

Valtion virkamiehet ja määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Hallinto-oikeus
Pro gradu -tutkielma
Reeta Littow
Kevät 2021

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Valtion virkamiehet ja määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Tekijä: Reeta Littow

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Hallinto-oikeus

Työn laji: Tutkielma x Lisensiaatintyö__

Sivumäärä: XIV + 70

Vuosi: 2021

Tiivistelmä:

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, että mitä tarkoitusta määräaikainen virantoimituksesta erottaminen palvelee poliisimpien, rajavartiomiesten, ammattisotilaiden ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiesten kohdalla. Lisäksi tutkielman tarkoituksena oli selvittää, että pitäisikö määräaikainen virantoimituksesta erottaminen ottaa laajemmin käyttöön valtion virkamiesoikeudessa.

Tutkimuksen metodina on käytetty lainoppia siltä osin kuin siinä perehdytään määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen lainsäädännöllisiin lähtökohtiin sekä oikeuskirjallisuudessa esitettyihin näkemyksiin. Tutkimuksessa on tämän lisäksi hyödynnetty empiirisen tutkimuksen menetelmiä sen selvittämiseksi, että millaisissa tilanteissa määräaikaista virantoimituksesta erottamista on käytetty virkamiesoikeudellisena seuraamuksena poliisissa, Rajavartiolaitoksessa, Puolustusvoimissa ja Häätäkeskuslaitoksessa. Empiiristä tutkimusta on hyödynnetty myös sen selvittämisessä, onko muiden valtion virkamiesryhmien kohdalla tarvetta määräaikaista virantoimituksesta erottamista koskevalle sääntelylle.

Tutkielman alussa luodaan katsaus virkamiesoikeudellisten seuraamusten sääntelyhistoriaan. Tämän jälkeen tutkielmassa tarkastellaan määräaikaista virantoimituksesta erottamista koskevan sääntelyn taustaa ja tarkoitusta, sisältöä sekä soveltamista. Tutkielman lopuksi arvioidaan määräaikaista virantoimituksesta erottamista koskevan sääntelyn tarvetta muiden valtion virkamiesten osalta.

Tutkielman johtopäätöksenä voidaan todeta, että määräaikaista virantoimituksesta erottamista koskevan sääntelyn tarkoituksena on ollut joustavoittaa virkamiesoikeudellista seuraamusvalikoimaa poliisimpien, rajavartiomiesten, ammattisotilaiden ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiesten osalta. Määräaikaista virantoimituksesta erottamista on käytetty pääsääntöisesti sellaisissa tilanteissa, joissa virkamies on tuomittu sakkorangaistukseen tai ehdolliseen vankeusrangaistukseen virantoimituksessa tai sen ulkopuolella tapahtuneen rikoksen johdosta.

Tutkielman toisena johtopäätöksenä voidaan todeta, että määräaikaista virantoimituksesta erottamista koskevalle sääntelylle olisi tarvetta erityisesti vanginvartijoiden kohdalla. Tämä johtuu vanginvartijoiden vapaa-ajan käyttäytymiselle asetetuista vaatimuksista. Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen olisi käyttökelpoinen ratkaisu myös kaikkien muidenkin valtion virkamieslain soveltamisalaan kuuluvien virkamiesten osalta, erityisesti alkoholin käyttöön liittyvissä tilanteissa.

Avainsanat: kurinpitörangaistus, kurinpitomenettely, virkamiesoikeus, virkavastuu, virkamiesoikeudelliset seuraamukset, määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Muita tietoja:

X Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja

Sisällys

Lähteet	V
Kirjalliset lähteet.....	V
Virallislähteet.....	VII
Muut lähteet.....	IX
Internet-lähteet.....	X
Oikeustapaukset.....	XI
Lyhenteet	XIV
Kuviot.....	XIV
1 JOHDANTO	1
1.1 Johdatus aiheeseen	1
1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset.....	6
1.3 Tutkimuksen sijoittuminen valtion virkamiesoikeuden kentälle.....	7
1.4 Tutkimusaineisto ja sen käyttö.....	7
1.5 Tutkimusmetodi	8
1.6 Keskeiset käsitteet ja aiheen rajausta	10
1.7 Tutkielman rakenne.....	11
2 VIRKAMIESOIKEUDELLISEN SEURAAMUSVALIKOIMAN KEHITYS	13
2.1 Kurinpitörangaistukset 1900-luvulla.....	13
2.2 Kurinpitömenettelystä luopuminen	19
3 MÄÄRÄAIKAISTA EROTTAMISTA KOSKEVAN SÄÄNTELYN TAUSTA.....	21
3.1 Säätelyn voimaantulo	21
3.2 Keskiössä virkamiehen käyttäytymisvelvollisuus.....	22
3.2.1 Käyttäytymisvelvollisuuden perusteet.....	22
3.2.2 Poliisimiehen, rajavartiomiehen ja ammattisotilaan käyttäytymisvelvollisuus	24
3.2.3 Hätäkeskuslaitoksen virkamiehen käyttäytymisvelvollisuus.....	26
3.3 Säätelyn tarkoitus	28
4 MÄÄRÄAIKAINEN EROTTAMINEN VIRKAMIESOIKEUDELLISENA SEURAAMUKSENA	30
4.1 Määräaikaisen erottamisen luonne kurinpitörangaistuksena	30
4.1.1 Kurinpitörangaistukset Suomen virkamiesoikeudessa	30
4.1.2 Kurinpitörangaistukset muissa Pohjoismaissa	31
4.2 Määräaikaisen erottamisen oikeusvaikutukset	32

4.3 Määräaikaisen erottamisen ja virantoimituksesta pidättämisen ero	34
4.4 Määräaikaisen erottamisen perusteet.....	36
4.4.1 Määräaikaisen erottamisen edellytykset	36
4.4.2 Määräaikaisen erottamisen pituus	38
4.5 Määräaikainen erottaminen ja ne bis in idem -kielto	39
5 MÄÄRÄAIKAINEN EROTTAMINEN OSANA SEURAAMUSVALIKOIMAA	41
5.1 Seuraamusvalikoimasta	41
5.2 Määräaikaisen erottamisen rajapinnassa olevat seuraamukset.....	43
5.2.1 Kirjallinen varoitus.....	43
5.2.2 Irtisanominen	45
6 MÄÄRÄAIKAINEN EROTTAMINEN OIKEUSKÄYTÄNNÖN VALOSSA	47
6.1 Yleistä ratkaisuksista	47
6.2 Rikokset vapaa-ajalla	47
6.3 Rikokset virantoimituksessa	51
6.4 Päätelmiä	53
7 VERTAILUSSA: TYÖNTEKIJÄN KURINPIDOLLINEN LOMAUTTAMINEN	55
8 SÄÄNTELYTARPEEN ARVIOINTI MUIDEN VALTION VIRKAMIESTEN	
 OSALTA	58
8.1 Arvioinnin lähtökohdat.....	58
8.2 Virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymistä koskevat irtisanomistapaukset.....	60
8.2.1 Vanginvartijat	60
8.2.2 Muut virkamiesryhmät	63
8.3 Havaintoja irtisanomistapauksista.....	65
9 JOHTOPÄÄTÖKSET	67
9.1 Määräaikaisen erottamisen funktio poliisissa, Puolustusvoimissa, Rajavartiolaitoksessa ja Häätäkeskuslaitoksessa	67
9.2 Säätelytarve muualla valtion virkamiesoikeudessa	68
9.3 De lege ferenda	69

Lähteet

Kirjalliset lähteet

Aarnio, Aulis:

- Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.
- Laintulkinnan teoria. Helsinki 1989.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo:

- Uusi virkamiesoikeus. Helsinki 1988.
- Virkamiehen oikeusasema. Helsinki 1995.

Cardona, Francisco: Liabilities and Discipline of Civil Servants. Sigma 2003. Saatavilla osoitteessa <http://www.sigmaweb.org/publications/37890790.pdf>. (viitattu 30.1.2021).

Demmke, Christoph – Moilanen, Timo: Civil Services in the EU of 27. Frankfurt am Main 2010.

Ekelöf, Per Olof – Edelstam, Henrik: Rättegång. Första häftet. Stockholm 2009.

Ervasti, Kaijus:

- Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998, s. 364–388.
- Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa: Empiirinen oikeustutkimus oikeustieteessä, toim. Heidi Lindfors. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004, s. 9–15.

Frände, Dan – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg, Markus: Keskeiset rikokset. Keuruu 2018.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Schleinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Helsinki 2011.

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

Kairinen, Martti: Työoikeus perusteineen. Raisio 2004.

Kekomäki, Paavo: Virkamiestä vastaan käytetyn kurinpitorangeistuksen suhteesta varsinaiseen rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Lakimies 1924, s. 130–163.

Koskinen, Pirkko K.: Työnantajan kurinpitovallasta. Lakimies 5/1975, s. 544–556.

Koskinen, Seppo: Virkamiehen irtisanomisesta henkilökohtaisella perusteella. Edilex 2006.

Koskinen, Seppo – Kilpeläinen, Maija – Laakso, Elina: Päihteet – tupakka, alkoholi ja huumeet palvelussuhteen ongelmina. Helsinki 2007.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki:

- Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2016.
- Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2019.

Kulla, Heikki:

- Valtion virkamieslaki taustansa valossa. *Lakimies* 7/1987, s. 788–807.
- Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta. *Lakimies* 7–8/2006, s. 1158–1176.
- Sääntelytarkkuus julkisoikeudessa, erityisesti hallinto-oikeudessa. Teoksessa: Sääntelytarkkuuden ongelmia, toim. Jyrki Tala. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010, s. 13–21.
- Asian selvittämisestä virkamiesoikeuden irtisanomis- ja varoitusasioissa. *Edilex* 7.1.2014.

Kytömaa, Ensio: Kurinpidon oikeudellisesta luonteesta. Teoksessa: Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg 1865-28/1-1945. Vammala 1945, s. 472–491.

Laakso, Elina – Koskinen, Seppo: Työntekijän alkoholinkäyttö ja työsopimuksen päättäminen. *Edilex* 28.4.2006.

Launiala, Mika:

- Virkamiehen pidättäminen virantoimituksesta, perusasioita valtion virkamieslain 40 §:n soveltamisesta. *Edilex* 10.3.2010.
- Seksin harrastaminen väärissä yhteyksissä – Suojelupoliisin etsivän virka-autoseksi -tapaus. *Edilex-sarja* 2015/43.

Launiala, Mika – Laaksonen, Emilia: Virkamiehelle annettava kirjallinen varoitus – perusasioita valtion virkamieslain 24 §:n soveltamisesta. *Edilex-sarja* 2011/7.

Launiala, Mika – Tervonen, Timo:

- Valtion virkamiehen virantoimituksesta pidättäminen oikeuskäytännön valossa. *Edilex-sarja* 2015/34.
- Valtion virkamiehen määräaikainen erottaminen – menettely ja asialliset edellytykset. Referee-artikkeli. *Defensor Legis* 2016/3, s. 410 – 426.

Merikoski, V.: Valtion ylimääräisten virkamiesten oikeusasema. *Lakimies* III/1944, s. 250–267.

Mäenpää, Olli:

- Hallinto-oikeus. Helsinki 2003.
- Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2008.
- Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki 2017.

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. Helsinki 2010.

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

Rytkölä, Olavi:

- Hallintovirkamiehen virkavastuusta. Lakimies 1960, s. 595–615.
- Virkamiesoikeus. 4. painos. Helsinki 1978.
- Valtion virkamieslaki ja siihen liittyvä lainsäädäntö. Helsinki 1987.

Saarinen, Mauri: Lomauttaminen – Perusteet, menettelytavat sekä työ- ja sosiaalioikeudelliset seuraamukset. Helsinki 2016.

Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti: Rangaistuksen määrääminen ja täytäntöönpano. Helsinki 2011.

Tarjanne, Tapio:

- Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa. Helsinki 1934.
- Virantoimituksen keskeytys ja sen oikeusvaikutukset. Lakimies III/1935.

Tiitinen – Kröger: Työsopimusoikeus. Helsinki 2012.

Valkonen, Mika – Koskinen, Seppo: Yhdenvertainen kohtelu työsuhteessa. Helsinki 2018.

Väätänen, Ulla – Keinänen, Antti: Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? Edilex 2015.

Äimälä, Markus – Kärkkäinen, Mika: Työsopimuslaki. Helsinki 2017.

Äimälä, Markus – Åström, Johan – Nyysölä, Mikko: Käytännön työoikeutta esimiehille. Helsinki 2012.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 238/1984 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 57/1989 vp

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

HE 103/1992 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain sekä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 15 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 94/1993 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 291/1993 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 32/1997 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle liikenne rikoksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 1/1998 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 157/2000 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 77/2001 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 72/2002 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 196/2002 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 266/2004 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 6/2005 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavyyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 4/2006 vp

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

HE 59/2006 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ortodoksisesta kirkosta.

HE 204/2006 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolaitain muuttamisesta.

HE 264/2006 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 92/2009 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä kielilain 40 §:n muuttamisesta.

HE 262/2009 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hätäkeskustoiminnasta.

HE 19/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta.

HE 30/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valiokunta-asiakirjat*HaVM 5/1994 – HE 291/1993 vp*

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksestä valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HaVM 5/2006 vp – HE 4/2006 vp

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

PeVL 11/1996 vp – HE 44/1996 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 41/2000 vp – HE 157/2000 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 11/2005 vp – HE 266/2004 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PuVM 2/2006 – HE 264/2006 vp

Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä puolustusvoimailaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Muut lähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1989. Helsinki 1990.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1990. Helsinki 1991.

Palvelussuhdeturvatyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 12/97.

Poliisihallituksen ohje POL-2017-12772. Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet poliisissa. Tulut voimaan 28.12.2018.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1992. Helsinki 1993.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2011. Helsinki 2012.

Internet-lähteet

Hätäkeskuslaitoksen henkilöstökertomus 2019. Hätäkeskuslaitoksen internet-sivut [<https://112.fi/documents/25150957/26717183/H%C3%A4t%C3%A4keskuslaitoksen+henkil%C3%B6st%C3%B6kertomus+2019.pdf/b7e91e63-1a0b-884e-698dce56c35f7905/H%C3%A4t%C3%A4keskuslaitoksen+henkil%C3%B6st%C3%B6kertomus+2019.pdf?t=1609313769399>]. (20.3.2021).

Hätäkeskuslaitoksen henkilöstökertomus 2020. Hätäkeskuslaitoksen internet-sivut. [https://112.fi/documents/25150957/26717183/H%C3%A4t%C3%A4keskuslaitoksen+henkil%C3%B6st%C3%B6kertomus+2020_lopullinen.pdf/34e57a2d-a96c-1db0-efb-27abb311261c/H%C3%A4t%C3%A4keskuslaitoksen+henkil%C3%B6st%C3%B6kertomus+2020_lopullinen.pdf?t=1616665822394] (19.4.2020).

Laillisuusvalvontakertomukset 2011–2019. Laillisuusvalvonta sisäministeriössä ja sen hallinnonaloilla. Sisäministeriön internet-sivut [<https://intermin.fi/ministerio/laillisuusvalvonta>] (25.4.2021).

Paperiteollisuuden työehtosopimus 2020–2021. Paperiliitto ry:n internet-sivut. [<https://www.paperiliitto.fi/edunvalvonta/tyoehtosopimukset/paperiteollisuuden-tyoeh-tosopimus>] (19.4.2021).

Poliisihallituksen tilinpäätös ja toimintakertomus 2020. Poliisin internet-sivut. [<https://poliisi.fi/documents/25235045/27075255/Poliisihallituksen-tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s-ja-toimintakertomus-2020.pdf/da96053f-9f89-23afa642-fe13838cc5b7/Poliisihallituksen-tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s-ja-toimintakertomus-2020.pdf?t=1616149817573>] (19.4.2020).

Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätös 2019. Puolustusvoimien internet-sivut. [https://puolustusvoimat.fi/documents/1948673/2267037/PEVIESTOS_henkil%C3%B6st%C3%B6tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_2019.pdf/0f1f588d-3e06-585f-4228-f8522fa8ac52/PEVIESTOS_henkil%C3%B6st%C3%B6tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_2019.pdf] (20.3.2021).

Teknoliateollisuus ry:n ja Teollisuusliitto ry:n välinen työehtosopimus 2020–2021. Teknoliateollisuuden internet-sivut. [https://teknoliateollisuus.fi/sites/default/files/inline-files/www_TES_2020-Teollisuusliitto%2004012020%20-%20painettava%20versio.pdf] (19.4.2021).

Valtion henkilöstö tilastoina 2019. Valtionhallinnon yleisimmät nimikkeet joulukuussa 2019.

Valtiovarainministeriön internet-sivut. [<https://www.tutkihallintoa.fi/valtio/henkilosto-tiedot/valtion-henkilosto-tilastoina>] (20.3.2021).

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 22.9.2005 T 2447
KHO 26.10.2010 T 2832
KHO 29.10.2010 T 3061
KHO 2012:53
KHO 9.10.2012 T 2705
KHO 10.10.2012 T 2724
KHO 28.10.2015 T 3049
KHO 12.10.2017 T 5081
KHO 2019:103

Korkein oikeus

KKO 1982 II 55

Hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeus 3.2.2015 15/0065/2
Helsingin hallinto-oikeus 4.6.2015 15/0465/2
Helsingin hallinto-oikeus 13.4.2017 17/0302/2
Helsingin hallinto-oikeus 7.7.2017 17/0546/2
Helsingin hallinto-oikeus 22.9.2017 17/0726/2
Hämeenlinnan hallinto-oikeus 28.10.2015 15/0848/3
Hämeenlinnan hallinto-oikeus 27.1.2016 16/0098/3
Hämeenlinnan hallinto-oikeus 30.5.2017 17/0397/3
Hämeenlinnan hallinto-oikeus 30.8.2017 17/0642/2
Hämeenlinnan hallinto-oikeus 20.11.2018 18/0742/3
Itä-Suomen hallinto-oikeus 12.8.2014 14/5123/4
Itä-Suomen hallinto-oikeus 22.4.2015 15/0136/4
Itä-Suomen hallinto-oikeus 3.5.2016 16/0104/4
Itä-Suomen hallinto-oikeus 7.9.2017 17 0192/4
Vaasan hallinto-oikeus 15.11.2017 170442/1
Vaasan hallinto-oikeus 11.5.2018 18/0177/1

Työtuomioistuin

TT 2005:4
TT 2017:63

Virkamieslautakunta

VMLTK asia 1069/95
VMLTK asia 1124/95

VMLTK asia 1158/95
VMLTK asia 1184/95
VMLTK asia 91/96
VMLTK asia 147/96
VMLTK asia 170/96
VMLTK asia 185/96
VMLTK asia 206/96
VMLTK asia 210/96
VMLTK asia 215/96
VMLTK asia 219/96
VMLTK asia 235/96
VMLTK asia 237/96
VMLTK asia 238/96
VMLTK asiat 19/98 ja 51/98
VMLTK asia 21/98
VMLTK asia 25/98
VMTLK asiat 32/98 ja 73/98
VMLTK asia 45/98
VMLTK asia 47/98
VMLTK asia 50/98
VMLTK asia 55/98
VMLTK asia 66/98
VMLTK asia 12/99
VMLTK asia 32/99
VMLTK asia 45/99
VMLTK asia 52/99
VMLTK asia 68/99
VMLTK asia 83/99
VMLTK asia 95/99
VMLTK asia 28/2000
VMLTK asia 32/2000
VMLTK asia 83/2000
VMLTK asia 96/2000
VMLTK asia 97/2000
VMLTK asia 98/2000
VMLTK asia 99/2000
VMLTK asia 3/2001
VMLTK asia 31/2001
VMLTK asia 35/2001
VMLTK asia 86/2001
VMLTK asia 19/2002
VMLTK asia 33/2002
VMLTK asia 39/2002
VMLTK asia 62/2002
VMLTK asia 68/2002
VMLTK asia 89/2002
VMLTK asia 27/2003
VMLTK asia 36/2003
VMLTK asia 40/2004
VMLTK asia 130/2004

VMLTK asia 15/2005
VMLTK asia 20/2005
VMLTK asia 24/2005
VMLTK asia 42/2005
VMLTK asia 43/2005
VMLTK asia 66/2005
VMLTK asia 104/2005
VMLTK asia 20/2006
VMLTK asia 37/2006
VMTLK asia 68/2006
VMLTK asia 75/2006
VMLTK asia 93/2006
VMLTK asia 19/2007
VMLTK asia 44/2007
VMLTK asia 46/2007
VMLTK asia 81/2007
VMLTK asia 88/2007
VMLTK asia 1/2008
VMLTK asia 10/2008
VMLTK asia 17/2008
VMLTK asia 33/2008
VMLTK asia 35/2008
VMLTK asia 44/2008
VMLTK asia 126/2008
VMLTK asia 2/2009
VMLTK asia 43/2009
VMLTK asia 59/2009
VMLTK asia 62/2009
VMLTK asia 88/2009
VMLTK asia 118/2009
VMLTK asia 123/2009
VMLTK asia 11/2010
VMLTK asia 47/2010
VMLTK asia 118/2010
VMLTK asia 120/2010
VMLTK asia 127/2010
VMLTK asia 129/2010
VMLTK asia 137/2010
VMLTK asia 140/2010
VMLTK asia 145/2010
VMLTK asia 1/2011
VMLTK asia 5/2011
VMLTK asia 6/2011
VMLTK asia 64/2011
VMLTK asiat 45/2011 ja 61/2011
VMLTK asia 67/2011
VMLTK asiat 23/2012 ja 38/2012
VMLTK asia 25/2012
VMLTK asia 54/2012
VMLTK asia 66/2012

Lyhenteet

HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
HätäKL	hätäkeskuslaki
KHO	korkein hallinto-oikeus
PeVL	perustusvaliokunnan lausunto
PolHall	laki poliisin hallinnosta
PuVM	puolustusvaliokunnan mietintö
RVHL	laki rajavartiolaitoksen hallinnosta
TT	työtuomioistuin
VMLTK	virkamieslautakunta
vp	valtiopäivät

Kuviot

<i>Kuvio 1</i>	Virkamiesoikeudelliset asiat poliisissa vuosina 2010–2019.....	4
<i>Kuvio 2</i>	Virkamiesoikeudelliset asiat Rajavartiolaitoksessa vuosina 2010–2019.....	5
<i>Kuvio 3</i>	Virkamieslautakunnissa käsitellyt asiat 1988–1992.....	18

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Valtion virkamieslaissa (750/1994, jäljempänä ”virkamieslaki”) säädetään valtion virkasuhteesta. Virkamieslain 1.2 §:n mukaan virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelusuhdetta, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana.

Virkamieslaki ei sisällä viran määritelmää. Oikeuskirjallisuudessa virka on määritelty tehtäväkokonaisuudeksi, joka on perustettu virkamieslain 4 §:n ja virkamiesasetuksen (971/1994) 1–6 §:n sääntelemässä tai virkojen perustamisesta aiemmin voimassa olleessa järjestyksessä.¹

Virkasuhteeseen liittyy erityinen oikeudellinen virkavastuu. Virkavastuu kuuluu hyvän hallinnon takeisiin, ja sen perusteita sääntelee Suomen perustuslain (731/1999) 118 §, jonka mukaan virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuulla tarkoitetaan virkamiehen erityistä ja yksilöllistä oikeudellista vastuuta toiminnastaan, ja sen perusteena on lain noudattamisen tai muiden velvollisuuksien rikkominen. Virkavastuu voidaan kohdistaa virkamiehen toimintaan silloin, jos hän toimii tehtävissään lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti taikka laiminlyö tehtäviään.²

Virkavastuuta ei ole määritelty lainsäädännössä yhtenäisesti. Virkavastuuta voidaan kuitenkin toteuttaa käytännössä kolmella tavalla:

- 1) rikosoikeudellisen rangaistuksen tuomitseminen (*rikosoikeudellinen virkavastuu*)³;

¹ Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 50–51. Virkaa on aikaisemmin määritelty myös viranomaisella olevaksi tehtäväryhmäksi, joka on tarkoitettu yhden henkilön hoidettavaksi. Ks. Tarjanne 1934, s. 1.

² Virkavastuun määritelmästä ks. HE 1/1998 vp, s. 172; Mäenpää 2017, s. 516; Myös Bruun – Mäenpää – Tuori 1988, s. 180–181.

³ Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevassa 40 luvussa. Virkarikoksina rangaistavia ovat lähinnä vain sellaiset teot ja laiminlyönnot, joita voidaan pitää erityisen moitittavina tai joista muualla lainsäädännössä ei ole säädetty virkatoiminnan asianmukaisuuden turvaamiseksi riittävää rangaistusuhkaa. Tällaisia tekoja ovat rikoslain 40 luvussa säädettyt lahjusrikokset ja salassapitorikokset sekä virka-aseen väärinkäyttäminen ja muu virkavelvollisuuden rikkominen. Kaikki edellä mainitut rangaistussäännökset ilmentävät viime kädessä virkavelvollisuuden vastaista menettelyä. Rikoslain esitöiden mukaan osassa virkatoiminnasta on kysymys niin merkittävästä julkisen vallan välittömästi ihmisiin kohdistuvasta käytöstä, että huolimattomuudestakin tehdyn virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuus on joskus perusteltua. Tällaista vallankäyttöä on katsottu voivan sisältyä esimerkiksi tuomareiden, syyttäjien, poliisien ja vanginvartijoiden tehtäviin. Ks. HE 77/2001 vp, s. 12; Ks. myös esim. Mäenpää 2017, s. 442–446.

- 2) vahingonkorvausvelvollisuuden toteuttaminen (*vahingonkorvausvastuu*)⁴ ja;
- 3) hallinnollisen seuraamuksen määrääminen (*hallinnollinen virkavastuu*).⁵

Hallinnollinen virkavastuu toteutuu siten, että työnantajaviranomainen⁶ määrää virkamiehelle virkamiesoikeudellisen seuraamuksen hallinnollisessa menettelyssä. Toisin kuin rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu, hallinnollinen virkavastuu ei edellytä sitä, että virkamiehen toiminta olisi rikosoikeudellisesti rangaistavaa tai että se olisi aiheuttanut korvattavaa vahinkoa.⁷

Työnantajaviranomainen voi antaa virkamiehelle hallinnollisessa menettelyssä kirjallisen varoituksen, josta säädetään virkamieslain 24 §:ssä. Kirjallinen varoitus tarjoaa työnantajaviranomaiselle käytännössä mahdollisuuden reagoida virkamiehen sellaiseen moitittavaan käyttäytymiseen, joka ei ole tarpeeksi vakavaa riittääkseen virkamiehen irtisanomisperusteeksi.⁸

⁴ Virkamiehen vahingonkorvausvastuusta säädetään perustuslain 118.3 §:ssä, jonka mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin johdosta, on oikeus vaatia korvausta joko julkisyhteisöltä tai virkamieheltä. Virkamiehen henkilökohtaista vastuuta on kuitenkin käytännössä rajoitettu vahingonkorvauslain (412/1974) 2 luvun 1.2 §:n säännöksellä, jonka mukaan julkisyhteisön palveluksessa olevalla on työsuhteessa olevan työntekijän tavoin täysi korvausvelvollisuus vain, jos hän on toiminut tahallisesti. Jos virkamiehen ei katsota aiheuttaneen vahinkoa tahallaan, hänen työnantajansa on ensisijaisesti korvausvelvollinen. Ks. tarkemmin vahingonkorvausvastuusta esim. *Mäenpää* 2017, s. 446–448.

⁵ Virkavastuun toteuttamismuodoista ks. *Mäenpää* 2017, s. 437; Tässä mainittujen virkavastuun toteuttamismuotojen lisäksi voidaan puhua myös epätäsmällisemmin järjestetystä virkamiehen tosiasiallisesta virkavastuusta. Tosiasiallisen virkavastuun piiriin kuuluu muun muassa hyvän hallintotavan ja virkamiesmoraalin vaatimusten noudattaminen. Tosiasiallisella virkavastuulla ei ole nimenomaisia oikeudellisesti määriteltyjä seuraamuksia. Yleiset laillisuusvalvontaviranomaiset, eli eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, voivat puuttua oikeudellisesti virheelliseen menettelyyn ja antaa virkamiehelle huomautuksen. Ks. tosiasiallisesta virkavastuusta tarkemmin *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1988, s. 181; *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 212; *Koskinen – Kulla* 2019, s. 330.

⁶ Työnantajaviranomaisella tarkoitetaan tässä yhteydessä viranomaista, joka edustaa valtiota työnantajana. Työnantajaviranomaisen käsite on vakiintuneesti käytössä oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa. Ks. oikeuskirjallisuudesta esim. *Kulla* 2014, s. 83; Oikeuskäytännöstä esim. *KHO* 2012:53.

⁷ *Mäenpää* 2017, s. 438. Nykyisin voimassa olevan valtion virkamieslain edeltäjän, vuoden 1988 alussa voimaan tulleen valtion virkamieslain, aikaan hallinnollisen virkavastuun sijaan puhuttiin *kurinpidollisesta vastuusta*. Kurinpidollisen virkavastuun sisältöön tuli kuitenkin muutoksia vuoden 1994 virkamieslainsäädäntöuudistuksessa, kun aikaisemmin käytössä olleesta valtion virkamiehiä koskevasta kurinpitomenettelystä luovuttiin. *Bruun, Mäenpää* ja *Tuori* jättivät vuoden 1994 virkamieslainsäädäntöuudistuksen jälkeen julkaisemassaan teoksessa ”*Virkamiehen oikeudellinen asema*” kurinpidollisen virkavastuun kokonaan mainitsematta virkavastuun osa-alueena ja totesivat, että virkavastuun toteuttamiseen on kaksi pääasiallista toteuttamistapaa: rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu. Ks. *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 35; *Koskinen* ja *Kulla* taas ovat viitanneet virkavastuun kolmanteen osa-alueeseen yläkäsitteellä *varoitus ja kurinpidollinen vastuu*. Varoituksella tarkoitetaan tässä yhteydessä virkamieslain 24 §:n mukaista varoitusta. Kurinpidollisella vastuulla tarkoitetaan erityshallinnon-alakohtaisissa säännöksissä säänneltyjä kurinpitorangeistuksia, kuten esimerkiksi määräaikaista virantoimituksesta erottamista tai sotilaskurinpitorangeistuksia. *Koskinen – Kulla* 2019, s. 337–342. Ks. kurinpidollisen vastuun käsitteestä myös *Helminen – Rantaeskola – Kuusimäki* 2012, s. 861–862.

⁸ *HE* 291/1993 vp, s. 35; *HaVM* 5/1994 – *HE* 291/1993 vp; *Launiala – Laaksonen* 2011, s. 2–3.

Mikäli virkamiehen virkavelvollisuuksien vastainen toiminta täyttää virkamieslain 25 §:ssä säädetyn irtisanomisen edellytykset, työnantajaviranomainen voi irtisanoa virkamiehen. Sen sijaan tilanteissa, joissa virkamiehen irtisanomista ei voida pitää riittävänä seuraamuksena, työnantaja voi purkaa virkamiehen virkasuhteen valtion 33 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Virkamieslaissa säädetyn kirjallisen varoituksen ja irtisanomisen välistä eroa on kuitenkin pidetty käytännössä suurena. Tästä syystä eräiden virkamiesryhmien osalta on katsottu tarpeelliseksi ottaa seuraamusvalikoimaan lisäksi virkamiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen (jäljempänä ”määräaikainen erottaminen”), joka sijoittuu ankaruudeltaan varoituksen ja irtisanomisen väliin.⁹

Määräaikainen erottaminen on virkamiesoikeudellinen seuraamus, jolla virkamies voidaan virkavelvollisuuksien vastaisen toiminnan tai laiminlyönnin johdosta erottaa vähintään yhden ja enintään kuuden kuukauden ajaksi. Mahdollisuus erottaa virkamies määräajaksi virantoimituksesta koskee vain tietyt valtion virkamiesryhmiä: poliisimiehiä, rajavartiomiehiä, ammattisotilaita ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiehiä.

