sup> 4 luvun 10 §:n mukaan myös vapaalla ollessaan poliisimiehet olivat velvollisia esimiehen käskystä hoitamaan virkaansa, puuttumaan poliisipiirinsä alueella oma-aloitteisesti varmistaakseen yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä oma-aloitteisesti ilmoittautumaan lähimmälle esimiehelleen tiettyjen vakavien tapahtumien, kuten melakan tai muiden vastaavien levottomuuksien, luonnonkatastrofien, laajojen tulipalojen, laajojen liikenneonnettomuuksien tai muiden suurempien onnettomuuksien yhteydessä. Jollei poliisiviranomainen muuta päättänyt, poliisimiehen oli 11 §:n mukaan ilmoitettava työnantajalle loman tai muun vapaan alkaessa, missä aikoo vapaa-ajan oleskella.

Uusi poliisiasetus annettiin vuonna 2014 ja sen<sup>66</sup> 16.1 §:n mukaan myös virantoimituksen ulkopuolella poliisimies on velvollinen esimiehen käskystä keskeyttämään vapaa-aikansa suorittaakseen tiettyjä tehtäviä, oma-aloitteisesti ilmoittautumaan lähimmälle esimiehelleen erityisen vakavien tapahtumien yhteydessä, jotka edellyttävät suurempaa panostusta poliisilta, sekä ryhtymään oma-aloitteisesti tilanteen edellyttämiin välittömiin toimenpiteisiin vaikeampien rikosten yhteydessä tai estääkseen muita yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vakavampia häiriöitä. Vapaa-ajalla oleva poliisimies saa 16.2 §:n nojalla myös muissa kuin 1 momentissa mainituissa tapauksissa ”puuttua” turvatakseen yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai taatakseen yleisölle suojaa ja apua.

Ruotsin voimassa olevaan poliisilakiin<sup>67</sup> ei sisälly mainintaa poliisimiehen käyttäytymisvaatimuksista, vaan siitä säännellään asetuksen tasolla. Aiemman poliisiasetuksen 4

---

<sup>64</sup> Husa 2013, s. 34-35.

<sup>65</sup> Polisförordning (1998:1558).

<sup>66</sup> Polisförordning (2014:1104).

<sup>67</sup> Polislag (1984:387).

luvun 1 §:ssä säänneltiin virassa käyttäytymisen velvollisuuksista hyvin monisanaisesti. Sen mukaan poliisimiesten (tai oikeammin ”poliisissa työskentelevien”) oli virassaan käyttäytyttävä tavalla, joka herättää luottamusta ja kunnioitusta. Heidän oli esiinnyttävä kohteliaasti, hienotunteisesti ja jämäkästi sekä noudatettava itsehillintää ja vältettävä sellaista, jota voidaan pitää epäystävällisyyden tai pikkumaisuuden osoituksena.<sup>68</sup> Säännös sisälsi siis varsin yksityiskohtaisia luonnehdintoja sopivasta ja epäsopivasta käyttäytymisestä.

Käyttäytymisvaatimus ilmaistaan parhaillaan voimassa olevassa poliisiasetuksessa<sup>69</sup> aiempaa suppeammin, mutta edelleen suomalaista vastinettaan konkreettisemmin. Asetuksen 10 §:n mukaan poliisissa ja Suojelupoliisissa työskentelevien on ollessaan tekemisissä yleisön kanssa käyttäytyttävä olosuhteet ja tilanne huomioiden niin kunnioittavasti kuin mahdollista, osoitettava hillintää ja esiinnyttävä tavalla, joka herättää luottamusta<sup>70</sup>. Sekä Suomessa että Ruotsissa käyttäytymisen sääntelyn olennainen tavoite on siis luottamuksen säilyttäminen poliisiin ja sen tehtävien hoitoon. Ruotsalaiset ovat valinneet esittää tavoitteen myönteisesti velvollisuutena luottamuksen herättämiseen, kun suomalaisessa sääntelyssä kielletään käyttäytyminen tavalla, joka olisi omiaan vaarantamaan luottamusta.

Ruotsin poliisiasetuksen 10 §:n käyttäytymisvaatimuksia sovelletaan *poliisissa työskenteleviin* silloin, kun he ovat *tekemisissä yleisön kanssa*. Nimenomaisesti säännöksessä ei mainita virantoimitusta tai yksityiselämää. Poliisimiehet ovat sinänsä poliisissa työskenteleviä vapaa-ajallaankin. Sanamuoto mahdollistaisi velvollisuuden ulottumisen yksityiselämään, jos katsotaan, että poliisimies on yleisön kanssa tekemisissä myös virantoimituksen ulkopuolella. Suomessa nähtiin nimenomainen ja laintasoinen sääntely yksityiselämään ulottuvista velvollisuuksista poliisimiehen oikeusturvan kannalta tarpeelliseksi perusoikeusnäkökohtien valossa, joten on mielenkiintoista, että Ruotsis-

---

<sup>68</sup> Sanamuotojen ollessa tutkimuksen kohteena, seuraavassa mahdollisten käännösepätkätkuukien aiheuttaman vahingon minimoimiseksi myös alkukielinen lainaus (Polisförordning 1998:1558 4:1 §): ”Anställda inom polisen skall i arbetet uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. De skall uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.”

<sup>69</sup> Polisförordning (2014:1104).

<sup>70</sup> ”Anställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisens ska i kontakter med allmänheten med beaktande av omständigheterna och situationen agera så hänsynsfullt som möjligt, visa behärskning och uppträda på ett sätt som inger förtroende.”

sa sääntely on ensinnäkin toteutettu asetuksen muodossa ja toisekseen jätetty säännöksen soveltamisala täsmällisemmin määrittelemättä.

Virkamiehen sivutoimista säännellään Ruotsissa valtion virkamiehistä annetussa yleislaissa<sup>71</sup>. Sen 7 §:n mukaan virkamiehellä ei saa olla toimea tai tehtävää eikä hän saa harjoittaa muuta toimintaa, joka voi horjuttaa luottamusta hänen tai muun virkamiehen puolueettomuuteen virassa tai joka voi vahingoittaa viranomaisen mainetta. Työnantajaviranomaisen on 7 a §:n mukaan asianmukaisella tavalla informoitava virkamiehiä siitä, millaisissa olosuhteissa sivutoimi voi tulla kielletyksi 7 §:n mukaisena. Virkamiehen on 7 b §:n mukaisesti työnantajaviranomaisen pyynnöstä toimitettava sivutoimien arvioimista varten tarvittavat tiedot. Mikäli virkamiehellä on 7 §:ssä kielletty sivutoimi, tai hän aikoo vastaanottaa sellaisen, viranomainen voi 7 c §:n nojalla määrätä virkamiehen luopumaan siitä tai kieltää sellaisen vastaanottamisen. Päätöksen on oltava kirjallinen ja perusteltu.

Vuonna 2002 julkaistussa tutkimuksessa pyydettiin ruotsalaisia poliisimiehiä arvioimaan omasta ja kollegoidensa näkökulmasta suhtautumista annettuihin epäasiallisen käyttäytymisen esimerkkitalanteisiin. Suurin osa kuvatuista hypoteettisista tilanteista liittyi käyttäytymiseen virantoimituksessa, mutta yhdessä esimerkissä pyydettiin arviota tietyn sivutoimen sallittavuudesta. Valtaosa, 65 prosenttia, ruotsalaisista poliisimiehistä katsoi turvallisuusvarusteiden myyntitehtävissä toimimisen olevan poliisimiehelle soveltuva sivutoimi.<sup>72</sup> Edellä esitellyn, sekä Suomen että Ruotsin, sivutoimisääntelyn pohjalta tehtävä vaikuttaa kuitenkin juuri sellaiselta, jonka sopivuus voisi olla kyseenalainen suhteessa luottamukseen poliisin puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen sekä ristiriitaan poliisin tehtävien kanssa.

Suomalaiset ja ruotsalaiset poliisimiehet toimivat samanlaisessa oikeusympäristössä: osana länsimaisen, demokraattisen oikeusvaltion julkishallinnon ydintä valtuutettuna voiman- ja merkittävän julkisen vallan käyttöön. Molemmissa valtioissa yleisön kokeamalla luottamuksella poliisia kohtaan on keskeinen merkitys poliisin tehtävissään onnistumisen mittarina, josta johdetaan poliisimiehen käyttäytymiselle asetetut vaati-

---

<sup>71</sup> Lag om offentlig anställning (1994:260).

<sup>72</sup> Ekenvall 2002, s. 38.

muksetkin. Ruotsissa velvollisuus on kuitenkin säännelty asetuksella, vaikkakin konkreettisemmin kuin Suomessa. Asetuksessa ei oteta aivan selkeää kantaa siihenkään, velvoittaako käyttäytymissäännös myös virantoimituksen ulkopuolella.

Suomen nimenomainen yksityiselämään ulottuva vaatimus on vertailussa siis poliisimiehen oikeusturvan kannalta onnistuneempi. Vaikka Ruotsissa luotettaisiinkin enemmän esimerkiksi poliisimiehen tai virkakuntakollektiivin (virkamies)moraaliseen kyvykkyyteen punnita sopivan käyttäytymisen rajoja itsenäisesti, niin jo yksityiselämän suojan perusoikeuden ja poliisimiesten oikeussuojaodotusten nimissä velvollisuus olisi mielekästä nostaa lain tasolle.

## **IV VIRKAMIESOIKEUDELLISET SEURAAMUKSET**

Ennen kuin edetään tarkastelemaan poliisimiehen yksityiselämän käyttäytymisvaatimuksia oikeuskäytännön valossa, on syytä hieman kuvata, millaisia seurauksia vaatimustenvastaisesta käyttäytymisestä voi virkamiehelle aiheutua. Virkamiesoikeudelliset seuraamukset poliisimiehen vaatimustenvastaisesta käyttäytymisestä määräytyvät lähtökohtaisesti valtion virkamieslain mukaisesti. Poliisin hallinnosta annetussa laissa on kuitenkin säännelty eräästä poliisimiehiä varten räätälöidystä seuraamuksesta, määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta. Esittelen seuraavassa lyhyesti tutkielmani aiheen kannalta olennaisimmat virkamiesoikeudelliset seuraamukset.

### **1 Kirjallinen varoitus**

Valtion virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Se on luonteeltaan hallintopäätöksen muodossa vastaisen varalle virkamiehelle annettava työnjohdollinen ohjaus<sup>73</sup>. Varoitus on lähinnä käytettävissä tilanteissa, jossa virkamiehen toiminta on

---

<sup>73</sup> Kulla 2012, s. 83.

moitittavaa, muttei riittävän vakavaa irtisanomisperusteeksi. Vähäisistä rikkomuksista virkamiehelle voidaan antaa suullinen tai kirjallinen huomautus, joita ei mainita valtion virkamieslaissa, ja jotka ovat luonteeltaan selkeästi työnjohdollisia toimenpiteitä<sup>74</sup>. Asianmukaisena on pidetty, että huomautuksen antamisen yhteydessä virkamiehelle tehdään selväksi, että kyseessä ei ole virkamieslain 24 §:n mukainen varoitus<sup>75</sup>.

Kirjallisen varoituksen antamisen, kuten muidenkin virkamiesoikeudellisten seuraamusten, yhteydessä on otettava huomioon hallinto-oikeudellinen suhteellisuusperiaate. Mikä tahansa vähäinen rikkomus ei voi olla varoituksen lainmukainen peruste, vaikka virkamiehen toiminnassa sinänsä olisikin moitittavaa. Varoituskynnys täyttyy yleensä, mikäli virkamies toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, ja työnantaja pystyy esittämään rikkomuksesta riittävän selvityksen.<sup>76</sup> Varoituspäätöksen perustelmissa on noudatettava hallintolain menettelysäännöksiä. Päätös varoituksen antamisesta on perusteltava hallintolain 45 §:n mukaisesti, ja siitä on käytävä yksilöidysti ilmi varoituksen antamisen perusteena olevat tapahtumat ja millä perusteella laissa säädetyt edellytykset varoitukselle täyttyvät.<sup>77</sup>

Valtion virkamieslain 24 §:n mukainen varoitus ei ole irtisanomisen edellytys, vaan toimenpiteet ovat muodollisesti erillään toisistaan. Yleensä varoituksen perusteena olleita konkreettisia rikkomuksia tai laiminlyöntejä ei voida ottaa osaksi irtisanomisperustetta johtuen varoituksen luonteesta vastaisuuden varalle annettavana toimenpiteenä. Aiemmin annettu varoitus voidaan kuitenkin huomioida arvioitaessa irtisanomiskynnyksen täyttymistä erityisesti, jos se on annettu samasta tai samantyyppisestä rikkomuksesta.<sup>78</sup> Kirjallisen varoituksen katsotaan antavan virkamiehelle mahdollisuuden korjata käyttäytymistään, siksi suhteellisuusperiaate huomioiden olisi suositeltavaa antaa varoitus virheellisestä menettelystä ennen turvautumista virkasuhteen päättämiseen<sup>79</sup>.

---

<sup>74</sup> Koskinen – Kulla 2013, s. 265.

<sup>75</sup> Kuusikko – Koskinen 2012, s. 325.

<sup>76</sup> Koskinen – Kulla 2013, s. 265.

<sup>77</sup> Kuusikko – Koskinen 2012, s. 326-327.

<sup>78</sup> Koskinen – Kulla 2013, s. 266.

<sup>79</sup> Kuusikko – Koskinen 2012, s. 325-326.



