

28.12.2018

POL-2017-12772

Voimassaoloaika

1.1.2019 - 31.12.2023

Säädösperuste

Perustuslaki (731/1999)

Poliisin hallinnosta annettu laki (110/1992)

Valtion virkamieslaki (750/1994)

Laki viranomaisten toiminnan

julkisuudesta (621/1999)

Hallintolaki (434/2003)

Valtion virkamiesasetus (971/1994)

Muuttaa/Kumoaa

-

Kohderyhmät

Poliisi

Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet poliisissa

Sisällys

1 Ohjeen tarkoitus ja tavoite	2
2 Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet ja prosessit	2
3 Erityiset työnjohdolliset toimenpiteet	2
4 Toimivalta päätösten tekemiseen	4
5 Menettely virkamiesoikeudellisessa prosessissa	4
5.1 Yleistä.....	4
5.2 Virkamiesoikeudellisten asioiden vireillepano.....	4
5.3 Selvittämisvelvollisuus	5
5.4 Ratkaisut kiireellisissä tilanteissa	6
5.5 Kuuleminen.....	6
5.6 Ratkaisu.....	9
5.7 Muutoksenhaku.....	9
5.8 Asiakirjojen tallentaminen ja säilytys	10
5.9 Virkamiesoikeudellisen prosessin julkisuus	10
6 Käytännöt seuraamusten osalta	12
6.1 Yleistä arvioinnista	12
6.2 Työnjohtomääräys	12
6.3 Huomautus	13
6.4 Varoitus.....	13
6.5 Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen.....	14
6.6 Virkasuhteen irtisanominen	14

6.7 Virkasuhteen purkaminen.....	15
6.8 Raportointi Poliisihallitukseen.....	16
6.9 Turvaamistoimet	16
7 Prosessikuvaus	18

Ohjeen tarkoitus ja tavoite

Virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden ja niihin liittyvien prosessien tulee perustua lakiin. Tämä ohje täydentää ja täsmentää lain säännöksiä siten, että virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden ja prosessien soveltamiskäytännöksi poliisissa on mahdollisimman ennustettava, yhdenmukainen ja läpinäkyvä. Lisäksi tarkoitus on selventää päätöksentekotoimivaltaa virkamiesoikeudellisten asioiden käsittelyssä ja lisätä koko henkilöstön tietoisuutta virkamiesoikeudellisista toimenpiteistä sekä niihin liittyvistä menettelyistä.

Tässä ohjeessa kuvatuista toimenpiteistä tulee erottaa rikosepäilyyn perustuvat esitutkintatoimenpiteet, jotka suorittaa toimivaltainen esitutkintaviranomainen, sekä kanteluprosessi, josta on ohjeistettu erikseen.

Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet ja prosessit

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:n mukaan poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.

Virkamiesoikeudellisella toimenpiteellä tarkoitetaan tässä yhteydessä niitä toimenpiteitä, joihin ryhdytään havaitun tai perustellusti epäillyn virkavelvollisuuksien laiminlyönnin, rikkomisen tai vastaavantyyppisten lievempien normirikkomusten, kuten esimerkiksi poliisille sopimattoman käytöksen seurauksena. Valtion virkamieslaissa on säännökset varoituksesta (24 §), virkasuhteen irtisanomisesta (25 §), virkasuhteen purkamisesta (33 §) ja virantoimituksesta pidättämisestä (40 §). Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 i §:ssä on säädetty poliisimiehen määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta. Virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden soveltamisen yksityiskohdista ohjataan jäljempänä.

Virkamiesoikeudellisella prosessilla tarkoitetaan tässä yhteydessä menettelyä, jota noudatetaan virkamiesoikeudellisen toimenpiteen perusteiden selvittämisessä. Prosessin muotomääräysten noudattaminen on keskeistä ennustettavuuden ja läpinäkyvyyden tavoitteen saavuttamiseksi.

1 Erityiset työnjohdolliset toimenpiteet

Virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden kaltaisina erityisinä työnjohdollisina toimenpiteinä pidetään ja sovelletaan poliisissa puheeksi ottamista, korjaaavaa palautetta, välitöntä neuvonpitoa, työnjohtomääräystä, huomautusta (suullinen / kirjallinen) sekä tehtävien ja töiden uudelleen järjestelyjä. Nämä

toimenpiteet katsotaan työnjohdollisiksi, eivätkä ne siten ole varsinaisia virkamiesoikeudellisia seuraamuksia.

Vähäisissä ja yksittäisissä asioissa sekä ennen mahdollisesti annettavaa työnjohtomääräystä edeltävinä toimenpiteinä ovat ongelmatilanteen puheeksi ottaminen, korjaava palaute ja välitön neuvonpito, josta on mainittu poliisin ja Poliisihallituksen YT-sopimuksissa.

Mahdollisten toistuvien ongelmatilanteiden jatkuessa, hallinnollisena työnjohto- ja valvontamääräyksenä esimiehellä on oikeus antaa virkamiehelle työnjohtomääräys. Työnjohtomääräyksen antamista ei katsota virkamiesoikeudelliseksi toimenpiteeksi vaan virkamieslain 14 §:n mukaiseksi esimiehen antamaksi työnjohto- ja valvontamääräykseksi, jolla voidaan kehottaa virkamiestä toimimaan tietyllä tavalla.¹ Työnjohtomääräyksen avulla henkilö voidaan esimerkiksi työnantajan työnjohto ja valvontavallan puitteissa velvoittaa toimimaan tavalla, joka poikkeaa virastossa yleisesti noudatetusta menettelystä tai käytännöstä. Työnjohtomääräyksen avulla voidaan myös rajoittaa virkamiehen virkaan liittyviä oikeuksia. Työnjohtomääräys suositellaan laadittavan kirjallisena ja siinä voidaan kehottaa virkamiestä toimimaan tietyllä tavalla, kuten esimerkiksi toimittamaan lääkärintodistus lyhyistäkin sairauspoissaoloista seuraavan kuuden kuukauden ajan, suorittamaan vaa-dittu työtehtävä valmiiksi tiettyyn määräaikaan mennessä tai lopettamaan muihin kohdistuva epäasiallinen käytös. Prosessissa tulee kuulla virkamiestä ennen määräyksen antamista.

Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi virkamiehen lievimpiin virheisiin tai laiminlyönteihin voidaan kiinnittää huomiota esimiehen antamalla huomautuksella, josta ei ole nimenomaista säännöstä virkamieslaissa. Huomautus on rinnastettavissa työnjohtotoimenpiteeseen, jolla voidaan pyrkiä korjaamaan lievimpiä virheellisyyksiä ja estämään niiden toistumista. Kirjallisen huomautuksen käyttäminen on suositeltavampaa kuin suullisen, koska asia voi tulla kokonaisuutena myöhemmin arvioitavaksi tai tehtyjä taikka tekemättömiä toimenpiteitä voidaan muuten joutua todentamaan. Tämän vuoksi myös suullinen huomautus tulisi sopivaksi katsotulla tavalla dokumentoida. Huomautuksesta päätettäessä ja sitä annettaessa tulee soveltuvin osin noudattaa hyvän hallinnon periaatteita, kuten yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate.

Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi virastossa voidaan toteuttaa virkamiestä koskevia tarpeellisia ja perusteltuja tehtävien ja töiden järjestelyitä, kuten esimerkiksi tutkinnanjohtajuutta koskevia muutoksia tilanteissa, joissa virkatoiminnan luotettavuuskuva tai uskottavuus sitä edellyttää. Tehtävien järjesteleminen työnantajan hyväksyttävällä perusteella ei kuitenkaan aina edellytä tässä ohjeessa tarkoitettua virkamiesoikeudellisen perusteen olemassaoloa.