Valtion budjettitalouden piirissä olevan virkasuhteisen henkilöstön lukumäärä oli vuoden 2019 lopussa 68 045¹⁰. Tästä määrästä noin 26 prosenttia, eli yhteensä 17 964 virkamiestä, kuului määräaikaisen erottamisen soveltamisalaan. Poliisimiehiä oli 7 277¹¹, ammattisotilaita 8 157¹², rajavartiomiehiä 1 943¹³ ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiehiä 587¹⁴.

Poliisilta, Rajavartiolaitokselta, Puolustusvoimilta ja Häätäkeskuslaitokselta on pyydetty tutkimusta varten tietoa vuosina 2010–2019 virastoissa tehtyjen varoitusta, määräaikaista virantoimituksesta erottamista ja irtisanomista koskevien päätösten lukumäärästä. Ainoastaan poliisi ja Rajavartiolaitos toimittivat mainitut tiedot.¹⁵

⁹ Ks. kootusti *Launiala – Tervonen* 2016, s. 410; ks. varoituksen ja irtisanomisen välisestä erosta myös *Koskinen* 2006, s. 17.

¹⁰ Valtion henkilöstön kokonaismäärä vuoden 2019 oli 73 350. Henkilöstöstä noin 90 prosenttia oli virkasuhteessa ja 10 prosenttia työsuopimussuhteessa. Ks. *Valtion henkilöstö tilastoina 2019*.

¹¹ Poliisimiesten lukumäärästä ks. *Poliisihallituksen tilinpäätös ja toimintakertomus 2020*, s. 67.

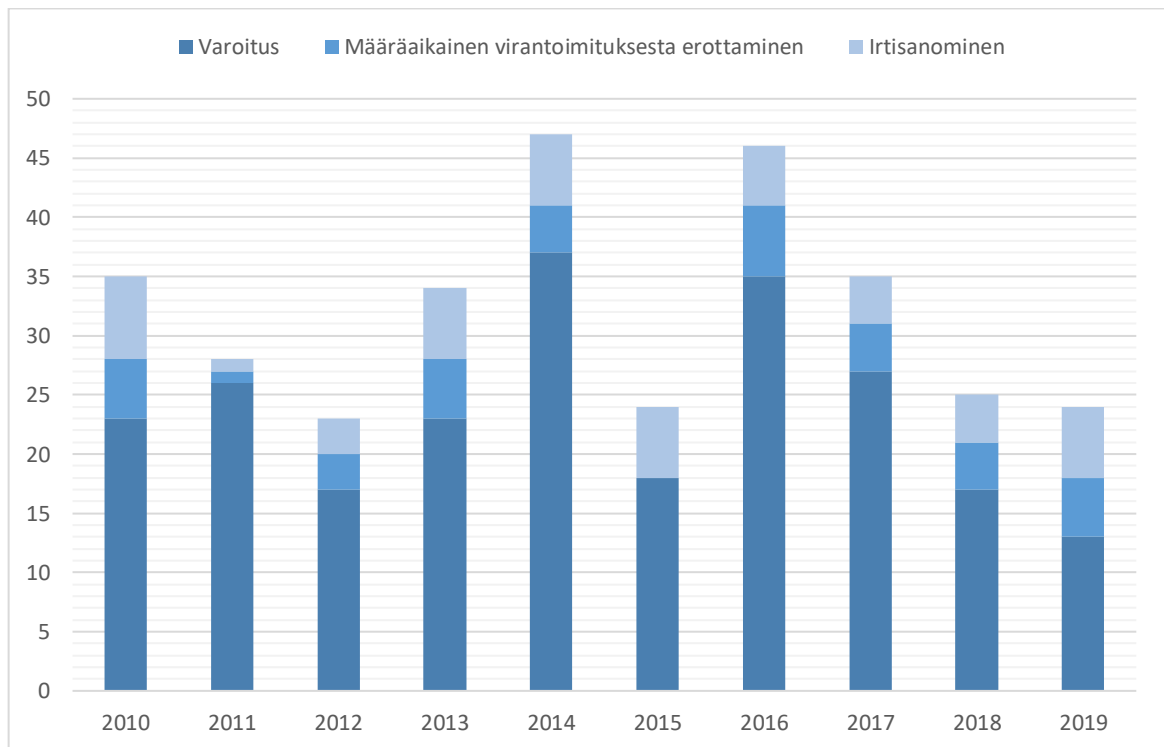
¹² Ammattisotilaiden lukumäärästä ks. *Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätös 2019*, s. 7.

¹³ Rajavartiomiehien lukumäärästä ks. *Valtion henkilöstö tilastoina 2019*.

¹⁴ Häätäkeskuslaitoksen virkamiesten lukumäärästä ks. *Häätäkeskuslaitoksen henkilöstökertomus 2019*, s. 14.

¹⁵ Puolustusvoimissa ei ole pidetty kirjaa virkamiesoikeudellisten päätösten määristä. Häätäkeskuslaitoksessa

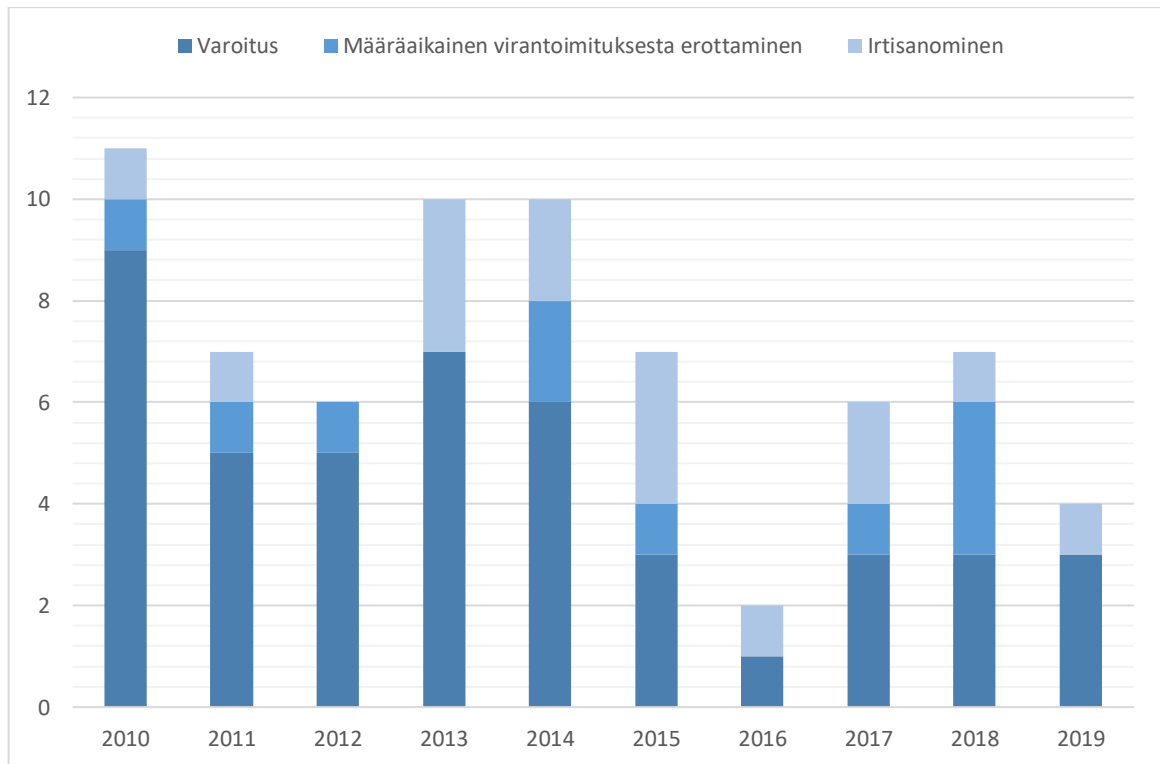
Saatujen tilastotietojen perusteella varoitus on ollut sekä poliisissa että Rajavartiolaitoksessa eniten käytetty virkamiesoikeudellinen seuraamus vuosien 2010–2019 aikana (kuviot 1–2). Irtisanomista koskevia päätöksiä on tehty lukumäärältään toiseksi eniten molemmissa virastoissa. Määräaikaista erottamista koskevia päätöksiä on tehty molemmissa virastoissa lähes yhtä paljon kuin irtisanomista koskevia päätöksiä.¹⁶



Kuvio 1. Virkamiesoikeudelliset päätökset poliisissa 2010–2019. Varoitusta koskevia päätöksiä on tehty yhteensä 290 kappaletta, määräaikaista erottamista koskevia päätöksiä yhteensä 37 kappaletta ja irtisanomista koskevia päätöksiä yhteensä 47 kappaletta.

tehtyjen päätösten määrästä voidaan tehdä suuntaa antavia päätelmiä sisäministeriön laillisuusvalvontakertomusten perusteella, joista on saatavilla sisäministeriön internet-sivustolla vuodesta 2011 alkaen. Kertomusten perusteella Häätäkeskuslaitoksessa on mainittuna aikana tehty yhteensä 21 varoitusta koskevaa päätöstä, 3 määräaikaista erottamista koskevaa päätöstä ja 3 irtisanomista koskevaa päätöstä. Lukumäärätietojen luotettavuuteen on kuitenkin syytä suhtautua varauksella, koska esimerkiksi poliisin ja Rajavartiolaitoksen osalta Laillisuusvalvontakertomuksissa ilmoitettujen virkamiesoikeudellisten päätösten lukumäärät ovat pienempiä kuin virastojen tätä tutkimusta varten ilmoittamien päätösten lukumäärät. Ks. *Laillisuusvalvontakertomukset 2011–2019*.

¹⁶ Tilastoja tulkitessa on hyvä huomioida, että varoitusta ja irtisanomista koskevien päätösten lukumäärässä ovat mukana myös muiden poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa työskentelevien virkamiesten kuin poliisimiesten ja rajavartiomiesten varoitukset ja irtisanomiset. Määräaikaisen erottamisen soveltamisalaan kuuluvien virkamiesten osalta varoitusten ja irtisanomisten lukumäärä voi siten olla todellisuudessa esitettyä pienempi.



Kuvio 2. Virkamiesoikeudelliset ratkaisut Rajavartiolaikoksessa 2010–2019. Varoitusta koskevia päätöksiä on tehty yhteensä 45 kappaletta, määräaikaista erottamista koskevia päätöksiä yhteensä 10 kappaletta ja irtisanomista koskevia päätöksiä yhteensä 15 kappaletta.

Määräaikainen erottaminen on ollut kurinpitorangaistuksena käytössä lähes kaikkien valtion virkamiesryhmien kohdalla 1900-luvun alkupuolelta aina voimassa olevan virkamieslain voimaantulopäivämäärään 1.1.1994 asti. Määräaikaista erottamista koskevan säännöksen palauttaminen virkamieslakiin ei ole ollut suunnitteilla sen jälkeen, kun säännös poistettiin laista vuoden 1994 virkamieslainsäädäntöuudistuksen yhteydessä.¹⁷

Ajatus määräaikaisen erottamisen ulottamisesta koskemaan muitakin kuin rajallista virkamiesjoukkoa on kuitenkin nostanut päätään oikeuskirjallisuudessa. Koskinen on jo ennen nykyisten määräaikaista erottamista koskevien hallinnonalakohtaisen erityissäännösten voimaantuloa katsonut, että ”väliaikainen erottaminen” olisi käyttökelpoinen uudistus kaikissa henkilökohtaista

¹⁷ Määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn palauttamiseen viittaavia selvityksiä tai muitakaan asiakirjoja ei ole saatavilla valtiovarainministeriössä, jonka vastuualueelle kuuluu muun ohella valtion virkamieslainsäädännön valmisteluun liittyvät asiat. Asiaa on tiedusteltu sähköpostitse myös lainsäädäntöneuvos Miska Lautiaiselta. Lautiaiselta 16.4.2021 sähköpostitse saatujen tietojen mukaan määräaikaista erottamista koskevan säännöksen palauttamista virkamieslakiin ei ole vakavasti tai varsinaisesti suunniteltu sen jälkeen, kun asianomainen säännös poistettiin virkamieslaista vuoden 1994 virkamieslainsäädäntöuudistuksen yhteydessä.

irtisanomisperustetta koskevissa riitatilanteissa sekä virkamiesten, että työntekijöiden kohdalla.¹⁸ Myös *Launiala* ja *Tervonen* ovat määräaikaista erottamista koskevassa artikkelissaan todenneet, että ”[h]allinnonalakohtaiset säännökset määräaikaista erottamisesta tulisi kumota ja lisätä valtion virkamieslakiin uusi 6 a luku, jossa säädetään kaikkia valtion virkamiehiä koskevasta määräaikaista virantoimituksesta erottamisesta”.¹⁹ Edellä sanotusta huolimatta, oikeuskirjallisuudessa ei ole tosiasiallisesti tarkasteltu sitä, että miksi määräaikaista erottamista koskeva sääntely pitäisi ulottaa koskemaan myös muita valtion virkamiesryhmiä.

1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen aiheena on määräaikainen erottaminen. Tutkimusongelma jakautuu kahteen osaan. Tutkimuksen tarkoituksena on ensinnäkin selvittää, *mitä tarkoitusta määräaikainen erottaminen palvelee poliisimiesten, rajavartiomiesten, ammattisotilaiden ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiesten kohdalla*. Yhtäältä tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, *pitäisikö määräaikainen erottaminen ottaa laajemmin käyttöön valtion virkamiesoikeudessa*.

Tutkimusongelmaa lähestytään seuraavien kysymysten avulla:

- (1) *Miten valtion virkamieslainsäädännön virkamiesoikeudellisia seuraamuksia koskeva sääntely on kehittynyt nykymuotoonsa?*
- (2) *Miksi määräaikainen erottaminen otettiin käyttöön poliisimiesten, rajavartiomiesten, ammattisotilaiden ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiesten kohdalla virkamiesoikeudellisena seuraamuksena?*
- (3) *Millä tavoin määräaikainen erottaminen poikkeaa valtion virkamieslain 40 §:n mukaisesta virantoimituksesta pidättämisestä?*
- (4) *Miten määräaikainen erottaminen toimii osana virkamiesoikeudellista seuraamusvalikoiden, erityisesti suhteessa virkamieslain 24 §:n mukaiseen varoitukseen ja 25 §:n mukaiseen irtisanomiseen?*
- (5) *Millaisissa tapauksissa virkamies on voitu erottaa virantoimituksestaan määräajaksi?*
- (6) *Mitä eroa on virkamiehen määräaikaista erottamisella ja työntekijän kurinpidollisella lomautuksella?*

¹⁸ Koskinen 2006, s. 17.

¹⁹ *Launiala – Tervonen* 2016, s. 426.

(7) *Onko muita valtion virkamiehiä koskevien irtisanomistapausten perusteella havaittavissa tarvetta määräaikaista erottamista koskevalle sääntelylle?*

1.3 Tutkimuksen sijoittuminen valtion virkamiesoikeuden kentälle

Hallinto-oikeus jaetaan yleiseen ja erityiseen hallinto-oikeuteen. Yleinen hallinto-oikeus sisältää hallintotoiminnan muotoja ja julkisia viranomaisia koskevat yleiset säännökset, periaatteet ja doktriinit. Yleisessä hallinto-oikeudessa keskeinen asema on lainopissa kehitellyillä hallinto-oikeuden yleisillä opeilla ja oikeusperiaatteilla, jotka ovat osaksi lainopin ja osaksi oikeuskäytännön muovaamia.²⁰

Tämä tutkielma sijoittuu valtion virkamiesoikeuden kentälle, joka on yksi erityisen hallinto-oikeuden erityisaloista. Erityinen hallinto-oikeus muodostuu useista erityisaloista, joiden normistoista on osittain tullut suhteellisen eriytyneitä.²¹

Määräaikainen erottaminen kytkeytyy laajemmin ymmärrettynä valtion virkamiehen hallinnollista virkavastuuta koskevaan asiakokonaisuuteen. Virkavastuuta voidaan toteuttaa myös rikosoikeudellisen virkavastuun ja vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun keinoin.²²

1.4 Tutkimusaineisto ja sen käyttö

Oikeuslähteiden käytön suhteen tutkielmassa on noudatettu lähtökohtaisesti oikeustieteessä käytettyä perinteistä, normatiivisen oikeuslähdeopin mukaista jaottelua vahvasti velvoittaviin (pakollisiin), heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat laki ja maantapa. Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvia oikeuslähteitä ovat lainsäätäjän tarkoitus (*ratio legis*) ja *tuomioistuinratkaisut*. Sallittuja oikeuslähteitä ovat kaikki muut kuin edellä luetellut lähteet eli oikeusvertailevat ja oikeushistorialliset argumentit, oikeustiede (lainoppi), arvot ja arvoarvostelmat (moraali) sekä teleologiset argumentit (reaaliset argumentit).²³

Virkamieslaki on keskeisin säädös valtion virkamiesten oikeudellisen aseman sekä

²⁰ Mäenpää 2017, s. 11.

²¹ Mäenpää 2017, s. 12.

²² Ks. virkavastuun toteuttamismuodoista Mäenpää 2017, s. 431–448.

²³ Aarnio 1989, s. 220–221.

virkamiesoikeudellisten seuraamusten osalta. Määräaikaisen erottamisen kannalta keskeiset säännökset sisältyvät poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992, jäljempänä PolHall), Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin (577/2005, jäljempänä RVHL), Puolustusvoimista annettuun lakiin (551/2007, jäljempänä PVL) ja hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin (692/2010, jäljempänä HätäkL). Hallintomenettelyn kannalta keskeisiä säädöksiä ovat hallintolaki (434/2003) sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (808/2019).

Heikosti velvoittavien oikeuslähteiden ryhmään kuuluvien virallislähteiden osalta painotus on ollut kansallisessa lainvalmisteluaineistossa. Niin ikään *sallittujen oikeuslähteiden* ryhmään kuuluvan oikeuskirjallisuuden osalta painotus on myös ollut vahvasti kansallisessa oikeuskirjallisuudessa.

Oikeuskäytännön osalta aineisto on painottunut pääasiassa virkamieslautakunnan, hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemattomaan ratkaisukäytäntöön. Oikeuskäytäntö voidaan sijoittaa tässä tutkimuksessa heikosti velvoittavien ja sallittujen oikeuslähteiden välimaastoon. Oikeuskäytäntöä on käytetty pääosin sen selvittämiseen, miten asiat ovat elävässä elämässä²⁴.

1.5 Tutkimusmetodi

Tutkimuksen metodina on käytetty lainoppia siltä osin kuin siinä perehdytään määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen lainsäädännöllisiin lähtökohtiin sekä oikeuskirjallisuudessa esitettyihin näkemyksiin. Lainopin tehtävänä on tulkita ja systematisoida oikeusnormeja.²⁵

Tutkimuksessa on lisäksi hyödynnetty empiirisen tutkimuksen menetelmiä. Empiirinen tutkimus on havaintoihin ja niiden perusteella tehtyihin päätelmiin perustuvaa tutkimusta²⁶. Empiirinen tutkimus voidaan *Ervastin* mukaan luokitella oikeustieteelliseksi siitä syystä, että sen tarkastelun kohteena ovat juridiset instituutiot, säännökset tai muut vastaavat oikeustieteen alaan

²⁴ Oikeuskäytäntöä voi hyödyntää oikeuskysymysten selvittämisen ohella myös tosiasioiden selvittämiseen. Oikeuskäytäntö voi olla usein ainoa tapa saada yhteys tosiasioihin. Kyse on tällöin yhteiskuntatiedon hankkimisesta oikeuskäytännön avulla. *Kulla* 1999, s. 546.

²⁵ *Aarnio* 1978, s. 52.

²⁶ *Väätänen – Keinänen* 2015, s. 1.

kuuluvat ilmiöt.²⁷ Empiirisellä tutkimuksella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa laadullista tutkimusta.

Empiirisen tutkimuksen kriteerit eivät täyty vielä silloin, kun tutkija esittää lainopillisen työnsä johdantoluvussa muutaman taulukon vakuuttaakseen lukijan tutkimusaiheensa merkittävyydestä.²⁸ Johdantoluvussa esitettyjen tilastotietojen lisäksi tässä tutkimuksessa on kuitenkin hyödynnetty empiiristä tutkimusta kahdessa päätarkoituksessa. Empiirisen tutkimuksen avulla on ensinnäkin selvitetty sitä, että millaisissa tapauksissa määräaikaista erottamista on tyypillisesti käytetty virkamiesoikeudellisena seuraamuksena poliisissa, Puolustusvoimissa, Rajavartiolaikoksessa ja Häätäkeskuslaitoksessa. Empiirisen tutkimuksen tarkoitus on tämän kysymyksen osalta rikastaa lainoppia reaali maailmaa koskevalla tiedolla²⁹.

Voimassa olevan määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn sisällön ohella on tarkoitus tutkia myös sitä, pitäisikö määräaikainen erottaminen ottaa laajemmin käyttöön valtion virkamiesoikeudessa. Kysymys ei koske suoraan voimassa olevaa oikeutta, joten siihen ei voida saada vastausta pelkästään oikeusdogmaattisin keinoin.³⁰ Kysymykseen vastaamiseksi on käyty läpi muiden kuin määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn soveltamisalaan kuuluvien valtion virkamiesten irtisanomistapauksia vuosilta 1995–2020. Ennen määräaikaisesta erottamisesta säättämistä poliisimiesten, rajavartiomiesten ja ammattisotilaiden kohdalla havaittiin, että virkamiehen irtisanomiskynnys oli useassa vapaa-ajan käyttäytymistä koskevassa tapauksessa muodostunut varsin matalaksi³¹. Empiirisen tutkimuksen avulla on ollut siten tarkoitus selvittää, onko muiden valtion virkamiesten ratkaisukäytännön perusteella havaittavissa vastaavaa tarvetta määräaikaista erottamista koskevalle sääntelylle. Tutkimuksessa on tarkasteltu erityisesti sellaisia tapauksia, joissa irtisanominen on perustunut virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymiseen.

Tutkimuksen kohdetta, eli määräaikaista erottamista sekä muita virkamiesoikeudellisia

²⁷ *Ervasti* 2004, s. 9–16; Myös *Ervasti* 1998, s. 364–388.

²⁸ *Väätänen – Keinänen* 2015, s. 2.

²⁹ Empiirinen tutkimus lainopin tukena ks. *Ervasti* 2004, s. 13.

³⁰ Lainvalmistelun näkökulmasta on käytännössä välttämätöntä saada tietoa oikeusjärjestelmän toiminnasta käytännössä. Empiirisen tutkimuksen hyödyntäminen osana lainvalmistelua ks. *Ervasti* 2004, s. 12; Myös *Ervasti* 1998, s. 381.

³¹ *HE 4/2006 vp*, s. 5; *HE 204/2006 vp*, s. 4; *HE 264/2006 vp*, s. 57

seuraamuksia on lähestytty myös oikeushistoriallisesta näkökulmasta. Tämä johtuu siitä, että historiallisella jatkuvuudella on korostunut merkitys valtion virkamiesoikeudessa.³² Kokonaisvaltainen tutustuminen virkamiesoikeudellisia seuraamuksia koskevaan sääntelyyn edellyttää sen historialliseen kehitykseen perehtymistä. Nykyisin käytössä olevat virkamiesoikeudelliset seuraamukset ovat muotoutuneet 1900-luvulla käytössä olleista kurinpitorangeistuksista. Aikaisempaa oikeustilaa on tutkittu pääosin lakien, lainvalmisteluaineiston ja oikeuskirjallisuuden avulla.

1.6 Keskeiset käsitteet ja aiheen rajaus

Virkamiehellä viitataan tässä tutkielmassa ainoastaan valtioon julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa oleviin virkamiehiin, jotka kuuluvat virkamieslain soveltamisalaan. Kunnalliset ja evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijat rajataan tutkielman ulkopuolelle virkamieslain soveltamisalan ulkopuolisina virkamiesryhminä.

Tutkielman ulkopuolelle rajataan niin ikään myös välillisen julkishallinnon yksiköiden virkamiehet. Virkamieslain 3.1 §:n säännöksen mukaan virkamieslakia ei sovelleta, jollei muussa laissa ole toisin säädetty, eduskunnan oikeusasiamieheen eikä myöskään eduskunnan kanslian, tasavallan presidentin kanslian, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian eikä valtiontalouden tarkastusviraston virkamiehiin. Sanottu koskee myös Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen virkamiehiä ja toimihenkilöitä.³³

Tutkielman pääpaino on määräaikaista erottamista koskevan hallinnonalakohtaisen erityissääntelyn sekä valtion virkamieslain varoitusta ja irtisanomista koskevan sääntelyn tarkastelussa. Tutkielmassa ei käsitellä sotilaskurinpidoista ja rikostorjunnasta annetussa laissa (255/2014, jäljempänä ”sotilaskurinpitolaki”) säädettyä sotilaskurinpitomenettelyä, jota sovelletaan ammatillisotilaisiin³⁴ rinnakkain virkamiesoikeudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kanssa.³⁵

³² Koskinen – Kulla 2019, s. 3.

³³ Ks. kootusti vanhan virkamieslain ja voimassa olevan virkamieslain ulkopuolisista virkamiesryhmistä Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 54–56.

³⁴ Sotilaskurinpitosääntelyä sovelletaan muun ohella sekä Puolustusvoimien että Rajavartiolaitoksen palveluksessa oleviin sotilasvirkamiehiin, varusmiehiin ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittaviin naisiin. Soveltamisalaa koskevista perusteluista ks. tarkemmin HE 30/2013 vp, s. 13.

³⁵ Vrt. esimerkiksi Ruotsissa sotilasvirassa oleviin sovelletaan samaa kurinpitomenettelyä kuin muihinkin valtioon palvelussuhteessa oleviin henkilöihin. Norjassa ja Tanskassa taas on erilliset sotilaskurinpitoa koskevat säädökset. Ks. tarkemmin HE 19/2013 vp, s. 18.

Sotilaskurinpitolain 1.3 §:n mukaan sotilaskurinpitomenettelyssä voidaan tutkia teko, jos on syytä epäillä sotilaskurinpitomenettelyn alaisen henkilön syyllistyneen sotilasoikeudenkäyntilain (362/1983) 2 §:ssä tarkoitettuun rikokseen. Toisin kuin virkamiesoikeudelliset seuraamukset, sotilaskurinpitorangeistuksen määrääminen edellyttää, että sääntelyn kohteena oleva henkilö on syyllistynyt rikokseen. Sotilaskurinpitomenettelyn katsotaankin lain esitöiden mukaan olevan luonteeltaan eräänlaista nopeutettua rikosprosessia.³⁶

Virkamiesoikeudellisia seuraamuksia koskevan asian käsittelyssä noudatettavien menettelysääntöjen käsittely rajataan tämän tutkielman ulkopuolelle. Työnantajaviranomaisen on käsiteltävä virkamiesoikeudellisia seuraamuksia koskevat asiat lähtökohtaisesti hallintomenettelyn sääntöjä noudattaen, jollei menettelyä ole joissain tapauksissa lainsäännöksellä suljettu pois. Tällöin sovellettavaksi tulevat hallintolain (434/2003) säännökset ja hallintomenettelyä koskevat oikeusperiaatteet.³⁷ Menettelyn osalta on syytä huomioida, että sille asetetut vaatimukset ovat sitä tiukemmat, mitä ankarammasta seuraamuksesta on kyse. Tämä tarkoittaa siis sitä, että määräaikaista erottamista koskevalle menettelylle asetetut vaatimukset ovat tiukemmat kuin esimerkiksi virkamiehelle annettavan varoituksen kohdalla.³⁸

1.7 Tutkielman rakenne

Seuraavassa luvussa luodaan katsaus valtion virkamiehen seuraamuksia koskevan sääntelyn kehitykseen sen selvittämiseksi, miten valtion virkamieslain mukainen seuraamusvalikoima on muotoutunut sellaiseksi kuin se nyky muodossaan on.

Kolmannessa luvussa tarkastellaan sitä, miksi määräaikainen erottaminen otettiin takaisin käyttöön poliisimiehen, rajavartiomiehen, ammattisotilaan ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen virkamiesoikeudellisena seuraamuksena.

Neljännessä luvussa tarkastellaan määräaikaista erottamista koskevaa hallinnonalakohtaista erityissääntelyä. Viidennessä luvussa tutkitaan sitä, miten määräaikainen erottaminen toimii osana

³⁶ HE 30/2013 vp, s. 10.

³⁷ Ks. Kulla 2014, s. 83; Koskinen – Kulla 2019, s. 488–489.

³⁸ Ks. kattava esitys hallintomenettelystä määräaikaisen erottamisen näkökulmasta esitettyinä Launiala – Tervonen 2016, s. 411–418.

virkamiesoikeudellista seuraamusvalikoimaa.

Kuudennessa luvussa arvioidaan määräaikaista erottamista koskevan ratkaisukäytännön perusteella sitä, millaisissa tilanteissa seuraamusta on käytännössä käytetty. Seitsemännen luvun keskeisenä tausta-ajatuksena on verrata virkamiehen määräaikaista erottamista työntekijän kurinpidolliseen lomautukseen.

Kahdeksannessa luvussa arvioidaan sitä, onko muita valtion virkamiesten irtisanomista koskevassa ratkaisukäytännössä havaittavissa sellaisia irtisanomisen ja varoituksen rajanvetoon liittyviä haasteita kuin määräaikaisen erottamisen piirissä olevien virkamiesten kohdalla havaittiin ennen määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn voimaantuloa.

2 VIRKAMIESOIKEUDELLISEN SEURAAMUSVALIKOIMAN KEHITYS

2.1 Kurinpitörangaistukset 1900-luvulla

Ennen ensimmäisen valtion virkamieslain voimaantuloa vuonna 1988, valtion virkamiehen kurinpidosta oli annettu varsin monia säädöksiä.³⁹ Valtion viran tai pysyvän toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyvä virassaan tai toimessaan annetuissa laissa (202/1926, jäljempänä nimittämiskirjalaki) säädettiin yleisestä kurinpitomenettelystä ja siinä määrättävästä kurinpidollisesta viraltapanosta⁴⁰, joka oli yksi yleinen virkasuhteen lakkaamis-
muoto. Virkamies voitiin nimittämiskirjalain 6 §:n mukaista kurinpitomenettelyä noudattaen panna viralta, mikäli hän ”toiminnallaan tai käyttäytymisellään virassa tai sen ulkopuolella tahi virkatehtäviensä laiminlyömisellä osoitti, ettei hän ansaitse sitä luottamusta tai kunnioitusta, jota hänen asemansa valtion viran tai toimen haltijana edellyttää”.⁴¹

Kurinpidollinen viraltapano ei ollut ainoa virkamiehiin kohdistettavissa oleva kurinpitokeino. Kurinpidollista viraltapanoa lievemmistä seuraamuksista ei kuitenkaan ollut olemassa mitään yleisiä säännöksiä, vaan niistä säädettiin hallinnonalakohtaisesti asetuksilla. Säännökset olivat hajanaisia ja myös sisällöltään virastoittain erilaisia. Virkamiehelle voitiin hallinnonalasta riippuen määrätä kurinpitörangaistuksena esimerkiksi varoitus, sakko, vapaapäivän menetyksiä, ylimääräisiä palvelusvuoroja tai määräaikainen virantoimituksesta erottaminen.⁴² Joillakin hallinnonaloilla ei ollut lainkaan käytössä viraltapanoa lievempiä kurinpitörangaistuksia.⁴³

Virkasuhde ymmärrettiin virkamiesoikeudellisessa tulkinnassa aikaisemmin erityisesti vallalaisuussuhteeksi. Tästä erityisestä vallalaisuussuhteesta seurasi, että virkamiehillä

³⁹ Virkamiehen velvollisuuksista ei ollut olemassa yleisiä säännöksiä, vaikka niiden rikkomisesta oli säädetty rangaistuksia. Esimerkiksi yhtenä tärkeimpänä virkavelvollisuutena pidetyn virkatehtävien suoritustapaa koskevan virkavelvollisuudenkin osalta oli ennen vuoden 1988 virkamieslainsäädännön uudistusta tyydytty ainoastaan sitä koskevaan määräykseen virkavalan kaavassa. Sen sijaan esimerkiksi työsopimuslaissa oli jo tuohon aikaan vastaava työtehtävien suorittamistapaa koskeva säännös. *Rytkölä* 1978, s. 51; *HE 238/1984 vp*, s. 6–7.