Virkamieslain 66 §:n mukaan ennen varoituksen antamista virkamiehelle on varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi hallintolain mukaisesti. Kuultavan on muun muassa saatava nähdäkseen ja lausuttavakseen kirjallisen varoituksen antamisen kannalta merkitykselliset selvitykset, minkä lisäksi virkamiehelle tulee varata riittävästi aikaa valmistautua kuulemistilaisuuteen sekä mahdollisuus lausua myös selvityksistä. Kuulemisella on oltava aito selvittämisen aikomus ja siinä on noudatettava hallintolain 34 §:n ja 36 §:n menettelysäännöksiä. Kuulluksi tuleminen on perustuslain 21 §:n nojalla vahva menettelyllinen oikeus ja varoituksen antamispäätöksiä onkin *Kirsi Kuusikon* ja *Seppo Koskisen* selvityksen perusteella kumottu valtionhallinnossa kuulemisvirheiden vuoksi.<sup>80</sup>

Kuulemisen<sup>81</sup> yhteydessä kuultavalle tulee olla selvää, että se tapahtuu varoitukseen liittyen. Asia on siksikin olennainen, että virkamiesoikeudellisen menettelyn suhde mahdolliseen rinnakkaiseen rikosmenettelyyn tulee ymmärtää arvioida itsekriminointisuojan näkökulmasta. Suojalla tarkoitetaan yleisellä tasolla sitä, että jokaisella on oikeus olla saattamatta itseään syytteen varaan. Rikoksesta syytetty tai epäilty ei myöskään ole velvollinen myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen. Ehtimättä tämän tutkielman puitteissa syvällisemmin paneutua itsekriminointisuojan vaikutuksiin hallintomenettelyssä, viitataan korkeimman oikeuden ratkaisuun<sup>82</sup>, joka merkitsi muutosta ratkaisua edeltäneeseen oikeustilaan. Aiemmin suojan oli tulkittu olevan voimassa vain, kun henkilöä kuultiin epäiltynä tai syytettynä rikosasiassa, mutta korkeimman oikeuden päätöksen myötä itsekriminointisuoja voi tietyin edellytyksin ulottaa vaikutuksensa myös muihin mainitun rikosprosessin kanssa samanaikaisesti vireillä oleviin menettelyihin. Mainittakoon tässä yhteydessä myös, että Vaasan hovioikeus otti kantaa kaksoisrangaistavuuden eli ns. *ne bis in idem* -kiellon soveltuvuuteen virkamiesoikeudellisessa asiassa. Ratkaisun<sup>83</sup> mukaan valtion virkamieslain 24 §:n mu-

---

<sup>80</sup> Kuusikko – Koskinen 2012, s. 326-327.

<sup>81</sup> Muitakin virkamiesoikeudellisia seuraamuksia koskevat samat menettelyvaatimukset, joten tässä yhteydessä kerrottu soveltuu kaikkiin IV-luvussa esiteltyihin seuraamuksiin, ja on lisäksi olennainen kysymys muun muassa hallintokanteluja koskevan kuulemismenettelyn yhteydessä.

<sup>82</sup> KKO 2009:80.

<sup>83</sup> VaaHO 2011:8.

kainen varoitus ei ole sellainen seuraamus, jota koskevat asiat kuuluisivat säännön soveltamisalaan.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies otti kantaa itsekriminointisuojaan ja virkamiesoikeudellisen menettelyn suhteeseen vuonna 2008 todetessaan ratkaisussaan<sup>84</sup>, että itsekriminointisuoja rajoittaa virkamiehen velvollisuuksia myös esimiehiinsä nähden. Vanhemman konstaapelin epäiltiin syyllistyneen pahoinpitelyyn, ja hän oli antanut esimiehelleen tämän vaatiman selvityksen kuulemisessa, jonka luonne oli ainakin osin virkamiesoikeudellinen. Sisäasiainministeriön poliisiosaston mukaan esimies oli pyrkinyt selvittämään, onko asiassa aihetta rikosilmoituksen kirjaamiseen ja mahdollisesti kii-reellisiin kurinpitomenettelyllisiin toimenpiteisiin. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan ongelmaksi muodostuu se, että rikoksesta syylliseksi epäillyllä ei ole totuudessa pysymisvelvollisuutta eikä velvollisuutta edistää rikoksensa selvittämistä, mutta esimiehelle selvityksiä antaessaan poliisimiehellä lähtökohtaisesti on velvollisuus pysyä totuudessa. Tässä tapauksessa poliisimies oli joutunut kuulemisen jälkeen muodollisestikin rikoksesta epäillyn asemaan ja sitä kautta itsekriminointisuojaan piiriin.

Poliisimiehen kuulemistilaisuudessa antamia selvityksiä ei apulaisoikeusasiamiehen saamien tietojen mukaan ollut käytetty häntä vastaan rikosoikeudenkäynnissä, mutta esimies oli kuitenkin luovuttanut poliisimiehen kirjallisen selvityksen syyttäjälle. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan kirjallisen selvityksen hyödyntäminen rikosoikeudenkäynnissä olisi ollut itsekriminointisuojaan kannalta hyvin ongelmallista. Syyttäjän haastehakemuksesta kävi lisäksi ilmi, että esimiestä oli tarkoitus kuulla todistajana muun muassa siitä, mitä poliisimies oli hänelle tapahtumista suullisesti selvittänyt. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan esimiehen kuuleminen rikosoikeudenkäynnissä tästä teemasta olisi perustellusti voitu katsoa itsekriminointisuojaan kielletyksi kiertämiseksi. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti esimiehenä toimineen apulaispoliisipäällikön sekä kihlakunnansyyttäjän huomiota muun muassa esitutkinnan ja virkamiesoikeudellisen menettelyn erillisyyteen.

---

<sup>84</sup> EOA 1954/4/06.

## 2 Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta ei säädetä valtion virkamieslaissa. Se onkin käytössä vain tiettyjen virkamiesryhmien, kuten poliisimiesten, kohdalla. Selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi esittelen sen kuitenkin samassa yhteydessä valtion virkamieslain mukaisten seuraamusten kanssa.

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 i §:n 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 erottamisen ajaksi. Virantoimituksesta erottaminen tulee panna vireille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saatu tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen. Viranomaisen tietoisuuden voidaan katsoa toteutuneen, kun virkamiehen esimiehet ovat saaneet tiedon seikasta tai menettelystä. Esimerkiksi poliisimiehen osalta voidaan edellyttää, että tiedon saa operatiivisen ryhmänjohtajalähiesimiehen sijasta henkilöstöhallinnon päällystöön kuuluva esimies.<sup>85</sup>

Myös määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen soveltamisen yhteydessä on huolehdittava virkamiehen menettelyllisistä oikeuksista, joita edellä on laajemmin eritelty. Poliisimiehelle on poliisin hallinnosta annetun lain 15 i §:n 3 momentin mukaan varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin virantoimituksesta erottamisesta tehdään päätös. Kuulemistilaisuutta varten on varattava riittävä valmistautumisaika, jollaisena voidaan määräaikaisen erottamisen kohdalla pitää kahden viikon aikaa<sup>86</sup>. Jos poliisimies sitä pyytää, on viranomaisen lisäksi varattava päluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle tilaisuus tulla kuulluksi, sikäli kun virantoimituksesta erottamista ei asian laadun vuoksi ole saatettava voimaan välittömästi.

Poliisimiesten lisäksi siis myös rajavartiijoihin ja sotilaisiin kohdistuu yksityiselämäänsä ulottuva käyttäytymisvaatimus, jonka erityispiirteet huomioiden on nähty tarpeelliseksi luoda erityinen seuraamus, joka sijoittuu ankaruudeltaan varoituksen ja irtisanomi-

---

<sup>85</sup> Launiala – Tervonen 2016, s. 420.

<sup>86</sup> Launiala – Tervonen 2016, s. 413.

sen väliin. Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen tuli mahdolliseksi vuonna 2007 myös rajavartijoille ja ammattisotilaille rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 20 a §:n ja puolustusvoimista annetun lain 48 §:n muodossa<sup>87</sup>. Lisäksi hätäkeskustoiminnasta annetussa lain 10 §:n mukaan hätäkeskuslaitoksen palveluksessa olevalle virkamiehelle voidaan määrätä vastaava virantoimituksesta erottaminen vähintään yhden ja enintään kuuden kuukauden ajaksi.

Kuten aiemmin aihetta sivutessa on tullut esiin, uuden seuraamusvaihtoehdon säätämisen tarve nostettiin esille jo vuonna 1997. Valtiovarainministeriön palvelussuhdeturvatyöryhmä ehdotti, että poliisilainsäädännössä voitaisiin säätää viranomaiselle oikeus erottaa poliisimies määräajaksi virantoimituksesta. Muistiossa todettiin, että eräillä virkamiesryhmillä, kuten poliisimiehillä, virkavelvollisuuksiin kuuluva käyttäytymisvelvollisuus ulottuu myös vapaa-aikaan. Tapauksissa, joissa irtisanominen perustui virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymiseen, irtisanomiskynnys oli työryhmän mukaan poliisimiesten osalta muodostunut varsin matalaksi, koska varoituksen antamista ei ole pidetty tarpeeksi ankarana seuraamuksena.<sup>88</sup>

Poliisin hallinnosta annetun lain esitöissä referoidaan palvelussuhdetyöryhmän muistiota, jossa todetaan, että esimerkiksi syyllistyminen rattijuopumukseen vapaa-aikana on voinut olla irtisanomisperuste, vaikka ura muuten on ollut moitteeton. Myös poliisimiehen sijoittuminen uudelleen työmarkkinoille irtisanomisen jälkeen nähtiin vaikeaksi jo vuonna 1997. Työryhmä näki hallituksen esityksen mukaan määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen näihin tilanteisiin soveltuvana seuraamusvaihtoehtona.<sup>89</sup>

Hallituksen esityksen mukaan poliisihallinnon johtamistyöryhmä, joka oli asetettu selvittämään poliisihallinnon virastojen henkilöjohtamiseen liittyviä ongelmatilanteita, ehdotti vuonna 2001 valmistuneessa muistiossaan määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta säätämistä poliisilainsäädännössä. Sen mukaan oli olemassa tarve sanktioon, joka on varoitusta ankarampi, mutta irtisanomista lievempi. Tällöin peruste

---

<sup>87</sup> Muiden mainittujen erityislakien säännöksistä poikkeavasti puolustusvoimista annetun lain 48 §:n mukaan määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on käytettävissä ammattisotilaan kohdalla, joka toimii *olennaisesti tai toistuvasti* vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä.

<sup>88</sup> Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1997, s. 41.

<sup>89</sup> HE 4/2006 vp, s. 5.

määräaikaiselle virantoimituksesta erottamiselle voisi olla muukin kuin henkilökohtaisella perusteella irtisanomisessa edellytettävä erityisen painava syy.<sup>90</sup>

Myös johtamistyöryhmän mukaan määräaikaiselle virantoimituksesta erottamiselle olisi siis virkamiesoikeudellisesti tarvetta, ja se piti tarkoituksenmukaisena säätää asiasta poliisilainsäädännössä. Määräaikaista erottamista ei nähty pelkästään vaihtoehtona irtisanomiselle, vaan sitä lievempänä toimenpiteenä.<sup>91</sup> Hallintovaliokuntakin korosti mietinnössään, ettei tarkoituksena ole saattaa poliisimiehiä nykyistä ankaramman seurausvastuun piiriin<sup>92</sup>. Johtamistyöryhmän mukaan määräaikaista virantoimituksesta erottamista ei tullut kuitenkaan rajata pelkästään tapauksiin, jotka ovat tapahtuneet virkamiehen vapaa-aikana<sup>93</sup>.

Määräaikainen erottaminen sijoittuu siis ankaruudessaan kirjallisen varoituksen ja irtisanomisen väliin. Se on vaihtoehto irtisanomiselle tapauksissa, jossa varoitus ei ole riittävä, mutta irtisanominen olisi virkamiesoikeudellisesti kohtuuton seuraamus. Irtisanomisen kohtuuttomuuden arviointiperusteita ei hallituksen esityksessä juuri tarkastella, mutta viitataan kuitenkin palvelussuhdetyöryhmän muistioon, jossa on huomiotu yksittäisen sopimatonta käyttäytymistä ilmentävän teon suhde aiempaan rikkeetömmään virkauraan. Kiinnostavaa onkin, millaiseksi irtisanomisen kohtuuttomuuden arviointi ja määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen kynnykset muotoutuvat viranomaisen seuraamusharkinnassa.

### 3 Irtisanominen

Irtisanomisella virkasuhde saatetaan päättymään irtisanomisajan kuluttua. Sekä työnantajanviranomaisen että virkamies voivat irtisanoa virkasuhteen. Tuomareihin sovelletaan kuitenkin erityissäännöksiä.<sup>94</sup> Viranomaisen oikeutta virkasuhteen irtisanomiseen on rajoitettu laissa erityisen painava syy -lausekkeen turvin. Valtion virkamieslain 25

---

<sup>90</sup> HE 4/2006 vp, s. 5.

<sup>91</sup> HE 4/2006 vp, s. 5.

<sup>92</sup> HaVM 5/2006 vp, s. 4.

<sup>93</sup> HE 4/2006 vp, s. 5.

<sup>94</sup> Koskinen – Kulla 2013, s. 294.

§:n mukaan viranomaisen ei nimittäin saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Lisäksi laissa eritellään syitä, jollaisia ei ainakaan voida pitää erityisen painavina. Näinä mainitaan virkamiehen sairaus, vika tai vamma, paitsi jos siitä on ollut seurauksena virkamiehen työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen ja virkamiehellä on sen perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Myöskään virkamiehen osallistumista virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun eikä virkamiehen poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä taikka hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan voida pitää erityisen painavina syinä irtisanoa virkasuhde. Irtisanominen on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut viranomaisen tietoon.

Erytyisen painavan syyn kautta voidaan lähtökohtaisesti arvioida mitä tahansa virkamiehen käyttäytymistä tai laiminlyöntiä. Soveltamisala on erittäin laaja. *Seppo Koskinen* mainitsee esimerkeiksi muun muassa virkavelvollisuuksien laiminlyönnin tai niiden vastaisen toiminnan, poissaolot ja myöhästelyt, sairauden, alkoholin käyttämisen, rikokset, kilpailevan toiminnan ja sopimattoman käyttäytymisen. Useimmiten virkasuhteen päättämisperuste liittyy virkamiehen toimintaan tai laiminlyöntiin virassaan.<sup>95</sup> Kuitenkin, kuten on tullut jo todettua, joidenkin virkamiesryhmien kohdalla paheksuttava toiminta myös virantoimituksen ulkopuolella tulee päättämisperusteena arvioitavaksi.

Valtion virkamieslaki ei aseta irtisanomisoikeuden edellytykseksi varoituksen antamista. *Koskinen* arvioi sen olevan luonnollista, sillä suuri osa virkamiehistä on sellaisessa asemassa, jossa heidän voidaan edellyttää itse osaavan arvioida käyttäytymisensä moitittavuus. Irtisanomisperusteen arvioinnissa on huomioitava erilaisiin virkamiesryhmiin kohdistuvat erilaiset vaatimukset<sup>96</sup>. Osa virkamiehistä on sellaista erityistä luottamusta edellyttävässä asemassa, että riittävän olennainen rikkomus estää virassa toimimisen ilman varoitusta. Sellaisessa asemassa olevista virkamiehistä *Koskinen* mainitsee esimerkkinä ainakin johtavassa asemassa olevat poliisimiehet.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Koskinen – Kulla 2013, s. 300 - 301.