¹ Hallintolakia ei sovelleta hallinnon sisäisiin määräyksiin, jotka koskevat tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista (HL 4.1 §). Tällainen määräys (työnjohtomääräys) kohdistuu lähinnä viranomaisen palveluksessa olevan henkilöstön tehtävien toteuttamiseen. Hallinnon sisäisiin määräyksiin ei valituskiellon vuoksi voida hakea muutosta hallintovalituksella (HLL 5.2 §).

Toimivalta päätösten tekemiseen

Päätöksen virkamiesoikeudellisesta toimenpiteestä tekee virkamieslain ja -asetuksen mukaisesti asianomainen nimittävä viranomainen eli kunkin viraston päällikkö, taikka muu taho, jolle päätösvalta on delegoitu.

Päätöksen erityisistä työnjohdollisista toimenpiteistä tekee virastossa erikseen tehtävään määrätty henkilö tai henkilöt, esimerkiksi yksikön tai osaston päällikkö ja vähäistä merkittävimmissä asioissa viraston päällikkö.

Ennustettavuuden ja yhdenmukaisuuden vuoksi on tarkoituksenmukaista, että päätöksentekoon oikeutetut on määritelty työjärjestyksessä.

Menettely virkamiesoikeudellisessa prosessissa

1.1 Yleistä

Virkamiesoikeudellisissa toimenpiteissä sovellettavasta menettelystä on säädetty virkamieslain 66 §:ssä sekä valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 39 ja 43 §:ssä. Virkamiehen oikeusturvasta säädetään virkaehtosopimuksessa. Lisäksi virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden toteuttamisessa tulee soveltuvin osin huomioida hallintolaista (434/2003) ilmenevät hyvän hallinnon periaatteet. Menettelyjen pitää olla riittävällä tavalla dokumentoituja; käytännössä kuulemiset ja asian lopputoimenpiteet tulee kirjata ja arkistoida. Virkamiehiä ei saa asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan, vaan puuttumisen on oltava johdonmukaista. Kun asia saatetaan virkamiesoikeudelliseen prosessiin, tulee se kaikissa tapauksissa arvioida ja ratkaista asian laatuun ja laajuuteen sopivalla tavalla.

Alla on selostettu eräitä keskeisiä menettelyihin liittyviä sääntöjä, joiden tarkempi sisältö tulee tapauskohtaisesti tarkistaa asiaa koskevasta normistosta.

Alla selostettuja sääntöjä tulee soveltuvin osin noudattaa erityisiä työnjohdollisia toimenpiteitä koskevissa prosesseissa.

1.2 Virkamiesoikeudellisten asioiden vireillepano

Virkamiesoikeudellisissa asioissa pääsääntönä on, että virkamiesoikeudellinen päätös tulee tehdä kohtuullisen ajan kuluessa² siitä, kun peruste tuli viranomaisen tietoon. Määräaika onkin virkamiesoikeudellisissa asioissa usein oikeuskäytännön muovaama. Poikkeuksena tästä on poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen. Virantoimituksesta erottamisesta päättävän viranomaisen tulee poliisin hallinnosta annetun lain 15 i §:n 2 momentin nojalla panna virantoimituksesta erottaminen vireille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen sai tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen.

² KHO:2017:163 Kohtuullinen aika on ratkaistava viime kädessä tapauskohtaisesti. Tapauksessa tuomioistuinten arviolla K:n menettelyn rikosoikeudellisesta moitittavuudesta ja tuomitulla rangaistuksella on ollut merkitystä myös arvioitaessa irtisanomiskynnyksen ylittymistä. Näissä oloissa poliisilaitoksella on ollut oikeus odottaa virkasuhteen irtisanomisen edellytysten kannalta merkityksellisen käräjäoikeuden tuomion antamista ennen irtisanomiseen ryhtymistä.

Esimerkiksi irtisanomisen osalta virkamieslaissa on säädetty, että mikäli irtisanomisen peruste johtuu virkamiehen toiminnasta tai laiminlyönnistä, irtisanomispäätös on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun peruste tuli viranomaisen tietoon (VirkamiesL 25.3 §). Varoituksen osalta virkamieslaissa ei säädetä, missä ajassa varoitus on annettava sen antamiseen johtaneiden perusteiden tultua työnantajan tietoon. Oikeuskäytännössä lähtökohtana on kuitenkin pidetty, että myös varoitus annetaan asian laatu ja olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa varoituksen antamiseen johtaneiden perusteiden tultua työnantajan tietoon.³

Virkamiesoikeudellinen asia tulee vireille, kun virasto on saanut asiakirjan tai muutoin tietoonsa seikkoja, joiden perusteella virkamiesoikeudellista prosessia tulee harkita ja suullisesti tiedoksi tullessa asiassa on viipymättä kirjannut asian. Asia tulee kirjata poliisin asianhallintajärjestelmään viipymättä, kun tietoon on tullut objektiivisesti arvioiden riittävästi seikkoja aloittaa prosessi. Näillä toimenpiteillä voidaan katsoa, että viranomaisen alkaa käsitellä asiaa. Vireilletuloajan voidaan katsoa alkaneen viimeistään kirjaamishetkestä.⁴

Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 6 §:n mukaan tutkinnanjohtajan on ilmoitettava esitutkinnan aloittamisesta virkamiehen esimiehelle mahdollisia virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä varten, jos virkamiestä epäillään rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Tutkinnanjohtajalla on oikeus ilmoittaa myös virkamiehen tekemäksi epäillyn muun rikoksen esitutkinnan aloittamisesta, jos tutkittavana oleva rikos on sellainen, että sillä voidaan olettaa olevan merkitystä virkatehtävien suorittamisen kannalta.

Kun tutkinnanjohtajalta tai syyttäjältä saadaan ilmoitus virkamieheen kohdistuvan rikostutkinnan käynnistämisestä, tulee asiassa tehdä arviointi antaako jo esitutkinnan käynnistyminen aiheutta virkamiesoikeudellisen kuulemisprosessin käynnistämiseen vai voidaanko asian käsittelyä siirtää prosessin myöhempään vaiheeseen. Pääsääntöisesti arvioinnista tulisi antaa välipäätös, jossa arvioidaan suoritettavan rikostutkinnan vaikutuksia virkamiehen tehtävien hoitamiseen.

1.3 Selvittämisvelvollisuus

Virkamiesoikeudellista toimenpidettä harkittaessa on pohdittava niiden asianmukaisuutta ja välttämättömyyttä. Toimenpiteen tulee olla oikeassa suhteessa virkamiehen laiminlyöntiin tai moitittavaan menettelyyn. Asiassa on selvitettävä kaikki tarpeelliset seikat sen toteamiseksi, onko toimenpiteelle asianmukaiset perusteet. Hallintolain 31 §:ssä säädetyn selvittämisvelvollisuuden mukaisesti viranomaisen on hankittava asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto ja pystyttävä myöhemmin todisteellisesti osoittamaan perusteiden riittävyys ja paikkansapitävyys. Kuuleminen on osa asian selvittämistä ja voi johtaa lisäselvityksen ja aineiston hankkimiseen. Menettely on

³ KHO 2016:70.