⁴⁰ Kurinpidollinen viraltapano vastaa nykyisen virkamieslain 33 §:ssä säädettyä virkasuhteen purkamista. *HE 291/1993 vp*, s. 30.

⁴¹ Kaikki virkamiehet eivät olleet kurinpidollisesti viraltapantavissa. Tuomarit ja luottamusvirkamiehet jäivät nimittämiskirjalaisissa säädetyn yleisen kurinpitomenettelyn ulkopuolelle. Ks. lisää virkamiesten välisistä eroista virkasuhteen päättämisen suhteen *Tarjanne* 1934, s. 108–109. Ks. kootusti nimittämiskirjalain aikaisesta kurinpidollisesta sääntelystä *Kytömaa* 1945, s. 474–477.

⁴² *Kytömaa* 1945, s. 475–476; *Rytkölä* 1978, s. 72–74.

⁴³ Ks. *Merikoski* 1944, s. 250–264; *Rytkölä* 1960, s. 607.

katsottiin olevan muun muassa erityinen, virkasuhteen ulkopuolelle asti ulottuva kuuliaisuus- ja nuhteettomuusvelvollisuus. Vastaavasti virkamiehen perusoikeuksia katsottiin voitavan rajoittaa tavanomaista laajemmin.⁴⁴ Kurinpitomenettelyllä katsottiin olevan kiinteä yhteys vallanalaisuussuhteeseen. Yhteyttä perusteltiin sillä, että kurinpitokeinojen käyttäminen edellyttää olemassa olevaa vallanalaisuussuhdetta.⁴⁵ *Kekomäki* onkin kuvannut valtion kurinpito-oikeutta ajan hengen mukaisesti lausudessaan, että ”[k]urinpito-oikeus ei johdu valtion yleisestä, kaikki alamaiset käsittävästä rankaisuvallasta, niinkuin varsinainen rikoslainkäyttö, vaan sen virkamiehiin kohtaan omaamasta herruus- eli isännöyrysvallasta, joka muistuttaa perheen isällä olevaa kuritusvaltaa alaikäisiin lapsiinsa nähden.”⁴⁶

Suomen ensimmäinen yleinen valtion virkamieslaki (756/1986, jäljempänä ”vuoden 1986 virkamieslaki”) tuli voimaan 1.1.1988 kumoten noin kaksikymmentä erillistä ja eriasteista säädöstä, jotka koskivat virkasuhdetta ja virkamiesten asemaa. Uudella virkamieslainsäädännöllä yhdenmukaistettiin eri virkamiesryhmien oikeudellista asemaa.⁴⁷ Samalla lakiin otettiin ensimmäistä kertaa virkamiehen velvollisuuksia koskevat säännökset. Tätä ennen virkamiehiä koskevassa lainsäädännössä oli säädetty pääasiassa vain niistä seuraamuksista, joita virkamiehelle aiheutuu virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä.⁴⁸

Virkamiehen kurinpitosäännökset, jotka aikaisemmin olivat kurinpidollista viraltapanaa koskevia säännöksiä lukuun ottamatta hajallaan eri hallinnonaloja koskevissa asetuksissa, koottiin yhteen vuoden 1986 virkamieslain 13 lukuun. Kurinpitosäännöksiä sovellettiin lähes kaikkiin virkamiehiin. Valtion virkamiehistä ainoastaan tuomarit, valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri jäivät kurinpitosäännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Sotilaisiin taas

⁴⁴ Tätä virkamiehen erityistä vallanalaisuutta korostavaa lähtökohtaa on torjuttu oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä 1960-luvulta alkaen. *Koskinen – Kulla* 2019, s. 163. Tarkemmin erityisestä vallanalaisuussuhteesta ks. *HE 309/1993 vp*, s. 25; *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 127; *Hallberg – Karapuu – Ojanen – Schleinin – Tuori – Viljanen* 2011, s. 107–108.

⁴⁵ Kurinpitomenettelyn ja vallanalaisuussuhteen välisestä yhteydestä ks. erityisesti *Kytömaa* 1945, s. 481–482.

⁴⁶ *Kekomäki* 1924, s. 141; vastaavasti kurinpitomenettelyn ja vallanalaisuussuhteen välisestä yhteydestä *Kytömaa* 1945, s. 481; *Rytkölä* on vielä vuonna 1987 kuvaillut kurinpidollista rankaisuvalltaa eräänlaisena erityisen vallanalaisuussuhteen ilmenemismuotona. *Rytkölä* 1987, s. 132–133.

⁴⁷ *HE 238/1984 vp*, s. 6–7. Ks. vuoden 1988 virkamieslain valmistelun taustoista erityisesti *Kulla* 1987, s. 788–807.

⁴⁸ Lain esitöiden mukaan velvollisuuksia koskevan sääntelyn puuttumisesta oli ollut kielteistä vaikutusta hallinto- toiminnan kehittymiselle. Virkamiehet olivat virheitä välttääkseen olleet taipuvaisia pidättymään aloitteellisuudesta eivätkä siten olleet aina pyrkineet tehokkaimpiin ja yhteiskunnan kannalta taloudellisimpiin ratkaisuihin. *HE 238/1984 vp*, s. 30.

sovellettiin sotilaskurinpitolain (331/83) säännöksiä. Aikaisemmin voimassa olleita, eri hallinnonaloja koskevissa asetuksissa annettuja virastokohtaisia kurinpitosäännöksiä ei sovellettu enää vuoden 1986 virkamieslain voimaantulon jälkeen.⁴⁹

Virkamiehelle määrättävistä kurinpitorangeistuksista säädettiin vuoden 1986 virkamieslain 57 §:ssä. Virkamiehelle, joka toimi vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlöi niitä, voitiin määrätä kurinpitomenettelyssä kurinpitorangeistus. Kurinpitorangeistuksia olivat kirjallinen varoitus, virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi (jäljempänä ”määräaikainen erottaminen”) sekä viraltapano.⁵⁰ Kirjallinen varoitus oli lievin kurinpitorangeistus. Kirjallinen varoitus oli erotettava lain 62 §:n mukaisesta huomautuksesta, joka ei ollut kurinpitorangeistus. Huomautus oli ainoastaan esimiehen alaiselleen moitittavan käyttäytymisen johdosta antama ojennus, ja se tapahtui yleensä suullisesti.⁵¹

Määräaikainen erottaminen voitiin määrätä vähintään yhden kuukauden ja enintään kuuden kuukauden pituiseksi ajaksi. Virkamies ei ollut oikeutettu hoitamaan virkaansa erottamisen kestäessä eikä hänelle maksettu sen aikana palkkaa. Ennen vuoden 1986 virkamieslain voimaantuloa voimassa olleissa hallinnonalakohtaisissa asetuksissa oli käytännössä säädetty myös oikeusvaikutuksiltaan edellä kuvattua lievemmästä kurinpitorangeistuksesta.⁵² Esimerkiksi poliisimies oli voitu erottaa virantoimituksestaan määräajaksi korkeintaan kolmen kuukauden ajaksi ja hänet oli voitu määrätä menettämään sanotulta ajalta ainoastaan puolet palkastaan.⁵³

Vuoden 1986 virkamieslaissa säädetyn määräaikaisen erottamisen pituutta ja siihen liittyvän palkanmenetyksen määrää ei perusteltu vuoden 1986 virkamieslain esitöissä. Määräaikaista erottamista pidettiin taloudellisten vaikutustensa osalta käytännössä suhteellisen ankarana seuraamuksena, koska virkamies menetti sen johdosta vähintään yhden kuukauden palkan. Varoituksen ja virantoimituksesta erottamisen väliin kaivattiin tästä syystä kurinpitosaakkoa joustavoittamaan keinovalikoimaa.⁵⁴ Vuoden 1986 virkamieslakiin ei kuitenkaan otettu sen

⁴⁹ *Rytkölä* 1987, s.130; *HE 238/1984 vp*, s. 1 ja 18.

⁵⁰ *HE 291/1993 vp*, s. 7.

⁵¹ *Rytkölä* 1987, s. 130.

⁵² *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1988, s. 191; *Rytkölä* 1987, s. 131.

⁵³ *Kytömaa* 1945, s. 475–476.

⁵⁴ *Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1989*, s. 185; Samaan asiaan kiinnitettiin huomiota myös eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuonna 1991. Ks. *Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1991*, s. 181.

voimassaoloaikana säännöstä kurinpitosaikasta.

Viraltapano oli ankarin vuoden 1986 virkamieslaissa säädetty kurinpitosaikasta. Viraltapanoa harkittaessa oli syytä ensin harkita, oliko virheen laatuun nähden riittävää ja viraltapanoa tarkoituksenmukaisempaa päättää virkasuhde irtisanomisella⁵⁵. Virkamies oli kuitenkin syytä määrätä viraltapanoksi silloin, kun kyse oli erityisen törkeästä virkavirheestä.⁵⁶

Samasta virheestä voitiin määrätä vain jokin edellä mainituista seuraamuksista. Rangaistuksen ankaruus oli suhteutettava virheen laatuun ja merkittävyyteen sekä teon tahallisuuteen ja tuotamuksellisuuteen. Koska kurinpitosaikasta ei voitu lain sananmuodon perusteella (”voidaan määrätä kurinpitosaikasta”) pitää ehdottomana seuraamuksena, oli myös mahdollista, että se jätettiin määräämättä virheen ollessa vähäpätöinen.⁵⁷ Lain esitöissä tai oikeuskirjallisuudessa ei ole otettu kantaa siihen, millaisissa tapauksissa kukin seuraamus tuli vuoden 1986 virkamieslain aikaan tai sitä ennen tyypillisesti sovellettavaksi.⁵⁸

Ensimmäisen kerran kurinpitomenettelyyn joutuneelle virkamiehelle annettiin pääsääntöisesti kirjallinen varoitus, huolimatta virkamiehen teon laadusta. Mikäli virkamies joutui tämän jälkeen uuden kurinpitotapauksen johdosta uudelleen kurinpitomenettelyyn, seuraamus oli joko varoitus tai virantoimituksesta erottaminen yhden kuukauden määräajaksi. Jos virkamiehellä oli kurinpitomenettelyn vireille tullessa taustalla useampia kurinpitosaikastuksia, kysymykseen tuli virantoimituksesta erottaminen 2–6 kuukauden ajaksi tai joillakin hallinnonaloilla jopa suoraan viraltapano.⁵⁹

Vuoden 1986 virkamieslaissa säädettiin lisäksi kurinpitoasioissa noudatettavasta menettelystä. Ennen kurinpitomenettelyyn ryhtymistä koskevan päätöksen tekemistä oli suoritettava

⁵⁵ *Kulla* on kritisoinut vuoden 1986 virkamieslakia siitä, että se sisälsi päällekkäisiä virkasuhteen päättämistapoja, joiden välisiä suhteita ei ole säännelty laissa. Irtisanomisen ja kurinpidollisen viraltapanon kanssa päällekkäisenä voitiin pitää myös rikosoikeudellista viraltapanoa. Ks. *Kulla* 1987, s. 801.

⁵⁶ *Rytkölä* 1987, s. 132.

⁵⁷ *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1988, s. 191.

⁵⁸ Vuoden 1986 virkamieslain ja sitä edeltävien säännösten mukaisista kurinpitosaikastuksista on kuvattu oikeuskirjallisuudessa ja lain esitöissä ainoastaan keskeiset oikeusvaikutukset. Ks. esim. *HE 238/1984 vp*, s. 49–50; *Kytömaa* 1945, s. 474–477; *Rytkölä* 1978, s. 71–74; *Rytkölä* 1987, s. 130–134; *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1988, s. 190–192.

⁵⁹ *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1992*, s. 82.

valmistava tutkimus. Valmistavan tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, oliko virkamies syylistynyt sellaiseen rikkomukseen, jonka johdosta oli syytä ryhtyä kurinpitomenettelyyn. Tutkimuksen tuli olla riittävän yksityiskohtainen, koska päätös kurinpitomenettelyyn ryhtymisestä merkitsi sitä, että kurinpitoasiamiehen tuli yleensä heti panna kurinpitomenettely vireille. Päätöksen kurinpitomenettelyyn ryhtymisestä teki nimittävä viranomainen eli se, jonka alaisuudessa moitittavalla tavalla toiminut virkamies työskenteli.⁶⁰

Valmistavan tutkimuksen jälkeen nimittävä viranomainen päätti kurinpitomenettelyyn ryhtymisestä. Mikäli nimittävänä viranomaisena oli tasavallan presidentti tai valtioneuvosto, kurinpitomenettelyyn ryhtymisestä päätti asianomainen ministeriö. Valtioneuvosto saattoi yksittäistapauksessa ottaa asian ratkaistavakseen. Lisäksi valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies saattoivat yksittäistapauksessa määrätä, että kurinpitomenettelyyn oli ryhdyttävä. Sen jälkeen, kun päätös kurinpitomenettelyyn ryhtymisestä oli tehty, asianomaisen viranomaisen oli lähetettävä tästä ilmoitus kurinpitoasiamiehelle, jonka tehtävänä oli panna kurinpitomenettely vireille.⁶¹

Kurinpitomenettely oli pantava lain mukaan vireille yhden vuoden kuluessa siitä, kun siihen johtava seikka tuli kurinpitomenettelyyn ryhtymisestä päättävän viranomaisen tietoon. Kurinpitomenettelyn vireillepano tapahtui lain mukaan antamalla kirjallisesti vastaaajan tiedoksi kurinpitorangeistusta koskeva vaatimus ja muu asiassa kertynyt aineisto. Vastaajalle oli lisäksi varattava tilaisuus selityksen antamiseen asiassa. Kurinpitoasiamiehen tehtävänä oli hankkia asiassa mahdollisesti tarvittavat lisäselvitykset, esittää virkamieslautakunnalle kurinpitorangeistusta koskevat vaatimukset sekä muutoinkin käyttää viranomaisen puhevaltaa virkamieslautakunnassa. Kurinpitorangeistuksen määräsi virkamieslautakunta, joita oli vanhan virkamieslain aikaan Suomessa yhteensä viisikymmentä.⁶²

Virkamieslautakunnissa vuosien 1988–1992 aikana käsiteltyjen kurinpitorangeistus- ja irtisanomistapausten lukumääriä selvitettiin vuoden 1994 virkamieslainsäädäntöuudistusta valmisteltaessa virkamieslautakunnille osoitetulla kyselytutkimuksella.⁶³ Saatujen vastausten

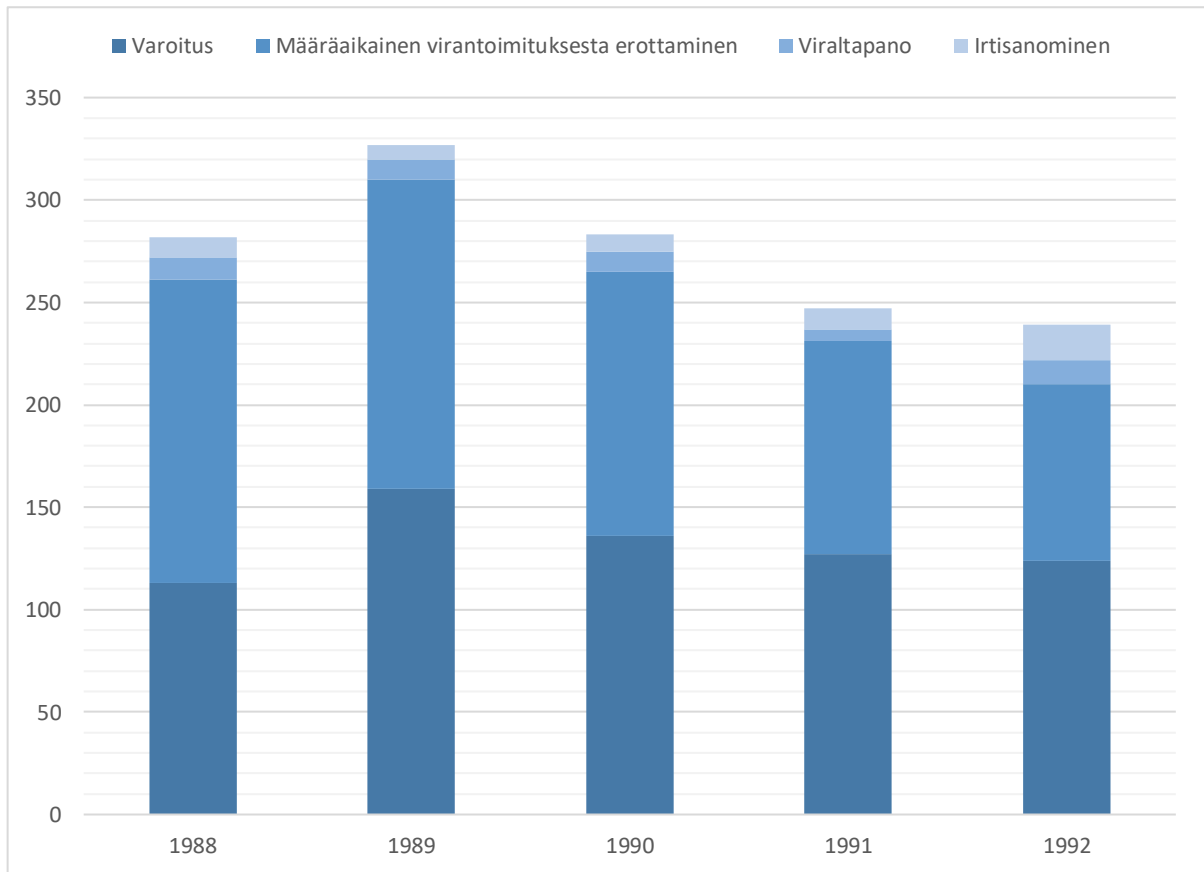
⁶⁰ HE 291/1993 vp, s. 7; HE 238/1984 vp, s. 50; Rytkölä 1987, s. 136.

⁶¹ HE 238/1984 vp, s. 50–51; Rytkölä 1987, s. 137; Bruun – Mäenpää – Tuori 1988, s. 193.

⁶² HE 238/1984 vp, s. 50–51; Rytkölä 1987, s. 139. Bruun – Mäenpää – Tuori 1988, s. 194.

⁶³ HE 291/1993 vp, s. 10–11.

perusteella valtaosa tapauksista oli käsitelty Posti- ja telelaitoksen ja Valtionrautateiden virkamieslautakunnissa. Varoitus ja määräaikainen erottaminen olivat selvityksen perusteella käytetyimmät kurinpitorangaistukset vuosina 1988–1992 (kuvio 3). Viraltapanoa ja irtisanomista koskevia tapauksia sen sijaan oli huomattavasti vähemmän.⁶⁴



Kuvio 3. Virkamieslautakunnissa käsitellyt asiat 1988–1992. Varoitusta koskevia päätöksiä on tehty yhteensä 659 kappaletta, määräaikaista erottamista koskevia päätöksiä yhteensä 618 kappaletta, viraltapanoa koskevia päätöksiä yhteensä 49 kappaletta ja irtisanomista koskevia päätöksiä on tehty yhteensä 47 kappaletta.

⁶⁴ Tilastoja tulkitessa on hyvä huomioida, että viidestäkymmenestä virkamieslautakunnasta kuusi jätti vastaamatta kyselytutkimukseen. Virkamieslautakunnissa vuosina 1992–1988 käsiteltyjen tapauksien yhteismäärä voi siten olla tosiasiallisesti tässä esitettyä suurempi. On myös hyvä kiinnittää huomiota siihen, että esitetyissä lukumäärissä on mukana ainoastaan ne tapaukset, joihin on haettu muutosta. Tilastojen ulkopuolelle jäävät kaikki ne virastoissa annetut kurinpitorangaistukset tai irtisanomista koskevat päätökset, joihin ei ole haettu muutosta.

2.2 Kurinpitomenettelystä luopuminen

Virkamiehen edellä kuvatun mukainen kurinpidollinen rankaiseminen ei ole ollut virkamieslain perusteella enää mahdollista sen jälkeen, kun nykyisin voimassa oleva valtion virkamieslaki tuli voimaan 1. päivänä joulukuuta 1994 ja kumosi vuoden 1986 alussa voimaan tulleen valtion virkamieslain.⁶⁵ Vuoden 1986 virkamieslaki ehti olla voimassa ainoastaan kahdeksan vuotta. Voimassa oleva virkamieslaki katkaisi kuitenkin aikajatkumoltaan kahdeksaa vuotta pidemmän perinteen, koska virkamiehen kurinpitorangeistukset olivat olleet käytössä jo paljon kauemmin.⁶⁶

Vuoden 1994 virkamieslainsäädäntöuudistuksessa virkamieslaista jätettiin pois kaikki kurinpitomenettelyä koskevat säännökset. Kurinpitosäännöksistä luopumista perusteltiin lain esitöissä sillä, että kurinpitorangeistusten käytön oli käytännössä katsottu viivyttäneen irtisanomistoi-
miin ryhtymistä silloin, kun irtisanominen olisi ollut perusteltua.⁶⁷ Laissa haluttiin kuitenkin säilyttää mahdollisuus reagoida sellaiseen virkamiehen moitittavaan menettelyyn, jota ei voida pitää perusteena virkasuhteen päättämiseen. Tästä syystä virkamieslakiin otettiin 24 §:n säännös kirjallisesta varoituksesta, joka vastasi käytännössä vuoden 1986 virkamieslain 57 §:ssä tarkoitettua varoitusta. Voimassa olevan virkamieslain mukainen varoitus ei ole edeltäjänsä tapaan kurinpitorangeistus. Varoitusta on luonnehdittu oikeuskirjallisuudessa hallintopäätökseksi, joka annetaan vastaisen varalle ja jonka avulla työnantajaviranomainen voi kiinnittää virkamiehen huomion tämän toiminnan moitittavuuteen.⁶⁸

Voimassa olevan virkamieslain 33 §:ssä säädetty virkasuhteen purkaminen vastaa asiallisesti vuoden 1986 virkamieslain 57 §:n säännöksen mukaista viraltapanoa, joka oli ankarin kurinpitorangeistus.⁶⁹ Määräaikainen erottaminen on käytännössä ainoa vuoden 1986 virkamieslaissa säädetystä kolmesta kurinpitorangeistuksesta, josta luovuttiin kokonaan vuoden 1994 virkamieslainsäädäntöuudistuksen yhteydessä.

⁶⁵ HE 291/1993 vp, s. 2.

⁶⁶ Ks. 1900-luvun alkupuolen kurinpitorangeistuksia kuvailevasta oikeuskirjallisuudesta esimerkiksi *Kytömaa* 1945, s. 472–491; Myös *Tarjanne* 1934.

⁶⁷ HE 291/1993 vp, s. 9.

⁶⁸ HE 291/1993 vp, s. 35; *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 231.

⁶⁹ HE 291/1993 vp, s. 40.

Määräaikaisesta erottamisesta luopumista ei perusteltu millään tavalla voimassa olevan virkamieslain esitöissä. Seuraamuksesta luopumista olisi ollut kuitenkin syytä perustella, ottaen huomioon, että apulaisoikeusasiamies oli vuosina 1989 ja 1991 kiinnittänyt huomiota varoituksen ja määräaikaisen erottamisen väliseen eroon ja esittänyt ajatuksen kurinpitosaakon lisäämisestä lakiin joustavoittamaan keinovalikoimaa⁷⁰. Voimassa olevan virkamieslain mukaan varoituksesta seuraava seuraamus on käytännössä virkasuhteen päättäminen virkamieslain 25 §:ssä säädettyin irtisanomisperustein. Virkamieslainsäädäntöuudistuksella siirryttiin siten vain kauemmaksi tästä apulaisoikeusasiamiehen esittämästä ”joustavamman keinovalikoiman” ajatuksesta.

Lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä myös viisikymmentä virkamieslautakuntaa korvattiin yhdellä virkamieslautakunnalla.⁷¹ Viimeinenkin virkamieslautakunta on sittemmin lakkautettu 1.4.2013 voimaan tulleella valtion virkamieslain muutoksella (177/2013), ja lautakunnalle kuuluvat asiat on samassa yhteydessä siirretty hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi.

⁷⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1989, s. 185; Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1991, s. 181.

⁷¹ HE 291/1993 vp, s. 1.

3 MÄÄRÄAIKAISTA EROTTAMISTA KOSKEVAN SÄÄNTELYN TAUSTA

3.1 Sääntelyn voimaantulo

Määräaikainen erottaminen oli kokonaan poissa käytöstä virkamiesoikeudellisena seuraamuksena yhteensä kahdentoista vuoden ajan. Poliisin hallinnosta annettuun lakiin lisättiin 1.9.2006 voimaan tulleen lakimuutoksen (676/2006) myötä uusi 15 i §:n säännös poliisimiehen määräaikaisesta erottamisesta. Poliisimiehet olivat siten ensimmäinen virkamiesryhmä, joiden kohdalla määräaikainen erottaminen otettiin vuoden 1994 virkamieslainsäädännön uudistuksen jälkeen takaisin seuraamusvalikoimaan. Poliisimiehellä tarkoitetaan poliisilain (872/2011) 12 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella (1080/2013, VNa poliisista) tarkemmin säädettäviä päällystään, alipäällystään ja miehistään kuuluvia virkamiehiä.

Poliisin määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn voimaantulo laukaisi sääntelyaallon, jonka seurauksena määräaikainen erottaminen otettiin virkamiesoikeudellisena seuraamuksena käyttöön myös Rajavartiolaitoksella, Puolustusvoimissa ja Häätäkeskuslaitoksessa.

Sisäasiainministeriössä oli päätetty jo poliisimiehen määräaikaista erottamista koskevaa sääntelyä valmisteltaessa, että vastaava sääntely tulitaisiin ehdottamaan sisällytettäväksi myös rajavartiomiehiä koskevaan lainsäädäntöön.⁷² Rajavartiomies on Rajavartiolaitoksen virkamies, joka on saanut rajavartiomiehen koulutuksen ja jonka hallintoyksikön⁷³ päällikkö on määrännyt rajavartiomieheksi (RVHL 15.1 §). Rajavartiomiehen määräaikaista erottamista koskeva RVHL 20 a §:n säännös tuli voimaan 15 päivänä maaliskuuta 2007, eli noin vuosi sen jälkeen, kun vastaava poliisimiehen määräaikaista erottamista koskeva säännös oli otettu poliisin hallinnosta annettuun lakiin.

Määräaikainen erottaminen otettiin kolmantena käyttöön Puolustusvoimissa, kun vuonna 1974 voimaan tullut Puolustusvoimista annettu laki korvattiin vuonna 2008 voimaan tulleella uudella Puolustusvoimista annetulla lailla. Lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä lakiin sisällytettiin 48

⁷² HE 204/2006 vp, s. 2.

⁷³ Rajavartiolaitos jakautuu yhteensä kahdeksaan hallintoyksikköön. Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköitä ovat Kaakkois-Suomen rajavartiosto, Kainuun rajavartiosto, Lapin rajavartiosto, Pohjois-Karjalan rajavartiosto, Länsi-Suomen merivartiosto, Suomenlahden merivartiosto, vartiolentolaivue sekä raja- ja merivartiokoulu. Ks. lisää Rajavartiolaitoksen internet-sivustolta <https://raja.fi/hallintoyksikot>. (viitattu 19.4.2021).

§:n säännös ammattisotilaan määräaikaisesta erottamisesta. Ammattisotilaalla tarkoitetaan sotilasvirassa palvelevaa sekä sitä, joka on nimitetty Puolustusvoimissa määräaikaiseen virkasuhteeseen määrättyä sotilastehtävään (PVL 36 §).

Viimeaikaisin määräaikaista erottamista koskeva lainsäädäntömuutos koski Häätäkeskuslaitoksen virkamiehiä. Vanha häätäkeskuslaki (157/2000) kumottiin 1 päivänä tammikuuta 2011 voimaan tulleella lailla häätäkeskustoiminnasta ja lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä häätäkeskustoimintaa sääntelevään lakiin sisällytettiin uusi 10 §:n säännös Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen määräaikaisesta erottamisesta.⁷⁴ Mahdollisuus määräaikaiseen erottamiseen koskee kaikkia Häätäkeskuslaitoksen palveluksessa olevia virkamiehiä tehtävän luonteesta riippumatta – Häätäkeskuslaitoksen johtaja mukaan lukien.⁷⁵

3.2 Keskiössä virkamiehen käyttäytymisvelvollisuus

3.2.1 Käyttäytymisvelvollisuuden perusteet

Määräaikaista erottamista koskevien säännösten perustelut lähtevät säännönmukaisesti liikkeelle kuvauksella virkamiehen käyttäytymisvelvollisuudesta.⁷⁶ Käyttäytymisvelvollisuudella tarkoitetaan virkamieslain 14.2 §:n säännöksen mukaista virkamiehen velvollisuutta käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Säännös velvoittaa jokaista valtion virkamiestä käyttäytymään asianmukaisesti. Vaadittavan käyttäytymisen arviointiperusteeksi on laissa asetettu virkamiehen asema ja tehtävät.⁷⁷ *Asemaan* viittaamisella säännöksessä korostetaan johtaviin virkamiehiin kohdistuvia tai koko hallinnonalan henkilöstölle asetettavia vaatimuksia. *Tehtävät* saattavat puolestaan edellyttää virkamieheltä erityisen huomion kiinnittämistä käyttäytymiseen.⁷⁸

Virkamiesasemaan liittyviä käyttäytymisvaatimuksia ei voida normittaa tämän kattavammin lain tasolla, koska vaatimukset vaihtelevat virkamiehen aseman ja tehtävän mukaan.⁷⁹

⁷⁴ HE 262/2009 vp, s. 25.

⁷⁵ HE 262/2009 vp, s. 25.

⁷⁶ HE 4/2006 vp, s. 4–5; HE 204/2006 vp, s. 3–4; HE 264/2006 vp, s. 56–57; HE 262/2009 vp, s. 25.

⁷⁷ Koskinen – Kulla 2019, s. 249 – 250.

⁷⁸ Ks. Koskinen – Kulla 2016, s. 200–203; Koskinen – Kulla 2019, s. 248–252.

⁷⁹ Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 149 – 150.

Käyttäytymisvelvollisuutta koskevaa 14.2 §:n säännöstä voidaan siten pitää joustavana oikeusnormina.⁸⁰

Käyttäytymisvelvollisuus saa sisältönsä oikeusperiaatteiden ja virkamiesoikeudellisten erityissäännösten pohjalta. Tällaisia erityissäännöksiä ovat esimerkiksi virkamieslain 15 §:n mukainen lahjonnan ottamiskielto ja 18 §:ssä säädetyt sivutoimia koskevat rajoitukset. Myös virkamiesmoraali voi täsmentää virkamiehen käyttäytymisvelvollisuuden sisältöä.⁸¹ Virkamiesmoraali perustuu yleiseen käsitykseen julkishallinnossa noudatettavista hyvistä tavoista ja määrittelee, millaista käyttäytymistä voidaan pitää hyväksyttävänä.⁸²

Käyttäytymisvaatimuksessa ei ole kyse ainoastaan siitä, millaisena virkamiesten käyttäytyminen näyttää viraston ulkopuolella. Asianmukaisen käyttäytymisen vaatimus koskee myös viraston sisäistä toimintaa eli virkamiesten keskinäistä yhteydenpitoa, esimerkiksi sähköpostien lähettämistä.⁸³

Lähtökohtaisesti virkamieslain käyttäytymisvelvollisuutta koskeva 14.2 §:n säännös sääntelee virkamiehen toimintaa virantoimituksessa, ei sen ulkopuolella.⁸⁴ Virkamiesaseman edellyttämä sopivan käyttäytymisen vaatimus voi kuitenkin ulottua myös virantoimituksen ulkopuolelle. Tällöinkin käyttäytymisvelvollisuuden arviointikriteerinä pidetään virkamiehen asemaa ja tehtäviä. Vapaa-ajalle ulottuva käyttäytymisvelvollisuus voi tulla kysymykseen erityisesti johtavien virkamiesten osalta sekä viroissa, joihin liittyy merkittävää julkisen vallankäyttöä.⁸⁵

Tehtäviensä puolesta erityisasemassa ovat erityisesti voimakeinojen käyttöön valtuutetut virkamiehet, kuten poliisimiehet, sotilaat ja vanginvartijat.⁸⁶ Erityisesti virkamiehen syyllistyminen vapaa-ajallaan rikokseen voi olennaisesti heikentää luottamusta virkamiehen kykyyn hoitaa

⁸⁰ Ks. sääntelytarkkuudesta erityisesti hallinto-oikeuden alalla *Kulla* 2010, s. 14–21.