<sup>96</sup> Koskinen – Kulla, s. 304.

<sup>97</sup> Koskinen 2006, s. 4.

On huomioitava, että edellä esitellyllä, reilun vuosikymmenen voimassa olleella oikeudella erottaa poliisimies virantoimituksesta määräaikaisesti on voinut olla vaikutuksia poliisimiehen irtisanomisedellytysten arvioimiseen. Sen toteaminen, että poliisimiehen irtisanomiskynnys olisi uuden seuraamuksen myötä noussut, edellyttäisi kuitenkin tukeen empiristä aineistoa.

Edellä muiden seuraamusten yhteydessä esiteltyt hallintolain menettelylliset vaatimukset soveltuvat yhtä lailla irtisanomiseenkin. Myös virkamieslain 66 §:ssä säädetään, että virkasuhteen irtisanominen on tehtävä kirjallisesti ja virkamiehelle on ennen irtisanomista varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Virkamiehelle on annettava todellinen mahdollisuus kantansa esittämiseen kuulemisen yhteydessä; irtisanomisasia ei saa olla tosiasiallisesti päätetty jo ennen kuulemist<sup>98</sup>.

Otan tässä yhteydessä lyhyesti esiin vielä virantoimituksesta pidättämisen, joka on luonteeltaan turvaamistoimenpide. Valtion virkamieslain 40 §:n mukaan virkamies on pidätettävä virantoimituksesta 25, 26 tai 26 a §:n perusteella irtisanottaessa, jos irtisanomista koskeva päätös ei ole saanut lainvoimaa silloin, kun irtisanomisaika on kulunut loppuun. Virkamies voidaan lisäksi pidättää virantoimituksesta välittömästi irtisanomisen jälkeen, jos irtisanomisen perusteena oleva teko tai laiminlyönti osoittaa virkamiehen siinä määrin soveltumattomaksi tehtäväänsä, ettei virantoimitusta voida jatkaa tai jos virantoimituksen jatkuminen irtisanomisajan voi vaarantaa kansalaisen turvallisuuden.

#### **4 Virkasuhteen purkaminen**

Valtion virkamieslain 33 §:n mukaan virkamiehen virkasuhde voidaan heti purkaa, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan. Purkamisoikeus kuitenkin raukeaa 34 §:n mukaisesti viimeistään kahden viikon kuluttua siitä, kun viranomaisen sai tiedon purkamisen aiheesta tai, jos syy on jatkuva, siitä kun saatiin tieto sen lakkaamisesta.

---

<sup>98</sup> Ullakonoja 2004, s. 6.

Jos purkamista on lykätty asian esitutinnan tai muun asian vaatiman selvityksen hankkimisen vuoksi, saadaan purkamisen toimittaa kahden viikon kuluessa siitä, kun esitutkinta lopetettiin tai selvitys on hankittu. Purkamisen on joka tapauksessa toimitettava viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun aihe purkamiseen ilmaantui. Virkasuhteen purkamisen on 66 §:n mukaan tehtävä kirjallisesti. Kuten muidenkin virkamiesoikeudellisten seuraamusten kohdalla, on virkamiehelle ennen virkasuhteen purkamista varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi.

## **V POLIISIMIEHEN YKSITYISELÄMÄN KÄYTTÄYTYMISVAATIMUKSET OIKEUSKÄYTÄNNÖN VALOSSA**

Pyrkimykseni konkretisoida poliisimieheen kohdistuvan abstraktin yksityiselämän käyttäytymisvaatimuksen sisältöä ja rajoja edellyttää tuekseen empiiristä tutkimusta ratkaisukäytännöstä. Yksityiselämään ulottuva käyttäytymisvaatimus johdetaan tarpeesta ylläpitää yhteiskunnallista luottamusta poliisiin ja sille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. On siis syytä tarkastella, minkälainen poliisimiehen toiminta yksityiselämässä on käytännössä arvioitu sellaiseksi, joka on omiaan tätä luottamusta vaarantamaan.

### **1 Virkamieslautakunnan ratkaisukäytäntö**

Virkamieslautakunnan poliisimiehiä koskevista ratkaisuista oli työlästä erottaa ne, joissa seuraamus oli perustunut nimenomaan yksityiselämän käyttäytymisvelvollisuuden rikkomiseen. Osassa tapauksista seuraamusharkinnassa oli otettu huomioon sekä virantoimituksessa että yksityiselämässä ilmennyt sopimatonta käyttäytymistä. Pysin tarkastelemaan vain tapauksia, joiden ratkaisun virkamieslautakunta on perustanut yksityiselämän käyttäytymisvelvoitteen rikkomiseen. Aineistooni kuuluvat myös hätäkeskuspäivystäjinä toimineiden poliisimiesten oikaisuvaatimukset, ratkaisevaa on siis



poliisimiehen koulutus. Muut poliisiorganisaatiossa työskentelevät ammattiryhmät olen näin ollen rajannut tutkimukseni ulkopuolelle.

Osassa tapauksista oli irtisanomisen lisäksi kyse myös virantoimituksesta pidättämisestä. Tämän seuraamuksen oikeusvaikutuksia on pääpiirteissään esitelty edellä, irtisanomista koskevan IV.3-luvun lopussa. En ole erikseen tilastoinut virantoimituksesta pidättämistä koskevia ratkaisuja johtuen seuraamuksen olennaisesta liitynnästä sekä toissijaisuudesta suhteessa irtisanomiseen.

### **1.1. Virkamieslautakunta oikaisuelimenä**

Virkamieslautakunta lakkautettiin 1.4.2013 alkaen. Sen oikeustapausaineisto on kuitenkin suuressa roolissa tutkielmassani, joten alkuun on syytä esitellä sen oikeusperusta ja sitä koskenut sääntely huolellisesti. Erittelen sen jälkeen virkamieslautakunnan lakkauttamisen tarpeesta ja syistä käytyä keskustelua.

Valtion virkamieslain 49 §:n<sup>99</sup> mukaan virkamieslautakunta käsitteli ja ratkaisi virkamieslautakunnalle virkamieslain mukaan kuuluneet asiat. Virkamies sai 53 §:n mukaan hakea oikaisua virkamieslautakunnalta muun muassa päätökseen, jolla viranomainen oli antanut varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai määräaikaaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta. Virkamieslautakunnan päätökseen sai hakea muutosta 54 §:n mukaisesti valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Virkamieslautakunta toimi virkamieslain 49 §:n mukaisesti valtiovarainministeriön yhteydessä. Lautakunnassa oli valtiovarainministeriön kolmeksi vuodeksi kerrallaan määräämät puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä. Jäsenistä kolme oli valtiota työntantajana edustavia virkamiehiä ja kolme virkamiesyhdistysten keskusjärjestöjen ehdottamia henkilöitä. Puheenjohtaja ja kaksi jäsentä olivat henkilöitä, joiden ei voida katsoa edustaneen työntajaja- eikä työntekijäetuja. Puheenjohtajan ja kaikkien jäsenten tuli

---

<sup>99</sup> Virkamieslautakuntaa koskevat säännökset kumottiin lautakunnan lakkauttamisen johdosta lailla 1.3.2013/177, joten tässä yhteydessä viitatu pykälät eivät ole enää voimassa olevaa lainsäädäntöä.

olla ylemmän oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon suorittaneita sekä virkamiesoi-  
keuteen perehtyneitä.

Virkamieslautakunnan jäsen toimi virkamieslain 50 §:n mukaan tuomarin vastuulla. Heihin sovellettiin lisäksi mitä tuomarin esteellisyydestä on säädetty. Euroopan ihmis-  
oikeustuomioistuimen tulkintalinjan mukaan ratkaisuelimen intressipohjaisuuden eikä  
edes intressiedustajien enemmistön ole katsottu olevan puolueettomuuden ja riippu-  
mattomuuden kannalta arveluttavaa silloin, kun edustajat toimivat tuomarin vastuul-  
la<sup>100</sup>.

Virkamieslautakunta lakkautettiin siis 1.4.2013 alkaen. Oikeuspoliittisia perusteluja  
virkamieslautakunnan säilyttämiselle ei hallituksen esityksen mukaan ollut enää löy-  
dettävissä. Tavoitteena oli luoda yhdenmukainen valitustie kaikista virkamiestä koske-  
vista päätöksistä hallinto-oikeuteen. Kiistatta myös taloudellisia säästöjä tavoiteltiin.  
Lain esitöissä virkamieslautakunnan kokoonpanoa arvostellaan huomattavan suureksi  
verrattuna hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoon. Huomioitaessa lautakunnan täy-  
silukuinen kokoonpano ja esittelijän työpanos, asian ratkaisuun lautakunnassa osallis-  
tui pääsääntöisesti 10 oikeustieteellisen tutkinnon suorittanutta henkilöä.<sup>101</sup> Hallinto-  
oikeuksista annetun lain mukaan hallinto-oikeus on puolestaan päätösvaltainen kolmi-  
jäsenisenä ja erikseen säädettyissä tilanteissa myös vähempilukuisessa kokoonpanossa.

Virkamiehiä koskevien asioiden käsittelyä virkamieslautakunnassa pidettiin poikkeuk-  
sellisena järjestelynä siihen nähden, että pääsääntöisesti eri alojen palvelussuhdetur-  
vaa koskevat riidat käsitellään tuomioistuimissa. Valitustien yhdenmukaistamista pi-  
dettiin perusteltuna jo yhdenvertaisuussyistä ottaen huomioon, että kunnallisia viran-  
haltijoita koskevat muutoksenhakuasiat käsiteltiin jo aiemmin hallinto-oikeuksissa.  
Yleisemminkin virkamiesasioiden kehittämistä entistä enemmän hallintolainkäytön  
suuntaan pidettiin merkittävänä virkamiesten oikeusturvan kannalta.<sup>102</sup>

Hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota virkamieslautakunnan asemaan valtiova-  
rainministeriön yhteydessä. Virkamieslautakunnan kaltainen muutoksenhakuelin ei

---

<sup>100</sup> Koskinen – Kulla 2009, s. 364.

<sup>101</sup> HE 61/2011 vp, s. 6.

<sup>102</sup> HE 61/2011 vp, s. 6.

lain esitöiden mukaan kuulunut ministeriön yhteyteen, koska sen tehtävät riippumattonta ratkaisutoimintaa edellyttävinä eivät kuulu ministeriön perustehtäviin. Valtion virkamieslaissa virkamieslautakunta oli säädetty muutoksenhakuelimeksi, mutta vaikka jäsenet ratkaisivat asiat tuomarin vastuulla, niin se ei ollut tuomioistuin eikä sen menettelyssä noudatettu hallintolainkäyttölakia. Lautakunnan käsittelemät asiat olivat kuitenkin luonteeltaan tuomioistuinkäsittelyä edellyttäviä, ja koska yleisenä linjana on ollut erityistuomioistuinten tehtävien siirtäminen käräjäoikeuksille ja hallinto-oikeuksille, niin valtion virkamiehiä koskevat muutoksenhakuasiat nähtiin perustelluiksi siirtää ratkaistaviksi hallinto-oikeuksiin.<sup>103</sup> Virkamieslautakunnan pohjalle järjestetyssä muutoksenhaussa menettelyllinen epäkohta virkamiesten oikeussuojan kannalta oli hallituksen esityksen mukaan muun muassa se, että virkamieslautakunta ei voinut velvoittaa hävinnyttä osapuolta maksamaan vastapuolen kuluja. Myös suullisen käsittelyn järjestämiseen hallinto-oikeuksilla nähtiin virkamieslautakuntaa paremmat edellytykset.<sup>104</sup>

Erityisesti valtion palkansaajajärjestöt kritisoivat voimakkaasti virkamieslautakunnan lakkautusta. Virkamiesten oikeusturvan nähtiin muutoksen myötä merkittävästi heikentyvän, oikeuskäytännön yhtenäisyyden vaarantuvan, käsittelyaikojen pidentyvän ja lautakunnan korkeatasoisen virkamiesoikeudellisen asiantuntemuksen katoavan. Virkamiesten oikeusasemaa koskevan muutoksenhaun siirtämisen eri alueellisesti toimivaltaisten hallinto-oikeuksien ratkaistavaksi katsottiin voivan johtaa siihen, että saman työnantajan palveluksessa olevat virkamiehet ovat hallinto-oikeuksien erilaisesta oikeuskäytännöstä johtuen keskenään eriarvoisessa asemassa.<sup>105</sup>

Virkamieslautakunta lakkautettiin 1.4.2013 voimaan tulleella lailla. Virkamieslautakunnan tuli käsitellä loppuun lain voimaan tullessa lautakunnassa vireillä olevat asiat, minkä jälkeen sen toiminta lakkasi. Virkamiehen oikeudesta hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen on 1.4.2013 alkaen säännelty valtion virkamieslain 53 §:ssä. Toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta säädetään hallintolainkäyttölaissa.

---

<sup>103</sup> HE 61/2011 vp, s. 6.

<sup>104</sup> HE 61/2011 vp, s. 6-7.

<sup>105</sup> Palola 2011. Pardon kirje kansanedustajille virkamieslautakunnan lakkauttamisesta.

## 1.2. Oikaisuvaatimukset tilastoina

Tilastoin kaikki virkamieslautakunnassa käsitellyt oikaisuvaatimukset, joiden taustalla olevan seuraamuksen pääasiallisena perusteena oli poliisimiehen sopimaton käyttäytyminen yksityiselämässä. Ajallisesti tutkimuskohteinani ovat oikaisuvaatimukset lautakunnan perustamisvuodesta 1994 lautakunnan lakkauttamiseen, vuoteen 2013 saakka.

Kuten todettua, osassa tapauksista oli otettu huomioon sekä virantoimituksessa että yksityiselämässä ilmennyttä sopimatonta käyttäytymistä, mutta sisällytin aineistooni poliisimiehen koulutuksen saaneita virkamiehiä koskevista oikaisuvaatimuksista ne, joiden perustana olevassa viranomaisen alkuperäisessä seuraamusharkinnassa keskeisessä asemassa oli poliisimiehen yksityiselämää koskevan käyttäytymisvelvollisuuden rikkominen.