⁴ Asia pannaan hallintolain mukaan vireille kirjallisesti tai suullisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen (HL 19 §). Vaatimuksen perusteilla tarkoitetaan niitä seikkoja, joihin hallintomenettelyn vireillepano perustuu. Hallintoasia tulee vireille, kun kirjallinen vireillepano on toimitettu tai suullinen vireillepano on esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu (HL 20 §). Myös suullisen vireillepanon yhteydessä viranomaisen on kirjattava vaatimus ja sen perusteet asiakirjaan (HL 42 §).

pääsääntöisesti kirjallista, joten kaikki selvitykset kannattaa kirjata huolellisesti hallintolain 42 §:ssä säädetyn mukaisesti (myös esim. työaikaraportit, asiaan liittyvät huomautukset ym.).

1.4 Ratkaisut kiireellisissä tilanteissa

Asia saattaa edellyttää nopeaa päätöstä esimerkiksi virantoimituksesta pidättämisestä tai siitä, ettei asiassa ole senhetkisten tietojen perusteella syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Virantoimituksesta pidättämisen osalta asianomaiselle virkamiehelle tulee myös kiireellisissä tilanteissa varata tilaisuus tulla kuulluksi. Kiireellisissä tilanteissa luottamusmiestä ei tarvitse kuulla. Myös ratkaisu voidaan tehdä kuulemisen jälkeen viipymättä, kun riittävät edellytykset asian harkitsemiseen ja ratkaisemiseen ovat olemassa.

1.5 Kuuleminen

Mikäli asian alustavan selvittelyn jälkeen todetaan, että viraston tulee ryhtyä virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin, asianomainen virkamies tulee saattaa tietoiseksi asemastaan ja oikeuksistaan sekä siitä, millaisia mahdollisia vaikutuksia toimenpiteillä on hänen tehtäviinsä. Kuulemisesta huolehtiminen on viranomaisen lakisääteinen velvollisuus. Kuulemisvelvollisuus ei kuitenkaan ole täysin ehdoton, koska siitä voidaan poiketa hallintolain 34.2 §:n mainitsemissa tilanteissa esimerkiksi silloin, kun kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta. Jos esimerkiksi saadun tiedon perusteella on ilmeistä, että asia ei johda minkäänlaisiin virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin (esim. selvästi aiheeton ilmianto tms.), voidaan asia ratkaista suoraan asiakirja-aineiston perusteella jo ennen kuulemista. Kuuleminen on kuitenkin usein tarpeellista myös vähäisemmissä tapauksissa, jolloin virkamiehelle tulisi vähintäänkin tarjota tilaisuus tulla kuulluksi. Virkamiehelle tulee kuitenkin asian käsittelyn myöhemmässä vaiheessa ja ennen lopullisen ratkaisun tekemistä varata tilaisuus tulla kuulluksi seuraavassa selostetulla tavalla.

Virkamiehelle on ennen kuulemista annettava tieto kaikista asiaan kuuluvista selvityksistä ja muista tarvittavista seikoista.⁵ Vaikka asiakirja tai muu selvitys ei muutoin olisi julkinen, virkamiehellä on eräin rajoituksin asianosaisjulkisuuden perusteella oikeus tutustua asiaan vaikuttaviin selvityksiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 11 §:ssä säädetyn nojalla. Asiakirjat voidaan antaa tiedoksi virkamiehelle kuulemisilmoituksen yhteydessä tai hänelle varataan mahdollisuus tutustua materiaaliin virastossa.

Toimenpiteiden kannalta keskeistä on hallintolain 34 §:ään perustuva asianosaisen oikeus tulla kuulluksi ennen häneen kohdistuvan päätöksen tekemistä. Asianosaisen oikeus tulla kuulluksi on kirjattu myös perustuslakiin (731/1999, jäljempänä PL) perusoikeutena (PL 21 §). Kuulemisen tarkoituksena on edistää asian selvittämistä. Esimerkiksi irtisanominen, virkasuhteen purku, virantoimituksesta pidättäminen tai varoitus ei ole virkamieslain 66 §:n nojalla muodollisesti pätevä, jos virkamiehelle ei ole varattu tilaisuutta tulla kuulluksi. Virkamiehelle tulee varata aidosti tilaisuus esittää omat näkökantansa asiassa. Virkamiehellä on kuulemisen yhteydessä oikeus tuoda esiin

⁵ Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2012:131 katsonut, että nykyisin voitaneen pitää selvänä, että viranomaisen on esitettävä virkamiehelle kaikki asiassa hankittu ja vastaanotettu selvitys.

mitä tahansa selvitystä, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Käytännössä virkamiehelle tulee aina varata tilaisuus tulla kuulluksi häneen kohdistuvan toimenpiteen johdosta.

Kuulemismenettelyn muotomääräyksistä ei ole säännelty lainsäädännössä, mutta myös siinä tulevat sovellettaviksi hyvän hallinnon periaatteet. Kuuleminen voidaan tarpeen vaatiessa siirtää, jos siirtämiselle on laillinen este tai jos virkamies sitä perustellusta syystä pyytää (esim. avustajan hankkiminen). Virkamiehen sairaus ja sairausperusteinen virkavapaus ei sinällään estä asian käsittelemistä. Sairaudella on merkitystä ainoastaan, mikäli se tosiasiaa estää kuulemisen ja siihen valmistautumisen taikka vaarantaa virkamiehen perusterveyden. Ainoastaan lääkärintodistuksessa oleva nimellinen maininta siitä, että henkilö ei voi osallistua tilaisuuteen, estää kuulemistilaisuuden järjestämisen

Mikäli kuulemista siirretään laillisen esteen perusteella, tärkeää on huolehtia, että siirtämisestä huolimatta virkamiesoikeudellinen prosessi käynnistetään määräajassa.

Toimenpiteen kohteena olevalle virkamiehelle tulee kuulemisen tarkoituksen toteuttamiseksi varata riittävä aika selvityksen antamiseen tai kuulemistilaisuuteen valmistautumiseen. Riittävänä ja kohtuullisena aikana voidaan pitää noin 1-2 viikkoa siitä ajankohdasta lukien, kun virkamies on saanut selvityspyynnön tai kutsun henkilökohtaisesti tiedokseen. Riittävänä pidettävä aika riippuu kuitenkin asian intressistä. Kohtuulliseksi katsottava aika voi vaihdella asian luonteesta ja laajuudesta riippuen. Virkamiehen suostumuksella aika voi olla selvästi 1-2 viikkoa lyhyempi, kuitenkin siten, että se on riittävä asian luonne ja laajuus huomioiden.⁶ Ilmoitus kuulemisesta on syytä tehdä kirjallisesti ja todisteellisesti.

Virkamiehelle tulee selvityspyynnössä tai kutsukirjeessä ilmoittaa ainakin seuraavat seikat (liitteenä Kuulemiskutsupohja):

- mitä virkamiesoikeudellisia seuraamuksia asiasta voi aiheutua
- mihin tosiseikkoihin kuuleminen ja mahdollinen virkamiesoikeudellinen toimenpide perustuvat
- miten ja millä aikataululla asiaa tullaan viranomaisessa käsittelemään
- virkamiehen oikeus vaatia pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemista tai läsnäoloa asiassa virkamieslain tai -asetuksen niin edellyttäessä
- virkamiehen oikeus hankkia oikeudellista apua (avustaja) asiansa käsittelyyn, mikäli hän katsoo sen tarpeelliseksi
- ilmoitus siitä, että asia voidaan ratkaista poissaolosta huolimatta.