⁸¹ *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 150; Vastaavasti *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1988, s. 131.

⁸² Virkamiesmoraaliin liittyy useita eri näkökulmia. 1900-luvun lopun virkamiesmoraalia koskevassa keskustelussa ovat korostuneet erityisesti virkamiehiin kohdistuvat objektiivisuuden, puolueettomuuden ja uskottavuuden vaatimukset. Ks. erityisesti *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 150–154; Myös *Rissanen* 1998, s. 62; Myös *Koskinen – Kulla* 2019, s. 37–38.

⁸³ *Koskinen – Kulla* 2016, s. 200; *Koskinen – Kulla* 2019, s. 249.

⁸⁴ *HE 238/1984 vp*, s. 31. *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 151; *Kulla* 2006, s. 1167.

⁸⁵ *HE 238/1984 vp*, s. 31. *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 151; *Kulla* 2006, s. 1167; *Koskinen – Kulla* 2019, s. 251–252.

⁸⁶ Ks. *Koskinen – Kulla* 2019, s. 250.

tehtäviään asianmukaisesti.⁸⁷

3.2.2 Poliisimiehen, rajavartiomiehen ja ammattisotilaan käyttäytymisvelvollisuus

Poliisimiehen, rajavartiomiehen ja ammattisotilaan velvollisuus käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla ulottuu myös vapaa-ajalle. Tästä erityisestä vapaa-ajalle ulottuvasta käyttäytymisvelvoitteesta säädetään kutakin virkamiesryhmää koskevassa hallinnonala-kohtaisessa erityislaissa (PolHaL 15 f §, RVHL 20 § ja PVL 42 §).⁸⁸

Poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Arvioitaessa poliisimiehen käyttäytymistä otetaan huomioon myös hänen asemansa ja tehtävänsä poliisihallinnossa.

Rajavartiomiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hän menettele tavalla, joka on omiaan vaarantamaan luottamusta rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Rajavartiomiehen käyttäytymisen asianmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon hänen asemansa ja tehtävänsä rajavartiolaitoksessa.

Sen lisäksi, mitä virkamiesten käyttäytymisestä muualla laissa säädetään, ammattisotilaan on virkatehtävissään ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hän menettele tavalla, joka on omiaan vaarantamaan luottamusta puolustusvoimille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.

Poliisimiehen ja rajavartiomiehen osalta erityistä käyttäytymisvelvoitetta on perusteltu sillä, että asianomaisten virkamiesryhmien toimivaltuudet tehtäviensä hoitamiseksi ovat voimassa virka- ja vapaa-ajasta tai vuosilomista riippumatta.⁸⁹ Ammattisotilaan vapaa-ajalle ulottuvaa käyttäytymisvelvoitetta on perusteltu lain esitöissä sillä, että ammattisotilaat käyttävät julkista valtaa alaisiinsa nähden ja vastaavat muun muassa asevelvollisuuttaan suorittavien varusmiesten palvelusturvallisuudesta. Lisäksi johto-, suunnittelu- ja asiantuntijatehtävissä toimivilla ammattisotilailla on oltava sellainen luottamus, jonka sotilaallinen maanpuolustus ja sen

⁸⁷ Koskinen – Kulla 2019, s. 250–251.

⁸⁸ Vrt. myös esimerkiksi ortodoksisen kirkon papilta, diakonilta ja kanttorilta edellytetään ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 109 §:n säännöksen perusteella hyvää käyttäytymistä myös työtehtäviensä ulkopuolella.

⁸⁹ Poliisimiehen osalta vapaa-ajalle ulottuvan käyttäytymisvelvoitteen tarpeellisuutta on perusteltu lain esitöissä varsin laajasti verrattuna muihin tässä mainittuihin virkamiesryhmiin. Lain esitöiden mukaan poliisin tehtävien tosiasiallinen luonne ja tarkoitus asettavat lain esitöiden mukaan viime kädessä ne vaatimukset, jotka edellyttävät poliisimiesten vapaa-aikaan ulottuvia erityisiä virkavelvollisuuksia ja jotka merkitsevät puuttumista poliisimiesten perustuslain 10 §:ssä suojatun yksityiselämän piiriin. On erittäin tärkeää, että ihmiset kokevat poliisin rehellisenä, luottamusta herättävänä, puolueettomana ja ehdottoman oikeudenmukaisena ja ihmisiä tasapuolisesti kohtelevana organisaationa. Kyse on siten painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimasta rajoituksesta. Ks. HE 266/2004 vp, s. 43–44; rajavartiomiehen osalta ks. HE 6/2005 vp, s. 85.

järjestelmien käyttö edellyttävät.⁹⁰

Hallituksen esitysten mukaan poliisimiehelle, rajavartiomiehelle ja ammattisotilaalle sopimattomana käyttäytymisenä voidaan pitää esimerkiksi virkamiehen syyllistymistä rangaistavaksi säädettyyn tekoon. Käyttäytymisen sopimattomuutta arvioitaessa on otettava huomioon virkamiehen asema asianomaisessa virastossa. Merkitystä on annettava myös sille, kuuluuko rikotun säännöksen valvominen virkamiehen virkatehtäviin.⁹¹

Poliisimiehen syyllistymistä tieliikennelain (729/2018) rikkomiseen – erityisesti vakavaan sellaiseen – voidaan lain esitöiden mukaan pitää poliisimiehelle sopimattomana käyttäytymisenä, koska poliisimies menettää tällöin uskottavuuttaan valvoa liikennesääntöjen noudattamista.⁹² Rajavartiomiehelle sopimattomana käyttäytymisenä voidaan pitää rajan ylittämisestä annettujen säännösten tahallista rikkomista, koska hän menettäisi uskottavuuttaan valvoa kyseisten säännösten noudattamista. Samoin metsästysrikoksiin ja luonnonsuojelurikoksiin syyllistymistä voidaan pitää rajavartiomiehelle sopimattomana käyttäytymisenä.⁹³ Ammattisotilaalle sopimattomana käyttäytymisenä voidaan pitää syyllistymistä esimerkiksi henkeen ja terveyteen kohdistuviin rikoksiin ja huumausainerikoksiin.⁹⁴ Myöskään muunlaista sopimatonta menettelyä, kuten toistuvaa juopottelua julkisella paikalla, ei ole pidetty tässä mainittujen virkamiesryhmien osalta hyväksyttävänä.⁹⁵

⁹⁰ HE 264/2006 vp, s. 57.

⁹¹ Esimerkiksi talousrikostutkintaa tekevän päällystöön kuuluvan poliisimiehen syyllistymistä veropetokseen voidaan arvioida ankarammin kuin miehistöön kuuluvan, liikennevalvonnassa työskentelevän poliisimiehen tekemää vastaavaa tekoa. Ks. HE 266/2004 vp, s. 16; PeVL 11/2005 vp – HE 266/2004 vp, s. 6; rajavartiomiehen sopimattomasta käyttäytymisestä ks. HE 6/2005 vp, s. 85; tässä mainitut arvioinnissa huomioitavat seikat on erikseen mainittu poliisimiehen ja rajavartiomiehen käyttäytymisvelvoitetta koskevissa säännöksissä. Vaikka vastaava maininta puuttuukin ammattisotilaan käyttäytymisvelvoitetta koskevasta säännöksestä, myös ammattisotilaan käyttäytymisen sopimattomuutta arvioitaessa on virkamieslain 14.2 §:n mukaisesti otettava huomioon ammattisotilaan asema ja tehtävät. Lain esitöiden mukaan esimerkiksi Puolustusvoimissa johtavan upseerin syyllistymistä sopimattomaan käyttäytymiseen voidaan arvioida ankarammin kuin aliupseeristoon tai miehistöön lukeutuvan ammattisotilaan. Arvioinnissa on lain esitöiden mukaan annettava merkitystä myös sille, kuuluuko rikotun säännöksen valvominen virkamiehen virkatehtäviin. Ks. HE 264/2006 vp, s. 52.

⁹² HE 266/2004 vp, s. 16.

⁹³ HE 204/2006 vp, s. 87.

⁹⁴ HE 264/2006 vp, s. 32.

⁹⁵ HE 266/2004 vp, s. 16; HE 6/2005 vp, s. 84; HE 264/2006 vp, s. 32; Ks. toistuvasta juopottelusta julkisella paikalla esimerkiksi *VMLTK asia 43/2005*: Poliisimies voitiin irtisanoa sen perusteella, että hän oli useilla eri saattomatkoilla palauttaessa karkotettuja maahanmuuttajia kotimaahansa käyttäytynyt epäsopivasti. Poliisimies A oli nauttinut runsaasti alkoholia vapaa-aikanaan saattomatkoilla ja tämän seurauksena käyttäytynyt sopimattomasti hoteleissa, ravintoloissa, lentokentillä ja lentokoneessa; Vastaavasti poliisimiehen irtisanomisesta vapaa-ajan juopottelun perusteella ks. *VMLTK asia 68/99 ja VMLTK asia 91/96*.

Poliisimiehen, rajavartiomiehen ja ammattisotilaan käyttäytymiselle asetetuilla erityisillä vaatimuksilla on käytännössä ollut vaikutusta asianomaisten virkamiesten irtisanomiskynnykseen. Määräaikaista erottamista koskevien säännösten esitöissä on nostettu tähän liittyen esiin esimerkkitapauksia, joissa on ollut kyse virkamiehen irtisanomisesta vapaa-ajan käyttäytymisen perusteella. Sanotuissa tapauksissa irtisanomiskynnys oli käytännössä muodostunut varsin matalaksi, koska varoituksen antamista ei ollut pidetty tarpeeksi ankarana seuraamuksena.⁹⁶ Poliisimiehen ja rajavartiomiehen osalta esimerkiksi rattijuopumukseen syyllistyminen oli voinut johtaa käytännössä irtisanomiseen, vaikka asianomaisen virkamiehen ura oli ollut muuten moitteeton.⁹⁷ Ammattisotilaan irtisanomiseen oli sen sijaan voinut johtaa nuhteettomasta urasta huolimatta esimerkiksi ammattisotilaan syyllistyminen pahoinpitelyrikoksiin taikka vähäisiinkin huumausainerikoksiin vapaa-ajallaan.⁹⁸

3.2.3 Hätäkeskuslaitoksen virkamiehen käyttäytymisvelvollisuus

Siinä missä poliisimiehen, rajavartiomiehen ja ammattisotilaan osalta on kyse vapaa-ajalle ulottuvasta erityislaissa säädetystä käyttäytymisvelvoitteesta, Hätäkeskuslaitoksen virkamiehen käyttäytymisvelvollisuus määräytyy ainoastaan virkamieslain 14 §:n käyttäytymisvelvollisuutta yleissäännöksen perusteella. Hätäkeskuslaitoksen virkamieheltä edellytetään kaikkien valtion virkamiesten tavoin hyvää ja asianmukaista käyttäytymistä.⁹⁹

Edellä sanotusta huolimatta, määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn tueksi on myös Hätäkeskuslaitoksen virkamiehen kohdalla vedottu käyttäytymisvelvollisuutta koskeviin seikkoihin. Hätäkeskustoimintaa koskevan hallituksen esityksessä on ensinnäkin vedottu toimialan luonteeseen toteamalla, että luottamus Hätäkeskuslaitoksen tehtävien asianmukaiseen ja puolueettomaan hoitoon on tärkeää. Perusteluissa on samassa yhteydessä todettu, että laitoksen henkilökunta on turvallisuusviranomaisen palveluksessa.¹⁰⁰ On kuitenkin huomioitava, että

⁹⁶ HE 4/2006 vp, s. 5; HE 204/2006 vp, s. 4; HE 264/2006 vp, s. 57

⁹⁷ Valtiovarainministeriön palvelussuhdeturvatyöryhmän vuonna 1997 laatiman muistion mukaan virkamieslautakunnassa oli ollut vuoden 1994 virkamieslainsäädäntöuudistuksen jälkeen esillä yhteensä kolmetoista tapaus, joissa poliisimiehen irtisanomiskynnys oli muodostunut varsin matalaksi, koska varoituksen antamista ei ollut voitu pitää tarpeeksi ankarana seuraamuksena. *Palvelussuhdeturvatyöryhmän muistio*, s. 40–41; HE 4/2006 vp, s. 5. Rajavartiomiehen irtisanomistapauksista ks. HE 204/2006 vp, s. 4.

⁹⁸ HE 264/2006 vp, s. 57.

⁹⁹ HE 262/2009 vp, s. 25.

¹⁰⁰ HE 262/2009 vp, s. 25.

viranomaiselle säädetyistä tehtävistä huolimatta yksittäiseltä virkamieheltä laissa edellytettävä käyttäytymisen taso on arvioitava virkamiehen aseman ja tehtävien perusteella.¹⁰¹

Toisena käyttäytymisvelvollisuuteen liittyvänä seikkana on vedottu siihen, että päivystystehtäviä hoitavien virkamiesten kohdalla kiinnitetään erityistä huomiota käyttäytymiseen tehtävän asiakaspalveluluonteen takia.¹⁰² Noin 81 % Hätäkeskuslaitoksen henkilöstöstä kuuluu asiakaspalvelutyötä tekevään päivystyshenkilöstöön. Loput 19 % Hätäkeskuslaitoksen henkilöstöstä ovat hallinto- ja tukihenkilöstöä, joihin kuuluvat muun muassa viraston hallinnon-, tietohallinnon- sekä kehittämistoiminnan tehtävissä työskentelevät virkamiehet.¹⁰³

Hätäkeskuslaitoksen virkamiesten osalta käyttäytymisvelvollisuudella ei ole osoitettu olleen vaikutusta virkamiehen irtisanomiskynnykseen. Muista määräaikaisen erottamisen piiriin kuuluvista virkamiesryhmistä poiketen, Hätäkeskuslaitoksen virkamiehen määräaikaista erottamista koskevan säännöksen perusteluissa ei ole nostettu esille esimerkkejä tapauksista, joissa virkamiehen käyttäytyminen olisi johtanut virkamiehen kannalta kohtuuttomaan seuraamukseen. Sen sijaan säännöksen tarpeellisuutta on perusteltu yleisesti Hätäkeskuslaitoksen toiminnasta saaduilla kokemuksilla. Virkamieslain mukaiset seuraamukset on koettu lain esitöiden mukaan käytännössä riittämättömiksi Hätäkeskuslaitoksen toiminnasta saatujen kokemusten perusteella.¹⁰⁴ Hätäkeskuslaitoksen toiminnasta saatuja kokemuksia ei ole avattu lain esitöissä tarkemmin.¹⁰⁵

Myös muilla valtion virkamiehillä voi olla korostunut käyttäytymisvelvollisuus asemansa tai tehtäviensä perusteella. Muilla valtion virkamiehillä tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkia niitä virkamieslain soveltamisalaan kuuluvia valtion virkamiehiä, joiden kohdalla ei ole säädetty

¹⁰¹ Vaadittavan käyttäytymisen arviointiperusteeksi on laissa asetettu virkamiehen asema ja tehtävät. Ks. *Koskinen – Kulla* 2019, s. 249–250.

¹⁰² *HE 626/2009 vp*, s. 25.

¹⁰³ *Hätäkeskuslaitoksen henkilöstökertomus 2020*, s. 7.

¹⁰⁴ *HE 262/2009 vp*, s. 25; *HaVM 12/2010 vp – HE 262/2009 vp*.

¹⁰⁵ Hätäkeskuslaitoksen toiminnassa on ollut yleisesti ongelmia ennen määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn voimaantuloa. Oikeuskansleri otti Hätäkeskuslaitoksen toimintakyvyn oma-aloitteisesti tutkittavakseen vuonna 2008, koska Hätäkeskuslaitoksen toimintaa arvostelevia kirjoituksia. Arvostelun kohteena oli muun ohella se, että hätäkeskusiin ei ollut saatu yhteyttä tai että hätäkeskus ei hälyttänyt joissain tilanteissa oikeanlaista apua riittävällä kiireellisyydellä. Ks. *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2011*, s. 135–138.

määräaikaisesta erottamisesta. Oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön perusteella esimerkiksi vanginvartijat ovat voimankäyttöön liittyvien tehtäviensä puolesta erityisasemassa.¹⁰⁶ Vastaavasti korkeassa ja näkyvässä virassa olevalta henkilöltä voidaan asemansa perusteella edellyttää tavanomaista ankarampaa käyttäytymisvelvollisuutta.¹⁰⁷ Hätäkeskuslaitoksen virkamiesten käyttäytymiselle asetettavia käyttäytymisvaatimuksia ei siten voida pitää sellaisena poikkeuksellisenä seikkana, joka erottaisi Hätäkeskuslaitoksen virkamiehet muista valtion virkamiehistä.¹⁰⁸

3.3 Sääntelyn tarkoitus

Määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn taustalta voidaan tunnistaa kaksi erilaista oikeuspoliittista suuntausta.¹⁰⁹ Mahdollisuus määräaikaiseen erottamiseen toimii ensinnäkin vastapainona poliisimiehen, ammattisotilaan ja rajavartiomiehen erityiselle vapaa-ajalle ulottuvalle käyttäytymisvelvoitteelle. Määräaikaista erottamista koskevien säännösten perusteluista ilmenevällä tavalla poliisimiehen, ammattisotilaan ja rajavartiomiehen kohdalla irtisanomiskynnys on muodostunut eräissä vapaa-ajan rikoksiin perustuvissa irtisanomistilanteissa varsin matalaksi.¹¹⁰ Sääntelyn tarkoituksena tältä osin on se, että määräaikaisella erottamisella voitaisiin välttää virkamiehen irtisanominen silloin, kun se ei ole aivan välttämätöntä.¹¹¹

Poliisimiehen, rajavartiomiehen ja ammattisotilaan määräaikaista erottamista koskevien säännösten esitöissä on suhtauduttu eri tavoin siihen, että voidaanko määräaikaista erottamista käyttää myös varoituksen perinteisellä soveltamisalueella vai onko määräaikainen erottaminen tarkoitettu ainoastaan irtisanomisen vaihtoehdoksi. Rajavartiomiehen määräaikaista erottamista koskevan säännöksen perusteluissa on erikseen todettu, että sääntelyn tavoitteena ei ole se, että rajavartiomiehiä alettaisiin virkamieslain mukaisen varoituksen sijasta sanomaan irti

¹⁰⁶ Kulla 2006, s. 1167; KHO 22.9.2005 T 2447.

¹⁰⁷ Koskinen – Kulla 2019, s. 251; Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 151. Ks. myös Bruun – Mäenpää – Tuori 1988; Vastaavasti Rytkölä 1987, s. 55–56

¹⁰⁸ Tähän seikkaan ei ole otettu kantaa määräaikaista erottamista koskevassa oikeuskirjallisuudessa. Launiala ja Tervonen ovat kirjoituksessaan viitanneet Hätäkeskuslaitoksen virkamiehen määräaikaista erottamista koskevan säännöksen perusteluihin asianomaisen virkamiesryhmän tavanomaista ankarammasta käyttäytymisvelvollisuudesta. Ks. Launiala – Tervonen 2016, s. 421.

¹⁰⁹ Vastaavasti ks. Launiala – Tervonen 2016, s. 410.

¹¹⁰ HE 4/2006 vp, s. 5–6; HE 204/2006 vp, s. 4 ja 7; HE 264/2006 vp, s. 57.

¹¹¹ HE 4/2006 vp, s. 5; HE 204/2006 vp, s. 5. HE 264/2006 vp, s. 57.

määräajaksi.¹¹² Sen sijaan ammattisotilaan ja poliisimiehen määräaikaista erottamista koskevien säännösten esitöiden mukaan määräaikainen erottaminen ei ole pelkästään vaihtoehto irtisanomiselle, vaan myös sitä lievämpi toimenpide.¹¹³ Ammattisotilaan ja poliisimiehen kohdalla on tämän perusteella suhtauduttu sallivammin määräaikaisen erottamisen mahdolliseen käyttämiseen myös varoituksen perinteisellä soveltamisalueella.

Hätäkeskuslaitoksen virkamiehiä ei voida käyttäytymisvelvollisuutensa perusteella rinnastaa virkamiesryhmänä poliisimiehiin, rajavartiomiehiin tai ammattisotilaisiin. Hätäkeskuslaitoksen virkamiesten kohdalla ei ole myöskään esitetty, että irtisanominen olisi muodostunut joissain tilanteissa virkamiehen kannalta kohtuuttomaksi seuraamukseksi. Edellä esitetyt perusteet puoltavat tulkintaa siitä, että Hätäkeskuslaitoksen virkamiehiin sovellettavaan seuraamusvalikoimaan haluttu ensisijaisesti varoitusta ankarampi seuraamus¹¹⁴.

Erilaisista sääntelyn taustalla olevista oikeuspoliittisista suuntauksista huolimatta, kaikkia edellä mainittuja virkamiesryhmiä on käytännössä yhdistänyt tarve sellaisella virkamiesoikeudelliselle seuraamukselle, joka sijoittuu ankaruudeltaan varoituksen ja irtisanomisen väliin.¹¹⁵

¹¹² HE 204/2006 vp, s. 5.

¹¹³ HE 4/2006 vp, s. 5; HE 264/2006 vp, s. 57.

¹¹⁴ Launiala ja Tervonen ovat katsoeet, että Hätäkeskuslaitoksen lisäksi myös poliisissa määräaikainen erottaminen on nähty ensisijaisesti keppinä, jolla virkamiehiä voidaan tarvittaessa kurittaa vähän tehokkaammin. Launiala – Tervonen 2016, s. 410. Olen Launialan ja Tervosen kanssa eri mieltä siitä, että poliisimiehen osalta olisi kyse ensisijaisesti tarpeesta varoitusta ankarammalle seuraamukselle. Poliisimiehen määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn perusteluissa todetaan hyvin selkeästi, että määräaikainen erottaminen olisi sopiva ratkaisu sellaisiin tilanteisiin, joissa poliisimiehen irtisanomiskynnys on aikaisemmin ollut varsin matala. Käytännössä esimerkiksi syyllistyminen rattijuopumukseen vapaa-aikana on voinut olla irtisanomisperuste, vaikka poliisimiehen ura olisi muuten ollut moitteeton. Ks. HE 4/2006 vp, s. 5.

¹¹⁵ HE 4/2006 vp, s. 5; HE 204/2006 vp, s. 4; HE 262/2009 vp, s. 25;

4 MÄÄRÄAIKAINEN EROTTAMINEN VIRKAMIESOIKEUDELLISENA SEURAAMUKSENA

4.1 Määräaikaisen erottamisen luonne kurinpitorangaistuksena

4.1.1 Kurinpitorangaistukset Suomen virkamiesoikeudessa

Määräaikainen erottaminen on luonteeltaan kurinpitorangaistus. Kurinpitorangaistukset ovat nykyisin harvinaisia Suomen virkamiesoikeudessa. Suomen virkamieslaissa on vuoden 1994 virkamieslainsäädäntöuudistuksen jälkeen luovuttu kokonaan kurinpitorangaistuksen käsitteestä.¹¹⁶

Poliisimiehiä, rajavartiomiehiä, ammattisotilaita ja Hätäkeskuslaitoksen virkamiehiä koskevan määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn lisäksi kurinpitorangaistuksia on käytössä myös muilla valtion virkamiesoikeuden erityishallinnonaloilla.¹¹⁷

Kurinpitorangaistuksista puhuttaessa on voitu käytännössä viitata määräaikaisen erottamisen ohella sotilaisiin sovellettaviin kurinpitorangaistuksiin, joista säädetään sotilaskurinpito-laissa¹¹⁸. Sotilaskurinpitorangaistuksissa voidaan katsoa kuitenkin olevan ennemminkin kyse rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamisesta kuin hallinnollisen virkavastuun toteuttamisesta.¹¹⁹ Kurinpitorangaistuksen käsitteellä ei siten voida katsoa olevan yhteneväistä merkitysisältöä Suomen virkamiesoikeudessa.

Määräaikainen erottaminen voidaan rinnastaa tarkoituksensa puolesta virkamieslaissa säädettyihin seuraamuksiin, kuten varoitukseen, irtisanomiseen ja virkasuhteen purkamiseen –

¹¹⁶ Aikaisemmin myös esimerkiksi kirjallinen varoitus oli kurinpitorangaistus. *HE 291/1993 vp*, s. 30.

¹¹⁷ Määräaikainen erottaminen ei ole enää nykyisin käytössä muualla virkamiesoikeudessa. Ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) mukaan ortodoksisen kirkon palveluksessa oleva pappi, diakoni ja kanttori voidaan ojennusrangaistuksena erottaa 1–6 kuukauden määräajaksi. Huomionarvoista on, että ortodoksisessa kirkossa kaikki virkasuhteet on muutettu työsopimussuhteiksi vuoden 2007 alusta alkaen. Ortodoksisen kirkon henkilöstön oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät siten yleisen työlainsäädännön mukaan. Tästä huolimatta kirkolla on edelleen käytössään omia hallinnollisia rangaistuksia. *HE 59/2006 vp*, s. 56; Määräaikaisesta erottamisesta säädettiin myös aikaisemmin kirkkolaisissa (1054/1993) osana kurinpitomenettelyä koskevaa sääntelyä, mutta kurinpitomenettelystä on luovuttu sittemmin kesäkuussa 2013 voimaan tulleella kirkkolain muutoksella (1008/2012).

¹¹⁸ Ks. esim. *Koskinen – Kulla 2019*, s. 337–338.

¹¹⁹ *HE 30/2013 vp*, s. 10.

siitäkin huolimatta, että jälkimmäisenä mainittuja seuraamuksia ei pidetä luonteeltaan kurinpitörangaistuksina.¹²⁰ Virkamiesoikeudellisella seuraamusjärjestelmällä on katsottu olevan käytännössä kaksi päätarkoitusta. Seuraamusjärjestelmän avulla huolehditaan ensinnäkin viranomaistoiminnan uskottavuudesta, mutta sillä pyritään myös saavuttamaan virkamiesten käyttäytymistä ohjaava vaikutus.¹²¹ Vaikka kurinpidosta on käsitteellisesti pyritty luopumaan, virkamiesoikeudellisten seuraamusten voidaan katsoa tähtäävän edelleen samaan tarkoitukseen kuin 1900-alkupuoliskolla.¹²²

4.1.2 Kurinpitörangaistukset muissa Pohjoismaissa

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa virkamiehiin tai muihin julkisen sektorin palveluksessa toimiin työntekijöihin kohdistettavista irtisanomista lievemmistä seuraamuksista käytetään lain-säädännössä vakiintuneesti kurinpitoseuraamuksen tai -rangaistuksen käsitettä.¹²³

Ruotsissa julkisen sektorin palveluksessa oleviin työntekijöihin sovellettavista kurinpitotoimista ja niihin liittyvästä menettelystä säädetään vuonna 1994 voimaan tulleessa julkisesta työsuhteesta annetussa laissa (*lag om offentlig anställning 1994:260*, jäljempänä LOA).¹²⁴ Työntekijälle, joka tahallaan tai huolimattomuuden johdosta laiminlyö velvollisuuksiaan työsuhteessa, voidaan määrätä kurinpitoseuraamus. Kurinpitoseuraamusta ei kuitenkaan määrätä, jos laiminlyöntiä voidaan pitää olosuhteisiin nähden vähäisenä (LOA 14 §). Kurinpitoseuraamuksia ovat varoitus ja palkasta tehtävät vähennykset. Palkanvähennys voi olla enintään 25 prosenttia päiväpalkasta, ja se voi jatkua enintään kolmenkymmenen päivän ajan. Työntekijälle ei voida määrätä useista kurinpidollisia seuraamuksia samanaikaisesti. (LOA 15 §.)

Norjassa valtion työntekijöiden ja virkamiesten kurinpitoa koskevat säännökset sisältyvät valtion työntekijöistä annettuun lakiin (*lov om statens ansatte 2017:67*). Valtion työntekijöitä ja

¹²⁰ Määräaikainen erottaminen on vakiintuneesti luettu osaksi virkamiesoikeudellista seuraamusvalikoimaa. Ks. seuraamusvalikoiman käsitteestä *Launiala – Laaksonen* 2011, s. 5; *Launiala – Tervonen* 2016, s. 418.

¹²¹ *Ekelöf – Edelstam* 2009, s. 13; Myös *Launiala – Tervonen* 2016, s. 419.

¹²² Ks. kurinpidon oikeudellisesta luonteesta 1940-luvun virkamiesoikeudessa *Kytömaa* 1945, s. 472–491.

¹²³ Vrt. esimerkiksi Ruotsin julkisen sektorin palveluksessa oleviin työntekijöihin voidaan julkisesta työsuhteesta annetun lain (*lag om offentlig anställning*) mukaan kohdistaa kurinpitoseuraamuksia, ”*disciplinpåföljder*”. Tanskan virkamieslaissa (*lov om tjenestemænd*) taas puhutaan kurinpitörangaistuksista, ”*disciplinær straf*”. Norjan valtion työntekijöistä annetussa laissa (*lov om statens ansatte 2017:67*) valtion työntekijöihin kohdistettavista seuraamuksista käytetään järjestysrangaistuksen käsitettä, ”*ordensstraff*”.

¹²⁴ Ruotsissa virkamiehillä ei ole erityistä työsuhteisista työntekijöistä poikkeavaa asemaa. Ks. esim. *Demmke – Moilanen* 2010, s. 78.

virkamiehiä voidaan ensinnäkin sakottaa, jos he rikkovat tai laiminlyövät velvollisuuksiaan taikka jos he syyllistyvät palveluksessa tai sen ulkopuolella väärinkäytöksiin vahingoittaen tehtävänsä edellyttämää arvostusta tai luottamusta. Työntekijälle ja virkamiehelle voidaan sakon lisäksi määrätä kurinpitorangaistus. Työntekijä voidaan kurinpitorangaistuksena siirtää huonompaan asemaan yhden kuukauden tai enintään kahden vuoden määräajaksi tai hänet voidaan joko pysyvästi tai määräajaisesti siirtää toiseen tehtävään. Virkamiehelle voidaan määrätä kurinpitorangaistuksena kirjallinen huomautus tai hänet voidaan siirtää huonompaan asemaan yhden kuukauden tai enintään kahden vuoden määräajaksi.

Tanskassa virkamiesten kurinpidosta säädetään virkamieslaissa (*lov om tjenestemænd 2017:51*). Virkamiehelle voidaan määrätä kurinpitorangaistuksena väärinkäytöksistä 1) varoitus tai nuhde, 2) sakko, joka vastaa määrältään enintään virkamiehen puolen kuukauden palkkaa, 3) siirtäminen muihin tehtäviin tai toiseen työpaikkaan, 4) aseman heikentäminen tai 5) irtisanominen.

Huomionarvoisena seikkana voidaan pitää sitä, että kaikissa kolmessa maassa on julkisen sektorin palveluksessa työskentelevien osalta varoituksen tai huomautuksen käytössä lisäksi myös muu seuraamus, joka on varoitusta ankarampi, mutta irtisanomista lievempi.

4.2 Määräaikaisen erottamisen oikeusvaikutukset

Poliisimiehen, rajavartiomiehen, ammattisotilaan ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen määräaikainen erottaminen on käytännössä samanlainen virkamiesoikeudellinen seuraamus kuin vuoden 1986 virkamieslain 57.1 §:ssä säädetty määräaikainen erottaminen.¹²⁵ Vanhassa oikeuskirjallisuudessa määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta on käytetty myös sanaa *virantoimitusero*.¹²⁶

Määräaikainen erottaminen keskeyttää virkamiehen virantoimituksen määräajaksi.

¹²⁵ Hallituksen esityksissä viitataan vanhan virkamieslain määräaikaista erottamista koskevaan sääntelyyn. *HE 4/2006 vp*, s. 3; *HE 204/2006 vp*, s. 2; *HE 264/2006 vp*, s. 56. Muista määräaikaisen erottamisen piiriin kuuluvista virkamiesryhmistä poiketen Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen osalta lain esitöissä ei ole viitattu vuoden 1986 virkamieslakiin. Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen määräaikaista erottamista koskevan häätäkeskustoiminnan 10 §:n säännöksen perusteluissa todetaan kuitenkin, että säännös vastaa asiasisällöltään pääosin sitä, mitä virantoimituksesta määräajaksi erottamisesta on säädetty poliisimiehen ja rajavartiomiehen osalta. *HE 262/2009 vp*, s. 25.