Rajasin aineistoni ulkopuolelle sopimattoman käyttäytymisen, joka oli tapahtunut virantoimituksessa sekä luvattomat poissaolot työstä. Tarkoitukseni on muodostaa kuva virkamieslautakunnan käsiteltäviksi tulleista tapauksista, jotka mahdollisimman puhtaasti ovat perustuneet poliisimiehen vaatimustenvastaiseen käyttäytymiseen yksityiselämässä. Muistutettakoon vielä, että vaikka osassa ratkaisuista oli kysymys irtisanomisen lisäksi virantoimituksesta pidättämisestä, ei näitä ratkaisuja ole tilastoitu erikseen johtuen seuraamuksen luonteesta turvaamistoimenpiteenä sekä sen olennaisesta liitynnästä ja toissijaisuudesta suhteessa irtisanomiseen.

**Taulukko 1. Virkamieslautakunnassa käsitellyt poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä koskevat oikaisuvaatimukset ratkaisuvuoden ja seuraamuksen mukaan<sup>106</sup>**

	Varoitus	Ma. erottaminen	Irtisanominen	Purku	yht.
1994	-		-	-	<b>0</b>
1995	-		4	-	<b>4</b>
1996	-		5	-	<b>5</b>
1997	1		2	-	<b>3</b>
1998	-		5	-	<b>5</b>
1999	1		3	-	<b>4</b>
2000	1		2	-	<b>3</b>
2001	-		1	-	<b>1</b>
2002	-		1	-	<b>1</b>
2003	-		1	-	<b>1</b>
2004	-		3	-	<b>3</b>
2005	2		8	-	<b>10</b>
2006	1	-	1	-	<b>2</b>
2007	-	-	-	-	<b>0</b>
2008	-	1	2	-	<b>3</b>
2009	-	-	3	-	<b>3</b>
2010	3	-	2	-	<b>5</b>
2011	-	-	1	-	<b>1</b>
2012	-	-	1	-	<b>1</b>
2013	-	-	1	-	<b>1</b>
<b>yht.</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>46</b>	<b>0</b>	<b>56</b>

Poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä koskevia oikaisuvaatimuksia oli yhteensä 56. Niistä ehdottomasti suurin osa, noin 80 prosenttia, oli irtisanomista koskevia oikaisuvaatimuksia. Virkamieslautakuntaa vaadittiin kumoamaan varoitus yhdeksässä tapauksessa ja yksi oikaisuvaatimus koski määräaikaista irtisanomista. Aineistosta ei löytynyt yhtään oikaisuvaatimusta, joka olisi koskenut yksityiselämän käyttäytymisvaatimuksen rikkomiseen perustunutta virkasuhteen purkua.

Oikaisuvaatimuksia esiintyi tasaisesti vuosittain nolasta viiteen. Poikkeuksen muodosti vuosi 2005, jolloin oikaisuvaatimuksia ratkaistiin kymmenen. Suhteellisesti poikkeus on

<sup>106</sup> Virkamieslautakunnan poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä koskevat ratkaisut vuosilta 1994 - 2013.

huomattava: pelkästään vuoden 2005 kymmenen oikaisuvaatimusta on enemmän kuin vuosien 2000 - 2004 oikaisuvaatimukset yhteensä. Ratkaisujen aiheina olevien käyttäytymisvelvollisuuden rikkomisten luonteista ei ole kuitenkaan löydettävissä selitystä niiden poikkeuksellisen suurelle määrälle. Vuonna 2005 ratkaistiin kaksi varoitusta koskevaa oikaisuvaatimusta. Toisessa oli kyseessä ylikonstaapelille annettu varoitus useista eri poliisimiehelle sopimattoman käyttäytymisen ilmenemistavoista; hänestä oli muun muassa tehty rikosilmoitus pahoinpitelyn vuoksi<sup>107</sup>. Toisen varoituksen aiheena oli vanhemman konstaapelin työskenteleminen torimyyjänä hoitovapaansa aikana<sup>108</sup>. Irtisanomisia koskevia oikaisuvaatimuksia ratkaistiin vuonna 2005 kahdeksan. Niistä yksi koski törkeää rattijuopumusta, kaksi väkivaltarikoksia, yksi talousrikosta, yksi liikennerikosta ja kolme päihteiden käyttöä ja häiriökäyttäytymistä<sup>109</sup>. Vuoden 2005 ratkaisut koskivat siis varsin erilaisia sopimattoman käyttäytymisen muotoja, eikä yhteistä tekijää tai selitystä suurelle suhteelliselle osuudelle kaikista ratkaisuista ole löydettävissä niiden sisällöstä.

Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen tuli poliisimiesten kohdalla mahdolliseksi poliisin hallinnosta annetun lain muutoksella vuonna 2006. Tätä ennen sitä ei ole voitu määrätä virkamiesoikeudelliseksi seuraamukseksi, eikä se näin ollen ole voinut olla oikaisuvaatimustenkaan taustalla. Tätä on havainnollistettu taulukossa 1. Kuten aiemmin on todettu, poliisimiehen määräaikaisen erottamisen lisäämistä seuraamusvalikoimaan pohdittiin jo vuonna 1997<sup>110</sup>. Oikaisuvaatimusten perusteella ainakaan yksityiselämään kohdistuvien velvollisuuksien rikkomisten yhteydessä sitä ei kuitenkaan näytä otetun laajamittaisesti käyttöön. Vain yhden oikaisuvaatimuksen taustalla on ollut määräaikaisen erottamisen määrääminen. On kaiken aikaa kuitenkin muistettava, että vain osa virkamiesoikeudellisista seuraamuksista on tullut käsiteltäväksi virkamieslautakuntaan. Saattaa olla, että juuri määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on sellainen seuraamus, johon asianosainen herkemmin tyytyy sen irtisanomista lievemmän luonteen vuoksi.

---

<sup>107</sup> VMLTK 36/2005.

<sup>108</sup> VMLTK 52/2005.

<sup>109</sup> VMLTK 15/2005, 61/2005, 46/2005, 33/2005, 21/2005, 54/2005, 43/2005, 42/2005.

<sup>110</sup> Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1997, s. 41.

**Taulukko 2. Virkamieslautakunnassa käsitellyt poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä koskevat oikaisuvaatimukset käyttäytymisen laadun ja seuraamuksen mukaan<sup>111</sup>**

	Varoitus	Ma. erottaminen	Irtisanominen	yht.
Törkeä rattijuopumus	-	-	15	<b>15</b>
Rattijuopumus	-	-	11	<b>11</b>
Väkivaltarikokset	1	1	6	<b>8</b>
Talousrikokset	-	-	5	<b>5</b>
Liikenne rikokset	-	-	1	<b>1</b>
Päihteidenkäyttö, häiriökäyttäytyminen	5	-	8	<b>13</b>
Muut	3	-	-	<b>3</b>
<b>yht.</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>46</b>	<b>56</b>

Kuten taulukosta 1 ilmenee, yksikään poliisimiehen yksityiselämän käyttäytymiseen liittyvä oikaisuvaatimus ei koskenut virkasuhteen purkua, joten sitä seuraamusta ei tähän käyttäytymisen laatua kategorisoivaan tilastoon ollut enää mielekästä sisällyttää.

Oikaisuvaatimukset on jaettu karkeasti kategorioihin sen mukaan, minkälainen käyttäytyminen on oikaisuvaatimuksen pohjana olevan virkamiesoikeudellisen seuraamuksen pääsiallinen peruste. Monissa tapauksissa seuraamuksen harkinnassa ja ankaruudessa oli otettu huomioon useita erilaisia käyttäytymisvelvollisuuden rikkomisia. Selkeimpänä esimerkkinä tästä ovat rattijuopumukset, joihin liittyi lähes poikkeuksetta samanaikaisesti tuomittu liikenneturvallisuuden vaarantaminen. Niitä ei ole kuitenkaan taulukossa 2 laskettu rattijuopumuksen lisäksi liikenne rikoksiin, vaan jokainen oikaisuvaatimus on tilastoitu vain yhteen luokkaan.

Rattijuopumus törkeine tekemuotoineen oli virkamiesoikeudellisten seuraamusten perusteena noin 45 prosentissa kaikista oikaisuvaatimuksista. Jokaisessa oikaisuvaatimuksessa, jossa vapaa-ajan käyttäytymisvelvoitteen rikkominen oli ollut rattijuopumus tai törkeä rattijuopumus, oli kyse irtisanomisesta. Joko rattijuopumukset eivät siis ole johtaneet muunlaisiin seuraamuksiin tai vaihtoehtoisesti muiden seuraamusten johdosta ei ole haettu muutosta virkamieslautakunnalta.

<sup>111</sup> Virkamieslautakunnan poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä koskevat ratkaisut vuosilta 1994 - 2013.

Väkivaltarikosten kategoriaan laskettavia tapauksia oli aineistossa yhteensä kahdeksan, joista irtisanomisia koski kuusi oikaisuvaatimusta. Yksi varoitusta koskeva ja aineiston ainoa määräaikaista irtisanomista koskeva oikaisuvaatimus kuuluivat niin ikään väkivaltarikosten luokkaan. Talousrikoksia koski viisi oikaisuvaatimusta, joissa kaikissa seuraamuksena oli ollut irtisanominen. Puhtaasti liikenne rikoksiksi luettavia oli yksi irtisanomista koskeva oikaisuvaatimus.

”Päihteidenkäyttö ja häiriökäyttäytyminen” sisältää kategoriana yksityiskohdiltaan varsin heterogeenisen joukon tapauksia. Kahdeksan 13 oikaisuvaatimuksesta koski irtisanomista ja viisi varoitusta. Epäinformatiivinen, mutta valitettavasti välttämätön ”muut”-luokka kuvaa kolmea oikaisuvaatimusta, jotka kaikki koskevat varoituksia. Niitä oli mahdoton sijoittaa muihin luokkiin: yksi oikaisuvaatimus koski poliisimiehen paikallislehteen kirjoittamien pakinoiden arviointia<sup>112</sup>, toinen oli jo aiemmin mainittu torimyyjänä hoitovapaalla toimiminen<sup>113</sup> ja kolmannessa oli kyse siitä, että ylitarkastaja oli jouduttu etsintäkuuluttamaan hänen jätettyä menemättä kuulusteluihin, joissa oli epäiltynä yksityishenkilönä<sup>114</sup>.

**Taulukko 3. Virkamieslautakunnassa käsitellyt poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä koskevat oikaisuvaatimukset ratkaisun lopputuloksen ja seuraamuksen mukaan<sup>115</sup>**

	Varoitus	Ma. erottaminen	Irtisanominen	yht.
Hyväksyttiin	4	-	8	<b>12</b>
Hylättiin	5	1	38	<b>44</b>
<b>yht.</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>46</b>	<b>56</b>

Kaikista 56 käsitellystä oikaisuvaatimuksesta virkamieslautakunta hyväksyi 12 ja hylkäsi 44. Irtisanomista koskevista oikaisuvaatimuksista noin 80 prosenttia hylättiin. Määräaikaista virantoimituksesta erottamista koski vain yksi oikaisuvaatimus, joka hylättiin.

<sup>112</sup> VMLTK 57/1999.

<sup>113</sup> VMLTK 52/2005.

<sup>114</sup> VMLTK 35/2010.

<sup>115</sup> Virkamieslautakunnan poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä koskevat ratkaisut vuosilta 1994 - 2013.



Huomionarvoista on, että varoitusta koskevista oikaisuvaatimuksista jopa 45 prosenttia hyväksyttiin. Kaikista oikaisuvaatimuksista kuitenkin vain noin joka viides hyväksyttiin.

Ratkaisevaa lukumäärien sijasta on kuitenkin tapausten laadullinen analyysi – millaista sopimatonta käyttäytymistä on yksityiskohdissaan ollut ja millä perusteilla virkamieslautakunta on päättänyt hyväksymään tai hylkäämään oikaisuvaatimukset. Seuraavassa jaksossa tarkastelenkin lähemmin tyyppillisten tapausten yksityiskohtia ja virkamieslautakunnan tulkintalinjaa.

### **1.3. Tyyppitapausten ja tulkintalinjan arviointi**

Esittelen seuraavassa tyyppitapauksia virkamieslautakunnassa käsitellyistä oikaisuvaatimuksista koskien poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä. Arvioin rattijuopumusten ja törkeiden rattijuopumusten tulkintalinjaa ja vertaan talousrikosten ja väkivaltarikosten yksityiskohtia ja seuraamuksia.

Rattijuopumuksen raja määritellään rikoslain 23 luvun 3 §:ssä. Rangaistavuuden rajana on ajon aikana vähintään 0.5 promillen veren alkoholipitoisuus tai 0.22 milligrammaa alkoholia litrassa uloshengitysilmaa. Rattijuopumukseen perustuvia irtisanomista koskevia oikaisuvaatimuksia oli 11, joista hyväksyttiin neljä. Oikaisuvaatimus hyväksyttiin ja irtisanominen kumottiin esimerkiksi tapauksessa, jossa ylikonstaapeli oli puhaltanut 0.77 promillea ja tuomittu rattijuopumuksesta. Virkamieslautakunta mainitsi perusteissaan, ettei tapahtunutta voitu pitää osoituksena ”laajemmasta ongelmasta”.<sup>116</sup> Toisessa tapauksessa, jossa oikaisuvaatimus hyväksyttiin, vanhempi konstaapeli oli tuomittu rattijuopumuksesta puhallettuaan 0.78 promillea<sup>117</sup>.

Seitsemästä hylkäävän päätöksen saaneesta oikaisuvaatimuksesta yhdessä oli kyse vanhemmasta konstaapelista, joka oli tuomittu tarkkuusalkometrikokeen tuloksen 0.42 mg/l perusteella rattijuopumuksesta<sup>118</sup>. Lukema vastasi laissa tuolloin käytetyn ker-

---

<sup>116</sup> VMLTK 1160/1995.

<sup>117</sup> VMLTK 225/1996.

<sup>118</sup> VMLTK 32/1999. Oikaisuvaatimus hylättiin äänin 5-2.

toimen mukaan 0.84:aa promillea<sup>119</sup>. Virkamieslautakunta perusteli hylkäävää ratkaisuun muun muassa sillä, että vanhempi konstaapeli toimi liikennevalvontatehtävissä. Lautakunta ei ollut yksimielinen, kaksi vähemmistöön jäänyttä jäsentä mainitsivat eriävässä mielipiteessään jälleen ”laajemman ongelman” perustellen, ettei tapauksessa ollut vedottu seikkoihin, jotka antaisivat syytä tulkita kyseessä olevan tätä tapausta laajempaa ongelmaa. Toisessa hylätyssä oikaisuvaatimuksessa ylikonstaapeli oli puhaltanut 1.00 promillea<sup>120</sup>. Karkea irtisanomisperusteen hyväksyttävyyden raja pelkkiä promillemääriä tarkasteltaessa asettuu siis 0.78 ja 0.84 promillen välille. Seuraamusharkinnassa on toki otettava huomioon promillemäärien lisäksi kaikki muut asiaan vaikuttavat tekijät, mutta muutoksenhakijoiden yhdenvertaisuuden ja oikeusvarmuuden vuoksi esimerkiksi perusteluissa käytetyn ”laajemman ongelman” arvioiminen virkamieslautakunnan päätöksenteossa olisi syytä olla avointa, ennustettavaa ja johdonmukaista.