Virkamiehen kuuleminen voidaan asian ja mahdollisen ennalta arvioidun seuraamuksen laadusta riippuen toteuttaa joko kirjallisesti tai suullisesti. Hallintomenettelyn sääntely perustuu siihen lähtökohtaan, että asia käsitellään kirjallisessa menettelyssä, joskaan hallintolaissa ei ole kirjalliseen käsittelyyn

⁶ Virkamieslautakunta on ratkaisuihinsa 33/2007 ja 4/2008 katsonut, että kuulemistilaisuus voidaan toimittaa varsin lyhyelläkin, jopa puolen tunnin mittaisella valmistautumisajalla, jos asian laatu ja tutkinnan turvaaminen niin vaativat. Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri katsoi taas kanteluratkaisussaan (Dnro OKV/1174/1/2013) neljän vuorokauden valmistautumisajan olevan riittävä, kun kyse oli poliisin virantoimituksesta pidättämisestä.

velvoittavaa säännöstä. Menettelyn kirjallisuutta korostavana perussäännöksenä voidaan pitää hallintolain 42 §:ää.

Suullisesta kuulemistilaisuudesta tulee laatia muistio, joka on asian laatu ja laajuus huomioiden riittävä. Kuulemisessa tulee käydä läpi vähintään kuulemisprosessin kuvaus, mistä asiasta on kysymys eli kuulemisen perusteet, kuulemiseen sovellettavat säännökset, kuultavan oikeudet ja velvollisuudet, mitä mahdollisia seuraamuksia asiasta voi koitua ja annettu selvitys tapahtumien kulusta (liitteenä malli Kuulemismuistion pohja). Mikäli ennen kuulemistä tai sen yhteydessä tulee esille uusia asiaan vaikuttavia seikkoja, voidaan tarpeen vaatiessa selvittämistä jatkaa ja varata virkamiehelle uudeleen mahdollisuus tulla kuulluksi.

Virkamiehen henkilökohtaisen kuulemisen lisäksi viranomaisen on virkamiehen pyynnöstä varattava asianomaiselle (pää)luottamusmiehelle tilaisuus tulla kuulluksi, ellei ole kysymys virantoimituksesta pidättämisestä tai määräaikaista erottamisesta koskevasta päätöksestä, joka on asian laadun vuoksi saatettava voimaan välittömästi. (Pää)luottamusmiehen kuuleminen voidaan toteuttaa virkamiehen suullisen kuulemisen yhteydessä tai kirjallisesti. Kuultava vastaa itse luottamusmiehen kutsumisesta paikalle. Virkamiehellä on aina myös oikeus käyttää halutessaan avustajaa.

Jos virkamies ei varatusta tilaisuudesta huolimatta anna selvitystään, päätös voidaan tehdä kuulemiselle annetun määräajan jälkeen. Kuulemisilmoitukseen on syytä tehdä maininta siitä, että asia voidaan ratkaista, vaikka kuultava ei käytä tilaisuuttaan selvittää asiaa.

Kuulemistoimenpiteissä tulee huomioida mahdollinen samaa asiaa koskeva vireillä oleva tai mahdollisesti tuleva esitutkinta ja syyteharkinta sekä niiden vaikutuksiin asian hallinnolliseen selvittämiseen. Tapauksissa, jossa esitutkinta on yhtä aikaa vireillä, tulee tarvittaessa olla yhteydessä esitutkinnan tutkinnanjohtajaan tai syyteharkinnan osalta syyttäjään. Kuulemisessa ei saa hankkia aineistoa rikosoikeudellisen prosessin tueksi. Jos asia siirtyy rikosprosessiin, ei hallinnollisessa kuulemisessa saatua aineistoa tulisi hyödyntää⁷ rikosprosessissa.

Kuuleminen ei ole sellaisenaan salassa pidettävä julkisuuslain 24 §:n minäkään kohdan perusteella. Huomioitavaa on kuitenkin kuulemisen sisällön tapauskohtaisen salassa pidon arviointi (esim. julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 ja 5 kohdat). Kuultavalle tulee huomauttaa oikeudesta olla saattamatta itseään syytteen vaaraan. Kuultavalla on itsekriminointisuojaan nojalla kieltäytymisoikeus, jonka perusteella hän voi myös hallintomenettelyssä olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen ja toteamiseen. Kieltäytymisoikeus koskee ensisijaisesti selvitystä, jonka perusteella voidaan nostaa rikossyyte. Vaitiolo-oikeuden tai itsekriminointisuojaan voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 21 §:n tarkoittamiin muihin hyvän hallinnon takeisiin.⁸

⁷ EOA Dnro 1954/2006. Ratkaisun mukaan, kun kuulemistilaisuuden oikeudellinen luonne on ollut ainakin osittain virkamiesoikeudellinen, eikä kyse ole ollut esitutkinnasta ja esimiehelle on annettu tämän vaatima selvitys, on kirjallisen selvityksen käyttäminen oikeudenkäynnissä itsekriminointisuojaan kannalta hyvin ongelmallinen. Esitutkinta ja asian virkamiesoikeudellinen käsittely tulee pitää erillään.

⁸ HE 309/1993 vp, s. 74/II, PeVM 2/2002 vp s. 6.

Kuulemisen laiminlyönti tai muu menettely- tai muotovirhe voi johtaa virkamiesoikeudellisesta toimenpiteestä tehdyn päätöksen kumoamiseen muutoksenhaun seurauksena.⁹

1.6 Ratkaisu

Lähtökohta on, että asiassa tehdään päätös mahdollisimman pikaisesti, laiminlyömättä asian selvittämistä tai kuulemismenettelyä (liitteenä Päätösiakirjapohja). Asian nopea käsittely ei kuitenkaan ole aina mahdollista, sillä esimerkiksi virkamiestä koskeva rikosprosessi voi kestää vuosia.

Lopullinen virkamiesoikeudellinen seuraamus tulee näytön ollessa epäselvä yleensä harkittavaksi vasta sen jälkeen, kun virkamiesoikeudellisen harkinnan perusteena oleva asia tai prosessi on päättynyt (esim. esitutkinta on päättynyt, asia on lainvoimaisesti ratkaistu, taikka asia on jätetty syyttäjän toimesta syyttämättä). Näin toimimalla voidaan harkita kaiken kertyneen aineiston perusteella, onko esimerkiksi irtisanomistilanteissa virkamiehen käyttäytyminen ollut kaikki olosuhteet huomioon ottaen niin moitittavaa, että irtisanomiseen on valtion virkamieslaissa tarkoitettu erityisen painava syy.¹⁰

Asiassa annettava ratkaisu tulee perustella asianmukaisesti ja perustelut tulee kirjoittaa selkeästi sekä ytimekkäästi. Ratkaisusta tai siihen oheistetuista asiakirjoista tulee ilmetä kaikki ne tosiseikat, millä tavoin virkavelvollisuuksia on rikottu tai laiminlyöty, sekä se, miten ja millä perusteella asiassa annettavaan seuraamukseen on päädytty. Lainkohdat ja muut mahdollisesti sovellettavat oikeusohjeet tulee yksilöidä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että kulloinkin sovellettava virkamiesoikeudellinen toimenpide ilmoitetaan ja yksilöidään selvästi toimenpiteen kohteena olevalle virkamiehelle. Jos aiemmin vastaavasta asiasta on annettu esimerkiksi huomautus tai varoitus ja niihin halutaan vedota, ne tulee mainita.