¹²⁶ Ks. esimerkiksi *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1988, s. 191; *Rytkölä* 1978, s. 73; *Tarjanne* 1935, s. 129.

Määräaikaisen erottamisen pituus voi olla lain mukaan vähintään yksi tai enintään kuusi kuukautta¹²⁷. Virkamies ei ole oikeutettu hoitamaan virkaansa virantoimituksesta erottamisen keskeisessä.¹²⁸

Virkamiehen virkavelvollisuudet ovat voimassa myös määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen aikana. Tällä on merkitystä erityisesti poliisimiehen, rajavartiomiehen ja ammattisotilaan osalta, joiden käyttäytymisvelvollisuus ulottuu erityissäännösten perusteella myös virantoimituksen ulkopuolelle. Sanotusta seuraa se, että virkamies voisi toimia käytännössä virkavelvollisuuksiensa vastaisesti myös ollessaan määräaikaisesti erotettuna virantoimituksesta.¹²⁹

Jos virkamies haluaa työskennellä virantoimituksen keskeytyksen aikana sivutoimisesti toisen työnantajan palveluksessa, hänen tulee tehdä siitä sivutoimi-ilmoitus. Viranomaisen voi virkamieslain 18.2 §:n mukaisilla perusteilla kieltää virkamiestä vastaanottamasta tai pitämästä tällaista sivutointa. Vastaavasti virkamiehelle myönnetyn sivutoimiluvan ehdot ovat voimassa määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen aikana.¹³⁰

Myös virkamiehen palkanmaksu keskeytetään virantoimituksesta erottamisen ajaksi. Seuramus rajoittaa siten väliaikaisesti virkamiehen oikeutta palkkaan, jota pidetään yhtenä virkamiehen keskeisimmistä taloudellisista oikeuksista¹³¹.

Koska määräaikainen erottaminen on kurinpitöraangaistus, siitä on tehtävä merkintä

¹²⁷ Ennen vanhan virkamieslain säätämistä kurinpitöraangaistuksista säädettiin eri hallinnonaloja koskevissa asetuksissa. Määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen määräajan yläraja vaihteli asetuksen mukaan. Toisissa asetuksissa ylärajaksi oli säädetty kolme kuukautta, toisissa taas kuusi kuukautta. *Rytkölä* 1978, s. 73.

¹²⁸ Ks. vastaavasti myös vanhassa virkamieslaissa *Rytkölä* 1987, s. 131; Myös *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1988, s. 191.

¹²⁹ Ks. esim. poliisimiehen sopimattomasta käyttäytymisestä virkavapaan aikana *VMLTK asia 66/2012*: Poliisimies irtisanottiin, koska hän oli syyllistynyt rattijuopumukseen yhden kuukauden pituisen virkavapaansa aikana. A oli syyllistynyt rattijuopumukseen jo kerran aikaisemmin, minkä johdosta hänelle oli annettu virkamieslain 24 §:n mukainen kirjallinen varoitus. Virkavapaan ei katsottu lieventävän poliisille asetettua käyttäytymisvelvollisuutta; Vrt. *VMLTK asia 62/2009*: Poliisimiestä ei voitu irtisanoa sen perusteella, että hän oli syyllistynyt törkeään rattijuopumukseen lähes vuoden mittaisen vuorotteluvapaansa aikana. Virkamieslautakunta antoi ratkaisussaan merkitystä A:n vuorotteluvapaan pituuden sekä sen, että A:lla oli takanaan pitkä virkaura poliisin palveluksessa.

¹³⁰ Ks. viranhoidon ulkopuolisesta sivutoimesta *Koskinen – Kulla* 2019, s. 269; Ks. myös Poliisihallituksen ohjeet poliisimiehen sivutoimista määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen aikana. *Poliisihallituksen ohje POL-2017-2017-12772*, s. 14–15.

¹³¹ Ks. tarkemmin virkamiehen taloudellisista oikeuksista esimerkiksi *Koskinen – Kulla* 2019, s. 184. Vaikutukset määräaikaisen erottamisen kohteena olevan henkilön taloudelliseen tilanteeseen on huomioitu myös poliisimiehiä ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiehiä koskevan sääntelyn esitöissä ks. *HE 4/2006 vp*, s. 6; *HE 262/2009 vp*, s. 16. Rajavartiomiehen osalta todetaan tämän lisäksi, että määräaikaisesta erottamisesta aiheutuva taloudellinen vaikutus on kuitenkin pienempi kuin virkamiehen kokonaan irtisanomisen vaikutus olisi. Ks. *HE 6/2005 vp*, s. 6; ammattisotilaiden osalta taloudellisiin vaikutuksiin ei ole kiinnitetty lain esitöissä huomiota. Ks. *HE 264/2006 vp*, s. 15.

virkamiehen nimikirjaan.¹³² Nimikirjasta säädetään nimikirjalaisissa (1010/1989). Kun virkamies hakeutuu valtionhallinnossa työpaikasta toiseen, hakemusasiakirjoihin liitetään yleensä ote nimikirjasta. Nimikirjaan merkittyjä tietoja käytetään viranhakijoiden keskinäisessä vertailussa ja nimityspäätöksen perustana. Rangaistustietojen merkitsemisen avulla pyritään varmistamaan, että viranomaisilla on virkaan hakeutuvista riittävä tieto sen arvioimiseksi, onko heillä sellainen nuhteettomuus, jota viran asianmukainen hoitaminen edellyttää.¹³³ Rangaistusta koskeva nimikirjamerkintä ei kuitenkaan ole pysyvä. Nimikirjalain 8.1 §:n 3 kohdan mukaan määräaikaista virantoimituksesta erottamista koskeva merkintä voidaan poistaa nimikirjasta kymmenen vuoden kuluttua sitä koskevan päätöksen antamispäivästä.

4.3 Määräaikaisen erottamisen ja virantoimituksesta pidättämisen ero

Virkamieslain 40 §:ssä säädetään virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta. Virantoimituksesta pidättäminen on hallinnollinen turvaamistoimi, jota sovelletaan kaikkiin valtion virkamieslain soveltamisalaan kuuluviin valtion virkamiehiin.¹³⁴

Virantoimituksesta pidättäminen on eri asia kuin määräaikainen erottaminen, joka on kurinpitörangaistus.¹³⁵ Toisin kuin määräaikaista erottamista, virantoimituksesta pidättämistä ei voida käyttää virkavastuun toteuttamisen keinona.¹³⁶ Virantoimituksesta pidättäminen on hallinnollinen turvaamistoimi, jolla pyritään estämään moitittavan menettelyn jatkuminen taikka helpottamaan menettelyn selvittämistä.¹³⁷ Virkamies vapautuu kaikista virkatehtävistään virantoimituksesta pidättämisen ajaksi.¹³⁸

Virkamieslain 40 §:n säännös sisältää tyhjentävän listan tilanteista, joissa virkamies voidaan

¹³² Vrt. virkamieslain 24 §:n mukaisesta kirjallisesta varoituksesta ei tehdä merkintää nimikirjaan. *Launiala – Laaksonen* 2011, s. 4.

¹³³ Nuhteettomuus korostuu erityisesti esimerkiksi sotilasviroissa ja poliisitoimen viroissa. Lain esitöissä mainitaan myös useita muita tehtäviä, joiden luonne edellyttää viraston virkamiehiltä korostunutta nuhteettomuutta. Esimerkkinä mainitaan tehtävät, joihin kuuluu julkisen vallan käyttämistä kansalaisten etuihin ja oikeuksiin vaikuttavalla tavalla, valvonta- ja tarkastustehtävät sekä merkintöjen tekeminen julkista luotettavuutta nauttiviin rekistereihin. Myös yhteiskunnan raha- ja talousasioiden hoidossa yleinen etu voi vaatia tehtäviä hoitavalta henkilöstöltä erityistä nuhteettomuutta. *HE 57/1989 vp*, s. 1–3; ks. tarkemmin nuhteettomuusarvioinnista osana kelpoisuuden arviointia esim. *Koskinen – Kulla* 2019, s. 89–92.

¹³⁴ *Launiala* 2010, s. 3; *Mäenpää* 2017, s. 438.

¹³⁵ *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1988, s. 165; *Rytkölä* 1987, s. 132; *Tarjanne* 1935, s. 129.

¹³⁶ *Mäenpää* 2017, s. 438.

¹³⁷ *Launiala* 2010, s. 3; *Mäenpää* 2017, s. 438.

¹³⁸ *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 165. Myös *Launiala* 2010, s. 3.

pidättää virantoimituksestaan.¹³⁹ Virantoimituksesta pidättämisen perusteet voidaan jakaa oikeuskirjallisuuden mukaan ei-harkinnanvaraiseen virantoimituksesta pidättämiseen ja harkinnanvaraiseen virantoimituksesta pidättämiseen.¹⁴⁰ Ei-harkinnanvaraisesta virantoimituksesta pidättämisestä säädetään virkamieslain 40.1 §:ssä. Viranomaisen on velvollinen pidättämään virkamiehen virantoimituksesta silloin, kun virkamiehen irtisanomisaika on kulunut umpeen, mutta itse irtisanomispäätös ei ole vielä saanut lainvoimaa.¹⁴¹

Silloin, kun kyse on harkinnanvaraisesta virantoimituksesta pidättämisestä, viranomaisen tulee virantoimituksesta pidättämisen edellytysten täytyessä vielä erikseen harkita, onko virantoimituksesta pidättämiseen tarvetta. Harkinnanvarainen virantoimituksesta pidättäminen voi tulla kyseeseen virkamieslain 40.2 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa.¹⁴² Virkamies voidaan säännöksen mukaan pidättää virantoimituksesta seuraavissa tilanteissa:

- 1) rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi, jos näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä;
- 2) jos virkamies kieltäytyy 19 §:ssä tarkoitetuista tarkastuksista tai tutkimuksista taikka jos hän kieltäytyy antamasta sanotun pykälän mukaisesti terveydentilaansa koskevia tietoja;
- 3) jos virkamiehellä on sellainen sairaus, joka haittaa olennaisesti viran hoitoa; sekä
- 4) 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.

Saarisen mukaan virantoimituksesta pidättämisellä voidaan katsoa olevan kurinpidollisia piirteitä. *Saarinen* viittaa väitteensä tueksi virantoimituksesta pidättämisen perusteisiin yleisesti, perustelematta kantaansa tarkemmin.¹⁴³ Myös *Launiala* on todennut, että virantoimituksesta pidättäminen toimii osittain tosiasiallisena painostuskeinona virkamiestä kohtaan esimerkiksi silloin, kun virkamies kieltäytyy virkamieslain 19 §:ssä tarkoitetuista terveydentilaansa koskevista tarkastuksista tai tutkimuksista taikka kieltäytyy antamasta viranomaiselle tietoja, jotka koskevat hänen tehtävänsä hoitamisen terveydellisiä edellytyksiä. *Launialan* mukaan tällöinkin säännöksen todellisena funktiona on kuitenkin turvata työtehtävien asianmukainen

¹³⁹ *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 193.

¹⁴⁰ *Launiala* 2010, s. 13–21.

¹⁴¹ *Launiala* 2010, s. 13.

¹⁴² *Launiala* 2010, s. 14.

¹⁴³ *Saarinen* on viitannut väitteensä tueksi virantoimituksesta pidättämisen perusteisiin yleensä. *Saarinen* 2016, s. 74.

hoitaminen.¹⁴⁴

Määräaikaisen erottamisen tapaan myös virantoimituksesta pidättämisellä on eräissä tilanteissa vaikutusta virkamiehen palkkaan. Virkamieheltä pidätetään puolet palkasta, mikäli hän on pidätetty virantoimituksesta virkamieslain 40 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi. Palkanpidätys kestää yhtä pitkään kuin virantoimituksesta pidättäminen.¹⁴⁵

4.4 Määräaikaisen erottamisen perusteet

4.4.1 Määräaikaisen erottamisen edellytykset

Määräaikainen erottaminen tulee lain mukaan panna vireille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen sai tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen (PolHall 15.2 i §, RVHL 20 a.2 §, PVL 48.2 § ja HätäKL 10.2 §). Asiaa ei ole kuitenkaan tarpeen ratkaista kolmen kuukauden määräajan puitteissa, vaan riittää, että asia on laitettu vireille sen kuluessa.¹⁴⁶

Poliisimiehen, rajavartiomiehen ja Hätäkeskuslaitoksen virkamiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamista koskevat säännökset ovat asiasisällöltään identtiset. Ammattisotilaan määräaikaisen erottamisen asialliset edellytykset poikkeavat jonkin verran edellä mainituista.

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

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

Hätäkeskuslaitoksen palveluksessa olevalle virkamiehelle, joka toimii vastoin

¹⁴⁴ Launiala 2010, s. 19.

¹⁴⁵ Launiala – Tervonen 2015, s. 34

¹⁴⁶ HaVM 5/2006 vp – HE 4/2006 vp, s. 3. Poliisimiehen määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn esitöissä todettiin ensin, että määräaikainen erottaminen voidaan laittaa vireille yhden vuoden kuluessa. Tämä olisi vastannut kurinpitomenettelyn aikaista käytäntöä. Tähän liittyen ks. HE 4/2006 vp, s. 8–9. Ks. myös määräaikaisen erottamisen ja muiden virkamiesoikeudellisten vireillepanoajkojen suhteesta tarkemmin Launiala – Tervonen 2016, s. 420–421.

virka-velvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan kurinpitörangaistuksena määrätä virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi, jollei varoitusta ole pidettävä riittävänä. Palkanmaksu keskeytetään virantoimituksesta erottamisen ajaksi.

Poliisimiehen, rajavartiomiehen ja hätäkeskuslaitoksen virkamiehen määräaikainen erottaminen voi tulla lain mukaan kyseeseen silloin, kun virkamies toimii vastoin virka-velvollisuuksiin tai laiminlyö niitä. Lisäksi edellytetään, että valtion virkamieslain 24 §:ssä tarkoitettua varoitusta ei voida pitää riittävänä seuraamuksena.

Kynnys erottaa ammatillisena virantoimituksesta on asetettu hivener korkeammalle verrattuna edellä mainittuihin virkamiehiin. Ammatillisena määrääaikainen erottaminen edellyttää puolustusvoimista annetun lain 48.2 §:n mukaan sitä, että virkamies on toiminut olennaisesti tai toistuvasti vastoin virka-velvollisuuksiaan tai laiminlyönyt niitä.

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

Olenaisuuden ja toistuvuuden vaatimuksilla tarkoitetaan lain esitöiden mukaan sitä, etteivät vähäiset yksittäiset virka-velvollisuuksien rikkomiset tai laiminlyönnit voi johtaa määräaikaiseen erottamiseen.¹⁴⁷ Virkamieslain 24 §:n mukainen kirjallinen varoitus on myös ammatillisena määrääaikaiseen erottamiseen nähden ensisijainen seuraamus. Muista virkamiesryhmistä poiketen ammatillisena määrääaikainen erottaminen edellyttää lisäksi sitä, ettei myöskään sotilaskurinpitolain kurinpitörangaistusta voida pitää riittävänä seuraamuksena teosta tai laiminlyönnistä.

Määrääaikaisen erottamisen perusteet on määritelty avoimin yleissäännöksin, jotka saavat sisälteonsä virkamiehen tehtäviä ja virka-velvollisuuksia koskevista säännöksistä ja määräyksistä. Määrääaikaisen erottamisen oikeudelliset edellytykset määräytyvät siten kunkin virkamiehen virka-velvollisuuksien osalta erikseen, ja ne on myös arvioitava kussakin tapauksessa erikseen.¹⁴⁸

¹⁴⁷ HE 264/2006 vp, s. 57.

¹⁴⁸ Ks. vastaavasti virkamieslain kirjallista varoitusta koskevan 24 §:n säännöksen arvioinnista *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 231–233; poliisilta, Rajavartiolaitokselta, Puolustusvoimilta ja Hätäkeskuslaitokselta on pyydetty tutkimusta varten sisäisiä menettelyohjeita, jotka liittyvät määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn soveltamiseen. Mainituista virkamiesryhmistä ainoastaan poliisilta oli saatavilla kirjallinen ohje. Ohjeen mukaan poliisimiesten osalta määräaikaiseen erottamiseen johtavana virka-velvollisuuksien vastaisena toimintana voitaisiin pitää

4.4.2 Määräaikaisen erottamisen pituus

Määräaikainen erottaminen voidaan määrätä yhden kuukauden tai enintään kuuden kuukauden ajaksi. Seuraamuksen pituus vastaa vuoden 1986 virkamieslain mukaisen määräaikaisen erottamisen pituutta.¹⁴⁹ Ennen vuoden 1986 virkamieslain voimaantuloa määräaikainen erottaminen oli nykyisin voimassa olevaa sääntelyä huomattavasti lievempi seuraamus. Esimerkiksi poliisimies voitiin erottaa virantoimituksestaan määräajaksi enintään kolmen kuukauden ajaksi ja hänet voitiin määrätä sen johdosta menettämään ainoastaan puolet palkastaan.¹⁵⁰

Määräaikaisen erottamisen pituutta ei ole millään tavalla ohjeistettu säännöksissä tai niiden esitöissä¹⁵¹. Selvää on, että lain säännöksellä asetettua määräaikaisen erottamisen ylärajaa on noudatettava, eikä esimerkiksi useasta samalla kertaa arvioitavana olevasta rikkomuksesta voida määrätä virkamiehelle laissa säädettyä pidempää määräaikaista erottamista.¹⁵²

Poliisimiehen, rajavartiomiehen, ammattisotilaan ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen moitittavaan toimintaan on voimassa olevan virkamieslain voimaantulon ja kutakin virkamiesryhmää koskevan erityissääntelyn voimaantulon välisenä aikana voitu lähtökohtaisesti puuttua kirjallisella varoituksella, irtisanomisella tai virkasuhteen purkamisella. Koska määräaikainen erottaminen sijoittuu ankaruudeltaan varoituksen ja irtisanomisen väliin, määräaikaisen erottamisen pituuden mittapuuna voidaan käyttää varoituksen ja irtisanomisen perinteisiä soveltamisalueita. Silloin kun määräaikaista erottamista käytetään kirjallisen varoituksen perinteisellä soveltamisalueella, erottamisen pituus on lähempänä yhtä kuin kuutta kuukautta. Vastaavasti kun käytetään määräaikaista erottamista irtisanomisen sijasta, määräaikaisen erottamisen pituus on lähempänä kuutta kuin yhtä kuukautta. Määräaikaisen erottamisen pituus voidaan siten sovittaa

esimerkiksi syyllistymistä huumausainerikkomukseen tai useaan rattijuopumukseen taikka toistuvaa esiintymistä päihtyneenä työajalla. Ks. *Poliisihallituksen ohje POL-2017-12772*.

¹⁴⁹ Apulaisoikeusasiamies on vuoden 1986 virkamieslain voimassa ollessa kiinnittänyt kaksi kertaa huomiota siihen, että määräaikaisen erottaminen on taloudellisilta vaikutuksiltaan huomattavan ankara suhteessa varoitukseen. Apulaisoikeusasiamies ehdotti ratkaisuna, että varoituksen ja määräaikaisen erottamisen väliin otettaisiin seuraamuksena kurinpitosaakko. Kurinpitosaakko olisi ollut ankaruudeltaan määräaikaista erottamista lievempi, mutta varoitusta ankarampi. *Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1989*, s. 185; *Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1991*, s. 181.

¹⁵⁰ Ks. esimerkiksi *Kytömaa* 1945, s. 475–476; Myös *Rytkölä* 1978, s. 73

¹⁵¹ Määräaikaisen erottamisen pituuden määrittämiseen ei ole otettu kantaa myöskään vanhassa virkamieslaissa tai sen esitöissä.

¹⁵² Vastaavasti *Tarjanne* 1935, s. 128.

kulloinkin ratkaistavana olevan tapauksen yksilöllisiin olosuhteisiin.¹⁵³

4.5 Määräaikainen erottaminen ja ne bis in idem -kielto

Asiamiehet vetoavat hyvin usein virkamiesoikeudellisia seuraamuksia koskevissa tapauksissa ne bis in idem -kieltoon eli kieltoon rangaista kahdesti samasta asiasta.¹⁵⁴ Ne bis in idem -kielto voidaan johtaa voimassa olevasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen (63/1999) 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklasta, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisten valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettely mukaisesti.

Suhtautuminen kurinpitorangeistuksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen suhteeseen on vaihdellut eri vuosikymmeninä. Kysymys kurinpitorangeistuksen suhteesta rikosoikeudelliseen rangaistukseen on ollut esillä oikeustieteellisessä keskustelussa jo 1920-luvulla. Tuolloin Suomessa kurinpitomenettelyn suhde rikosoikeudelliseen rankaisemiseen määriteltiin vakiintuneen käytännön mukaan siten, että vain ”vähäpätöisimmät hairahdukset” voitiin sovittaa kurinpitokeinoin ja vähänkin törkeämmät rangaistukset kuuluvat yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi ja tuomittavaksi. Mikäli virkamies oli tuomittu rangaistukseen tekonsa vuoksi, häntä ei voitu enää rangaista samasta asiasta kurinpitomenettelyssä. Kielto ei kuitenkaan ollut olemassa toisinpäin. Se seikka, että kurinpitomenettelyä oli käytetty, ei estänyt kuitenkaan syytteen nostamista yleisessä tuomioistuimessa.¹⁵⁵

Vuoden 1926 nimittämiskirjalakia valmisteltaessa omaksuttiin näkemys siitä, että rikosoikeudellinen rangaistus ei estä kurinpitotoimien vireillepanoa. Nimittämiskirjalakiin ei kuitenkaan otettu säännöstä kurinpitorangeistuksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen keskinäisestä suhteesta. Nimittämiskirjalain aikaisessa oikeuskäytännössä katsottiin vakiintuneesti, että virkamiehelle, jolle tuomioistuin oli tuominnut rikosoikeudellisen rangaistuksen, voitiin määrätä

¹⁵³ Launiala – Tervonen 2016, s. 410 ja 423.

¹⁵⁴ Ks. Launiala – Tervonen 2016, s. 411; HeHaO 13.4.2017 (17/0302/2).

¹⁵⁵ Samaan aikaan esimerkiksi Ranskan lainsäädännössä kurinpitomenettely oli erotettu kokonaan yleisestä rikoslainkäytöstä. Linjauksesta seurasi, että samasta virkamiehen virkavelvollisuuden vastaisesta menettelystä saattoi määrätä rangaistuksen sekä kurinpitoviranomainen että yleinen tuomioistuin. Kurinpitorangeistuksen ja varsinaisen rikosoikeudellisen rangaistuksen suhteeseen ei siten sovellettu ne bis in idem -kieltoa. Ks. kurinpitorangeistuksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen suhteesta käytyä keskustelua 1920-luvulla *Kekomäki* 1924, s. 131.

lisäksi vielä kurinpitorangeistus kurinpitomenettelyssä.¹⁵⁶

Kurinpitorangeistuksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen keskinäisestä suhteesta säädettiin Suomessa ensimmäisen kerran lain tasolla vanhan virkamieslain 61 §:ssä. Säännöksen mukaan virkamiehelle ei voitu tuomioistuimen päätöksen jälkeen enää määrätä samasta teosta kurinpitorangeistusta. Tuomioistuimen päätös ei kuitenkaan säännöksen mukaan estänyt kurinpidollisen viraltapanon määräämistä virkamiehelle. Virkamiehelle määrätty kurinpitorangeistus ei kuitenkaan estänyt saattamista samaa asiaa vielä tuomioistuimen käsiteltäväksi.¹⁵⁷

Voimassa olevasta virkamieslaista jätettiin muiden kurinpitösäännösten ohella pois myös säännökset kurinpitorangeistuksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen suhteesta.¹⁵⁸ Korkein hallinto-oikeus on nykyisen virkamieslain voimassa ollessa katsonut, että määräaikaisessa virantoimituksesta erottamisessa ei ole kyse sellaisesta rangaistuksen luonteisesta sanktiosta, joka kuuluisi ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetyn *ne bis in idem* -kiellon soveltamisalaan. Sama koskee myös virkamiesoikeuden hallinnollisia seuraamuksia, kuten esimerkiksi virkamieslain mukaista varoitusta ja irtisanomista. Virkamiehelle aiemmin tuomittu rikosoikeudellinen rangaistus ei siten estä määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen tai muun virkamiesoikeudellisen seuraamuksen määräämistä virkamiehelle saman teon perusteella.¹⁵⁹

¹⁵⁶ HE 238/1984 vp, s. 18 ja 51; Sen sijaan nimittämiskirjalain aikaisessa oikeuskirjallisuudessa ei ole otettu kantaa *ne bis in idem* -kieltoa koskevaan kysymykseen, vaan ennemminkin on keskitytty tarkastelemaan sitä, milloin on turvaututtava rikosoikeudelliseen ja milloin kurinpidolliseen rangaistusmahdollisuuteen. Ks. *Kytömaa* 1945, s. 486–488; *Rytkölä* 1960, s. 605–606; *Rytkölä* 1978, s. 77–78.

¹⁵⁷ HE 238/1984 vp, s. 51; *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1988, s. 189–190.

¹⁵⁸ HE 291/1993 vp, s. 30.

¹⁵⁹ Ks. esim. *KHO* 28.10.2015 T 3049; *KHO* 10.10.2012 T 2724; *Helsingin hallinto-oikeus* 13.4.2017 (17/0302/2); Ks. oikeuskirjallisuudessa *Koskinen – Kulla* 2019, s. 522; Vastaavasti myös *Cardona* 2003, s. 5.

5 MÄÄRÄAIKAINEN EROTTAMINEN OSANA SEURAAMUSVALIKOIMAA

5.1 Seuraamusvalikoimasta

Määräaikainen erottaminen on virkamieslain mukaisten seuraamusten ohella osa virkamiesoikeudellisten seuraamusten kokonaisuutta. Huomautus, varoitus, määräaikainen erottaminen, irtisanominen ja virkasuhteen purkaminen muodostavat asteittain jyrkkenevän seuraamusvalikoiman, joka on työnantajaviranomaisen käytössä poliisimiehen, rajavartiomiehen, ammattisotilaan ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen virkavelvollisuuksien vastaiseen toimintaan puuttumiseksi.¹⁶⁰

Määräaikaista erottamista harkitessaan työnantajaviranomainen joutuu käytännössä pohtimaan määräaikaisen erottamisen suhdetta varoitukseen ja irtisanomiseen. Erilaisten seuraamusvaihtoehtojen välisiä rajoja ei voida kuitenkaan osoittaa tarkasti. Samaan tilanteeseen voi käytännössä soveltua yhtä aikaa useampi kuin yksi seuraamusvaihtoehto.¹⁶¹

Virkamiesoikeudellisten normien lisäksi seuraamuksen valintaa ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, jotka on kirjattu hallintolain (434/2003) 6 §:ään. Tällaisia periaatteita ovat puolueettomuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja suhteellisuusperiaate.¹⁶²

Hallinto-oikeudellisista periaatteista erityisesti suhteellisuusperiaate tulee sovellettavaksi virkamiehelle määrättävän seuraamuksen valinnassa. Suhteellisuusperiaatteen keskeinen sisältö on ilmaistu hallintolain 6 §:n toisessa virkkeessä: *viranomaisen toimien on oltava*

¹⁶⁰ Seuraamusvalikoiman käsitteestä ks. *Launiala – Laaksonen* 2011, s. 2; vastaavasti *Launiala – Tervonen* 2016, s. 418. Poliisimiehen, rajavartiomiehen, ammattisotilaan ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen seuraamusvalikoima vastaa vanhan virkamieslain mukaista seuraamusvalikoimaa. Asteittain jyrkkenevän seuraamusvalikoiman käsite tunnettiin jo vanhan virkamieslain voimassa ollessa. Virkamiehelle voitiin ensinnäkin antaa huomautus, josta säädettiin vanhan virkamieslain 62 §:ssä. Lain 57.1 §:n mukaan virkavelvollisuuksiaan vastoin toimineelle tai niitä laiminlyöneelle virkamiehelle voitiin määrätä kurinpitörangaistuksena kirjallinen varoitus, virantoimituksesta erottaminen tai viraltapano. Viraltapanon sijaan virkamies voitiin myös irtisanoa, mikäli se oli virkavirheen laatuun nähden tarkoituksenmukaisempi ja riittävä tapa virkasuhteen päättämiseen. *Rytkölä* 1987, s. 130–143.

¹⁶¹ *Launiala – Tervonen* 2016, s. 419.

¹⁶² Hallinto-oikeudellisten periaatteiden yleisestä merkityksestä erityisesti virkamiesoikeudellisen seuraamuksen valinnassa ks. *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 45; Hallinto-oikeudellisten periaatteiden sisällöstä tarkemmin esimerkiksi *HE 72/2002 vp*, s. 59–61; *Mäenpää* 2003, s. 162–172; *Niemivuo – Keravuori – Kuusikko* 2010, s. 125–133; *Mäenpää* 2017, s. 143–145.

*puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.*¹⁶³ Hallintolain perusteissa on lisäksi todettu, että viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään.¹⁶⁴ Suhteellisuusperiaate merkitsee siis virkamiestä koskevan seuraamuksen valinnassa käytännössä sitä, että seuraamuksen ankaruus on suhteutettava virkamiehen menettelyn moitittavuuteen.¹⁶⁵

Launiala ja Tervonen ovat tarkastelleet määräaikaisen erottamisen suhdetta varoitukseen ja irtisanomiseen seuraamusten hyötyvaikutusten näkökulmasta. Virkamiesoikeudellisten seuraamusten vaikutustavat voidaan jakaa kahteen pääryhmään: yleisestäävyyteen (yleispreventio) ja erityisestäävyyteen (erityispreventio). Yleispreventiovaikutuksen saavuttaminen edellyttää virkamiesoikeudellisten seuraamusten yhteydessä sitä, että seuraamusjärjestelmän, siinä omaksutun ratkaisulinjan ja yksittäistapauksissa annettavien ratkaisujen on näyttydyttävä uskottavina muiden virkamiesten suuntaan. Vastaavasti erityispreventio edellyttää, että yksittäistapauksessa valittava seuraamus on riittävän vaikuttava, jotta sen kohteeksi joutunut virkamies ojentautuu, mutta seuraamus ei kuitenkaan missään tilanteessa saa olla kohtuuton.¹⁶⁶

Edellä sanotun valossa esimerkiksi kirjallista varoitusta ei ole tarpeen korvata määräaikaisella erottamisella silloin, kun varoitus riittää virkamiehen ojentautumiseen eikä virkamiesoikeudellisen seuraamusjärjestelmän tehokkuus tai viranomaistoiminnan uskottavuus vaadi varoitusta ankaramman seuraamuksen käyttämistä. Vastaavasti määräaikaista erottamista voidaan pitää irtisanomisen sijasta riittävänä toimenpiteenä silloin, kun mikään edellä mainituista näkökulmista ei edellytä virkamiehen virkasuhteen pysyvää päättämistä.¹⁶⁷

¹⁶³ Niemivuo – Keravuori – Kuusikko 2010, s. 130–131; Mäenpää 2017, s. 162

¹⁶⁴ HE 72/2002 vp, s. 60.

¹⁶⁵ Ks. *Launiala – Laaksonen* 2011, s. 34. Vastaavasti vanhan virkamieslain aikaisessa oikeuskirjallisuudessa katsottiin, että kurinpitörangaistuksen ankaruus on suhteutettava teon laatuun ja merkittävyyteen. Oikeuskirjallisuudessa ei kuitenkaan suoraan viitattu suhteellisuusperiaatteeseen seuraamuksen valinnassa, vaikka yleishallinto-oikeudellisilla periaatteilla tunnistettiinkin olevan merkitystä virkamiesoikeudellisten päätösten sisältöä ohjaavina oikeusnormeina. *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1988, s. 41–42 ja 191.