Rikoslain 23 luvun 4 §:n mukaan rattijuopumus on törkeä, jos rikoksentekijän veren alkoholipitoisuus on vähintään 1.2 promillea tai hänellä on vähintään 0.53 milligrammaa alkoholia litrassa uloshengitysilmaa. Kaikki törkeään rattijuopumukseen perustuneet 15 oikaisuvaatimusta koskivat irtisanomisia. Näistä oikaisuvaatimuksista yksi hyväksyttiin. Hyväksytyssä oikaisuvaatimuksessa vanhemman konstaapelin puhalluskokeen tulos oli 0.55 mg/l ja hänet oli tuomittu törkeästä rattijuopumuksesta 80 päiväsakkoon ja tämän vuoksi irtisanottu<sup>121</sup>. 0.55 mg/l on vain hieman yli törkeän rattijuopumuksen rajan, mutta ottaen huomioon rattijuopumusten yhteydessä käsitellyt tapaukset, joissa oikaisuvaatimusta ei ole hyväksytty selkeästi alemmilla promillemäärillä, ratkaisu herättää hieman kysymyksiä. Mainittakoon, että entinen poliisiylijohtaja *Mikko Paatero* on katsonut, että poliisimiehen syyllistymisen törkeään rattijuopumukseen tulisi johtaa irtisanomiseen<sup>122</sup>.

Väkivaltarikosten kategoriaan kuuluvia tapauksia oli oikaisuvaatimuksissa kahdeksan, joista yksi koski varoitusta, yksi määräaikaista irtisanomista ja kuusi irtisanomista. Yksi irtisanomista koskenut oikaisuvaatimus hyväksyttiin, muut hylättiin. Varoitusta koske-

---

<sup>119</sup> Koskimäki 2008, s. 78.

<sup>120</sup> VMLTK 210/1996.

<sup>121</sup> VMLTK 62/2009.

<sup>122</sup> Helsingin Sanomat 5.12.2012.

neessa oikaisuvaatimuksessa oli kyse tapauksesta, jossa vanhempi konstaapeli oli tuomittu hätävarjelun liioitteluna tehdystä pahoinpitelystä<sup>123</sup>. Aineiston ainoa määrääikaista virantoimituksesta erottamista koskeva oikaisuvaatimus liittyi tapaukseen, jossa vanhempi konstaapeli oli tuomittu 60 päiväsakkoon neljästä avopuolisonsa pahoinpitelystä ja erotettu virantoimituksesta kahden kuukauden määrääjäksi<sup>124</sup>. Hylättyjen viiden irtisanomista koskevan oikaisuvaatimuksen joukossa oli muun muassa tapaus, jossa ylikonstaapeli oli syyllistynyt törkeään pahoinpitelyyn ja saanut kahdeksan kuukauden ehdollisen vankeusrangaistuksen<sup>125</sup> sekä vanhemman konstaapelin saama tuomio kahdesta pahoinpitelystä<sup>126</sup>. Ainoa väkivaltarikosten kategorian hyväksytty oikaisuvaatimus koski irtisanomista, ja siinä oli kysymys tapauksesta, jossa oli tuomittu 50 päiväsakkoa pahoinpitelystä ja ampuma-aserikoksesta<sup>127</sup>.

Talousrikosten luokkaan taulukossa 2 kuuluvia oikaisuvaatimuksia oli aineistossa viisi, joista kaikki koskivat irtisanomisia. Yksi oikaisuvaatimus hyväksyttiin. Hyväksytyssä oikaisuvaatimuksessa oli kyse tapauksesta, jossa vanhempi konstaapeli oli irtisanottu syyllistyttyään kolmen korvakoruparin näpistykseen tavaratalosta<sup>128</sup>. Virkamieslautakunta piti tapausta vähäisenä ja otti huomioon sen, että vanhempi konstaapeli toimi poliisisoittokunnassa ja lähinnä toimistotehtävissä. Yhdessä hylätyssä oikaisuvaatimuksessa oli kyse irtisanomiseen johtaneesta tapauksesta, jossa vanhempi konstaapeli oli syyllistynyt näpistykseen ja sakkovilppiin<sup>129</sup>. Hän oli jättänyt maksamatta 99,50 euron arvosta polttimoita autotarvikeliikkeessä ja päiväsakkojen määräämistilanteessa jättänyt kertomatta, ettei ole enää opiskelija. Muissa hylätyissä oikaisuvaatimuksissa taustalla oli ylikonstaapelin tekemä kavallus, josta oli määrätty 80 päiväsakkoa<sup>130</sup>, kirjanpitorikos ja törkeä veropetos, josta ylikonstaapelille määrättiin 11 kuukauden ehdollinen

---

<sup>123</sup> VMLTK 24/2010.

<sup>124</sup> VMLTK 35/2008.

<sup>125</sup> VMLTK 46/2005.

<sup>126</sup> VMLTK 61/2005.

<sup>127</sup> VMLTK 66/2011.

<sup>128</sup> VMLTK 128/2009.

<sup>129</sup> VMLTK 155/2010.

<sup>130</sup> VMLTK 33/2005.

vankeusrangaistus<sup>131</sup> sekä vanhemman konstaapelin yhteensä 120 päiväsakon tuomi-  
oon johtaneet lukuisat talousrikokset<sup>132</sup>.

Arvioitaessa poliisimiehen yksityiselämän käyttäytymisvaatimusten tulkintaa ja seuraamusharkintaa talous- ja väkivaltarikosten valossa voidaan lähteä lain sanamuodosta. Poliisimiehen on käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. On siis esitettävä kysymys, vaarantaako luottamusta enemmän omaisuuden kuin hengen ja terveyden oikeushyvään kohdistunut loukkaus. Verrattaessa esimerkiksi tapausta 155/2010, jossa noin 100 euron näpistys ja sakkovilppi johti irtisanomiseen sekä tapausta 35/2008, jossa neljä pahoinpitelyä johti kahden kuukauden määräaikaiseen irtisanomiseen, voisi omaisuuden suojan katsoa arvioidun oikeushyväksi, jonka loukkaus on vaarantanut luottamusta poliisiin tehtävien hoitoon enemmän kuin hengen ja terveyden suojaan kohdistunut loukkaus. Näpistyksen ja sakkovilpin tapaus ratkaistiin kaksi vuotta pahoinpitelytapauksen jälkeen vuonna 2010 eli määräaikainen irtisanominen olisi senkin kohdalla ollut käytettävissä. On kuitenkin syytä muistaa seuraamusharkinnan ja siitä johtuvan muutoksenhaun luonne kokonaisarviontina, ja jo vertailtavien ratkaisujen vähäisen määrän vuoksi pidättäytyä yksinkertaistavien johtopäätösten tekemisestä.

Viranomaisten yhtenäiset käytännöt ja niiden myötä virkamiesten yhdenvertaisuus virkamiesoikeudellisten seuraamusten soveltamisessa ovat olennainen osa poliisimiesten oikeusturvaa käyttäytymisvaatimusten tulkinnassa. Poliisihallituksella on merkittävä rooli alaistensa poliisiyksiköiden ohjeistamisessa yhdenmukaiseen tulkintakäytäntöön yksityiselämän käyttäytymisvaatimuksia koskevassa seuraamusharkinnassa. Koska virkamiesoikeudellisten seuraamusten osalta haetaan muutosta nykyään alueellisilta hallinto-oikeuksilta virkamieslautakunnan sijaan, on vastuu yhdenmukaisen oikeuskäytännön ylläpitämisestä jakautunut yhä useammalle taholle. Ottamatta kantaa poliisilaitosverkoston radikaalin supistamisen muihin vaikutuksiin, laitosten määrän vähentymisen 90:stä 12:een vuosina 2009 - 2014 voi osaltaan odottaa auttavan epäjohtomukaisten seuraamuspäätösten syntyminen estämisessä jo viranomaisessa.

---

<sup>131</sup> VMLTK 58/2004.

<sup>132</sup> VMLTK 166/1996.

## 2 Hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntö

Lähetin asiakirjapyyntöni jokaiseen Suomen alueelliseen hallinto-oikeuteen, eli Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeuteen. Pyysin kaikki hallinto-oikeuksissa käsitellyt ensi vaiheen valitukset virkamiesoikeudellisista seuraamuksista, joiden perusteena on poliisimiesten vapaa-ajalla tapahtunut käyttäytyminen. Ajallisesti pyyntöni koski virkamieslautakunnan lakkauttamisen jälkeistä aikaa vuoden 2015 loppuun saakka eli 1.4.2013 - 31.12.2015.

Ahvenanmaalla on itsehallintonsa nojalla oma virkamiesoikeudellinen maakuntalainsäädäntönsä, kuten myös paikallispoliisin toimintaa koskeva oma poliisisäätelynsä ja oma alueellinen poliisiviranomainen. Näin ollen myöskään virkamieslautakunta ei ole ollut missään vaiheessa tältä osin toimivaltainen muutoksenhakuelin, vaan ensi asteenä jo ennen lautakunnan lakkauttamista on toiminut Ahvenanmaan hallintotuomioistuimien. Tarkennettakoon siis tässä vaiheessa, että tutkimusaineistoni rajautuu *Manner-Suomen* poliisimiehiin.

Aivan kuten virkamieslautakunnan tapausten kohdalla, ratkaisevaa aineiston rajauksessa on poliisimiehen koulutus. Näin ollen myös hätäkeskuspäivystäjinä toimivat poliisit kuuluvat aineistooni, mutta muut poliisiorganisaatiossa työskentelevät ammattiryhmät rajautuvat tutkimukseni ulkopuolelle.

### 2.1. Hallinto-oikeus virkamiesoikeudellisena muutoksenhakuelimenä

Hallinto-oikeuslain 3 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa. Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta säädetään 12 §:ssä, jonka mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmi-jäsenisenä, jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Valtion virkamieslain muutoksella kumottiin siihen aiemmin sisältynyt yleinen valituskielto. 1.4.2013 voimaan tulleen virkamieslain 53 §:n mukaan päätökseen, jolla muu

viranomainen kuin valtioneuvosto on antanut muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa tai määräaikaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Alueellisesti toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy hallintolainkäyttölain 12 §:n mukaisesti. Sen 1 momentin mukaan valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä on sen viranomaisen toimialue, jonka päätöksestä valitetaan. Mikäli tätä perustetta ei voida käyttää, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Jos tätäkään perustetta voida käyttää, valitus osoitetaan sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty.

Sellaisen viranomaisen päätöksestä, jonka toimialueena on koko maa, valitus tehdään 12.2 §:n nojalla sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy. Liityntä voi perustua esimerkiksi siihen, että tässä tuomiopiirissä sijaitsee sen yhteisön kotipaikka, johon päätös pääosin liittyy. Hallintolainkäyttölain 12 §:n 3 momentin mukaan jos asiassa ei ole toimivaltaista hallinto-oikeutta 1 ja 2 momentin perusteella, valitus tehdään Helsingin hallinto-oikeudelle.

Oikeuspoliittisia perusteluja virkamiesoikeudellisten asioiden ensi asteen muutoksenhaun siirtymiseen hallinto-oikeuksiin on tarkasteltu lähemmin lakkautetun virkamieslautakunnan esittelyn yhteydessä edellä. Tärkeänä siirtoa puoltavana tekijänä pidettiin hallintoprosessioikeudellista viitekehystä, jonka hallintolainkäyttölain menettelyllisine oikeuksineen katsottiin tarjoavan. Arvioin seuraavassa uuden virkamiesoikeudellisen valitustien oikeuskäytäntöä koskien poliisimiehen käyttäytymisvaatimuksia yksityiselämässä.

## 2.2. Tapausten arviointi

Rajausteni mukaisia poliisimiehen yksityiselämään ulottuvan käyttäytymisvaatimuksen rikkomiseen perustuvia ratkaisuja oli annettu kaikissa Suomen hallinto-oikeuksissa kaksi ajanjaksolla 1.4.2013 - 31.12.2015. Molemmat päätökset olivat Itä-Suomen hallinto-oikeuden antamia. Tarkastelen tässä luvussa molempia yksityiskohdissaan.

Näiden kahden tutkimuskohteeseeni kuuluvan tapauksen lisäksi Kuopion hallinto-oikeus<sup>133</sup> oli antanut helmikuussa 2014 ratkaisun tapauksessa<sup>134</sup>, jossa irtisanominen perustui pääosin poliisimiehen luvattomiin poissaoloihin työstä. Poliisilaitoksen mukaan virkatehtävien laiminlyönnit johtuivat alkoholin käytöstä. Rajasin kuitenkin jo virkamieslautakunnan tapausten yhteydessä luvattomat poissaolot tutkimukseni ulkopuolelle tarkoitukseni keskittää huomio tapauksiin, jotka mahdollisimman puhtaasti perustuvat yksityiselämää koskevan käyttäytymisvelvoitteen rikkomiseen.

Edellä sanotusta huolimatta esittelen jäljempänä tässä luvussa tapausta siltä osin, kun siinä on kysymys suullisen käsittelyn järjestämisestä hallinto-oikeudessa. On nimittäin huomioitava, että hallituksen esityksessä valtion virkamieslain muuttamisesta yhtenä keskeisenä epäkohtana nähtiin virkamieslautakunnan hallinto-oikeuksia heikommalla edellytyksellä järjestää suullinen käsittely. Myös suullisen käsittelyn menettelysääntely oli puutteellista virkamieslaissa.<sup>135</sup> Virkamieslautakunta järjesti suullisen käsittelyn vain 11 tapauksessa vuosina 2000-2009<sup>136</sup>. Kiinnostavaa onkin, miten suullisen käsittelyn hyödyntäminen virkamiesoikeudellisissa asioissa kehittyi jatkossa hallintoprosessioikeudellisessa viitekehyksessä.

---

<sup>133</sup> Kuopion ja Kouvolan hallinto-oikeudet yhdistettiin Itä-Suomen hallinto-oikeudeksi, joka aloitti toimintansa 1.4.2014.

<sup>134</sup> Kuopion HaO 14/0047/4.

<sup>135</sup> HE 61/2011, s. 6.