1.7 Muutoksenhaku

Päätökseen, jolla viranomainen on antanut virkamiehelle varoituksen, irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa tai määräaikaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan virkamieslain 53 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa (hallintolainkäyttölain (586/1996) 22 §) kyseisen päätöksen tiedoksisaannista. Tehtyyn päätökseen tulee liittää asianmukainen valitusosoitus. Päätös annetaan todisteellisesti tiedoksi virkamiehelle tai hänen asianmukaisesti määräämälleen asiamiehelle.

Työnjohdolliset toimenpiteet, kuten huomautus tai työnjohtomääräys, eivät ole valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Työnjohdollisen toimenpiteen kohteen ollut virkamies voi kuitenkin tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

⁹ KHO 2012:131

¹⁰ KHO 2017:163 ja Hämeenlinnan HAO 19.11.2015 15/0942/3.

1.8 Asiakirjojen tallentaminen ja säilytys

Poliisin hallinnollisen asiankäsittelyn tiedonohjaussuunnitelma määrää tietoa-aineistojen syntymistä ja käsittelyä. Tiedonohjaussuunnitelmassa myös määritellään tietoa-aineistojen säilytysajat. Virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä sekä erityisiä työnjohdollisia toimenpiteitä koskevat asiat kirjataan poliisin tiedonhallintajärjestelmän kohtaan Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet (asiaryhmä 01.50.01). Asiaryhmä on käyttöoikeuksiltaan ja näkyvyyksiltään rajattu poliisiyksikkökohtaisesti virkamiesoikeudellisia asioita käsitteleville ja tietyille pääkäyttäjille.

Tiedonohjaussuunnitelman mukaan asiaryhmään rekisteröitävät asiat ovat oletusarvoisesti julkisia. Asian päävastuullisen valmistelijan ja asiakirjan laatijan tulee tehdä asianmukaiset salassapitomerkinnot ja huolehtia, että merkinnot Actassa ja asiakirjassa vastaavat toisiaan. Salassa pidettävien tietoa-aineistojen luovutuksesta päättää asian valmistelija.

Käsittelyprosessin eri vaiheet sekä tiedot niistä pitää ilmetä tiedonhallintajärjestelmästä. Kaikki seikat, jotka ovat tai ovat voineet vaikuttaa käsittelyyn tai lopputulokseen tulee olla kirjattuna tiedonhallintajärjestelmästä. Arkistoida tulee muun muassa päätös, kutsu, muistio ja valitusosoitus.

1.9 Virkamiesoikeudellisen prosessin julkisuus

Julkisuuslaki ei tunne erikseen virkamiesoikeudellisen prosessin salassapitovelvollisuutta. Siten virkamiesoikeudelliseen prosessiin liittyvä materiaali on yleensä julkista, ellei materiaali sisällä erikseen salassa pidettäväksi säädettyjä asioita, jolloin tämä tulee huomioida julkisuutta arvioitaessa.

Prosessiin liittyvä muu materiaali

Virkamiesoikeudellisten asioiden valmistelun aikana syntyy valmistelumateriaalia. Näitä ovat esim. selvitykset, kuulemiset, kutsut ja muistiot. Jos asiakirja on voinut vaikuttaa ratkaisuun, niin valmistelumateriaali tulee yleensä julkiseksi, kun asia on ratkaistu (JulkL 6 §:n 1 mom. 8 k). Huomioitavaa on kuitenkin materiaalin muu salassapidon huomiointi, esim. jos asia on vielä esitutkinnassa tai syyteharkinnassa tai sisältää muutoin salassa pidettävää tietoa, niin tämä tieto on edelleen salassa pidettävää, vaikka muu asiakirja olisikin julkinen.

Sellainen muu prosessiin liittyvä materiaali, joka on toimitettu tai laadittu viranomaisen sisäistä työskentelyä varten (JulkL 5 §:n 3 ja 4 mom.), jää pääsääntöisesti julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Päätösasiakirja

Virkamiesoikeudellisessa prosessissa tehtyjen päätösten julkisuus ja salassa pidettävyys määräytyy myös yleisten julkisuuslain säännösten mukaisesti. Päätösten salassapitoa tulee arvioida tapauskohtaisesti laissa olevien salassapitoa koskevien erityissäännösten perusteella.

Julkisuuslain 24.1 §:n sisältää luettelon yleisimmistä salassapitoperusteista. Kuten lain 17.1 §:stä ilmenee, salassapidosta päätettäessä on kuitenkin

otettava huomioon, ettei tietojen saamista rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta, eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Tieto siitä, että virkamiehelle on esimerkiksi annettu valtion virkamieslain perusteella varoitus tai että hänen virkasuhteensa on irtisanottu ja hänet on pidätetty virantoimituksesta, ei sinänsä ole salassa pidettävä julkisuuslain 24 §:n perusteella. Tällainen päätös voi kuitenkin sisältää julkisuuslain 24 §:n perusteella salassa pidettäviä tietoja. Tällöin on tapauskohtaisesti ja julkisuuslain 10 § huomioon ottaen arvioitava, voidaanko päätöksestä antaa tietoja miltään osin, vai onko se annettavissa salassa pidettävät tiedot poistettuina tai vaihtoehtoisesti virkamiehen nimi ja muut hänen henkilöllisyytensä yksilöivät tiedot poistettuina.¹¹ Nimi ja muu henkilöllisyyden yksilöivä tieto ovat ainoastaan poikkeustapauksissa salassa pidettävää tietoa.

Esimerkkejä¹² päätöksen salassa pidettävistä seikoista:

- maininta virkamiehen virantoimituksesta poissaolon henkilökohtaisesta syystä, kuten terveydentilasta,
- virkamiehen toimiminen tarkkailutehtävissä on peruste nimen tai muun henkilöllisyyden paljastavan tiedon salaamiselle, mikäli tieto tarkkailutehtävissä toimimisesta ilmenee asiakirjasta,
- rikosasian haastehakemus ja tiedot siitä 24.1 §:n 3 kohdan mukaisesti,
- salassa pidettävät yhteystiedot.

Tiedottaminen

Apulaisoikeuskansleri on katsonut, että yleisen tiedotteen sijaan poliisilaitoksen on perustellumpaa tiedottaa virantoimituksesta pidättämistä koskevasta virkamiesoikeudellisesta päätöksestä muulla tavalla kuin julkaisemalla poliisilaitoksen sisäisessä tietojärjestelmässä yleinen tiedote, jossa virkamiehen nimi on mainittu. Perustellumpaa on tiedottaa asiasta suppeammalla jakelella vain sellaisille poliisilaitoksella työskenteleville henkilöille, kuten palkanlaskennalle ja poliisimiehille, joilla on työtehtäviinsä liittyvä välitön tarve tietää kantelijan poissaolo ja mahdollisesti vielä myös poissaolon syy.¹³

Poliisiyksikön sisällä voidaan tiedottaa virkamiesoikeudellisesta toimenpiteestä, jos sillä on esimerkiksi merkitystä viraston toimintaedellytyksiin tai muu erityinen syy sitä edellyttää (esim. virka-asema tai asian saama erityinen julkisuus). Tiedottamista tulee arvioida erityisesti julkisuuslain salassapitoa ja viranomaisen vaitiolovelvollisuutta koskevat säännökset huomioiden. Huomioon tulee ottaa myös suhteellisuusperiaate, jonka nojalla toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Edellä mainittua sovelletaan vastaavanlaisesti myös silloin, kun poikkeuksellisesti tiedotetaan ulkoisesti.

¹¹ KHO Muu päätös 339/2016

¹² ks. esim. KHO Muu päätös 339/2016

¹³ OKV/1174/1/2013, 18.12.2014, koskien poliisilaitoksen menettelyä virantoimituksesta pidättämistä koskevassa asiassa.