¹⁶⁶ *Launiala – Tervonen* 2016, s. 419–420. Tässä kuvattu virkamiesoikeudellisen seuraamusjärjestelmän arviointitapa muistuttaa preventioteorioita, jotka ovat yksi rikosoikeudellisten rangaistusteorioiden muoto. Rikosoikeudellisessa kirjallisuudessa rangaistusten käyttöä on vakiintuneesti perusteltu niin sanotuilla rangaistusteorioilla. Rangaistusteorioiden tarkoituksena on kuvata sitä, miten rangaistusjärjestelmän oletetaan parhaimmillaan toimivan. Preventioteorioissa on kaksi ulottuvuutta: yleisestäävyys (yleispreventio) ja erityisestäävyys (erityispreventio). Yleisestäävyydellä viitataan siihen ennalta estävään vaikutukseen, joka rikoslain kielletyn toiminnan kuvauksella ja siihen liitettyllä rangaistushalla on muihin potentiaalisiin rikoksentekijöihin. Erityisestäävyydellä tarkoitetaan sitä vaikutusta, joka rangaistuksella on tuomittuun nähden. Ks. *Tapani – Tolvanen* 2011, s. 12–14.

¹⁶⁷ *Launiala – Tervonen* 2016, s. 419–420.

Launiala on seuraamusvalintaa koskevan problematiikan yhteydessä osuvasti todennut virkamiesoikeudellisen seuraamusvalinnan muuttuvan huomattavasti yksiselitteisemmäksi tilanteessa, jossa viranomaisen ei voi enää objektiivisesti arvioiden perustellusti luottaa virkamiehen edellytyksiin hoitaa virkatehtäviään. Tällöin viranomaistoiminnan häiriöttömän kulun turvaaminen edellyttää käytännössä sitä, että virkamiehen ojentautumiseen tähtäävät virkamiesoikeudelliset seuraamukset korvataan virkasuhteen päättymiseen johtavilla toimenpiteillä eli virkasuhteen irtisanomisella tai purkamisella.¹⁶⁸

5.2 Määräaikaisen erottamisen rajapinnassa olevat seuraamukset

5.2.1 Kirjallinen varoitus

Kirjallinen varoitus on määräaikaista erottamista ankaruudeltaan lievempi virkamiesoikeudellinen seuraamus, josta säädetään valtion virkamieslain 6 luvun 24 §:ssä. Muiden virkamieslain soveltamisalaan kuuluvien virkamiesten kuin poliisimiesten, rajavartiomiesten, ammattisotilaiden ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen kohdalla varoitus on käytännössä ainoa irtisanomista lievempi laissa säädetty virkamiesoikeudellinen seuraamus.

Vastaavasti kuten määräaikaisen erottamisen perusteet, myös varoituksen antamisen perusteet on määritelty avoimella yleissäännöksellä.¹⁶⁹ Säännöksen mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Toisin kuin vuoden 1986 virkamieslain 57 §:n mukainen varoitus, voimassa olevan virkamieslain mukaista varoitusta ei pidetä kurinpitorangaistuksena eikä siitä siten tehdä merkintää nimikirjaan¹⁷⁰. Voimassa olevan virkamieslain mukainen kirjallinen varoitus on sen sijaan hallintopäätöksen muodossa virkamiehelle vastaisen varalle annettava työnjohdollinen ohjaus.¹⁷¹

Virkamieslain esitöiden mukaan kirjallinen varoitus tarjoaa työnantajalle käytännössä mahdollisuuden reagoida virkamiehen sellaiseen moitittavaan käyttäytymiseen, joka ei ole tarpeeksi

¹⁶⁸ *Launiala* 2015, s. 5. Vastaavasti *Launiala – Tervonen* 2016, s. 420.

¹⁶⁹ Ks. *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 232.

¹⁷⁰ Ks. vuoden 1986 virkamieslain mukaisesta varoituksesta *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1988, s. 191; Myös *Rytkölä* 1987, s. 131.

¹⁷¹ *Kulla* 2012, s. 83.

vakavaa riittääkseen virkamiehen irtisanomisperusteeksi.¹⁷² Poliisimiehen, rajavartiomiehen, ammattisotilaan ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen kohdalla valinta tehdään varoituksen ja irtisanomisen sijaan varoituksen ja määräaikaisen erottamisen välillä. Lain mukaan määräaikainen erottaminen syrjäyttää varoituksen ainoastaan silloin, kun varoitusta ei voida pitää riittävänä seuraamuksena (PolHalL 15 i.1 §, RVHL 20 a.1 §, PVL 48.1 §, HätäkL 10.1 §).¹⁷³

Virkamiehelle annettava varoitus on oma itsenäinen seuraamuksensa, joka on annettu vastaisuuden varalle. Sanottua korostaa erityisesti se seikka, että varoituksesta säädetään erikseen omassa luvussaan – varoitus on siis virkamieslain systematiikassa muodollisesti erillään yksilöperusteisesta irtisanomisesta. Oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti katsottu, että varoitus ei ole edellytyksenä valtion virkamiehen irtisanomiselle.¹⁷⁴ Varoitusta ei voida pitää myöskään edellytyksenä virkamiehen määräaikaiselle erottamiselle.¹⁷⁵

Suhteellisuusperiaatteesta seuraa, että mitä tahansa vähäistä rikkomusta ei voida pitää varoituksen lainmukaisena perusteena, vaikka virkamiehen toiminta sinänsä olisi moitittavaa. Mikäli virkamiehen toiminnan moitittavuus ei täytä varoituksen antamisen edellytyksiä, virkamiehelle voidaan antaa huomautus. Huomautus on varoitusta lievempi keino reagoida virkamiehen moitittavaan toimintaan ja luonteeltaan selvästi työnjohdollinen toimenpide, josta ei säädetä laissa.¹⁷⁶

Virkamiehelle annettavasta varoituksesta päättää lähtökohtaisesti asianom ainen virasto (valtion virkamiesasetus 971/1994, VmA 39.1 §). Viraston päällikölle annettavasta varoituksesta päättää sen sijaan asianomainen ministeriö (VmA 39.2 §). Toimivalta antaa virkamiehelle kirjallinen varoitus ei automaattisesti kuulu virkamiehen esimiehelle, vaan toimivaltainen taho

¹⁷² HE 291/1993 vp, s. 35; HaVM 5/1994 – HE 291/1993 vp, s. 7; Launiala – Laaksonen 2011, s. 2–3.

¹⁷³ Ks. vastaavasti Launiala – Tervonen 2016, s. 418.

¹⁷⁴ Koskinen – Kulla 2016, s. 284.

¹⁷⁵ Vrt. Vuoden 1986 virkamieslain aikaan varoitus oli käytännössä aina ensisijainen keino reagoida virkamiehen moitittavaan menettelyyn silloin, kun virkamies joutui ensimmäisen kerran kurinpitomenettelyyn – virkamiehen teon laadusta huolimatta. Mikäli virkamies joutui tämän jälkeen uuden kurinpitotapauksen johdosta uudelleen kurinpitomenettelyyn, seuraamus oli joko varoitus tai virantoimituksesta erottaminen yhden kuukauden määräajaksi. *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1992*, s. 82.

¹⁷⁶ Koskinen – Kulla 2019, s. 339; Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 232; Vrt. Huomautuksesta säädettiin vuoden 1986 virkamieslain 62 §:ssä, mutta säännös jätettiin pois voimassa olevaa virkamieslakia säädettäessä. Huomautuksen antaminen on kuitenkin edelleen mahdollista virkamiesoikeudellisen säännöksen puuttumisesta huolimatta. Ks. HE 238/1984 vp, s. 51; Myös HE 291/1993 vp, s. 35.

määräytyy sen mukaan, mitä virastossa on sovittu sisäisen päätösvallan järjestelystä.¹⁷⁷ Mikäli esimies puuttuvasta toimivallastaan huolimatta antaa virkamiehelle kirjalliseksi varoitukseksi otsikoidun asiakirjan tiedoksi, kyse on esimiehen antamasta huomautuksesta eikä virkamieslain 24 §:ssä tarkoitetusta kirjallisesta varoituksesta.¹⁷⁸

5.2.2 Irtisanominen

Valtion virkamieslain 25 §:ssä säädetään virkamiehen irtisanomisesta. Virkamiehen irtisanominen on yleinen virkasuhteen päättymismuoto. Säännöksen mukaan virkasuhde voidaan molemmin puolin irtisanoa päättymään tietyn irtisanomisajan kuluttua tai, jos on sovittu tai laissa erikseen säädetty, ilman irtisanomisaikaa. Ainoastaan viranomaisen oikeutta irtisanoa virkamies on rajoitettu laissa *erityisen painava syy* -lausekkeella. Lisäksi laissa on luettelo tilanteista, joita ei ainakaan voida pitää erityisen painavana syynä. Lain mukaan tällaisena syynä ei voida pitää ainakaan 1) virkamiehen sairautta, vikaa tai vammaa, paitsi jos siitä on ollut seurauksena virkamiehen työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen ja virkamiehellä on sen perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen, 2) virkamiehen osallistumista virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun eikä 3) virkamiehen poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä taikka hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan.¹⁷⁹

Poliisimiehen, rajavartiomiehen, ammattisotilaan tai Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen virkasuhteen irtisanominen valtion virkamieslain 25 §:n perusteella ei edellytä, että työnantajaviranomainen olisi ensin käyttänyt puuttumiskeinona määräaikaista erottamista.

Erityisen painavaa syynä voidaan arvioida periaatteessa mitä tahansa virkamiehen käyttäytymistä tai laiminlyöntiä. Irtisanomiskynnyksen ylittymistä voidaan pitää sitä todennäköisempänä, mitä moitittavampi yksittäinen teko on, mitä enemmän teoista tai laiminlyönneistä on aiheutunut taloudellista vaaraa tai vahinkoa työnantajalle ja mitä useammin asianomaista

¹⁷⁷ Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 232.

¹⁷⁸ Ks. *VMLTK asia 62/2002*, jossa tiimivastaava oli antanut virkamiehelle kaksi päätöstä, jotka olivat otsikoitu kirjalliseksi varoitukseksi. Virkamieslautakunta katsoi, että kyse on päätösten otsikoinnista huolimatta esimiehen antamista huomautuksista. Kirjallisista huomautuksista ilmenevät poissaolot voitiin kuitenkin ottaa huomioon arvioitaessa edellytyksiä valtion virkamieslain 24 §:n mukaisen varoituksen antamiselle, joka oli annettu asianomaisen viraston toimesta.

¹⁷⁹ Ks. irtisanomisesta Koskinen – Kulla 2019, s. 380; Myös Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 235 –248.

virkamiestä on asiasta huomautettu taikka varoitettu.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Ks. irtisanomisperusteista kootusti *Koskinen – Kulla* 2019, s. 380.

6 MÄÄRÄAIKAINEN EROTTAMINEN OIKEUSKÄYTÄNNÖN VALOSSA

6.1 Yleistä ratkaisuksista

Seuraavaksi tarkastellaan korkeimman hallinto-oikeuden, virkamieslautakunnan ja hallinto-oikeuksien ratkaisuja, jotka koskevat virkamiehen määräaikaista erottamista. Ratkaisut on jaettu ryhmiin sen perusteella, onko seuraamuksen perusteena oleva teko tapahtunut virantoimituksessa vai vapaa-ajalla.

Korkein hallinto-oikeus on antanut yhteensä kolme määräaikaista virantoimituksesta erottamista koskevaa ratkaisua. Alempien tuomioistuinten osalta vuoteen 2013 asti toiminut virkamieslautakunta on antanut yhteensä kolme virkamiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamista koskevaa ratkaisua. Virkamieslautakunta on lakkautettu vuonna 2013, minkä jälkeen sille kuuluvat asiat on siirretty hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi. Hämeenlinnan hallinto-oikeus on antanut vuosien 2013–2021 aikana yhteensä kolme määräaikaista virantoimituksesta erottamista koskevaa ratkaisua ja Helsingin hallinto-oikeus on antanut kaksi vastaavaa ratkaisua. Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet eivät ole lainkaan käsitelleet määräaikaista erottamista koskevia asioita.

6.2 Rikokset vapaa-ajalla

6.2.1.1 Liikenne rikokset

Liikenne rikoksista säädetään rikoslain 23 luvussa. Liikenne rikokset ovat luonteeltaan vaarantamisrikoksia, joissa rikosoikeudellinen vastuu ei edellytä vahingon syntymistä.¹⁸¹ Ennen määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn voimaantuloa, poliisimiehen ja rajavartiomiehen irtisanomiskynnyksen todettiin muodostuneen varsin matalaksi erityisesti tilanteissa, joissa virkamies oli syyllistynyt vapaa-ajallaan rattijuopumukseen.¹⁸² Lain esitöiden mukaan

¹⁸¹ Liikenne rikosten rangaistavuuden edellytyksenä on tyypillisesti pelkkä niin kutsuttu abstrakti vaara. Liikenne rikokset ovat luonteeltaan lähellä myös henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia. Liikenne rikoksiin lukeutuvat muun ohella liikenneturvallisuuden vaarantaminen (RL 23:1 §), törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen (RL 23:2 §), rattijuopumus (RL 23:3 §), törkeä rattijuopumus (RL 23:4 §) sekä muita liikennemuotoja koskevat juopumusrikokset. *HE 32/1997 vp*, s. 2. Ks. lisää liikenne rikoksista *Frände – Matikkala – Tapani – Tolvanen – Viljanen – Wahlberg* 2018, s. 353–362.

¹⁸² Ks. esim. poliisimiehen irtisanomisesta perusmuotoisen rattijuopumustuomion perusteella esimerkiksi *VMLTK asia 33/2002*, *VMLTK asia 32/99* ja *VMLTK asia 210/96*.

määräaikainen erottaminen on tällaisiin päihteiden käyttöön liittyviin tilanteisiin sopiva ratkaisu.¹⁸³ Sanotusta huolimatta rattijuopumukseen perustuvia määräaikaista erottamista koskevia ratkaisuja on annettu vain kaksi.¹⁸⁴

Seuraavassa tapauksessa ammattisotilas oli erotettu virantoimituksestaan yhden kuukauden määräajaksi, koska hänet oli tuomittu rattijuopumuksesta ja ajoneuvorikkomuksesta 60 päiväsakon sakkorangaistukseen.

KHO 26.10.2010 T 2832: Puolustusvoimat oli 19.1.2009 tekemällään päätöksellä erottanut yliluutnantti B:n virantoimituksesta yhden kuukauden määräajaksi. Päätös perustui siihen, että B oli tuomittu rattijuopumuksesta ja ajoneuvorikkomuksesta 60 päiväsakon sakkorangaistukseen. Virkamiesoikeudellista seuraamusta määrättäessä oli lisäksi huomioitu se, että B oli noin vuotta aikaisemmin tuomittu törkeästä rattijuopumuksesta 30 päivän ehdolliseen vankeusrangaistukseen.

Seuraavassa tapauksessa Hätäkeskuslaitoksen virkamies oli erotettu yhden kuukauden määräajaksi virantoimituksesta, koska hän oli syyllistynyt törkeään rattijuopumukseen. Tapaus ilmentää sitä, että Hätäkeskuslaitoksen virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymiselle ei ole asetettu yhtä tiukkoja käyttäytymisvaatimuksia kuin esimerkiksi poliisimiehelle. Syyllistyminen törkeään rattijuopumukseen on lähes poikkeuksetta johtanut poliisimiehen irtisanomiseen¹⁸⁵. Korkein hallinto-oikeus on poliisimiehen irtisanomista koskevassa ratkaisussaan *KHO 2019:103* todennut, että mikäli kysymys olisi törkeän rattijuopumuksen tunnusmerkistön täyttävästä vähäisestä auton siirtämisestä esimerkiksi pihassa tai parkkipaikalla tai pakkotilaa lähenevästä pakottavasta tarpeesta siirtää tai kuljettaa autoa lyhytaikaisesti, määräaikaista erottamista voitaisiin pitää poliisimiehen osalta riittävänä seuraamuksena.¹⁸⁶

¹⁸³ *HE 4/2006 vp*, s. 5; *HE 204/2006 vp*, s. 4. Toisaalta päihteiden käyttöön voidaan mieltää myös huumausaineen käyttäminen vapaa-ajalla. Esimerkiksi ammattisotilaa kohdalla rikosoikeudellisen rangaistuksen osalta vähäisetkin vapaa-ajan huumausainerikokset ovat lähes poikkeuksetta johtaneet virkamiehen irtisanomiseen. Ks. tähän liittyen esimerkiksi *Helsingin hallinto-oikeus 13.4.2017 17/0301/2*.

¹⁸⁴ Rajavartiomiehen määräaikaista erottamista koskevia ratkaisuja ei ole annettu lainkaan. Rajavartiolaitoksen oikeudelliselta osastolta saadun tiedon mukaan määräaikaista virantoimituksesta erottamista koskevat päätökset ovat useimmiten liittyneet rajavartiomiehen vapaa-ajalla saamaan tuomioon törkeästä rattijuopumuksesta tai uuteen tuomioon rattijuopumuksesta, jos takana on jo yksi vastaava tuomio ja tämän perusteella saatu varoitus

¹⁸⁵ Ks. *KHO 2019:103*; *Itä-Suomen hallinto-oikeus 22.4.2015 15/0136/4*; *VMLTK asia 140/2010*; *VMLTK asia 88/2009*; *VMLTK asia 44/2008*; *VMLTK asia 44/2007*; *VMLTK asia 20/2005*; *VMLTK asia 40/2004*; *VMLTK asia 3/2001*; *VMLTK asia 45/98*; *VMLTK asia 55/98*; *VMLTK asia 50/98*; *VMLTK asiat 32/98 ja 73/98*.

¹⁸⁶ Ks. *KHO 2019:103*: Poliisimies A oli irtisanottu virastaan, koska hänet oli tuomittu vapaa-ajalla tapahtuneesta törkeästä rattijuopumuksesta 35 päivän ehdolliseen vankeuteen ja 25 päiväsakkoon. A:lla oli ollut pitkä ja nuhteen virkaura. A:n tehtäviin oli kuulunut liikenteen valvontaa, johon sisältyy myös rattijuopumusrikosten ennalta estämistä, esitutkintaa ja syyteharkintaan saattamista. A:n syyllistyminen törkeään rattijuopumukseen oli korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan omiaan horjuttamaan yleistä luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Edellä sanotut seikat huomioiden, korkein hallinto-oikeus katsoi, että

VMLTK asiat 45/2011 ja 61/2011: Hätäkeskuslaitos oli 11.7.2011 tekemällään päätöksellä erottanut hätäkeskuspäivystäjä A:n määräaikaaisesti virastaan yhden kuukauden määräajaksi, koska hän oli syyllistynyt törkeään rattijuopumukseen. A:n saama tuomio oli 60 päivää ehdollista vankeutta, 30 päiväsakkoa sekä ajokielto. Hätäkeskuslaitoksen henkilökunta on turvallisuusviranomaisen palveluksessa, ja luottamus viraston tehtävien asianmukaiseen hoitoon on tärkeää. Hätäkeskuspäivystäjän tehtäviin kuuluu muun ohella suorittaa rattijuopumustehtävän riskinarvio ja välittää tehtävä poliisille tai tehdä päätös tehtävän välittämättä jättämisestä. Syyllistymistä törkeään rattijuopumukseen oli siten katsottava olevan omiaan horjuttamaan luottamusta A:n kykyyn hoitaa tehtäviään hätäkeskuspäivystäjänä asianmukaisesti ja objektiivisesti. Syyllistymällä törkeään rattijuopumukseen A oli rikkonut virkamieslain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettua velvoitetta virkamiehen käyttäytymisestä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Seuraavassa tapauksessa poliisimies oli erotettu virantoimituksestaan neljän kuukauden määräajaksi toistuvien liikenne rikkomusten johdosta, joista osa on tapahtunut virka-ajalla ja osa vapaa-ajalla. Erityisesti poliisimiehen syyllistymistä liikenne rikokseen voidaan pitää lain esitöiden mukaan poliisimiehelle sopimattomana käyttäytymisenä, koska poliisimies menettää tällöin uskottavuuttaan valvoa liikennesääntöjen noudattamista.¹⁸⁷

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 30.5.2017 17/0397/3: Poliisilaitos oli 14.11.2016 päätöksellään erottanut vanhempi konstaapeli A:n virantoimituksesta neljän kuukauden ajaksi. A oli rikkonut lukuisia kertoja tieliikennelakia ajamalla puolen vuoden aikana lähes 200 kertaa lievä ylinopeutta poliisin valvontakameroihin. Joinakin kertoina hän oli ajanut valvontakameran ohitse tunnin sisällä 18 kertaa. Osa ylinopeuksista oli ajettu hänen omistamallaan autolla aikana, jolloin hän oli ollut työvuorossa. A oli tahallaan ja toistuvasti rikkonut tieliikennettä koskevia säännöksiä, joiden noudattamisen valvonta oli kuulunut hänen virkatehtäviinsä. Hallinto-oikeuden mukaan neljän kuukauden virantoimituksesta erottamista ei voitu pitää liian ankarana seuraamuksena virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta ottaen huomioon tekosen suuri määrä, A:n menettelyn ilmeisen tarkoituksellinen luonne ja sen jatkuminen esimiesten kielloista huolimatta.

6.2.1.2 Pahoinpitelyrikokset

Pahoinpitelyrikoksista säädetään rikoslain henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia koskevassa 21 luvussa. Pahoinpitelyn perustunnusmerkistöstä säännellään luvun 5 §:ssä ja sen mukaan, joka tekee toiselle ruumiillista väkivaltaa taikka tällaista väkivaltaa tekemättä vahingoittaa toisen terveyttä, aiheuttaa toiselle kipua tai saattaa toisen tiedottomaan tai muuhun vastaavaan tilaan, on tuomittava pahoinpitelystä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Pahoinpitelyn tunnusmerkistö täyttyy ensinnäkin silloin, kun kyse on ruumiillisen väkivallan

poliisilaitoksella oli ollut erittäin painava syy poliisimiehen irtisanomiseen.

¹⁸⁷ Ks. HE 266/2004 vp, s. 16.

tekemisestä. Toisaalta pahoinpitelyn tunnusmerkistö voi täytyä myös ilman ruumiillista väkivaltaa. Seurausten aiheutumisen kannalta ei ole merkitystä, miten ne ovat aiheutettu. Rikoslain hallituksen esityksen mukaan pahoinpitelyksi voidaan katsoa myös esimerkiksi taudin tartuttaminen toiseen hyväilyin.¹⁸⁸

Seuraavassa tuomiossa poliisimies oli erotettu virantoimituksestaan kahden kuukauden määräajaksi, sen perusteella, että hänet oli tuomittu neljästä vapaa-ajalla tapahtuneesta pahoinpitelystä 60 päiväsakon rangaistukseen. Ratkaisutekstistä ilmenee, että poliisimiehen ura oli ollut muuten moitteeton. Poliisimiehen syyllistyminen vapaa-ajallaan pahoinpitelyrikoksiin on voinut johtaa myös asianomaisen virkamiehen määräaikaisen erottamisen sijaan irtisanomiseen.

189

VMLTK asia 35/2008: Poliisilaitos oli 2.4.2008 päätöksellään erottanut vanhempi konstaapeli G:n virantoimituksesta kahden kuukauden määräajaksi. Päätös perustui siihen, että G oli tuomittu neljästä avopuolisoon kohdistuneesta pahoinpitelystä 60 päiväsakon rangaistukseen. Vaikka A:n poliisin ura oli ollut moitteeton, pahoinpitelyteot olivat tapahtuneet hänen vapaa-ajallaan ja rangaistus teoista oli ollut lievä, A:n katsottiin käyttäytyneen poliisille sopimattomalla tavalla ja poliisilaitoksen päättämä seuraamus oli siten oikeassa suhteessa A:n teon moitittavuuteen nähden.

Seuraavassa tuomiossa poliisimies oli erotettu virantoimituksestaan neljän kuukauden määräajaksi, koska hänet oli tuomittu kolmessa oikeudenkäynnissä lähestymiskiellon rikkomisista ja pahoinpitelyistä sakkorangaistuksiin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 20.11.2018 18/0742/3: Poliisilaitos oli 28.2.2018 päätöksellä erottanut vanhempi konstaapeli A:n virantoimituksesta neljän kuukauden ajaksi. Päätöksen perusteena oli se, että A oli tuomittu kolmessa oikeudenkäynnissä sakkorangaistuksiin lähestymiskiellon rikkomisista sekä pahoinpitelyistä. A:n tehtäviin valvonta- ja hälytyspartion jäsenenä on ollut ennalta estää ja selvittää väkivaltaista käyttäytymistä. A:n menettely on ollut omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon, koska hän on tahallaan ja toistuvasti rikkonut säännöksiä, joiden noudattamisen valvonta on kuulunut hänen virkatehtäviinsä.

¹⁸⁸ HE 94/1993 vp, s. 94; Ks. pahoinpitelyrikoksista tarkemmin esim. *Frände – Matikkala – Tapani – Tolvanen – Viljanen – Wahlberg* 2018, s. 252–266.

¹⁸⁹ Vrt. *Vaasan hallinto-oikeus 11.5.2018 18/0177/1*: Poliisimies oli voitu irtisanoa sen perusteella, että hänet oli tuomittu 70 päiväsakon sakkorangaistukseen neljästä vapaa-ajalla tehdystä pahoinpitelystä, jotka olivat kohdistuneet hänen alaikäiseen poikaansa. A:lla oli taustalla myös aikaisempi tuomio pahoinpitelystä. Lisäksi A oli saanut kirjallisen huomautuksen epäasiallisesta käyttäytymisestä työpaikallaan sekä kirjallisen varoituksen ampuma-ase-rikoksesta saadun tuomion johdosta. Huomioiden A:n syyksi luettujen rikosten laatu, toistuvuus ja niiden yhteys A:n virkatehtäviin, hallinto-oikeus katsoi poliisilaitoksella olleen erityisen painava syy irtisanoa A:n virkasuhde määräaikaisen erottamisen sijasta.

6.2.1.3 Omaisuusrikokset

Seuraavassa tuomiossa ammattisotilas on erotettu virantoimituksestaan kahden kuukauden määräajaksi, koska hän oli toistuvasti syyllistynyt samankaltaisiin tahallisiin anastusrikoksiin vapaa-ajallaan. Käyttäytymisvelvollisuuden rikkomista pidettiin ammattisotilaan määräaikaista erottamista koskevan PVL 48.1 §:n tarkoittamalla tavalla olennaisena ja toistuvana, koska A:ta oli jo aikaisemmin rangaistu ja varoitettu samankaltaisista teoista.¹⁹⁰

VMLTK asia 64/2011: Puolustusvoimat oli 15.8.2011 tekemällään päätöksellä erottanut luutnantti A:n virantoimituksesta kahden kuukauden ajaksi, koska A oli rikkonut ammattisotilaan käyttäytymisvelvollisuutta anastamalla bensiiniä yhteensä kolme kertaa. A:ta oli jo aikaisemmin rangaistu ja varoitettu samankaltaisista teoista. A:n katsottiin siten toimineen olennaisesti ja toistuvasti vastoin hänelle virkamiehenä ja ammattisotilaana kuuluvia käyttäytymisvelvollisuuksia, eikä kahden kuukauden erottamista virantoimituksesta voitu pitää liian ankarana seuraamuksena tällaisesta toistuvasta rikollisesta menettelystä.

6.3 Rikokset virantoimituksessa

Lain esitöiden mukaan määräaikaista erottamista ei tulisi rajata pelkästään tapauksiin, jotka ovat tapahtuneet virkamiehen vapaa-aikana.¹⁹¹ Tuomioistuimissa onkin ollut käsiteltävänä yhteensä viisi tapausta, joissa virkamiehen määräaikainen erottaminen on perustunut virantoimituksessa tehtyyn rikokseen.

Poliisimiehen osalta on annettu yhteensä kolme määräaikaista erottamista koskevaa ratkaisua, joiden perusteena on ollut poliisimiehen syyllistyminen henkilörekisteririkokseen.¹⁹² Viranomaiset hallinnoivat useita rekisterejä, ja heille uskotaan monenlaisia asiakirjoja. Virkamiehellä on usein virkamiesasemansa puolesta pääsy viranomaisen hallussa oleviin luottamuksellisiin

¹⁹⁰ Vrt. *Helsingin hallinto-oikeus 3.2.2015 15/0065/2:* Toimistoupseeri irtisanottiin, koska hänet oli tuomittu kahdesta näpistyksestä ja yhdestä näpistyksen yrityksestä ja näihin tekoihin liittyvistä kolmesta palvelussuhderikoksesta. Tekojen kohteena oli ollut työnantajalle kuulunut viinipullo, työoverin viiden euron seteli ja muuta omaisuutta.

¹⁹¹ *HE 4/2006 vp*, s. 5; *HE 264/2006 vp*, s. 57.

¹⁹² Ratkaisut ja määräaikaisen erottamisen perusteena olevat rikostuomiot on annettu ennen kuin rikoslain tieto- ja viestintärikoksia koskevan 38 luvun 9 §:n säännös henkilörekisteririkoksesta korvattiin uudella tietosuojarikoksesta koskevalla säännöksellä 1 tammikuuta 2019 voimaan tulleen rikoslain muutoksen yhteydessä. Samassa yhteydessä sääntely muuttui ankarammaksi, ja nykyisin esimerkiksi silkasta uteliaisuudesta tapahtuvaa oikeudetonta henkilötietojen hankkimista voidaan pitää säännöksen perusteella rangaistavana tekona. Rikoslain 38 luvun 9.2 §:n mukaan tietosuojarikokseen syyllistyminen voi johtaa sakkoihin tai enintään yhden vuoden vankeustuomioon. *HE 9/2018 vp*, s. 123–124.

tietoihin. Luottamuspuola virkamiehen kykyyn käsitellä viranomaisen hallussa olevia tietoja voi käytännössä johtaa virkamiehen irtisanomiseen, koska tietojen lainmukaista käsittelyä ja luottavuutta tietojen käsittelyssä pidetään viranomaistoiminnan kulmakivinä.¹⁹³ Seuraavissa tuomioissa poliisimies oli erotettu määrääjäksi virantoimituksestaan sen perusteella, että hän oli syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen käyttämällä poliisiasian tietojärjestelmää muussa kuin työtehtäviensä edellyttämässä tarkoituksessa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 30.8.2017 17/0642/2: Poliisilaitos oli päätöksellään erottanut vanhempi konstaapeli A:n yhden kuukauden määrääjäksi virantoimituksesta. Päätöksessä oli todettu muun ohella, että käräjäoikeus oli 11.10.2016 tuominnut A:lle 50 päiväsakon rangaistuksen 16.9.2011–31.10.2012 välisenä aikana tehdystä virkavelvollisuuden rikkomisesta. A:n toimivalta virkatehtävissä oli oikeuttanut hänet laillisesti käyttämään poliisiasian tietojärjestelmää ainoastaan silloin, kun kysymyksessä oli hänen virka- ja työtehtäviensä hoitaminen. Tästä huolimatta A oli 16.11.2011 hakenut tietojärjestelmästä erään henkilön nimellä tutkintailmoitusten tietoja, vaikka hänen työtehtäviinsä ei ollut kuulunut kyseisen henkilön tietojen käsittelyä.

Helsingin hallinto-oikeus 13.4.2017 17/0302/2: Poliisilaitos oli 12.10.2015 antamallaan päätöksellä erottanut vanhempi konstaapeli A:n virantoimituksesta yhden kuukauden ajaksi. Päätös perustui siihen, että A oli tuomittu 10.6.2015 henkilörekisteririkoksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta 60 päiväsakon sakkorangaistukseen.

Helsingin hallinto-oikeus 4.6.2015 15/0465/2: Poliisilaitos oli 17.11.2014 päätöksellään erottanut vanhempi konstaapeli D:n virantoimituksesta kahden kuukauden määrääjäksi. Päätös perustui siihen, että D oli tuomittu yhteensä 60 päiväsakon rangaistukseen kahdesta henkilörekisteririkoksesta, virkasalaisuuden rikkomisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Seuraavassa tuomiossa nimismies oli voitu erottaa virantoimituksestaan kolmen kuukauden määrääjäksi, koska hänet oli tuomittu kymmenestä virkavelvollisuuden rikkomisesta ja kolmesta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta 40 päiväsakkoon. Tuomiot tulivat matkalaskutukseen liittyvistä epäselvyyksistä.