<sup>136</sup> HE 61/2011, s. 5.

### 2.2.1. Poliisimiehen esiintyminen tutkijana tiedotusvälineissä

Ensimmäinen Itä-Suomen hallinto-oikeuden tutkimuskohteeseeni kuuluva ratkaisu<sup>137</sup> on annettu kirjallisen varoituksen antamista koskevassa asiassa. Valittaja on toiminut rikoskomisarion virassa tutkinnanjohtajan tehtävässä. Hän on tehnyt liseniaattityönsä poliisin hallintorakennemuutoksen Pora I- ja Pora II -vaiheista. Valituksenalaisen päätöksen tekemisen aikaan valittaja on tehnyt väitöskirjaa hallintorakennemuutoksen Pora III -vaiheesta.

Valittaja on antanut tiedotusvälineille haastatteluja liittyen tutkimustyöhönsä ja arvioinut muun muassa poliisin hallintorakennemuutoksen tavoitteiden toteutumista. Valittajan mukaan hän on kommentoinut tiedotusvälineiden pyynnöstä poliisin hallintorakennemuutosta hallinnon tutkijana, ja on jokaisen haastattelun yhteydessä maininnut, ettei lausu asiasta poliisimiehenä vaan tutkijana. Toimittajat ovat valittajan mukaan hänen kielloistaan huolimatta maininneet hänen virka-asemansa juttujen yhteydessä.

Kirjallisen varoituksen antaneen poliisilaitoksen mukaan valittaja on esittänyt kaikki kommenttinsa myös virkamiehenä, ja hänen asemansa ja työpaikkansa poliisissa ovat tosiasiallisesti välittyneet yleisölle haastattelujen yhteydessä. Valittajan on täytynyt olla tietoinen tiedotusvälineiden tavasta ilmaista haastateltavan taustat, ja täten valittaja on tosiasiallisesti tiennyt lausuvansa asiasta myös poliisilaitoksen edustajana.

Poliisilaitoksen mukaan kun tiedotusvälineitä seuraava yleisö on todennut päällystöön kuuluvan poliisimiehen kommentoivan hallintorakennemuutosta, se on voinut perustellusti tehdä sen johtopäätöksen, että valittaja on esittänyt mielipiteensä poliisilaitoksen edustajana. Valittajaa on jo ennen kirjallisen varoituksen antamista huomautettu tiedotusvälineissä esiintymisestä ja hän on saanut työnjohdollisen määräyksen tiedottamiseen liittyen. Määräyksessä korostettiin, että valittajan on pitädyttävä kommentoimasta erityisesti meneillään olevaa poliisin hallintorakennemuutosta (Pora III) poliisimiehenä ja poliisihallinnon edustajana.

---

<sup>137</sup> Itä-Suomen HaO 15/0073/4.



Hallinto-oikeus totesi tulleen luotettavasti selvitettyksi, että valittaja on ennen haastattelujen antamista korostanut toimittajille asemaansa hallinnon tutkijana ja pidättäytynyt kommentoimasta hallintorakennemuutostusta poliisin edustajana. Sillä, että toimittajat ovat siitä huolimatta maininneet haastattelujen yhteydessä valittajan virka-aseman, ei ole oikeudellista merkitystä arvioitaessa valittajan menettelyä. Hallinto-oikeus piti selvitettyinä, että valittaja on antanut haastattelut hallinnon tutkijana. Valittaja ei siten ollut rikkonut poliisihallinnon tiedottamismääräyksiä eikä hänelle annettua virkamääräystä, koska ei ollut antanut haastatteluja poliisin edustajana.

Hallinto-oikeus toteaa, että valittajalla on virka-asemastaan riippumaton perustuslaissa ja yliopistolaissa säädetty oikeus tieteelliseen tutkimuksen vapauteen. Myös sananvapautta perustuslain turvaamana oikeutena voidaan rajoittaa vain laissa säädettyllä perusteella. Hallinto-oikeuden mukaan virkamiehen sananvapautta tulee arvioida suhteessa valtion virkamieslaissa säädettyihin yleisiin virkavelvollisuuksiin. Hallinto-oikeus ei erikseen ilmoita huomioivansa poliisimiestä koskevia erityisiä käyttäytymisvaatimuksia. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan valittajan tarkoitus ei ole ollut aiheuttaa haittaa saati vahingoittaa työnantajaansa, eikä ole tullut ilmi, että hän olisi lausunnoillaan aiheuttanut mitään konkreettista haittaa työnantajalleen tai poliisihallinnolle taikka kansalaisten yleiselle turvallisuudentunteelle.

Hallinto-oikeuden mukaan valittaja on haastatteluja antaessaan ollut tietoinen, että hänen virka-asemansa poliisina voi tulla esille. Kuitenkin, mikäli valittaja olisi pelkästään tästä johtuen joutunut pidättäytymään antamasta haastattelua tutkimusaiheestaan, tilanne olisi hallinto-oikeuden käsityksen mukaan johtanut perustuslaissa suojatun tutkimuksen vapauden ja sananvapauden rajoittamiseen. Hallinto-oikeus piti valittajan menettelyä kokonaisuutena arvioiden asianmukaisena, eikä katsonut valittajan laiminlyöneen työnantajan työnjohtomääräyksiä. Valituksenalainen päätös kumottiin.

Yksityiselämän käyttäytymisvaatimuksen tulkinnan kannalta mielenkiintoista on hallinto-oikeuden pohdinta siitä, miten hallintorakennemuutoksen julkista kommentointia arvioidaan virka-asemasta johdettujen menettelyvaatimusten näkökulmasta valittajan ollessa tietoinen, että hänen virka-asemansa voi tulla juttujen yhteydessä esille. Hallinto-oikeus ei mainitse asiaan liittyvänä oikeusohjeena poliisimiehen yksityiselämän

käyttäytymisvaatimuksen asettavaa poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:ää (tai sitä edeltänyttä poliisilain 9 c §:ää), vaikka ne erityislain säännöksinä rajaavat poliisimiehen käyttäytymistä tarkemmin kuin päätöksessä viitattu virkamieslain 14 §. Hallinto-oikeus kuitenkin tarkastelee päätöksen oikeudellisessa arvioinnissa mahdollista haitan aiheutumista ”kansalaisten yleiselle turvallisuudentunteelle”.

Päätöksen perusteluissa olisi ollut mahdollista huomioida selkeämmin poliisimiehen käyttäytymisvaatimusten erityissäätely. Nähdäkseni kyse on nimittäin asiallisesti edellä mainitun pykälän soveltumisharkinnasta. Todettuaan, ettei valittaja ole esiintynyt poliisin edustajana, hallinto-oikeus siirtyi arvioimaan, onko poliisimiehen käyttäytyminen yksityiselämässään – siis tässä tapauksessa tutkijan ominaisuudessa – ollut omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.

### **2.2.2. Määräaikaisen erottamisen kohtuullisuusharkinta**

Toinenkin aineistooni lukeutuva tapaus on siis Itä-Suomen hallinto-oikeuden antama ratkaisu<sup>138</sup>, ja se koskee irtisanomista. Vanhempi konstaapeli oli syyllistynyt törkeään rattijuopumukseen ja liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, ja tuomittu rikoksista 40 päivän ehdolliseen vankeusrangaistukseen, 30 päiväsakkoon sekä määrätty ajokieltoon. Valittaja vaati päätöksen kumoamista ja irtisanomisen muuttamista kohtuullisuussyistä määräaikaiseksi virantoimituksesta erottamiseksi. Valittaja oli poliisilaitoksen lausunnon mukaan kuljettanut henkilöautoa yleisillä teillä nautittuaan ennen ajoa alkoholia niin, että hänellä on ollut ajon jälkeen alkoholia uloshengitysilmassa 0.87 mg/l. Valittaja oli menettänyt risteyksessä ajoneuvon hallinnan, ja auto oli suistunut ojaan.

Valittaja ei kiistänyt tekonsa moitittavuutta, mutta katsoi, että irtisanominen oli hänen osaltaan kohtuuton seuraamus ja että määräaikainen erottaminen olisi ollut olosuhteet huomioon ottaen riittävä. Valittaja esitti lukuisia perusteluita irtisanomisen kohtuuttomuudelle. Hänen mukaansa päätös oli kohtuuton ensinnäkin sen vuoksi, että kyseessä oli yksittäistapaus ja teko oli tehty virantoimituksen ulkopuolella. Kyse oli

---

<sup>138</sup> Itä-Suomen HaO, 15/0136/4.

ollut vastaajan mukaan aamuyön tunteina tapahtuneesta rattijuopumusrikoksesta pienen kunnan harva-asutusalueella, jossa ei yleensä juuri liiku ihmisiä. Valittajalla on noin 12 vuoden mittainen moitteeton virkaura takanaan. Valittaja perusteli kohtuuttomuutta myös sillä, että hän on ottanut lainaa ja hankkinut perheensä kanssa talon. Irtisanominen merkitsisi todennäköisesti talon pakkomyyntiä, josta aiheutuisi vastaajan mukaan huomattavia taloudellisia tappioita. Hän vetosi myös siihen, että uudelleen työllistyminen olisi vaikeaa. Valittaja pyysi, että kohtuullisuus tulisi arvioitavaksi hallinto-oikeudessa, sillä hänen mukaansa poliisilaitoksen päätös on muodollisestikin virheellinen sen vuoksi, että päätöksenteossa oli ohitettu kohtuusperusteet vastaajan niihin vetoamisesta huolimatta.

Valittajan mukaan virkamieslautakunnan soveltamiskäytäntö vastaavissa tilanteissa on ollut ”melko tiukkaa”, ja hän katsoo hallituksen esitykseen 4/2006 viitaten, että hallinto-oikeuksiin siirtyneen muutoksenhaun tulisi johtaa irtisanomista ja määräaikaista erottamista koskevien säännösten soveltamiseen ”jonkin verran eri tavalla kuin virkamieslautakunta on tehnyt”. Valittajan mukaan törkeän rattijuopumuksenkin osalta tulisi harkita määräaikaista erottamista suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Poliisilaitoksen lausunnon mukaan se, että irtisanomisen perusteena olevassa tapah- tumassa on välttytty vakavalta liikenneonnettomuudelta, on johtunut ainoastaan satumanvaraisista seikoista. Poliisilaitos korostaa, että poliisin tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta on merkittävää, että kansalaiset kokevat poliisin rehellisenä ja luottamusta herättävänä. Poliisimiehen syyllistymistä törkeään rattijuopumukseen ja liikenteen vaarantamiseen ei voida pitää hyväksyttävänä poliisimiehen käyttäytymisenä, ja valittajan teko on ollut omiaan heikentämään poliisin arvovaltaa yleisön keskuudessa. Poliisilaitos toteaa lisälausunnossaan myös, että määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen tai kirjallisen varoituksen antamisen mahdollisuus on huomioitu valittajan tapauksen päätösharkinnassa.

Hallinto-oikeuden tuli valituksen johdosta arvioida, onko valittaja voitu irtisanoa edellä mainituista syistä vai onko seuraamus ollut valittajan osalta kohtuuton, ja onko siten rikottu hallintolain 6 §:stä ilmenevää suhteellisuusperiaatetta. Punnittavaksi tuli siis, oliko irtisanomiselle ollut erityisen painava syy, vai olisiko määräaikainen erottaminen

ollut riittävä seuraamus. Riidatonta oli, että valittaja on syyllistynyt liikenne rikokseen ja tuomittu niistä rangaistukseen.

Hallinto-oikeus mainitsee poliisin hallinnosta annetun lain 15 i §:n, jossa säännellään poliisimiehen määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta, ja viittaa laajasti sitä koskevaan hallituksen esitykseen 4/2006<sup>139</sup>. Hallinto-oikeus toteaa, että valtion virkamieslain 25 §:n mukaista irtisanomiseen vaadittavaa erityisen painavaa syytä arvioidaan kokonaisharkinnalla. Harkinnassa tulee punnita ”useita seikkoja, jotka koskevat erityisesti kyseistä tekoa ja muun ohella sen astetta, määrää, vahingollisuutta ja toistuvuutta”. Edelleen hallinto-oikeus toteaa, että kysymys on tapauskohtaisesta harkinnasta. Hallinto-oikeus ei ota kantaa aiempaan virkamieslautakunnassa muodostuneeseen linjaan, vaan arvioi tilannetta kokonaisharkinnalla huomioiden sen kaikki erityispiirteet.

Hallinto-oikeuden mukaan valittaja on esittänyt ”varteenotettavia seikkoja” sen puolesta, että tilanteeseen tulisi soveltaa irtisanomista lievempää seuraamusta. Hallinto-oikeuden seulan varteenotettavuuden suhteen läpäisee kuitenkin vain kaksi valittajan monista perusteluista: teon ainutkertaisuus sekä valittajan aiempi nuhteeton 12 vuoden virkaura. Tämä onkin johdonmukaista ottaen huomioon lain esityöt<sup>140</sup>, joissa mainitaan juuri ”muuten moitteeton ura” yhtenä mahdollisena perusteena määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen seuraamusvalinnalle. Sen sijaan valittajan esittämille hänen henkilökohtaiseen elämäänsä ja talouteensa liittyville kohtuusnäkökohdille ei hallinto-oikeuden arvion mukaan voida antaa ”hyvin vahvaa painoarvoa, sillä irtisanomisella on lähes aina merkittäviä ja laajakantoisia seuraamuksia irtisanottavan henkilön yksityiselämään ja talouteen”.

Poliisilaitos on puolestaan työnantajana hallinto-oikeuden mukaan esittänyt varteenotettavia seikkoja sen puolesta, että erityisen painava syy valittajan irtisanomiseksi on ollut olemassa: se, että kyse on ollut rikoksen törkeästä tekemuodosta, ja että teko on yleisellä tasolla ollut omiaan aiheuttamaan vaaraa. Asiassa tulee hallinto-oikeuden mukaan lisäksi erityisesti arvioitavaksi se, että poliisimiehen tehtävässä olevan henkilön tulee vapaa-aikanaanakin käyttäytyä asemansa edellyttämällä tavalla.

---

<sup>139</sup> Kts. lain esitöistä laajemmin määräaikaista virantoimituksesta erottamista käsittelevästä luvusta IV.2.

<sup>140</sup> HE 6/2004 vp, s. 6.