Käytännöt seuraamusten osalta

1.10 Yleistä arvioinnista

Virkamiesoikeudellisten seuraamusten arvioinnissa on huomioitava useita erilaisia seikkoja. Virkamiehen viranhoitoon liittyvästä arvioinnissa tulee ja voidaan ottaa huomioon virkamiehen koulutus, kokemus, tehtävä, virka-asema, mahdollinen esimiesasema¹⁴, aiempi virkaura sekä mahdolliset aiemmat moitittavat menettelyt. Arvioinnissa tulee huomioida myös tapahtuneesta kulunut aika. Menettelyä tulee arvioida suhteessa virkamiehen sen aikaisiin ja viraston tehtäviin sekä teon liitännäisyys toimenkuvaan eli punnita teon tai tapahtuman vaikutusta kyseisen virkamiehen edellytyksiin hoitaa virkatehtäviään. Arvioitaessa virkamiehen tietoisuutta häntä velvoittavista normeista ja muista yleisistä menettelyä ohjaavista vaatimuksista tulee arvioinnissa huomioida hänen tehtävänsä ja asemansa poliisiorganisaatiossa. Merkittävää myös on, miltä toiminta näyttää objektiivisesti ulospäin eli teon vaikutus viranomais toiminnan luotettavuuskuvaan.¹⁵

Lisäksi tulee arvioida itse tapahtumaa ja huomioida esimerkiksi seuraavat seikat: teon luonne, rikosoikeudellinen rangaistavuus, hyötymisnäkökulma, tapauksen yksittäisyys/toistuvuus, tahallisuus tai törkeä huolimattomuus taikka lievempi huolimattomuuden aste.

Arvioinnissa ja ratkaisun sisältöä harkittaessa tulee ottaa huomioon yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus, objektiivisuus, suhteellisuus ja tarkoitukseenmukaisuus. Arviointi ja ratkaisu tulee perustua tapauskohtaiseen kokonaisuusharkintaan.

Alla on selostettu eräitä tyyppiesimerkkejä virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden soveltamistilanteista viime vuosilta. Huomioitavaa on, että tyyppi-esimerkit ovat havainnollistavia, eikä niitä ole tarkoitettu ehdottomiksi tai tyhjentäväksi luetteloksi. Lisäksi on selvyuden vuoksi selostettu työnjohdolisista toimenpiteistä työnjohtomääräyksen ja huomautuksen soveltamistilanteita.

1.11 Työnjohtomääräys

Työnjohtomääräys (Virkamieslain 14 §) voidaan kehottaa virkamiestä toimimaan tietyllä tavalla. Työnjohtomääräyksen tavoitteena on erilaisten mahdollisesti toistuvien ongelmatilanteiden ratkaiseminen. Työnjohtomääräyksestä ei tehdä merkintää nimikirjaan.

Työnjohtomääräyksessä tulee perustella yksilöidysti työnjohtomääräyksen antamisen syyt ja se, miten asiaan on yritetty aiemmin puuttua. Työnjohtomääräyksestä tulee ilmetä yksiselitteisesti, millaiseen toimintaan työnjohtomääräyksellä veloitetaan sekä milloin työnjohtomääräyksen noudattamista mahdollisesti tarkastetaan. Tarkastustilaisuus toteutetaan erikseen sovituna ja tarkoituksenmukaisena ajankohtana, joka tulisi pääsääntöisesti

¹⁴ Esimiehen on toimittava esimerkillisesti alaisiinsa nähden.

¹⁵ Liikenteen valvonta on eräs poliisin näkyvimpiä tehtäviä. Tämän vuoksi poliisimiesten liikennekäyttäytymisen tulisi vapaa-ajallakin olla sellaista, ettei se horjuta poliisin uskottavuutta liikenteenvalvonnasta vastaavana viranomaisena. Lisäksi poliisimiehen tehtäviin kuuluu huolehtia kansalaisten turvallisuudesta alueellaan, eikä luottamus poliisiin turvallisuuden ylläpitäjänä saa lähtökohtaisesti horjua vapaa-aikanakaan.

tehdä kolmen kuukauden kuluessa työnjohtomääräyksen antamisesta. Jos sovittuna tarkastusajankohtana ilmenee, että työnjohtomääräystä ei ole noudatettu, virkamiehelle voidaan antaa esimerkiksi virkamieslain mukainen varoitus, mutta tällöin tulee huomioida se, että noudatetaan virkamiesoikeudellisia menettelyvaatimuksia (mm. kuulemisvelvollisuus).

Esimerkkejä työnjohtomääräyksen käyttöön:

- Työtehtävien laiminlyönti tai työtehtävistä kieltäytyminen,
- menettelyohjeiden tai määräysten (esim. turvallisuus, työaika) rikkominen.

1.12 Huomautus

Huomautus on työnjohdollinen toimenpide, jolla kiinnitetään huomiota virkamiehen lievimpiin virheisiin tai laiminlyönteihin ja pyritään estämään niiden toistuminen. Huomautus voidaan antaa joko kirjallisena tai suullisena. Kirjallista huomautusta on syytä suosia, muun muassa jotta huomautuksen sisällöstä ja perusteista ei aiheudu epäselvyyttä ja siihen voidaan tarvittaessa vedota myöhemmin. Myös suullinen huomautus tulisi sopivaksi katsotulla tavalla dokumentoida. Huomautuksesta ei tehdä merkintää nimikirjaan.

Esimerkkejä huomautuksen käyttöön:

- vähäinen virkavelvollisuuksien rikkominen tai laiminlyöminen kuten esimerkiksi;
 - häiritsevä päihtyneenä esiintyminen virkamatkalla, mutta ei virka-aikana,
 - vähäinen ja ohjaamisesta huolimatta toistuva työaikamääräysten noudattamatta jättäminen,
 - työtehtävien hoitamatta jättäminen vaaditulla tasolla ohjauksesta huolimatta,
 - epäasiallinen kielenkäyttö tai käytös virkatehtävissä,
 - epäasiallinen kirjoitus esimerkiksi sosiaalisessa mediassa,
 - vähäiset, mutta toistuvat, liikenne rikokset vapaa-aikana.

1.13 Varoitus

Kirjallinen varoitus (Virkamieslain 24 §) voidaan antaa, kun virkamies toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, ja se kohdistuu etupäässä sellaiseen moitittavaan toimintaan, jonka vakavuus ei riitä virkamiehen irtisanomiseen, mutta toisaalta huomautus ei ole riittävä. Mikä tahansa vähäinen rikkominen, joka sinänsä on moitittavaa toimintaa, ei voi olla varoituksen lainmukainen peruste. Toiminta, josta on jo aiemmin annettu huomautus, voi johtaa samassa asiassa toistuessaan varoituksen antamiseen, vaikka rikkominen olisi itsessään vähäinen. Varoitus on tarkoitettu nopeaksi reagoitikeinoksi, joten se tulisi antaa kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun peruste on tullut viranomaisen tietoon. Varoituksesta ei tehdä merkintää nimikirjaan.