KHO 29.10.2010 T 3061: Lääninhallitus oli 28.11.2007 päätöksellään erottanut nimismies C:n virantoimituksesta kolmen kuukauden ajaksi. Päätöksen perusteena oli se, että C oli tuomittu kymmenestä virkavelvollisuuden rikkomisesta ja kolmesta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta 40 päiväsakon rangaistukseen. Tuomiot tulivat matkalaskutukseen liittyvistä epäselvyyksistä.

Seuraavassa tuomiossa poliisimies oli voitu erottaa määrääjäksi virantoimituksestaan kuuden kuukauden määrääjäksi sen perusteella, että hän on käyttänyt virkatehtävissään liiallista

¹⁹³ Koskinen 2006, s. 10.

voimankäyttöä ja hänet oli tuomittu virkavelvollisuuden rikkomisesta ja pahoinpitelystä 70 päiväsakon sakkorangaistukseen.

KHO 10.10.2012 T 2724: vanhempi konstaapeli A oli 11.6.2010 erotettu virantoimituksesta kuuden kuukauden määräajaksi. Tuomittu virkavelvollisuuden rikkomisesta ja pahoinpitelystä 70 päiväsakon rangaistukseen. Tuomion mukaan A oli virkatehtäviään suorittaessaan lyömällä aiheettomasti 17-vuotiasta henkilöä teleskooppipatukalla käyttänyt voimakeinoja, joita ei tilanteessa ollut pidettävä tarpeellisina ja puolustettavina.

6.4 Päätelmiä

Määräaikaista virantoimituksesta erottamista koskevasta oikeuskäytännöstä on pääteltävissä, että virkamiehen määräaikaista erottamista koskevan päätöksen perusteena on useimmiten ollut rikos, josta virkamies on tuomittu sakkorangaistukseen.¹⁹⁴ Määräaikaisen erottamisen perusteena ollut rikos on voinut tapahtua virantoimituksessa tai sen ulkopuolella. Määräaikaista erottamista koskevien säännösten esitöissä onkin korostettu, että sääntelyn tarkoituksena ei ole rajata seuraamusta käytettäväksi ainoastaan sellaisiin tilanteisiin, joissa on kyse virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymisestä.¹⁹⁵ Sen sijaan esimerkiksi vakavammat rikokset ovat pääsääntöisesti johtaneet virkamiehen irtisanomiseen.¹⁹⁶ Oikeuskäytännön perusteella määräaikaista erottamista ei myöskään ole käytetty virkamiehen ojentamiseen tilanteissa, joissa virkamies on esimerkiksi jättänyt noudattamasta työnjohto- ja valvontamääräyksiä, kieltäytynyt työtehtävistään taikka muutoin laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan.

Lain esitöiden mukaan määräaikaista erottamista voidaan pitää sopivana ratkaisuna erityisesti päihteiden käyttöön liittyviin tilanteisiin.¹⁹⁷ Poliisihallituksen ohjeen mukaan määräaikaista erottamista voitaisiin käyttää esimerkiksi silloin, kun virkamies on syyllistynyt

¹⁹⁴ Vastaavaan lopputulokseen ovat tulleet myös *Launiala* ja *Tervonen* vuonna 2016. Ks. *Launiala – Tervonen* 2016, s. 422. Tästä poikkeuksena Hätäkeskuslaitoksen määräaikaista erottamista koskeva tapaus *VMLTK asiat 45/2011 ja 61/2011*, jossa Hätäkeskuslaitoksen virkamies oli tuomittu ehdolliseen vankeusrangaistukseen törkeästä rattijuopumuksesta.

¹⁹⁵ *HE 4/2006 vp*, s. 5; *HE 264/2006 vp*, s. 57.

¹⁹⁶ Ks. Esim. *KHO 12.10.2017 T 5081*: Rajavartiomies voitiin irtisanoa sen perusteella, että hänet oli tuomittu perättömästä lausumasta kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen; *VMLTK asia 137/2010*: Rajavartiomies voitiin irtisanoa sen perusteella, että hän oli syyllistynyt vapaa-ajallaan laittomaan uhkaukseen. Tapauksessa oli kyse siitä, että A oli vahvasti alkoholin vaikutuksen alaisena muun muassa uhannut hakevansa virka-aseen ja ampuvansa kaikki ravintolaissa olijat; *VMLTK asia 118/2009*: Teknikkoyliluutnantti oli voitu irtisanoa sen perusteella, että hänet oli tuomittu lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä kolmen kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen.

¹⁹⁷ *HE 4/2006 vp*, s. 5; *HE 264/2006 vp*, s. 57. Myös työntekijän kurinpidollista lomauttamista on pidetty käytännössä eräänä keinona puuttua työntekijän alkoholin väärinkäyttöön. *Koskinen – Kilpeläinen – Laakso* 2007, s. 5 ja 91–96.

huumausainerikkomukseen tai useaan rattijuopumusrikkomukseen.¹⁹⁸ Rajavartiolaitokselta saadun tiedon mukaan rajavartiomiehen määräaikaista erottamista koskevat päätökset ovat useimmiten liittyneet virkamiehen vapaa-ajalla saamaan tuomioon törkeästä rattijuopumuksesta taikka uuteen tuomioon rattijuopumuksesta, jos takana on jo yksi vastaava tuomio ja tämän perusteella saatu varoitus.¹⁹⁹ Oikeuskäytännön perusteella määräaikaista erottamista on käytetty myös Puolustusvoimissa ja Häätäkeskuslaitoksessa reagointikeinona virkamiehen vapaa-ajalla saamaan rattijuopumustuomioon.²⁰⁰

Poliisihallituksen ohjeen mukaan määräaikaista erottamista voisi käyttää myös sellaisessa tilanteessa, jossa poliisimies olisi toistuvasti esiintynyt päihtyneenä työajalla.²⁰¹ Tiedossa ei ole, että kuinka laajasti määräaikaista erottamista on käytetty sellaisissa päihteiden käyttöön liittyvissä tilanteissa, joissa virkamies ei ole syyllistynyt rikosoikeudellisesti rangaistavaan tekoon. Toisaalta määräaikaista erottamista koskevat säännökset eivät myöskään estä seuraamuksen käyttämistä tällaisissa tilanteissa.

Ratkaisujen vähäisestä määrästä voidaan päätellä, että määräaikaista erottamista koskevan päätöksen saaneet virkamiehet ovat tyytyneet seuraamukseen eivätkä ole lähteneet hakemaan siihen oikaisua. Esimerkiksi poliisissa määräaikaista erottamista koskevia päätöksiä on annettu vuosien 2010–2019 aikana yhteensä 37, joista ainoastaan kahdeksassa tapauksessa on haettu muutosta virkamieslautakunnalta tai hallinto-oikeudelta. Vastaavasti esimerkiksi Rajavartiolaitos on antanut vuosien 2010–2019 aikana yhteensä kymmenen määräaikaista erottamista koskevaa päätöstä, joista yksikään ei ole päätyntä virkamieslautakunnan tai hallintotuomioistuinten käsiteltäväksi. Edellä kuvattu on hyvin linjassa säännösten esitöissä esitettyjen arvioiden kanssa siitä, ettei asiaryhmä lisäisi muutoksenhakuinstanssien työmäärää sanottavasti.²⁰²

¹⁹⁸ *Poliisihallituksen ohje POL-2017-12772.*

¹⁹⁹ Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudelliselta osastolta sähköpostitse 9.2.2021 saadun tiedon mukaan määräaikaista erottamista koskevat viranomaispäätökset ovat useimmiten liittyneet rajavartiomiehen vapaa-ajalla saamaan tuomioon törkeästä rattijuopumuksesta tai uuteen tuomioon rattijuopumuksesta, jos takana on jo yksi vastaava tuomio ja tämän perusteella saatu varoitus.

²⁰⁰ Ammattisotilaan osalta ks. *KHO 26.10.2010 T 2832*; Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen osalta ks. *VMLTK asiat 45/2011 ja 61/2011.*

²⁰¹ *Poliisihallituksen ohje POL-2017-12772.*

²⁰² *HE 4/2006 vp, s. 6; HE 204/2006 vp, s. 6.*

7 VERTAILUSSA: TYÖNTEKIJÄN KURINPIDOLLINEN LOMAUTTAMINEN

Vanhan työsopimuslain (320/1970) 30 §:n mukaan työnantajalla oli mahdollisuus työntekijän kurinpidolliseen lomauttamiseen työntekijän henkilöön liittyvällä irtisanomis- tai purkamisperusteella työsopimuksen päättämisen sijaan. Kurinpidollisella lomauttamisella tarkoitetaan palkanmaksun ja työnteon lakkauttamista työntekijän rikkeen, laiminlyönnin tai muun työsuhteen velvoitteiden vastaisen menettelyn seurauksena.²⁰³

Vanhan työsopimuslain mukainen kurinpidollinen lomauttaminen voidaan rinnastaa seuraamuksena virkamiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamiseen.²⁰⁴ Molemmat seuraamukset keskeyttävät työnteon ja palkanmaksun, mutta pitävät palvelussuhteen voimassa. Seuraamukset eroavat toisistaan kuitenkin perusteiden osalta. Kurinpidollinen lomauttaminen edellyttää sitä, että työntekijän moitittava toiminta muodostaa irtisanomis- tai purkamisperusteen. Sen sijaan määräaikainen erottaminen voi tulla sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa virkamiehen menettely ei täytä irtisanomisen edellytyksiä²⁰⁵.

Kurinpidollista koskevasta säännöksestä luovuttiin työsopimuslaissa vuoden 2001 kesäkuussa, eli noin kuusi vuotta sen jälkeen, kun määräaikaista erottamista koskeva säännös poistettiin virkamieslaista. Nykyisin voimassa olevaan työsopimuslakiin (55/2001) ei sisälly säännöstä kurinpidollisesta lomauttamisesta, vaan lomauttaminen edellyttää lain lomauttamisen perusteita koskevan 5 luvun 2 §:n mukaan taloudellisen tai tuotannollisen syyn olemassaoloa.²⁰⁶ Lain esitöissä ei ole selvitetty syitä sille, miksi kurinpidollinen lomauttaminen on jätetty pois laista.²⁰⁷

²⁰³ *Äimälä – Kärkkäinen* 2017, s. 347.

²⁰⁴ Kurinpidollinen lomauttaminen ja määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on lain esitöiden tasollakin rinnastettu toisiinsa, kun vanhaan virkamieslakiin lisättiin vuonna 1992 työsopimuslakia vastaavat säännökset lomauttamisesta (1237/1992). Virkamiehen lomauttamista koskevien säännösten perusteluissa on erikseen todettu, että kurinpidollista lomauttamista koskevia säännöksiä ei sisällytetä virkamieslakiin. Perusteluna tälle linjaukselle on esitetty, että kurinpidollisen lomauttamisen merkitystä vähentää virkamieslaissa säädetty mahdollisuus määrätä kurinpitomenettelyssä virkamies erotettavaksi määräajaksi virantoimituksesta. Lisäksi perusteluissa on todettu, että virkamiehen lomauttamista irtisanomisen sijaan voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena julkisen hallinnon toimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämisen kannalta. Ks. *HE 103/1992 vp*, s. 2.

²⁰⁵ *HE 4/2006 vp*, s. 5; *HE 204/2006 vp*, s. 4; *HE 264/2006 vp*, s. 57; *HE 262/2009 vp*, s. 25.

²⁰⁶ Myös kunnallinen viranhaltija voitiin kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain (484/1996) mukaan lomauttaa viranhaltijan henkilöön liittyvällä irtisanomis- tai purkamisperusteella. Mahdollisuus kurinpidolliseen lomauttamiseen päättyi kunnallisen viranhaltijan osalta 1. päivänä marraskuuta 2003, kun kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki (304/2003) tuli voimaan ja kumosi palvelussuhdeturvain. Perusteluna kurinpidollisen lomauttamisen pois jättämiseen on viitattu ainoastaan työsopimuslain mukaisiin lomautusperusteisiin ja todettu, että säännös vastaa muutoksen jälkeen työsopimuslain mukaisia lomautusperusteita. *HE 196/2002 vp*, s. 50.

²⁰⁷ *Saarinen* 2016, s. 70–71; *HE 157/2000 vp*, s. 85–86.

Työsopimuslain 13 luvun 7 §:n säännös mahdollistaa kuitenkin sen, että työsopimuslain 5 luvun 2 §:ssä tarkoitettut lomauttamisperusteet voidaan sopia väljemmiksi työehtosopimuksen määräyksillä. Työehtosopimuksella voidaan siten sopia, että lomauttamista voidaan käyttää kurinpitotoimena. Työehtosopimuksella voidaan sopia määräaikaisesta, enintään 90 päivää kestävästä lomauttamisesta.²⁰⁸ Näin on tehty käytännössä esimerkiksi Teknologiateollisuus ry:n ja Teollisuusliitto ry:n välisessä työehtosopimuksessa 2020–2021 sekä Paperiteollisuuden työehtosopimuksessa 2020–2021.²⁰⁹

Työsopimuslain esitöissä todetaan varsin jyrkästi, että lomauttamisen käyttö kurinpitotoimena ei ole mahdollista, ellei siitä sovita työehtosopimuksella.²¹⁰ Lain esitöissä esitetty kanta poikkeaa oikeustilasta, joka vallitsi ennen kurinpidollista lomauttamista koskevien säännösten ottamista työsopimuslakiin vuonna 1980. Tällöin kurinpidollisen lomauttamisen käyttämisestä työsuhteessa oli voitu sopia työehtosopimuksen lisäksi myös työsopimuksella.²¹¹

Mahdollisuus työntekijän kurinpidolliseen lomauttamiseen ilman työehtosopimuksen määräystä on jakanut mielipiteitä oikeuskirjallisuudessa. Oikeuskirjallisuudessa on toisaalta lain esitöissä todettua mukaillen todettu, että kurinpidollinen lomauttaminen on mahdollista vain, mikäli siitä on työehtosopimuksella sovittu.²¹² Oikeuskirjallisuudessa on yhtäältä esitetty hyväksyviä kannanottoja sen puolesta, että työntekijän työnteon ja palkanmaksun voisi myös ilman työehtosopimuksen määräystäkin keskeyttää lyhytaikaisesti irtisanomisen tai purkamisen vaihtoehtona.²¹³ Tällaista työsopimuslain ulkopuolista kurinpidollisen lomauttamisen

²⁰⁸ Perustuslakivaliokunta on arvioinut työehtosopimuksella sovittavaa poikkeamismahdollisuutta perustuslain 18.3 §:n kannalta, jonka mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstään. Valiokunta on todennut, että koska määräaikaista lomauttamista ei ole tarkoitettu pysyväksi, se jää aidosti tilapäisenä työnteosta erottamisena mainitun perustuslainkohdan sanamuodon ulkopuolelle. Sen sijaan toistaiseksi voimassa olevan lomautuksen perusteista ei ole mahdollista määrätä virkaehtosopimuksin. *PeVL 41/2000 vp – HE 157/2000 vp*, s. 6; Perustuslakivaliokunta on tehnyt vastaavan tulkinnan kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvalain mukaisia lomautusperusteita koskevassa kannanotossaan jo aikaisemmin vuonna 1996. *PeVL 11/1996 vp – HE 44/1996 vp*, s. 1–2.

²⁰⁹ Ks. *Teknologiateollisuus ry:n ja Teollisuusliitto ry:n välinen työehtosopimus 2020–2021*, s. 146; *Paperiteollisuuden työehtosopimus 2020–2021*, s. 8.

²¹⁰ *HE 157/2000 vp*, s. 85–86. Vrt. valtion virkamiehen osalta kurinpidollisista seuraamuksista ei voida sopia virkaehtosopimuksella. Kurinpidosta sopiminen on erikseen kielletty valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 2.3 §:n 1 kohdassa.

²¹¹ *Koskinen 1975*, s. 550.

²¹² *Laakso – Koskinen 2006*, s. 21; vastaavasti *Koskinen – Kilpeläinen – Laakso 2007*, s. 95; *Valkonen – Koskinen 2018*, s. 448.

²¹³ *Äimälän, Åströmin ja Nyyssölän* mukaan työntekijä ja työnantaja voisivat sopia työnteon ja palkanmaksun

instituutiota ei voida kuitenkaan pitää juridisesti lomautuksena, koska kysymys ei ole työ sopimuslain 5 luvussa tarkoitettusta lomautuksesta.²¹⁴ Oikeuskäytännössäkään ei ole otettu suoraan kantaa työnantajan mahdollisuuteen lomauttaa työntekijä kurinpidollisesti silloin, kun työehtosopimuksessa ei ole sovittu kurinpidollisesta lomauttamisesta.²¹⁵

Vastaavasti kuten määräaikainen erottaminen, myös kurinpidollisen lomautuksen on katsottu olevan käyttökelpoinen keino reagoida työntekijän alkoholin väärinkäyttöön liittyviin tilanteisiin.²¹⁶ Kurinpidollista lomautusta on aikaisemminkin käytetty työpaikoilla erityisesti alkoholin käyttöön liittyvissä tapauksissa työsuhteen päättämisen sijaan.²¹⁷

Huomionarvoista on, että kurinpidollinen lomautus voidaan käytännössä määrätä huomattavasti lyhyemmäksi ajaksi kuin määräaikainen erottaminen. Kurinpidollisen lomautuksen pituus voi olla jotain 1 ja 90 päivän väliltä, kun taas määräaikainen erottaminen voidaan määrätä voimassa olevan lain mukaan aina vähintään yhden kuukauden tai enintään kuuden kuukauden pituisena.²¹⁸

väliaikaisesta keskeyttämisestä. He eivät ole perustelleet kantaansa tarkemmin. *Äimälä – Åström – Nyysölä* 2012, s. 180; *Kairisen* mukaan työnantajalla taas voisi olla oikeus vapauttaa työntekijä määräajaksi työnteosta, ilman että siitä olisi erikseen sovittu työntekijän kanssa. *Kairinen* 2004, s. 339; *Tiitinen* ja *Kröger* ovat katsoneet, että työ sopimuslain sääntelyn ja perustuslain 18.3 §:n säännöksen estämättä työnteon ja palkanmaksun väliaikainen keskeytys olisi mahdollinen siten, että työnantaja tarjoaa sitä työsuhteen päättämisen vaihtoehtona. *Tiitinen – Kröger* 2012, s. 439–440.

²¹⁴ *Äimälä – Kärkkäinen* 2017, s. 347.

²¹⁵ Ks. esim. *TT 2017:63*. Työnantaja oli määrännyt työntekijälle kurinpidollisena seuraamuksena työmaakieltoja työntekijän epäasiallisen käytöksen ja yhteistyökyvyttömyyden perusteella. Tämän lisäksi työnantaja lomautti työntekijän, koska työntekijä ei voinut kieltojen vuoksi tehdä työtehtäviään. Työtuomioistuin ei kuitenkaan pitänyt lomautusta lainvastaisena, koska katsoi sen olevan tosiasiallisesti seurausta töiden vähentymisestä.

²¹⁶ *Laakso – Koskinen* 2006, s. 21; *Koskinen – Kilpeläinen – Laakso* 2007, s. 95.

²¹⁷ Ks. esimerkiksi *KKO 1982 II 55*: Työntekijät olivat ilman työnantajan lupaa viettäneet työpaikalla pikkujoulua. Tapahtumassa oli ollut tarjolla ja myöskin nautittu alkoholia. Tästä seurasi, että työpaikan turvallisuus oli vaarantunut ja juhlaan osallistuneiden työtuloksen katsottiin jääneen keskimääräistä pienemmäksi. Korkein oikeus katsoi, että työnantajalla oli ollut työntekijöiden menettelyn perusteella oikeus purkaa työ sopimukset ja vaihtoehtoisesti purkamisen sijaan määrätä työntekijät ilman irtisanomisaikaa lomautettaviksi kahden viikon määräajaksi; Ks. myös *TT 2005:4:A* oli alkoholin käytön vuoksi luvatta pois työstään, minkä johdosta hänet lomautettiin kolmen viikon ajaksi.

²¹⁸ Myös määräaikaisen erottamisen yläraja on voinut olla eräillä hallinnonaloilla kolme kuukautta ennen vanha n virkamieslain voimaan tuloa. Tuolloin kurinpidorangaistuksista säädettiin eri hallinnonaloja koskevissa asetuksissa ja määräaikaisen erottamisen määräajan yläraja vaihteli asetuksen mukaan. Toisissa asetuksissa ylärajaksi oli säädetty kolme kuukautta, toisissa taas kuusi kuukautta. Ks. tästä *Rytkölä* 1978, s. 73; Myös *Kytömaa* 1945, s. 475–476.

8 SÄÄNTELYTARPEEN ARVIOINTI MUIDEN VALTION VIRKAMIESTEN OSALTA

8.1 Arvioinnin lähtökohdat

Poliisimiehen, rajavartiomiehen ja ammattisotilaan irtisanomiskynnyksen katsottiin aikaisemmin olleen eräissä tilanteissa varsin matala. Irtisanominen arvioitiin määräaikaista erottamista koskevien säännösten esitöissä virkamiehen kannalta kohtuuttomaksi seuraamukseksi erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa virkamies oli irtisanottu vapaa-ajalla tapahtuneen rikoksen johdosta – muutoin moitteettomasta virkaurasta huolimatta.²¹⁹ *Launialan* ja *Tervosen* mukaan myös muiden kuin poliisimiesten, ammattisotilaiden ja rajavartiomiesten osalta on ”tapauksia, joissa olosuhteet ovat muodostuneet sellaisiksi, että kirjallista varoitusta ei ole enää voitu pitää riittävänä seuraamuksena, jolloin virkamies on ehkä ainutkertaisen ja suhteellisen vähäisen rikkeen takia menettänyt virkansa”.²²⁰

Seuraavaksi tarkastellaan sitä, onko muiden valtion virkamiesten irtisanomista koskevien ratkaisujen perusteella havaittavissa tarvetta määräaikaista erottamista koskevalle sääntelylle. Muilla valtion virkamiehillä tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkia niitä virkamieslain soveltamisalaan kuuluvia valtion virkamiehiä, joiden kohdalla ei ole säädetty määräaikaisesta erottamisesta. Esiteltävät tapaukset koskevat tilanteita, joissa irtisanominen on perustunut virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymiseen.

Tutkimusta varten on käyty läpi kaikki valtion virkamiehien irtisanomista koskevat tapaukset ajalta 1995–2019. Arvioinnissa on jätetty huomiotta poliisimiehiä, rajavartiomiehiä, ammattisotilaita ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiehiä koskevat ratkaisut.²²¹ Tarkastelun ulkopuolelle on lisäksi jätetty kaikki sellaiset tapaukset, joissa on ollut kyse viranomaisen menettelyvirheestä.

²¹⁹ *HE 4/2006 vp*, s. 5; *HE 204/2006 vp*, s. 4; *HE 264/2006 vp*, s. 57.

²²⁰ *Launiala – Tervonen 2016*, s. 426.

²²¹ Tutkimusaineisto on kerätty valtiovarainministeriön internet-sivustolta (<https://vm.fi/valtio-tyonantajana/virkamiesoikeus/oikeustapaukset>), jonne on kerätty valtion virkamieslakia koskevaa oikeus- ja ratkaisukäytäntöä vuodesta 1995 alkaen. Joistain vanhimmista virkamieslautakunnan ratkaisutiivistelmistä ei käy ilmi, että mitä virastoa ja virkamiestä ratkaisu koskee. Tämän tutkimuksen kannalta on olennaista tietää, että mitä virkamiestä kukin ratkaisu koskee. Tästä syystä ratkaisut, joissa asianosaisena olevaa virkamiestä ei ole yksilöity, on jätetty kokonaan huomiotta.

Valtaosa muita valtion virkamiehiä koskevista irtisanomistapauksista ovat perustuneet muuhun syyhyyn kuin virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymiseen. Irtisanomisperusteena on voinut olla alkoholin käytöstä tai muista syistä johtuvat luvattomat poissaolot²²², virkatehtävien laiminlyönti²²³, epäasiallinen käyttäytyminen virantoimituksessa²²⁴, päihtyneenä esiintyminen virkaajalla²²⁵, työnjohto- ja valvontamääräysten noudattamatta jättäminen²²⁶, yhteistyövaikeudet²²⁷, työnantajaa arvostelevat lehtikirjoittelut²²⁸ ja syyllistyminen rikokseen virantoimituksessa²²⁹. Irtisanomisen peruste on voinut muodostua myös useammasta edellä mainituista syistä.²³⁰ Irtisanomisperusteena on voinut olla myös se, että virkamiehen on katsottu olevan sairautensa tai alentuneen työkykynsä vuoksi soveltumaton virkaansa.²³¹ Edelleen virkamies on voitu irtisanoa sen perusteella, että hän on antanut työnantajalleen puutteellisia ja harhaanjohtavia tietoja sivutoimistaan.²³²

²²² Vaasan hallinto-oikeus 15.11.2017 170442/1; Helsingin hallinto-oikeus 7.7.2017 17/0546/2; Itä-Suomen hallinto-oikeus 12.8.2014 14/5123/4; VMLTK asia 47/2010; VMLTK asia 123/2009; VMLTK asia 59/2009; VMLTK asia 93/2006; VMLTK asia 68/2006; VMLTK asia 37/2006; VMLTK asia 104/2005; VMLTK 99/2005; VMLTK asia 24/2005; VMLTK asia 68/2002; VMLTK asia 89/2002; VMLTK asia 66/98; VMLTK asia 185/96.

²²³ Itä-Suomen hallinto-oikeus 7.9.2017 17 0192/4; Hämeenlinnan hallinto-oikeus 27.1.2016 16/0098/3; VMLTK asia 54/2012; VMLTK asia 129/2010; VMLTK asia 67/2011; VMLTK asia 118/2010; VMLTK asia 126/2008; VMLTK asia 20/2006; VMLTK 6/2002; VMLTK asia 147/96.

²²⁴ Itä-Suomen hallinto-oikeus 3.5.2016 16/0104/4; VMLTK asiat 23/2012 ja 38/2012; VMLTK asia 5/2011; VMLTK asia 127/2010; VMLTK asia 33/2008; VMLTK asia 46/2007; VMLTK asia 27/2003; VMLTK asia 83/2000; VMLTK asia 1158/95.

²²⁵ VMLTK asia 25/2012; VMLTK 145/2010; VMLTK 43/2009; VMLTK asia 120/2010; VMLTK asia 42/2005; VMLTK asia 36/2003; VMLTK asia 28/2000; VMLTK asia 47/98; VMLTK asia 25/98; VMLTK asia 215/96; VMLTK asia 1184/95; VMLTK asia 1069/95.

²²⁶ Helsingin hallinto-oikeus 22.9.2017 17/0726/2; KHO 9.10.2012 T 2705; VMLTK asia 11/2010; VMLTK 123/2008; VMLTK asia 10/2008; VMLTK asia 88/2007; VMLTK asia 19/2007; VMLTK asia 75/2006; VMLTK asia 66/2005; VMLTK asia 31/2001; VMLTK asia 86/2001; VMLTK asiat 19/98 ja 51/98.

²²⁷ VMLTK asia 83/99.

²²⁸ VMLTK asia 238/96.

²²⁹ VMLTK asia 19/2002; VMLTK asia 96/2000; VMLTK asia 97/2000; VMLTK asia 98/2000; VMLTK asia 99/2000; VMLTK asia 12/99

²³⁰ VMLTK asia 15/2005; VMLTK asia 130/2004; VMLTK asia 35/2001; VMLTK asia 32/2000; VMLTK asia 45/99; VMLTK asia 21/98; VMLTK asia 238/96; VMLTK asia 206/96; VMLTK asia 219/96; VMLTK asia 170/96; VMLTK asia 1124/95.

²³¹ Hämeenlinnan hallinto-oikeus 28.10.2015 15/0848/3; VMLTK asia 1/2008; VMLTK asia 39/2002; VMLTK asia 237/96.

²³² VMLTK asia 81/2007.

8.2 Virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymistä koskevat irtisanomistapaukset

8.2.1 Vanginvartijat

Suurin osa tarkastelun kohteena olevista tapauksista, joissa virkamies on irtisanottu vapaa-ajan rikoksen perusteella, koskee vanginvartijoita. Vanginvartijaan sovelletaan Rikosseuraamuslaitoksesta annettua lakia (953/2009). Lain 8 §:n mukaan laitoksen virkamiehen tulee kaikissa tilanteissa toimia siten, ettei tutkintavankeuden toimeenpanon ja rangaistuksen täytäntöönpanon tarkoitus eikä virkamiehen puolueettomuus vaarannu. Säännös täydentää virkamieslaissa olevaa kaikkia valtion virkamiehiä koskevaa sääntelyä. Erityissäännöstä on perusteltu rikosseuraamusalan toiminnan erityisluonteella. Perusteluiden mukaan rikosseuraamusalalla käytetään merkittävää julkista valtaa, minkä johdosta alalla toimivilta virkamiehiltä edellytetään heidän asemansa mukaista käytöstä. Lain esitöiden mukaan säännös koskee virkamiehen käyttäytymistä kaikissa tilanteissa. ²³³

Oikeuskirjallisuuden mukaan vanginvartijoilta voidaan heidän voimakeinojen käyttöön liittyvien tehtäviensä perusteella vaatia asiallista käyttäytymistä myös vapaa-aikana. ²³⁴ Kiinnostavana seikkana voidaan pitää myös sitä, että vuoden 1986 virkamieslain 47 §:n irtisanomista koskeva säännös mahdollisti poliisimiesten, sotilaiden ja ylimpien virkamiesten ohella myös vanginvartijoiden irtisanomisen muita virkamiehiä kevyemmällä irtisanomisperusteella. ²³⁵ Vanginvartijat ovat siten melko lähihistoriassa rinnastettu oikeudelliselta asemaltaan poliisimiehiin ja ammattisotilaisiin.

Kaikissa vanginvartijaa koskevissa tapauksissa on pääosin kyse vanginvartijan irtisanomisesta vapaa-ajalla tapahtuneiden liikenne rikosten perusteella. ²³⁶ Seuraavissa ratkaisuissa virkamies on voitu irtisanoa sen perusteella, että vanginvartija on syylistynyt vapaa-ajallaan törkeään

²³³ Säännöstä on perusteltu sillä, että rikosseuraamusalalla käytetään merkittävää julkista valtaa ja alalla toimivilta virkamiehiltä edellytetään heidän asemansa mukaista käytöstä. Kyse ei ole samanlaisesta, selkeästi virantoimituksen ulkopuolelle ulottuvasta käyttäytymisvelvollisuudesta kuin poliisimiesten, rajavartiomiesten ja ammattisotilaiden osalta. *HE 92/2009 vp*, s. 23–24.

²³⁴ Koskinen – Kulla 2019, s. 250; *Kulla* 2006, s. 1167.

²³⁵ Ks. *Rytkölä* 1987, s. 114–115; *HE 238/1984 vp*, s. 45; *HE 291/1993 vp*, s. 29.

²³⁶ Määräaikaista erottamista koskevien säännösten esitöistä ilmenee, että myös poliisimiehen ja rajavartiomiehen kohdalla irtisanomiskynnys oli muodostunut varsin matalaksi rattijuopumusta koskevissa tapauksissa. Poliisimies ja rajavartiomies oli voitu irtisanoa perusmuotoisen rattijuopumuksen johdosta nuhteettomasta virkaurasta huolimatta. *HE 4/2006 vp*, s. 5; *HE 204/2006 vp*, s. 4.

rattijuopumukseen.²³⁷ Ratkaisuja on perusteltu sillä, että vanginvartijalta voidaan perustellusti edellyttää nuhteetonta käyttäytymistä myös virantoimituksen ulkopuolella.

Helsingin hallinto-oikeus 1.2.2017 17/0069/2: Vankilan johtaja oli päätöksellään 3.9.2015 irtisanonut vartija A:n virastaan. Irtisanomisen perusteena oli se, että A oli tuomittu törkeästä rattijuopumuksesta 3 kuukauden ja 15 päivän ehdolliseen vankeusrangaistukseen. A:lle oli tapahtuneen johdosta tuomittu myös 60 päiväsakkoa ja hänet oli määrätty ajokieltoon 31.10.2015 saakka. Hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että A:n tehtäviin vanginvartijana oli kuulunut muun muassa vankien valvonta ja järjestyksenpito ja siten häneltä voitiin edellyttää nuhteetonta käyttäytymistä myös vapaa-aikana. Tähän nähden A:n pitkälle ja moitteettomalle virkauralle ei voitu antaa ratkaisevaa merkitystä. Vankilan johtajalla oli katsottava olleen erityisen painava syy A:n irtisanomiseen.