Punnittuaan erityisen painavan syyn olemassaolon puolesta ja vastaan puhuvia seikkoja hallinto-oikeus päätyy toteamaan, että erityisen painava syy valittajan irtisanomiseksi on ollut olemassa ja hylkää valituksen. Syyllistyessään törkeään rattijuopumukseen valittaja on rikkonut virkavelvollisuuksiaan poliisimiehenä. Rattijuopumus mahdollistaa hallinto-oikeuden arvion mukaan aina vakavan vaaran aiheutumisen. Teko on myös ollut omiaan heikentämään poliisin nauttimaa luottamusta ja arvovaltaa kansalaisten keskuudessa. Päätöstä ei ole hallinto-oikeuden mukaan pidettävä kohtuuttomana tai suhteellisuusperiaatteen vastaisena valittajan esittämien seikkojen vuoksi. Hallinto-oikeus myös huomauttaa, ettei arvio ole ristiriidassa vakiintuneen virkamiesoikeudellisen oikeuskäytännön kanssa. Poliisilaitos on voinut harkintansa mukaan päätyä irtisanomiseen määräaikaisen erottamisen sijasta.

Tapauksen mielenkiintoisin anti tämän tutkimuksen ja poliisimiehen yksityiselämän käyttäytymisvaatimuksen rikkomisesta aiheutuneen virkamiesoikeudellisen seuraamuksen näkökulmasta on valittajan vaatimus määräaikaisen irtisanomisen soveltamisesta ja irtisanomisen kohtuuttomuuden arviointi. Edellisestä esittelystä ratkaisusta poiketen, tässä tapauksessa hallinto-oikeus myös nimenomaisesti mainitsi poliisimiehiin kohdistuvan ankaramman, vapaa-aikaan ulottuvan käyttäytymisvelvollisuuden.

Kovin laajasti hallinto-oikeus ei harkintaa irtisanomisen ja määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen välillä päätöksessään avaa – ehkä siitä yksinkertaisesta syystä, että ei pidä määräaikaista erottamista tässä tapauksessa riittävänä seuraamuksena. Hallinto-oikeus huomioi kuitenkin valittajan esittämistä irtisanomista lievempää seuraamusta puoltavista perusteista teon ainutkertaisuuden sekä valittajan aiemman uran nuhteettomuuden. Henkilökohtaisille ja taloudellisille näkökohdille hallinto-oikeus ei anna painoarvoa, ja tämä rajaakin seuraamusten kohtuullisuusharkinnan selkeästi tekijöihin, jotka liittyvät vain aiempaan virkauraan ja sen rikkeettömyyteen.

Kuten edellä virkamieslautakunnan tapauksia erittelevästä luvusta V.1.3. käy ilmi, kaikki virkamieslautakunnassa käsitellyt törkeään rattijuopumukseen perustuneet oikaisuvaatimukset koskivat irtisanomista, ja vain yksi niistä hyväksyttiin. Törkeää rattijuopumusta on siis pidetty lähes poikkeuksetta irtisanomiskynnyksen ylittävänä erityi-

sen painavana syynä. Kuten hallinto-oikeus toteaa, annettu ratkaisu on siis johdonmukainen virkamieslautakunnan aiemman oikeuskäytännön valossa.

Nähtäväksi jää, millaiseksi määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen ja irtisanomisen välinen rajankäynti käytännössä muodostuu poliisimiehen yksityiselämän vaatimustenvastaista käyttäytymistä koskien. Uutta seuraamusta pidettiin tarpeellisena varoituksen ja irtisanomisen välille jäävään tilaan, johon epäilemättä mahtuu hyvin heterogeeninen joukko yksityiselämän käyttäytymisvelvoitteen rikkomisia. Mielenkiintoista onkin, millaisiin konkreettisiin tapauksiin määräaikaista erottamista tullaan soveltamaan, nouseeko poliisimiehen irtisanomiskynnys ja miten erityisen painavan syyn arviointi jatkossa jalostuu suhteessa määräaikaisen erottamisen edellytyksiin.

### **2.2.3. Suullisen käsittelyn järjestäminen**

Esittelen Kuopion hallinto-oikeuden antaman ratkaisun<sup>141</sup> tässä siltä osin, kun siinä on kyse suullisen käsittelyn järjestämisestä. Kyseinen tapaus ei siis varsinaisesti kuulu empiiriseen aineistooni, jossa keskityn mahdollisimman rajatusti vain yksityiselämän käyttäytymisvaatimuksen rikkomiseen ilman yhteyttä esimerkiksi luvattomiin poissaoloihin työstä. Tarkastelenkin tässä yhteydessä lähinnä sitä, miten hallinto-oikeus arvioi suullisen käsittelyn järjestämisen tarvetta ja toisaalta, millä tavoin se rajaa siinä käsiteltävät asiat. Kuten todettua, suullisen käsittelyn järjestämisedellytysten sekä sen sääntelyn suhteen virkamieslautakunnan aikaisen tilanteen odotettiin parantuvan sen myötä, kun muutoksenhaku siirrettiin hallinto-oikeuksiin<sup>142</sup>.

Ratkaisu annettiin virkamiehen irtisanomista koskevassa asiassa<sup>143</sup>. Rikosylikonstaapelina toiminut poliisimies oli irtisanottu alkoholin käytöstä johtuneiden poissaolojen johdosta. Valittajan mukaan hänen poissaolonsa olivat johtuneet masennussairaudesta, minkä vuoksi häntä ei olisi saanut irtisanoa. Valittaja viittaa valtion virkamieslain 25 §:ään, jonka mukaan erityisen painavana syynä irtisanoa virkasuhde ei voida pitää ai-

---

<sup>141</sup> Kuopion HaO 14/0047/4.

<sup>142</sup> HE 61/2011, s. 6.

<sup>143</sup> Asiassa annettiin samalla ratkaisu myös virantoimituksesta pidättämistä koskevaan päätökseen, mutta selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi käsittelen tässä asiaa vain irtisanomisen kannalta.

nakaan virkamiehen sairautta, jollei siitä ole ollut seurauksena työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen, ja virkamiehellä on sen perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Asiassa oli siis kyse valittajan irtisanomista koskevan päätöksen laillisuudesta ja hallinto-oikeuden selvitettäväksi jäi, onko poliisilaitoksella ollut erityisen painava syy irtisanoa valittajan virkasuhde.

Valittaja pyysi suullisen käsittelyn toimittamista voidakseen tuoda esille masennussairautensa ilmenemisen, työuupumuksen syyt ja seuraukset sekä sen yhteyden alkoholin käyttöön. Valittaja halusi selvittää myös, miten työnantaja on suhtautunut hänen työuupumukseensa. Lisäksi valittaja halusi kertoa niiden tilanteiden yksityiskohdat, joissa alkoholin käyttöä on tapahtunut, jotta hallinto-oikeus voisi arvioida, onko kenenkään turvallisuus vaarantunut, onko hänen käytöksellään ollut vaikutusta ulkopuolisiin tai onko hän toiminut tavalla, jolla ”poliisin maine olisi hänen toimiensa johdosta kärsinyt”. Tässä valittaja siis viitanee juuri tutkimukseni kannalta keskeiseen poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:n poliisimiehelle asetettuun vaatimukseen käyttäytyä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Poliisilaitos antoi valituksen johdosta lausuman, jonka mukaan valittajan alkoholin käyttö on ollut pitkäaikaista ja johtanut virkavelvollisuuksien laiminlyömiseen. Ennen irtisanomista poliisilaitos oli tehnyt valittajan työtä tukevia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli ollut valittajan työssä jaksamisen tukeminen.

Hallinto-oikeuden mukaan valittajan ja poliisilaitoksen näkemykset erosivat osin toisistaan, minkä vuoksi se päätti toimittaa asiassa suullisen käsittelyn. Osapuolilla oli mahdollisuus tuoda esiin seikkoja ja selvitystä siitä, onko valittajan työvuoroihin saapumatta jääminen ja siitä seuranneet työtehtävien laiminlyönnit johtuneet valittajan sairaudesta vai hänen alkoholin väärinkäytöstään. Hallinto-oikeus antoi osapuolille mahdollisuuden tuoda esiin selvitystä lisäksi siitä, miten poliisilaitos on suhtautunut valittajan työuupumukseen. Hallinto-oikeus kuitenkin erikseen ilmoitti rajaavansa suullisen käsittelyn ainoastaan edellä mainittujen seikkojen selvittämiseen.

Koska poliisilaitos ei ollut vedonnut irtisanomisen perusteina siihen, että valittajan menettely olisi vaarantanut ulkopuolisten turvallisuutta tai että poliisin maine olisi valitta-

jan menettelyn johdosta kärsinyt, hallinto-oikeus piti suullisen käsittelyn toimittamista näiden seikkojen selvittämiseksi ilmeisen tarpeettomana. Näin ollen jää arvailtavaksi, miten hallinto-oikeus olisi suullisessa käsittelyssä selvittänyt poliisin maineelle mahdollisesti aiheutunutta haittaa.

Hallinto-oikeus kutsui suulliseen käsittelyyn poliisilaitoksen laillisesti edustettuna sekä valittajan itse tai laillisesti edustettuna. Hallintolainkäyttölain 43 §:n 2 momentin mukaan asianosainen voidaan sakon uhalla kutsua saapumaan henkilökohtaisesti suulliseen käsittelyyn, jos se on tarpeellista asian selvittämisen kannalta. Tässä tapauksessa Kuopion hallinto-oikeuden mukaan asiassa ei ollut edellä mainitussa säännöksessä tarkoitettua perustetta velvoittaa asianosaista saapumaan suulliseen käsittelyyn henkilökohtaisesti.

### **3 Yhteenveto tapauksista vuosilta 1994 – 2015**

Seuraavassa esitän taulukkoina kaikki poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä koskevat oikaisuvaatimukset ja valitukset vuosilta 1994 - 2015. Yhteenvetossa on siis mukana sekä virkamieslautakunnan että hallinto-oikeuksien tapaukset.

Taulukot muodostavat kokonaiskuvan kaikista tapauksista 22 vuoden aikajaksolla, joihin on haettu oikaisua tai joista on valitettu koskien virkamiesoikeudellisia seuraamuksia, jotka ovat perustuneet poliisimiehen yksityiselämän käyttäytymisvaatimusten rikkomiseen. Aineisto on edellä tulkittu perusteellisesti, joten taulukoihin ei juuri sanallista analyysiä enää liity, vaan ne havainnollistavat yhteenvetona empiirisen tutkimusaineiston kokonaisuutta.



**Taulukko 4. Poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä koskevat oikaisuvaatimukset ja valitukset ratkaisuvuoden ja seuraamuksen mukaan<sup>144</sup>**

	Varoitus	Ma. erottaminen	Irtisanominen	Purku	yht.
1994	-		-	-	<b>0</b>
1995	-		4	-	<b>4</b>
1996	-		5	-	<b>5</b>
1997	1		2	-	<b>3</b>
1998	-		5	-	<b>5</b>
1999	1		3	-	<b>4</b>
2000	1		2	-	<b>3</b>
2001	-		1	-	<b>1</b>
2002	-		1	-	<b>1</b>
2003	-		1	-	<b>1</b>
2004	-		3	-	<b>3</b>
2005	2		8	-	<b>10</b>
2006	1	-	1	-	<b>2</b>
2007	-	-	-	-	<b>0</b>
2008	-	1	2	-	<b>3</b>
2009	-	-	3	-	<b>3</b>
2010	3	-	2	-	<b>5</b>
2011	-	-	1	-	<b>1</b>
2012	-	-	1	-	<b>1</b>
2013	-	-	1	-	<b>1</b>
2014	-	-	-	-	<b>0</b>
2015	1	-	1	-	<b>2</b>
<b>yht.</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>47</b>	<b>0</b>	<b>58</b>

Kaikkiaan tapauksia 22 vuoden aikana oli 58, joista 47 tapauksessa eli yli 80 prosentissa haettiin muutosta irtisanomista koskevaan päätökseen. 10 tapauksessa eli noin 17 prosentissa muutoksenhaun taustalla oli varoitusta koskeva päätös. Vain yksi tapaus vuodesta 2006 alkaen, jolloin määräaikainen virantoimituksesta erottaminen tuli mahdolliseksi, koski päätöstä, jossa se oli määrätty seuraamukseksi sopimattomasta käyttäytymisestä yksityiselämässä. Kuten todettua, se saattaa virantoimitukseen palaamisen mahdollistavana, ja siksi irtisanomista lievempänä, olla muutoksenhauille vähemmän altis seuraamus.

<sup>144</sup> Virkamieslautakunnan sekä hallinto-oikeuksien poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä koskevat ratkaisut vuosilta 1994 - 2015.

Selvyyden vuoksi muistutettakoon vielä, että edellä soveltuvien osien esitelty Kuopion hallinto-oikeuden ratkaisu<sup>145</sup> suullisen käsittelyn toimittamisesta ei ole osa empiiristä aineistoani, eikä näin ollen esiinny myöskään näissä yhteenveto-osuuksissa.

**Taulukko 5. Poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä koskevat oikaisuvaatimukset ja valitukset käyttäytymisen laadun ja seuraamuksen mukaan<sup>146</sup>**

	Varoitus	Ma. erottaminen	Irtisanominen	yht.
Törkeä rattijuopumus	-	-	16	<b>16</b>
Rattijuopumus	-	-	11	<b>11</b>
Väkivaltarikokset	1	1	6	<b>8</b>
Talousrikokset	-	-	5	<b>5</b>
Liikennerikokset	-	-	1	<b>1</b>
Päihteidenkäyttö, häiriökäyttäytyminen	5	-	8	<b>13</b>
Muut	4	-	-	<b>4</b>
<b>yht.</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>47</b>	<b>58</b>

Suurin yksittäinen ryhmä käyttäytymisen laadun perusteella jaoteltuna oli törkeä rattijuopumus, ja molemmat rattijuopumuksen tekemuodot yhteensä kattavat noin 45 prosenttia kaikista tapauksista. Kaikki rattijuopumuksiin perustuneet tapaukset koskivat irtisanomisia. Virkamieslautakunnan tapausten käsittelyn yhteydessä edellä on analysoitu tarkemmin käyttäytymisen laadun ja seuraamusten suhdetta. Lautakunnan lakkauttamisen jälkeen hallinto-oikeudessa ratkaistu tapaus, jossa poliisimies esiintyi tutkijana tiedotusvälineissä, tilastoitiin luokkaan ”muut” ja törkeää rattijuopumusta koskeva tapaus luonnollisesti samannimiseen luokkaansa.

<sup>145</sup> Kuopion HaO 14/0047/4.

<sup>146</sup> Virkamieslautakunnan sekä hallinto-oikeuksien poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä koskevat ratkaisut vuosilta 1994 - 2015.