Esimerkkejä varoituksen käyttöön:

- syyllistyminen rattijuopumukseen (ei törkeä)
- vakavampi liikenne rikos virkatehtävissä siten, että se olosuhteet huomioiden osoittaa erityistä moitittavuutta

- törkeä liikenneterveysrikos vapaa-ajalla
- lukuisat myöhästymiset tai perusteettomat poissaolot annetusta ohjauksesta huolimatta
- toistuva ja vähäistä suurempi epäasiallinen käyttäytyminen muita työtovereita tai asiakkaita kohtaan
- tahalliset ja ei törkeät työturvallisuusrikkomukset
- vähäistä vakavimmat viranomaisrekistereiden epäasialliset käytöt
- työtehtävien hoitamatta jättäminen vaaditulla tasolla ohjauksesta ja huomautuksesta huolimatta

1.14 Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen (Poliisin hallinnosta annetun lain 15 i §) on tarkoitettu varoitusta ankarammaksi, mutta irtisanomista lievemmäksi sanktioksi. Seuraamus on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteissa, joissa varoitus olisi liian lievä seuraamus, mutta erottaminen kokonaan johtaisi poliisimiehen kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen.

Kurinpitorangaistus voidaan määrätä vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi. Palkanmaksu keskeytetään täksi ajaksi. Toimenpide tulee laittaa vireille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaislainen sai tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen. Virkamiehen virkasuhde ei katkea määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen tai virantoimituksesta pidättämisen johdosta.

Kun virkasuhde ei katkea on virkamiehen virkavelvollisuudet voimassa tänä aikana. Myös esim. sivutoimilupa on voimassa tänä aikana. Määräaikaista virantoimituksesta erottamista tai virantoimituksesta pidättämistä koskevaan päätökseen voidaan selvyiden vuoksi kirjata, että myönnetyn sivutoimiluvan ehdot säilyvät myös määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen tai virantoimituksesta pidättämisen aikana. Näissä tapauksissa työnantajan olisi tarkoituksenmukaista myös erikseen harkita sivutoimiluvan voimassaolon jatkumisen edellytykset. Mikäli sivutoimilupa perutaan viranomaisen aloitteesta, on virkamiehestä aina kuultava. Mikäli virkamiehellä ei ole sivutoimilupaa ja hänen olisi tarkoitus työskennellä virantoimituksen keskeytyksen aikana sivutoimisesti toisen työnantajan palveluksessa, tulee hänen tehdä sivutoimi-ilmoitus tai hakea sivutoimilupaa.

Poliisimiehen määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta tehdään merkintä nimikirjaan.

Esimerkkejä poliisimiehen määräaikaiseen virantoimituksesta erottamisen käyttöön:

- useampi rattijuopumus,
- huumausainerikkomus,
- toistuvasti päihtyneenä oleminen työajalla.

1.15 Virkasuhteen irtisanominen

Virkamiehen irtisanominen (Virkamieslain 25 ja 27 §) edellyttää aina virkamieslaissa säädettyjä perusteita, jotka johtuvat virkamiehestä itsestään ja ovat erityisen painavia tai ovat hallinnollisia, tuotannollisia tai taloudellisia.

Arvioitaessa virkamiehestä johtuvaa irtisanomisen perustetta, virkamiehelle aikaisemmin annettu varoitus, erityisesti samasta tai samantyyppisestä rikkomuksesta, voidaan ottaa huomioon arvioitaessa irtisanomiskynnyksen täyttymistä, mikäli varoitus ei ole ajan kulumisen vuoksi menettänyt merkitystään. Syyksi luetun rikoksen laatu ja vakavuus sekä virkamiehen virkatehtävät huomioon ottaen voi olla erityisen painava syy virkasuhteen irtisanomiseen, vaikka virkamiehellä olisi pitkä ja moitteeton virkaura.

Irtisanomispäätös on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut viranomaisen tietoon ja selvitys- ja kuulemismenettely on suoritettu asianmukaisesti loppuun. Asian selvittäminen tulee aloittaa kohtuullisen ajan kuluessa ja se on toimitettava viivytystä. Jos irtisanomisen perusteena on virkamiehen toistuva tai jatkuva toiminta, lasketaan kohtuullinen aika viimeisestä viranomaisen tietoon tulleesta tapahtumasta. Hallinnollisesta menettelystä johtuen kohtuullisena aikana voidaan pitää yleensä muutamaa viikkoa.¹⁶ Kohtuullinen aika tulee kuitenkin harkita aina tapauskohtaisesti. Tapauksessa KHO 2017:163 poliisimies irtisanottiin noin kuukauden kuluttua käräjäoikeuden tuomion antopäivästä. Irtisanomisen ja irtisanomisen perusteen välillä oli kuitenkin kulunut noin puolitoista vuotta. KHO katsoi irtisanomisen tapahtuneen kohtuullisessa ajassa siitä, kun irtisanomisen peruste oli tullut työnantajan tietoon.

Esimerkkejä virkasuhteen irtisanomiseen:

- syyllistyminen törkeään rikokseen vapaa-ajalla,
- virkatoiminnassa tapahtunut vähäistä suurempi ja siihen liittyvä tahallinen rikos, esim. kavallus tai muu taloudellinen väärinkäyttö, esim. pitkäaikainen asemaa hyväksi käyttäen tehty kavallus tai muu syyllistyminen vähäistä suurempaa moitittavuutta osoittavaan omaisuusrikokseen,
- johtotehtävissä olevan poliisimiehen syyllistyminen rattijuopumukseen
- konstaapelin syyllistyminen törkeään rattijuopumukseen
- vakava väkivaltarikos, tai syyllistyminen useasti vähäistä suurempaa moitittavuutta osoittavaan väkivaltarikokseen.

1.16 Virkasuhteen purkaminen

Virkasuhteen purkaminen (Virkamieslain 33 §) on poikkeuksellinen virkasuhteen päättämismuoto ja irtisanomista ankarampi toimenpide, ja siten sen perusteet ovat tiukemmat kuin irtisanomisen. Virkasuhde päättyy välittömästi. Purkua tulisi käyttää poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa virkasuhteen irtisanominen on liian lievä seuraamus. Virkasuhteen purkaminen on mahdollista vain henkilökohtaisilla perusteilla. Virkasuhteen purkaminen edellyttää virkamiehen käyttäytymiseltä tai laiminlyönniltä suurempaa moitittavuutta kuin irtisanominen. Virkasuhde voidaan heti purkaa, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan.

Jos virkasuhteen purkamista edellyttävä peruste on syntynyt, viranomaisen on toimittava viipymättä. Virkasuhde tulee pääsäännön mukaisesti purkaa

¹⁶ Käytännössä kohtuullinen aika tarkoittaa, että päätös irtisanomisesta on tehtävä viipymättä ja yleensä muutama viikon kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut viranomaisen tietoon. (Mäenpää Olli 2013, Hallinto-oikeus, 1. painos, Sanoma Pro Oy, Helsinki, s. 1246.)

kahden viikon kuluttua viranomaisen saatua tiedon perusteesta.¹⁷ Jos purkamista on lykätty asian esitutkinnan tai muun asian vaatiman selvityksen hankkimisen vuoksi, saadaan purkaminen toimittaa kahden viikon kuluessa siitä, kun esitutkinta lopetettiin tai selvitys on hankittu, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun aihe purkamiseen ilmaantui.

Lyhyestä päätöksentekoaajasta huolimatta asiaa on selvitettävä riittävästi.

Esimerkkejä virkasuhteen purkamiseen:

- Törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan
- Syyllistyminen törkeään rikokseen virantoimituksessa.

1.17 Raportointi Poliisihallitukseen

Virkamiesoikeudellisiin päätöksiin liittyvän ajantasaisen tilannetietoisuuden ylläpitämiseksi yksiköiden tulee informoida irtisanomis- ja purkamispäätöksistä viipymättä myös Poliisihallituksen laillisuusvalvontaa, jonka tehtäviin kuuluu Poliisihallituksen työjärjestyksen mukaisesti virkamiesoikeudellisen käytännön seuraaminen hallinnossa ja vuosittainen lopputuloksista raportointi sisäministeriölle.