VMLTK asia 2/2009: Vankila oli päätöksellään 11.12.2008 irtisanonut vanginvartija A:n virastaan. Päätöksen perusteena oli se, että A oli tuomittu törkeästä rattijuopumuksesta ehdolliseen vankeusrangaistukseen. A oli syyllistynyt törkeään rattijuopumukseen myös kaksi vuotta aiemmin, minkä johdosta hän oli saanut varoituksen 15.5.2006 ja hänet oli määrätty hakeutumaan hoitoon alkoholin väärinkäytöksen vuoksi. Lisäksi A oli aiemmin syyllistynyt kahteen rattijuopumukseen ja liikenteen vaarantamiseen 1990-luvulla. Virkamieslautakunta katsoi ratkaisussaan, että kun A:n tehtävänä oli vanginvartijana ollut vankien ohjaus sekä valvonta, voitiin näissä tehtävissä perustellusti vaatia, ettei vapaa-aikanaan syyllisty edellä mainittuihin tekoihin. A:n katsottiin menettäneen myös esimiestensä ja työtovereidensa luottamuksen. Huomioiden kysymyksessä olevan teon luonne ja vakavuus sekä A:n aiempi hoitoonohjaus sekä annettu varoitus, A:n pitkällä ja moitteettomalla virkauralla ei voitu katsoa olevan asiassa merkitystä. Vankilalla oli ollut erityisen painava syy irtisanoa virkasuhde. KHO ei muuttanut virkamieslautakunnan ratkaisua eikä myöskään kommentoinut, ettei vartijoiden käyttäytymisvelvoite ulottuisi vapaa-aikaan.

VMLTK asia 1/2011: Vankila oli päätöksellään 3.12.2010 irtisanonut vartija A:n virastaan. Päätös perustui siihen, että A oli syyllistynyt törkeään rattijuopumukseen ajaessaan työpaikalleen voimakkaasti päihtyneenä. A:lle oli jo aikaisemmin annettu ohjaus työterveyshuoltoon päihdeongelman takia sekä hänelle oli pidetty asiaan liittyen puhuttelu esimiehen toimesta. Virkamieslautakunta katsoi, että A:n teon luonne ja vakavuus sekä vanginvartijan tehtävät huomioiden, vankilalla oli ollut erityisen painava syy irtisanoa A:n virkasuhde.

Seuraavassa ratkaisussa virkamieslautakunta on kumonnut vankilan ylivartijaa koskevan irtisanomispäätöksen, joka on perustunut vanginvartijan syyllistymiseen rattijuopumukseen, liikenteen vaarantamiseen, törkeään rattijuopumukseen ja ajokorttitta ajoon. Ratkaisussa on annettu merkitystä vanginvartijan pitkälle ja nuhteettomalle uralle.²³⁸

VMLTK asia 19/2005. Vankilan johtaja on 18.2.2005 päätöksellään irtisanonut vankilan ylivartija A:n virasta. Päätös on perustunut siihen, että A on tuomittu rattijuopumuksesta ja liikenteen vaarantamisesta, törkeästä rattijuopumuksesta ja liikenteen vaarantamisesta sekä ajokorttitta ajosta 60 päivän ehdolliseen vankeusrangaistukseen, kymmeneen päiväsakkoon ja ajokieltoon.

²³⁷ Vrt. Rajavartiolaitoksella määräaikaista erottamista koskevat päätökset ovat voineet perustua esimerkiksi virkamiehen vapaa-ajalla saamaan tuomioon törkeästä rattijuopumuksesta. Ks. edellä jakso 8.3.

²³⁸ Ks. tapauksen arvioinnista myös *Koskinen – Kilpeläinen – Laakso* 2007, s. 119–120.

Irtisanomista perusteltiin sillä, että A oli mainittuihin tekoihin syyllistymällä vaarantanut sen erityisen luottamuksen, jota hänen asemansa vankien ohjaustehtävissä ja vartijoiden esimiehenä edellyttää. Asiassa oli selvitetty, että A:n teot muodostivat yhtenäisen kokonaisuuden ja että ne olivat tapahtuneet yhden vuorokauden sisällä. Rattijuopumuksen yhteydessä A:lla todettu promillemäärä oli alhainen. Lisäksi A oli kummallakin ajokerralla ajanut alkoholin vaikutuksen alaisena erittäin lyhyen matkan. Tekoja kokonaisuutena arvioiden sekä huomioiden A:n pitkä ja nuhteeton virkaura, virkamieslautakunta katsoi, että irtisanomisen edellytyksenä oleva erityisen painava syy ei täyty.

Seuraavassa tuomiossa vanginvartija oli voitu irtisanoa sen perusteella, että hänet oli tuomittu vapaa-ajalla tapahtuneesta rattijuopumuksesta ja huumausaineen käyttörikoksesta sakkorangaistukseen. Ratkaisua on perusteltu sillä, että vankilan vartijan tehtäviin kuului muun ohella vankien päihitteettömyyden valvominen ja vankilan vartijan syyllistyminen huumausainerikokseen on omiaan horjuttamaan yleistä luottamusta vankilalle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.²³⁹

VMLTK asia 6/2011: Vankila oli 16.12.2010 tekemällään päätöksellä irtisanonut vartija A:n virastaan. Päätöksen perusteena oli se, että A oli tuomittu rattijuopumuksesta ja huumausaineen käyttörikoksesta sakkorangaistukseen. Virkamieslautakunta on todennut ratkaisussaan, että irtisanomisperusteen olemassaoloa arvioitaessa on otettava huomioon virkamiesten tehtäviin kohdistuvat erilaiset vaatimukset ja tehtävistä johtuvat erityiset edellytykset. Vankilan vartijalla on tarvittaessa oikeus puuttua kansalaisten oikeuksiin. Tällaisessa asemassa olevan virkamiehen käyttäytymisveloitteen on virkamieslautakunnan mukaan vakiintuneesti katsottu ulottuvan myös hänen vapaa-aikaansa. Vanginvartijan syyllistyminen huumausaineiden laittomaan hallussapitoon ja käyttöön oli tämän vuoksi omiaan horjuttamaan yleistä luottamusta vankilalle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Vankilalla oli ollut erityisen painava syy virkasuhteen irtisanomiseen.

Päihteiden käytön seurauksena tapahtuneiden rikosten lisäksi vanginvartija on voitu lisäksi irtisanoa myös johdosta, että hän on syyllistynyt vapaa-ajalla paritukseen. Rikoslain 20 luvun 9 §:ssä rangaistavaksi säädetyn parituksen tunnusmerkistön täyttyminen edellyttää, että tekijä toimii hankkiakseen itselle tai toiselle taloudellista hyötyä – muun tyyppinen hyöty ei käy.²⁴⁰

VMLTK asia 95/1999: Vanginvartija X oli voitu irtisanoa sen perusteella, että hänet oli tuomittu ehdolliseen vankeusrangaistukseen parituksesta. Irtisanomispäätöstä oli perusteltu sillä, että rikostuomio osoitti X:n käyttäytyneen asemaansa nähden sopimattomalla tavalla ja vaarantaneen asianomaisen virkamiehen aseman edellyttämän luottamuksen. Virkamieslautakunnan

²³⁹ Ks. myös *VMLTK asia 17/2008*. Tapauksessa vanginvartija A oli syyllistynyt huumausainerikkomuksen lisäksi dopingrikokseen, laittomaan tuontitavaraan yhtymiseen, törkeään rattijuopumukseen, liikenneturvallisuuden vaarantamiseen ja ampuma-aserikokseen. Virkamieslautakunta katsoi, että vankilalla oli kaikki A:n syiksi luetut teot kokonaisuutena huomioiden erityisen painava syys irtisanoa A:n virkasuhde.

²⁴⁰ Ks. vastaavasti *VMLTK asia 96/1999*, joka liittyy samaan tapahtumaan. Vanhempi vartija voitiin irtisanoa syyllistyttyään vapaa-ajalla paritukseen. Ks. tarkemmin parituksesta ja muista taloudellisista hyväksikäyttörikoksista tarkemmin *Frände – Matikkala – Tapani – Tolvanen – Viljanen – Wahlberg* 2018, s. 181–203.

ratkaisussa on todettu, että vanginvartijoiden käyttäytymisvelvoite ulottuu vapaa-aikaan. Edelleen ratkaisussa on kiinnitetty huomiota rikokseen liittyvän taloudellisen hyödyn tavoitteluun, suunnitelmallisuuteen sekä teon jatkamiseen. Virkamieslautakunnan mukaan X:n on täytynyt ymmärtää käyttöksensä olevan hänen asemassaan olevalle virkamiehelle sopimatonta.

Edellä esitettyjen tapausten perusteella vanginvartijoiden kohdalla voisi olla tarvetta määräaikaista erottamista koskevalle sääntelylle. Oikeuskäytännön perusteella vanginvartijoita kohdellaan ainakin rattijuopumusrikosten osalta vastaavasti kuin poliisimiehiä, rajavartiomiehiä ja ammattisotilaita.

8.2.2 Muut virkamiesryhmät

Myös muita virkamiehiä kuin vanginvartijoita on voitu yksittäisissä tapauksissa irtisanoa sen perusteella, että virkamies on syyllistynyt vapaa-ajallaan rikokseen. Seuraavassa tuomiossa on kyse asevarikon varastonhoitajan irtisanomisesta vapaa-ajalla tapahtuneiden rattijuopumusrikosten perusteella. Asiassa esitetty selvitys osoittaa, että varastonhoitajalla oli ollut pidemmän aikaa alkoholiongelmia.²⁴¹

VMLTK asia 235/96. Varastonhoitaja x oli voitu irtisanoa, koska hänet oli tuomittu rattijuopumuksesta ja törkeästä liikenteen vaarantamisesta sakkorangaistukseen ja määräaikaiseen ajokieltoon. Irtisanomispäätöksessä annettiin merkitystä sille, että X oli kaksi kertaa aikaisemmin syyllistynyt rattijuopumusrikokseen vapaa-ajallaan. Lisäksi X:ää oli varoitettu ja huomautettu alkoholinkäytön johdosta. Virkamieslautakunta katsoi, että X:n olisi tullut ymmärtää alkoholinkäytön ja vapaa-ajalla tapahtuneiden rattijuopumustapausten vaikuttavan hänen työkuuntoonsa ja vaarantavan virkasuhteensa jatkumisen. Edellä sanotun perusteella virkamieslautakunta katsoi X:n käyttäytyneen tavalla, joka muodosti erityisen painavan syyn hänen virkasuhteensa irtisanomiseen.

Työsuojelupiirin tarkastajan irtisanomista koskevia ratkaisuja, jotka perustuvat vapaa-ajalla tapahtuneeseen rikokseen, löytyy kaksi. Toisessa tapauksessa on kyse työsuojelupiirin tarkastajan syyllistymisestä yllytykseen perättömästä lausumasta ja toisessa työsuojelupiirin tarkastajan on syyllistynyt yritykseen vastaavasta rikoksesta. Yllytys perättömään lausumaan on rikos oikeudenkäyttöä vastaan, josta säädetään rikoslain 15 luvussa. Teon luonne ja vakavuus

²⁴¹ Ks. erimieltä olleiden jäsenien Sipiläisen ja Salon lausunto asiassa *VMLTK asia 235/96*. Asiassa annettu virkamieslautakunnan päätös perustuu äänestykseen. Erimieltä olleet jäsenet ovat esittäneet lausunnossaan, että irtisanominen on virkamieslain vastainen. Mainitussa lausunnossa on todettu, että työnantaja ei ole esittänyt asiassa selvitystä siitä, että A olisi ollut työpaikalla alkoholin vaikutuksen alaisena. Erimieltä olevat jäsenet ovat perustelleet lausuntoa edelleen sillä, että rattijuopumus on tapahtunut virkamiehen vapaa-aikana ja että promillemäärä on ollut suhteellisen alhainen. Lausunnossa on lisäksi todettu, että luvaton päivän kestänyt poissaolo on osittain johdunut tapahtuneesta rikoksesta ja sen selvittelytoimista eikä sillä siten ole kovinkaan suurta merkitystä asian kannalta.

huomioon ottaen, työnantajaviranomaisella on voitu katsoa olevan erittäin painava syy työsuojelupiirin tarkastajan irtisanomiseen.²⁴²

VMLTK asia 124/2008 ja KHO 30.4.2012 T 1057: Työsuojelupiiri oli päätöksellään 27.11.2008 irtisanonut tarkastaja A:n virasta. Päätöksen perusteena oli se, että A oli tuomittu yllytyksestä perättömään lausumaan kuuden kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Virkamieslautakunnan mukaan ottaen huomioon työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivaltuudet, tarkastajan virkaa on pidettävä luonteeltaan sellaisena, että sen hoitaminen voi edellyttää erityistä käyttäytymisvelvoitetta myös vapaa-aikana. A:n teon voitiin katsoa olevan vastoin tarkastajan tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä aiheuttavan luottamuspulaa. A:n pitkistä virkaurasta huolimatta työsuojelupiirillä oli teon luonne ja vakavuus huomioiden ollut erityisen painava syy virkamiehen irtisanomiseen. KHO:n ratkaisu oli samassa linjassa virkamieslautakunnan kanssa, mutta KHO on kuitenkin virkamieslautakunnasta poiketen katsonut, ettei A:lla ole ollut valtion virkamieslain 14 §:ssä säädetyn käyttäytymisvelvollisuuden lisäksi muuta, erityistä käyttäytymisvelvoitetta.

VMLTK asia 57/2009 ja KHO 2012 T 1056: Työsuojelupiiri oli päätöksellään 8.4.2009 irtisanonut tarkastaja A:n virasta. Päätöksen perusteena oli se, että A oli tuomittu yrittäjästä yllytyksestä perättömään lausumasta ja kotirauhan rikkomisesta 35 päivän ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Virkamieslautakunnan mukaan ottaen huomioon työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivaltuudet, tarkastajan virkaa on pidettävä luonteeltaan sellaisena, että sen hoitaminen voi edellyttää erityistä käyttäytymisvelvoitetta myös vapaa-aikana. A:n teon voitiin katsoa olevan vastoin tarkastajan tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä aiheuttavan luottamuspulaa. KHO:n ratkaisu oli samassa linjassa virkamieslautakunnan kanssa, mutta KHO on kuitenkin virkamieslautakunnasta poiketen katsonut, ettei A:lla ole ollut valtion virkamieslain 14 §:ssä säädetyn käyttäytymisvelvollisuuden lisäksi muuta, erityistä käyttäytymisvelvoitetta.

Seuraavassa tuomiossa yliopiston osastosihteeri oli irtisanottu, koska hän oli toimiessaan virkansa ohella sivutoimisesti yliopiston henkilökuntayhdistyksen taloudenhoitajana ottanut yhdistyksen varoja luvattomasti omaan käyttöönsä.

VMLTK asia 52/99. Yliopiston osastosihteeri X oli irtisanottu. X oli toiminut virkansa ohella sivutoimisesti yliopiston henkilökuntayhdistyksen taloudenhoitajana. X oli ottanut yhdistyksen varoja luvattomasti omaan käyttöönsä yhteensä noin 46 000 markkaa vuosina 1995–1999. X oli osastosihteerin virassaan toiminut yliopistossa vastuullisissa ja taloushallinnon hoidon erityisosaamista vaativissa tehtävissä, joissa edellytettiin yliopiston ja taloushallinnon johdon erityistä luottamusta. Yliopisto perusteli irtisanomispäätöstään sillä, että X:n menettely oli johtanut syvään luottamuspulaan, jota ei voitu enää palauttaa. Virkamieslautakunta arvioi, että X:n virkaan kuuluvat taloushallinnon tehtävät voivat edellyttää sellaista erityistä virkamieheen kohdistuvaa luottamusta, joka saattaa vaarantua ja kokonaan lakata olemasta virkamiehen syllistyttyä vapaa-aikanaan erityisen moitittavaan menettelyyn. Yhdistyksen varojen väärinkäytön voitiin katsoa aiheuttaneen sellaisen luottamuspulan X:ää kohtaan, että yliopistolla oli ollut erityisen painava syy irtisanomiseen.

²⁴² Ks. Vastaavasti *KHO 12.10.2017 T 5081*: Rajavartiomies voitiin irtisanoa sen perusteella, että hänet oli tuomittu perättömästä lausumasta kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen.

8.3 Havaintoja irtisanomistapauksista

Virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymiseen perustuvien irtisanomistapausten perusteella voidaan todeta, että vanginvartijoiden osalta on olemassa aito tarve määräaikaista erottamista koskevalle sääntelylle. Sanottua puoltaa erityisesti se seikka, että vanginvartijan käyttäytymisvelvollisuus voi oikeuskäytännöstä ilmenevin perustein katsoa ulottuvan poliisimiehen, rajavartiomiehen ja ammattisotilaan tavoin myös virantoimituksen ulkopuolelle. Vanginvartija on voitu ainakin kahdessa tapauksessa irtisanoa pitkästä ja nuhteettomasta virkaurasta huolimatta perusteella, että hän on syyllistynyt vapaa-ajallaan törkeään rattijuopumukseen.²⁴³ Esimerkiksi rajavartiomiehen kohdalla syyllistyminen törkeään rattijuopumukseen on voinut käytännössä johtaa määräaikaiseen erottamiseen²⁴⁴. Vastaavasti Hätäkeskuslaitoksen virkamies on voitu erottaa yhden kuukauden määräajaksi vapaa-ajalla tapahtuneen törkeän rattijuopumusrikoksen perusteella.²⁴⁵

Valtaosa muita valtion virkamiehiä koskevista irtisanomistapauksista ovat perustuneet muuhun syyhyn kuin virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymiseen. Tämä johtuu siitä, että virkamieslain käyttäytymisvelvollisuutta koskeva 14.2 §:n säännös sääntelee lähtökohtaisesti virkamiehen toimintaa virantoimituksessa, ei sen ulkopuolella.²⁴⁶ Vapaa-ajalle ulottuva käyttäytymisvelvollisuus voi tulla kysymykseen pääsääntöisesti vain johtavien virkamiesten kohdalla sekä viroissa, joihin liittyy merkittävää julkisen vallankäyttöä.²⁴⁷ Mikäli virkamies ei ole korkeassa asemassa taikka hänen tehtäviinsä ei liity merkittävää julkisen vallankäyttöä, virkamiestä ei pääsääntöisesti voida irtisanoa esimerkiksi vapaa-ajalla tapahtuneen rattijuopumusrikoksen perusteella.²⁴⁸

Kun on kyse virkamiesryhmistä, joiden kohdalla ei ole havaittavissa irtisanomiskynnykseen

²⁴³ Ks. *Helsingin hallinto-oikeus 1.2.2017 17/0069/2; VMLTK asia 2/2009*.

²⁴⁴ Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudelliselta osastolta sähköpostitse 9.2.2021 saadun tiedon mukaan määräaikaista erottamista koskevat viranomaispäätökset ovat useimmiten liittyneet rajavartiomiehen vapaa-ajalla saamaan tuomioon törkeästä rattijuopumuksesta tai uuteen tuomioon rattijuopumuksesta, jos takana on jo yksi vastaava tuomio ja tämän perusteella saatu varoitus.

²⁴⁵ Ks. *VMLTK asiat 45/2011 ja 61/2011*.

²⁴⁶ *HE 238/1984 vp*, s. 31. *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 151; *Kulla* 2006, s. 1167.

²⁴⁷ *HE 238/1984 vp*, s. 31. *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 151; *Kulla* 2006, s. 1167; *Koskinen – Kulla* 2019, s. 251–252.

²⁴⁸ Ks. *Itä-Suomen hallinto-oikeus 22.9.2017 17/0205/4*: Palkkapalvelusihteeriä ei voitu irtisanoa, vaikka hän oli syyllistynyt varkauteen, huumausaineen käyttörikokseen, törkeään rattijuopumukseen ja huumausainerikokseen. Hallinto-oikeus antoi asiassa merkitystä sille, että A:n virkaan ei sisältynyt merkittävää julkisen vallan käyttöä eikä hän toiminut korkeassa asemassa.

liittyviä haasteita, määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn tarpeen selvittäminen yksinomaan oikeuskäytännön perusteella on lähes mahdotonta. Sääntelytarpeen selvittäminen edellyttäisi käytännössä sitä, että virastoilta tiedusteltaisiin kokemuksia nykyisin käytössä olevien seuraamusten tehokkuudesta.²⁴⁹

Alkoholinkäyttöön liittyvistä irtisanomistapauksia tarkasteltaessa voidaan havaita, että työnantajaviranomaisen käytössä olevat reagointikeinot eivät ole aina riittäviä. Virkamies on saattanut esiintyä työpaikallaan päihtyneenä saamistaan varoituksista, huomautuksista tai hoitoonohjauksesta huolimatta jopa useamman kerran ennen kuin hänet on irtisanottu.²⁵⁰ Tämä voisi osaltaan indikoida sitä, että työnantajaviranomaisella ei ole riittävän tehokkaita keinoja käytössään virkamiehen moitittavaan menettelyyn reagoimiseksi.

²⁴⁹ Vastaavasti myös esimerkiksi Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen kohdalla määräaikaisen erottamisen tarvetta on perusteltu toiminnasta saaduilla kokemuksilla, joita ei ole avattu tarkemmin lain esitöissä. Toisin kuin poliisimiesten, rajavartiomiesten ja ammattisotilaiden kohdalla, Häätäkeskuslaitoksessa ei ole tullut esille tapauksia, joissa Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen irtisanomiskynnys olisi muodostunut liian matalaksi. *HE 262/2009 vp*, s. 25.

²⁵⁰ *VMLTK asia 42/2005; VMLTK asia 25/2012; VMLTK asia 145/2010; VMLTK asia 43/2009; VMLTK asia 28/2000; VMLTK asia 47/98; VMLTK asia 25/98; VMLTK asia 219/96; VMLTK asia 215/96; VMLTK asia 1184/95.*

9 JOHTOPÄÄTÖKSET

9.1 Määräaikaisen erottamisen funktio poliisissa, Puolustusvoimissa, Rajavartiolaitoksessa ja Häätäkeskuslaitoksessa

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli ensinnäkin selvittää, että mitä tarkoitusta määräaikainen erottaminen palvelee poliisissa, Rajavartiolaitoksessa, Puolustusvoimissa ja Häätäkeskuslaitoksessa. Poliisissa, Rajavartiolaitoksessa ja Puolustusvoimissa määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn tarve on säännösten esitöiden mukaan perustunut ensisijaisesti siihen, että irtisanomiskynnys oli poliisimiesten, rajavartiomiesten ja ammattisotilaiden kohdalla muodostunut eräissä tilanteissa käytännössä hyvin matalaksi. Määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn tarkoituksena on ollut tältä osin se, että sillä voitaisiin välttää virkamiehen irtisanominen silloin, kun se ei ole aivan välttämätöntä. Häätäkeskuslaitoksen virkamiesten kohdalla sitä vastoin ei ole esitetty, että irtisanominen olisi muodostunut joissain tilanteissa virkamiehen kannalta kohtuuttomaksi seuraamukseksi. Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen kohdalla määräaikainen erottaminen on ensisijaisesti varoitusta ankarampi keino rangaista virkamiestä moitittavasta menettelystä.²⁵¹

Erilaisista sääntelyn taustalla olevista oikeuspoliittisista suuntauksista huolimatta, kaikkia edellä mainittuja virkamiesryhmiä on käytännössä yhdistänyt tarve sellaiselle virkamiesoikeudelliselle seuraamukselle, joka sijoittuu ankaruudeltaan varoituksen ja irtisanomisen väliin. Tuomioistuimen käsiteltäväksi on käytännössä päätyneet ainoastaan sellaiset tapaukset, joissa virkamies on syyllistynyt rikokseen joko virantoimituksessa tai sen ulkopuolella²⁵². Tiedossa ei ole, että kuinka laajasti määräaikaista erottamista on käytetty tilanteissa, joissa virkamies ei ole syyllistynyt rikosoikeudellisesti rangaistavaan rikokseen.²⁵³

Määräaikaista erottamista koskeviin viranomaispäätöksiin on haettu muutosta käytännössä hyvin vähän. Tämä voi käytännössä viitata siihen, että virkamiehet ovat pääsääntöisesti tyytyneet saamaansa määräaikaista päätökseen – onhan määräaikainen erottaminen virkamiehen kannalta

²⁵¹ Ks. määräaikaisen erottamisen taustalla olevien oikeuspoliittisten suuntausten tulkinnasta myös *Launiala – Tervonen* 2016, s. 410.

²⁵²

²⁵³ Ks. kohdat 3 ja 6.

huomattavasti parempi seuraamusvaihtoehto kuin irtisanominen. Sanottu on myös hyvin linjassa määräaikaista erottamista koskevien säännösten esitöissä esitettyjen arvioiden kanssa siitä, ettei asiaryhmä lisäisi muutoksenhakuinstanssien työmäärää sanottavasti.

9.2 Sääntelytarve muualla valtion virkamiesoikeudessa

Määräaikainen erottaminen on ollut käytössä kurinpitovanginvalvontana lähes kaikkien virkamiesryhmien osalta aina 1900-luvun alkupuolelta voimassa olevan virkamieslain voimaantulopäivämäärään 1.1.1994 asti. Ensin määräaikaisesta erottamisesta säädettiin hallinnonalakohtaisissa asetuksissa, ja lopulta sitä koskeva säännös otettiin lain tasolle vanhan virkamieslain tullessa voimaan vuonna 1988. Määräaikainen erottaminen oli varoituksen ohella varsin aktiivisessa käytössä vuosina 1988–1992. Sanotusta huolimatta määräaikainen erottaminen oli kuitenkin lopulta ainoa vuoden 1986 virkamieslaissa säädetyistä virkamiesoikeudellisista seuraamuksista, joka jätettiin kokonaan pois voimassa olevasta virkamieslaista. Muista Pohjoismaista poiketen Suomen virkamieslaki tarjoaa nykyisellään työnantajaviranomaisen käyttöön ainoastaan yhden irtisanomista lievemmän seuraamuksen, virkamieslain 24 §:n mukaisen kirjallisen varoituksen.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että erityisesti vanginvartijoiden osalta on olemassa aito tarve määräaikaista erottamista koskevalle sääntelylle. Sanottua puoltaa erityisesti se seikka, että vanginvartijan käyttäytymisvelvollisuus voi oikeuskäytännöstä ilmenevin perustein katsoa ulottuvan poliisimiehen, rajavartiomiehen ja ammattisotilaan tavoin myös virantoimituksen ulkopuolelle. Käytännössä tällä hetkellä vanginvartijan irtisanomiskynnys rattijuopumustapauksissa voi olla jopa matalampi kuin määräaikaisen erottamisen soveltamisalaan kuuluvilla virkamiehillä.²⁵⁴

Muiden tarkastelun kohteena olevien valtion virkamiesryhmien kuin vanginvartijoiden kohdalla ei ole havaittavissa vastaavia irtisanomiskynnykseen liittyviä haasteita – ainakaan virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymisen näkökulmasta tarkasteltuna. Määräaikaista erottamista

²⁵⁴ Myös *Launiala* ja *Tervonen* ovat ottaneet kirjoituksessaan kantaa määräaikaisen erottamisen tarpeeseen muualla valtion virkamiesoikeudessa ja todenneet, että myös muiden kuin määräaikaisen erottamisen soveltamisalaan kuuluvien virkamiesten osalta on havaittavissa tapauksia, joissa virkamies on suhteellisen vähäisen rikkeen vuoksi menettänyt virkansa. *Launiala* ja *Tervonen* eivät ole kuitenkaan kirjoituksessaan yksilöineet virkamiesryhmiä, joita edellä kuvatut tapaukset voisivat koskea. Ks. *Launiala – Tervonen* 2016, s. 426.

koskevan sääntelytarpeen perusteellinen selvittäminen edellyttäisi näiden virkamiesten kohdalla käytännössä sitä, että virastoilta tiedusteltaisiin kokemuksia nykyisin käytössä olevan virkamiesoikeudellisen seuraamusvalikoiman tehokkuudesta.²⁵⁵

Alkoholinkäyttöön liittyviä irtisanomistapauksia tarkasteltaessa voidaan kuitenkin havaita, että työnantajaviranomaisen käytössä olevat reagointikeinot eivät ole aina riittäviä. Määräaikaista erottamista voitaisiinkin hyödyntää kaikkien valtion virkamiesten kohdalla erityisesti alkoholin käyttöön liittyvissä ongelmatilanteissa, jolloin se voisi toimia käytännössä sekä virkamiesoikeudellisena seuraamuksena moitittavasta menettelystä että virkamiehelle mahdollisuutena hoitaa asiansa kuntoon. Määräaikainen erottaminen on jo nykyisin käytössä päihteiden käyttöön liittyvissä tilanteissa poliisimiesten, rajavartiomiesten, ammattisotilaiden ja Häätäkeskuslaitoksen virkamiesten kohdalla.²⁵⁶ Myös työoikeuden puolella tunnettua kurinpidollista lomautusta on pidetty käyttökelpoisena ratkaisuna alkoholin väärinkäyttöön liittyvissä tilanteissa.²⁵⁷

9.3 De lege ferenda

Olen samaa mieltä *Launialan* ja *Tervosen* kanssa siinä, että hallinnonalakohtaiset säännökset määräaikaisesta erottamisesta tulisi kumota ja määräaikaista erottamisesta tulisi säätää virkamieslain tasolla.²⁵⁸ Nykyinen suuntaus, jossa määräaikaisesta erottamisesta säädetään hallinnonalakohtaisin erityissäännöksin, merkitsee käytännössä paluuta ajalle ennen vuoden 1986 virkamieslakia, jolloin kurinpitösäännökset olivat hajallaan eri hallinnonaloja koskevissa laeissa ja asetuksissa.²⁵⁹

Määräaikaisen erottamisen yhden kuukauden vähimmäispituutta voidaan pitää melko pitkänä, ottaen huomioon, että virkamies menettää samalla koko kuukauden palkkansa. Tarkasteltaessa määräaikaisen erottamisen sääntelyhistoriaa voidaan havaita, että ennen vuoden 1986 virkamieslain voimaantuloa esimerkiksi poliisimies voitiin erottaa virantoimituksestaan määräajaksi

²⁵⁵ Vastaavasti myös esimerkiksi Häätäkeskuslaitoksen virkamiehen kohdalla määräaikaisen erottamisen tarvetta perusteltiin yleisesti toiminnasta saaduilla kokemuksilla. *HE 262/2009 vp*, s. 25.

²⁵⁶ Ks. kohta 6.4.

²⁵⁷ *Laakso – Koskinen 2006*, s. 21; *Koskinen – Kilpeläinen – Laakso 2007*, s. 95.

²⁵⁸ *Launiala – Tervonen 2016*, s. 426.

²⁵⁹ Ks. kohta 2.1.

enintään kolmen kuukauden ajaksi.²⁶⁰ Lisäksi esimerkiksi työoikeuden puolella ainakin eräiden työehtosopimusten määräysten mukaisesti voimassa oleva kurinpidollinen lomauttaminen mahdollistaa työntekijän väliaikaisen erottamisen 1–90 päivän ajaksi.²⁶¹ Jos määräaikainen erottaminen olisi mahdollista määrätä nykyisin säädettyä vähimmäispituutta lyhyemmäksi ajaksi, sitä voitaisiin hyödyntää joustavammin myös esimerkiksi varhaisen puuttumisen keinona alkoholinkäyttöön liittyvissä tilanteissa. Määräaikaisen erottamisen pituuden lyhentämisellä voitaisiin käytännössä lieventää sekä virkamiehelle aiheutuvia taloudellisia menetyksiä että erottamisesta virastolle mahdollisesti aiheutuvia haittoja.

²⁶⁰ Ks. kohta 4.4.2.

²⁶¹ Ks. kohta 7.