**Taulukko 6. Poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä koskevat oikaisuvaatimukset ja valitukset ratkaisun lopputuloksen ja seuraamuksen mukaan<sup>147</sup>**

	Varoitus	Ma. erottaminen	Irtisanominen	yht.
Hyväksyttiin	5	-	8	<b>13</b>
Hylättiin	5	1	39	<b>45</b>
<b>yht.</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>47</b>	<b>58</b>

58 valituksesta hylättiin 45 eli noin 78 prosenttia. Valituksista hyväksyttiin yhteensä 13 eli noin 22 prosenttia. Irtisanomista koskevista 47 valituksesta hylättiin 39 eli lähes 83 prosenttia. Näin ollen noin 17 prosenttia irtisanomista koskevista valituksista hyväksyttiin. Ainoa määräaikaista virantoimituksesta erottamista koskeva valitus hylättiin. Huomionarvoista on, että 10:n varoitusta koskeneen valituksen lopputulokset jakautuivat 50 % - 50 % eli 5 valitusta hyväksyttiin ja 5 hylättiin. Kyseessä on lievin virkamieslaissa säännelty seuraamus, joten punninta kirjallisen varoituksen ja sitä lievemmän työnjohdollisen toimenpiteen, huomautuksen, välillä voi olla yksittäistapauksessa haasteellista.

Tapausjoukkoon, jossa seuraamuksena on varoitus, sisältyy keskenään hyvin erilaisia konkreettisia tilanteita, joissa poliisimiehen yksityiselämän käyttäytymisen sopimattomuus tulee arvioitavaksi. Tapahtumia on näin ollen erittäin hankala vertailla keskenään ja asettaa järjestykseen sopimattomuusasteikolla, vaikka tavoitteena onkin oikeudenmukainen ja yhtenäinen soveltamiskäytäntö. Kun edelleen muistetaan, kuinka käyttäytymisvaatimus on ilmaistu poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon kohdistuvan yleisen luottamuksen kautta, konkreettista tulkinta-apua virkamiesoikeudellisten seuraamusten valintaharkintaan käytännön esimiestyössä tuskin ainakaan laista kannattaa etsiä.

<sup>147</sup> Virkamieslautakunnan sekä hallinto-oikeuksien poliisimiehen sopimatonta käyttäytymistä yksityiselämässä koskevat ratkaisut vuosilta 1994 - 2015.

## VI PÄÄTELMÄT JA KESKUSTELUA

Suomalaiset luottavat poliisiin. Vuonna 2016 96 prosenttia kansalaisista ilmoitti luottavansa poliisiviranomaisen toimintaan erittäin paljon tai melko paljon<sup>148</sup>. Luottamus voimankäyttöön oikeutettuun viranomaiseen on länsimaisessa oikeusvaltiossa aivan keskeinen arvo itsessään. Ulottaessaan käyttäytymisvaatimuksen virantoimituksen ulkopuolelle on lainsäätäjät joutuneet punnitsemaan poliisimiesten yksityiselämän suojan oikeushyvävä vähemmän tärkeäksi suojella verrattuna poliisin nauttiman luottamuksen ylläpitämiseen kansalaisten keskuudessa. Tästä arvotuksesta ollaan yhteiskunnallisesti epäilemättä laajasti samaa mieltä. Yksimielisyys vapaa-aikaan ulottuvasta käyttäytymisvaatimuksesta ei kuitenkaan saisi oikeuttaa epäjohtonmukaisuutta lain-tulkinnassa tai epävarmuutta poliisimiesten oikeusasemassa.

Helsingin Sanomat kyseenalaisti pääkirjoituksessaan suomalaisten luottamuksen poliisiin toteamalla, että suomalaiset arvostavat poliisia siitä syystä, että Suomi on turvallinen maa<sup>149</sup>. Suomen Poliisijärjestöjen liiton puheenjohtaja *Yrjö Suhonen* vastasi mielipidekirjoituksessaan, ettei suomalainen poliisi suinkaan saa ansiotonta arvonnousua siitä, että Suomi sattuu olemaan turvallinen maa. Hänen mukaansa suomalainen poliisimies – ei siis hänenkään mukaansa poliisi instituutiona – on yksi tärkeimpiä syitä, miksi Suomessa koetaan järjestystä ja turvallisuutta.<sup>150</sup> Poliisimies edustaa henkilönä poliisi-instituutiona tavalla, joka lain sanamuodon mukaan asettaa hänen harteilleen yksittäisessä virkamiesoikeudellisessa seuraamusharkintatilanteessa taakan koko viranomaisen tehtävien asianmukaisen hoitamisen luotettavuudesta.

Edellä virkamieslautakunnan ratkaisujen selostamisen yhteydessä on arvioitu yksityiselämän käyttäytymisvaatimusten tulkintaa ja seuraamusharkintaa talous- ja väkivaltarikosten valossa. Olisi asianmukaista tarkastella luottamusta myös tästä näkökulmasta – miten luottamukseen poliisin tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta vaikuttaa syyllistyminen talousrikoksiin verrattuna syyllistymiseen väkivaltarikoksiin, ja vastaako viranomaisen ja muutoksenhakuelinten kanta kansalaisten oikeustajua. Yleisen mielipi-

---

<sup>148</sup> Sisäasiainministeriön julkaisu 27/2016, s. 27.

<sup>149</sup> Helsingin Sanomat 7.10.2016.

<sup>150</sup> Suhonen 12.10.2016. Helsingin Sanomat. Mielipide.

teen merkitystä ei voi väheksyä ottaen huomioon säännöksen sanamuodon luoman voimakkaan liitynnän käyttäytymisvaatimuksen ja yhteiskunnan poliisiin kohdistaman luottamuksen välille.

Voidakseen seurata yksityiselämän käyttäytymisvelvollisuuden tulkintakäytäntöä johdonmukaisesti, poliisin yksiköillä tulisi olla riittävästi tietoa muiden yksiköiden tekemistä seuraamusratkaisuista ja tapausten yksityiskohdista. Viime kädessä yhdenmukaisen ratkaisukäytännön säilyttämisen paine kohdistuu hallinto-oikeuksiin siirrettyyn virkamiesoikeudelliseen muutoksenhakuun. Jos alueellisissa poliisiyksiköissä esiintyy ristiriitaista seuraamusharkintaa, joka asettaa poliisimiehet keskenään eriarvoiseen asemaan, jää hallinto-oikeuksien tehtäväksi heidän oikeussuojansa ja yhdenvertaisuutensa jälkikäteinen toteuttaminen. Lakkautetussa virkamieslautakunnassa toimi jäseniä myös hallinto-oikeuksista, ja ottaen huomioon, että kunnallisten virkamiesten asioita on käsitelty hallinto-oikeuksissa jo pitkään, asiantuntemus virkamiesoikeudellisten asioiden ratkaisutoiminnassa tuskin muutoksen myötä vähenee huolestuttavasti. Ratkaisukäytännön koherenssin varjelemista hankaloittaa kuitenkin asioiden hajautuksen lisäksi niiden määrällinen vähäisyys.

Virkamieslautakuntaan verrattuna suullisen käsittelyn hyödyntämismahdollisuudet ja sen menettelyllinen täsmällisyys ovat selkeitä parannuksia hallintotuomioistuinmenettelyyn siirtymisessä. Jää tietysti nähtäväksi, kuinka usein ja mihin seikkoihin rajattuina hallinto-oikeudet käytännössä myöntävät suullisen käsittelyn ja minkälaisen aseman se muutoinkin virkamiesoikeudellisissa asioissa saa. Ottaen kuitenkin huomioon seuraamusharkinnan luonteen kokonaisarviointina, suullinen käsittely voisi olla omiaan tuomaan lisäarvoa ja jopa -tehoa riitaisten seikkojen käsittelyyn. Vähintäänkin sen käyttö saattaa kirjallista menettelyä voimakkaammin vahvistaa valittajan kokemusta oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja kuulluksi tulemisesta, mitä ei modernissa hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä ole syytä aliarvioida.

Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen tuli virkamiesoikeudelliseksi seuraamusvaihtoehdoksi vuonna 2006. Se luotiin parannukseksi niiden virkamiesryhmien palvelussuhdeturvaan, joita velvoittavat yksityiselämää ulottuvat käyttäytymisvaatimukset. Ennen kuin kuitenkaan voidaan todeta palvelussuhdeturvan todella kohentu-

neen, tulisi tutkia, minkälaisissa tapauksissa määräaikaista virantoimituksesta erottamista on hyödynnetty ja minkälaisia vaikutuksia käyttöönnotolla on ollut irtisanomiskynnykseen. Määräaikaisen erottamisen käyttöalan voisi nähdä soveltuvan esimerkiksi senkaltaisiin tapauksiin, joissa virkamieslautakunta ei katsonut sinänsä paheksuttavaa käyttäytymistä osoituksena ”laajemmasta ongelmasta”, ja jolloin merkitystä annettaisiin myös aiemman virkauran nuhteettomuudelle.

Tutkielmani sivumäärällinen suppeus pakotti rajaamaan käsittelyn vain virkasuhteen irtisanomis-, varoitus ja purkamisasioihin, joihin asianosainen on hakenut muutosta. Tutkimusta olisi mielekäästä jatkaa ulottamalla se virkamiesoikeudellisten seuraamusten ensi asteen päätöksentekijäviranomaisiin eli tässä tapauksessa poliisiin yksiköihin. Viranomaisten omat tilastot seuraamuksista kertoisivat esimerkiksi, kuinka suuri osa päätöksistä ylipäätään päättyy valitusten kautta hallinto-oikeuksien ratkaistavaksi. Laadullinen analyysi tapausten yksityiskohdista, seuraamusharkinnasta ja -valinnasta mahdollistaisi kokonaiskuvan luomisen yksityiselämän käyttäytymisvaatimusten rikkomisten tulkinnasta ja alueellisten viranomaisten ratkaisujen vertaileminen puolestaan seuraamuskäytännön yhtenäisyydestä.

Täysin oma kysymyksensä on se, kuinka paljon sellaista käyttäytymistä, joka voisi tulla arvioitavaksi velvollisuuksien vastaisena, jää kokonaan virkamiesoikeudellisen seuraamusmenettelyn ulkopuolelle. Erottamaton osa seuraamuskäytännön yhtenäisyyden analyttistä tarkastelua on tietenkin sen tunnustaminen, että osa käyttäytymisen asianmukaisuuden arvioinnista tuskin koskaan päättyy esimiesviranomaisen dokumentoituun seuraamusharkintaan saakka, tai edes viranomaisen tietoon. Tällaisten pimennon jäävien tapausten esiintyvyyksiä selittäminen edellyttäisi tuekseen esimerkiksi laajaa haastattelututkimusta. Virkamiesten yhdenvertaisen kohtelun kannalta on tärkeää, että tieto virkamiesoikeudellisen seuraamusmenettelyn mahdollisesti käynnistävistä seikoista saatetaan poliisihallinnossa lähiesimiesten lisäksi myös henkilöstöhallinnollisten esimiesten arvioitavaksi. Tällöin kyetään paremmin varmistamaan menettelyn riippumattomuus henkilösuhteista ja turvaamaan puolueeton ja oikeudenmukainen käsittely myös objektiivisesti arvioituna.

”Kaikki sellainen käyttäytyminen, joka aiheuttaa pahennusta. Käytännössä ne yleensä liittyvät alkoholinkäyttöön tai tapauksiin, joissa syyllistytään esimerkiksi rikoksiin”, vastasi neuvottelupäällikkö Janne Paavola Poliisihallituksesta vuonna 2012 kysymykseen, millaista on poliisin luottamusta vaarantava käytös<sup>151</sup>. ”Pahennuksen aiheutumisen” arviointi on monitulkintaista ja haastavaa, mutta hankaluus ei ole yksilön oikeussuojatodotuksiin nähden asiallinen syy jättää yksittäistä poliisimiestä vaille tulkintatukea pyrkiessään selkiyttämään oikeusasemaansa. Myöskään puhtaasti virkamiesmoraalin ja eettisten ohjeistusten varaan ei linjauksia voitane perusoikeusnäkökulmasta katsottuna jättää.

Poliisioikeus saati poliisimiehen oikeusasema ei ole oikeuskirjallisuudessa ollut houkutteleva aihe. Niin kirjallisuudessa kuin yhteiskunnassa laajemminkin kiinnostus on ymmärrettävästi kohdistunut kansalaisen asemaan ja oikeuksiin suhteessa merkittävää julkista valtaa käyttävään viranomaiseen. Vastakkainasettelu on kuitenkin tarpeeton. Modernissa oikeusvaltiossa sekä kansalaisen että virkamiehen perusoikeuksien tulee voida toteutua samanaikaisesti.

Niin kauan kuin poliisin ydintehtävien toteuttamiseksi myönnetyt toimivaltuudet määritellään merkittävaksi julkisen vallan käyttämiseksi ja siitä syystä vain virkasuhteessa hoidettaviksi, saattavat vaatimukset poliisimiehen käyttäytymistä ja riippumattomuutta koskien ankaroitua entisestään. Keskustelua poliisin tehtävien osittaisesta yksityistämisestä on aika ajoin viritelty, mutta aiheeseen liittyvät ilmiselvät perustuslailliset ongelmat ovat toistaiseksi hillinneet sitä tehokkaasti. Jos poliisin valtiosääntöoikeudellinen asema kuitenkin tulevaisuudessa horjuisi tehtävien yksityistämisen myötä, myös poliisimiehen oikeuksia ja velvollisuuksia olisi väistämättä tarkasteltava aivan uudesta näkökulmasta.

Poliisimiehen oikeusasemassa kulminoituu oikeuden ja yhteiskunnan – sääntöjen ja tavoitteiden – kompleksinen ja arvolatautunut, ajassa elävä suhde. Abstrakti luottamuksen ylläpitämisen tavoite ja poliisimiehen oikeuksien ja velvollisuuksien sääntökönäisyys eivät ole yhteismitallisia, mutta silti lainsäätäjän vahvistamassa vuorovaikutussuhteessa. Suhde ei myöskään ole vain oikeusyhteisön arvioitavissa, vaan diskurs-

---

<sup>151</sup> Helsingin Sanomat 23.11.2012.

siin on hyväksyttävä yhteiskunnallisia äänenpainoja. Rinnakkaiselon tueksi tarvitaan sekä objektiivista tiedonvälitystä että tieteellistä tutkimusta poliisimiehen käyttäytymisvaatimusten oikeudellisesta tulkinnasta ja palvelussuhdeturvasta.