1.18 Turvaamistoimet

Virantoimituksesta pidättäminen (Virkamieslain 40 §) on väliaikainen turvaamistoimenpide, jonka tarkoituksena on varmistaa viranomaistehtävien asianmukainen hoitaminen. Virantoimituksesta pidättämiseen ei tule ryhtyä sairausloman tai muu vastaavan poissaolon aikana, sillä turvaamistoimenpiteellä tavoiteltuja vaikutuksia ei saavuteta, mikäli virkamies poissaolossyystä ei ole tosiasiallisesti hoitamassa virkaansa.

Virantoimituksesta pidättäminen tulee kyseeseen esimerkiksi tilanteissa, joissa virkamies syyllistyy tai hänen perustellusti epäillään syyllistyneen tahalliseen rikokseen virkatehtävissään siten, että se vaikuttaa virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä.

Peruste virantoimituksesta pidättämiselle voi syntyä myös vapaa-ajalla, sillä luottamus poliisiin turvallisuuden ylläpitäjänä ei saa lähtökohtaisesti horjua vapaa-aikanakaan. Huomioitavaa on rikosepäilyn laatu ja vakavuus sekä sen aiheuttama luottamus ja uskottavuus poliisitehtävien tai virkatehtävien hoidon kannalta. Perusteet virantoimituksesta pidättämiselle eivät kaikissa tapauksissa ole yhtä merkittäviä ja niitä onkin tarkasteltava suhteessa virkamiehen asemaan ja tehtäviin. Turvaamistoimen käyttöä tulee arvioida tarkasti huomioiden myös syyttömyysolettama. Ennen turvaamistoimiin ryhtymistä tulisi myös harkita, onko muita riittäviä keinoja käytettävissä esim. henkilön siirtäminen toiseen tehtävään.

¹⁷ Päätös virkasuhteen purkamisesta on tehtävä melko nopeasti, sillä purkamisoikeus raukeaa yleensä kahden viikon kuluttua. Määräaika lasketaan siitä, kun viranomaisen sai tiedon purkamisen aiheesta, tai jos syy on jatkuva, siitä kun viranomaisen sai tiedon sen lakkaamisesta. Jos purkamista kohtaa pätevä este, viranomaisen voi purkaa virkasuhteen kahden viikon kuluessa esteen lakkaamisesta (VirkamiesL 34 §). (Mäenpää Olli, 2013, Hallinto-oikeus, 1. painos, Sanoma Pro Oy, Helsinki, s. 1248.)

Virantoimituksesta pidättämisestä tehdään merkintä nimikirjaan, ja päätöksen kirjaamisesta, perusteluista sekä valitusoikeudesta tulee ottaa huomioon, mitä tässä ohjeessa aiemmin on jo mainittu.

Perusteet virantoimituksesta pidättämiselle voidaan jakaa pakollisiin ja harkinnanvaraisiin. Virkamies on pakollisten edellytysten täytyessä aina pidätettävä virantoimituksesta. Harkinnanvaraisten edellytysten suhteen voidaan vielä erikseen harkita, onko toimenpiteelle tarvetta.

Harkinnanvarainen virantoimituksesta pidättäminen

Virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta esim. rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi.¹⁸ Virantoimituksesta pidättämisestä on syytä ilmoittaa tutkinnanjohtajalle, syyttäjälle tai tuomioistuimeen, koska virantoimituksesta pidättäminen on kiirehtimisperuste asian prosessioikeudelliselle käsittelylle.

Irtisanomistilanteessa virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta välittömästi irtisanomisen jälkeen, miten yleensä toimitaankin, jos irtisanomisen perusteena oleva teko tai laiminlyönti osoittaa virkamiehen siinä määrin soveltumattomaksi tehtävänsä, ettei virantoimitusta voida jatkaa tai jos virantoimituksen jatkuminen irtisanomisajan voi vaarantaa kansalaisen turvallisuuden.

Virantoimituksesta pidättämisen perusteita tulee seurata ja olosuhteiden muututtua tulee tarvittaessa tehdä asiassa uusi päätös. Virantoimituksesta pidättäminen saa jatkua vain niin kauan kuin se on tarpeen pidättämisperusteiden kannalta. Virantoimituksen pidättämisen jatkaminen tulee ottaa myös viipymättä ratkaistavaksi, kun virkamies sitä vaatii.

Valtion yleisen virka- ja työehtosopimuksen 53 §:n mukaan virkamieheltä pidätetään puolet palkkauksesta, jos virkamies on valtion virkamieslain 40 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla pidätetty virantoimituksesta rikossyytteen tai sen edellyttämien tutkimusten ajaksi. Jollei virkamiestä tuomita rangaistukseen siitä teosta, jonka johdosta hänet oli virantoimituksesta pidätetty, hänelle maksetaan lisäksi palkkauksesta pidätetty määrä.

Pakollinen virantoimituksesta pidättäminen

Jos virkamies on irtisanottu erityisen painavan syyn perusteella (VirkamiesL 25 §), hänet on pidätettävä virantoimituksesta irtisanomisajan päätyttyä, mikäli irtisanomista koskeva päätös ei ole saanut lainvoimaa irtisanomisajan kuluttua loppuun. Tästä on syytä tehdä erillinen päätös. Myös kuuleminen voi olla virkamiehen oikeusturvan kannalta aiheellista, vaikka sillä ei välttämättä ole merkitystä lopputuloksen kannalta.

Jos virkamies on pantu viralta tai jos virkasuhde on purettu, hänet on pidätettävä virasta, vaikka päätös ei ole saanut lainvoimaa (VirkamiesL 40.1 §).

¹⁸ Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös (Dnro OKV/1174/1/2013) koskien poliisilaitoksen menettelyä virantoimituksesta pidättämisestä koskevassa asiassa.

Valtion yleisen virka- ja työehtosopimuksen 53 §:n 1 momentin nojalla palkan maksu lakkaa kokonaan, kun henkilö on pidätetty virantoimituksesta virkamieslain 40 §:n 1 momentin nojalla.

Prosessikuvaus

1. Asian esille tulo/vireille tulo
2. Asian alustava selvittäminen ja arviointi virkamiesoikeudellisen prosessin tarpeesta
3. Virkamiehen kutsuminen
4. Virkamiehen kuuleminen
 - a. Luottamusmiehen kuuleminen, erityisesti kun on kyse irtisanomisesta tai purkamisesta
 - b. Mahdollisen irtisanomisen tai purkamisen ajankohta, jos irtisanominen tai purku suunnitteilla
5. Arviointi, päätös ja sen perusteleva
6. Päätöksen ja valitusosoituksen tiedoksianto
7. Päätöksen täytäntöönpano
8. Asiakirjojen arkistointi
9. Poliisihallituksen informointi irtisanomis- ja purkamispäätöksistä

Poliisiylijohtaja

Seppo Kolehmainen

Poliisijohtaja

Janne Paavola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 28.12.2018 klo 10:27. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimesta.

Liitteet

Kuulemiskutsupohja-malli
Kuulemismuistiopohja-malli
Päätösasiakirjapohja-malli

Jakelu

Poliisihallituksen yksiköt
Poliisihallituksen alaiset yksiköt

Tiedoksi

Sinetti-ohjekirjasto/Esikunta
Sisäministeriön poliisiosasto
Ahvenanmaan poliisiviranomainen