

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 1/2011
14.1.2011

Asia Varoituksen antamista koskeva oikaisuvaatimus

Muutoksenhakija

A

Virasto rajavartiosto

Päätös, johon on haettu oikaisua

Rajavartioston komentaja on 28.12.2009 päättänyt antaa vanhempi rajavartija A:lle kirjallisen varoituksen.

Varoituksen aiheena on ollut se, että A oli lokakuun 21. ja 22. päivän välisenä yönä aiheuttanut kotonaan päihtyneenä häiriötä siinä määrin, että hänen naapurinsa oli kutsunut poliisipartion paikalle kahdesti yön aikana. Poliisimiehet olivat ensimmäisen käyntinsä yhteydessä ottaneet A:n aseet poliisin haltuun. Toisen käynnin yhteydessä A:n oli otettu poliisilain nojalla kiinni tilanteen rauhoittamiseksi. Poliisilaitos oli 22.10.2009 peruuttanut A:n ampu-ma-aseluvan.

Päätöksen perustelujen mukaan A:n käyttäytyminen kyseisenä iltana ei ole ollut rajavartiomiehelle hyväksyttävää. A toimii rikostiedustelijana rajavartiolasemalla ja voimankäytön kouluttajana hallintoyksikössä. Nämä tehtävät ovat normaalia rajatarkastajan tehtävää vaativampia ja edellyttävät työtovereilta ja esimiehiltä sekä Rajavartiolaitoksen ulkopuolisilta tahoilta erityistä luottamusta. Esimies on kahdesti aikaisemmin, 19.6.2008 ja 18.9.2008, ottanut A:n kanssa puheeksi päihteiden väärinkäytön. Lisäksi tapahtumat 19.6.2009, oikeastaan 19.6.2008, ovat johtaneet muistutuksen antamiseen sotilaan sopimattomasta käytöksestä. A:n on aikaisemman käyttäytymisensä ja poliisin tekemän päätöksen vuoksi todettu menettäneen edellytykset toimia Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 §:n tarkoittamana rajavartiomiehenä. Edellä esitettyä kokonaisuutena arvioiden virkasuhteen purkaminen tai määrääkainen virantoimituksesta erottaminen olisi ratkaisuna kohtuuttoman ankara. Toisaalta tapahtumien johdosta pelkkä työnjohdollinen huomautus olisi riittämätön.

Oikaisuvaatimus

A on vaatinut Rajavartioston komentajan päätöksen kumoamista.

Valtion virkamieslaissa säädetty virkamiehen käyttäytymisvelvollisuus ulottuu vapaa-aikaan vain erityistä luottamusta tai arvostusta vaativien virkojen kohdalla. Valtion virkamieslain säännösten lähtökohtana on, että ne sääntelevät vain virkamiehen toimintaa virkasuhteessa. Virkasuhteen ulkopuolella tapahtunutta toimintaa ei siis tule ottaa huomioon päätettäessä valtion virkamieslain mukaisista seuraamuksista varsinkaan, kun virkatehtävien ulkopuolisesta toiminnasta ei ole aiheutunut suoranaista vahinkoa viranomaiselle. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa säädetty rajavartiomiehen käyttäytymisvelvollisuus puuttuu perustuslain turvaamaan yksityiselämän suojaan, minkä vuoksi sitä koskevaa säännöstä on sovellettava suppeasti. Lain esitöissä esitettyjen lausumien perusteella kyseisen erityissäännöksen keskeisenä lähtökohtana on, että sen mukaista moitittavaa käyttäytymistä yksityiselämässä on lähtökohtaisesti vain sellainen rajavartiomiehen toiminta, josta hänet tuomitaan tai ainakin voitaisiin tuomita rangaistukseen. Myös kyseistä säännöstä sovellettaessa on otettava huomioon rajavartiomiehen asema rajavartiolaitoksessa samaan tapaan kuin sovellettaessa valtion virkamieslain käyttäytymisvelvollisuutta koskevaa säännöstä. A ei ole toiminut rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain esitöissä tarkoitettuun asemassa rajavartiolaitoksessa. Rajavartiosto on tulkinnut A:n asemaa rajavartiolaitoksessa ja hänen tehtäviään vanhempana rajavartijana liian ankarasti siihen nähden, mitä sovellettavan säännöksen esitöissä on lausuttu.

A:ta ei ole edes epäilty mistään rikoksesta. Varoitukseen johtaneet tapahtumat ovat hänen kotonaan vapaa-ajalla. Tapahtumat eivät ole liittyneet virkatehtävien hoitamiseen. Tehdyt hallinnolliset toimenpiteet puuttuvat A:n yksityiselämään tavalla, jota ei voida pitää hyväksyttävänä.

Päätös varoituksen antamisesta on tehty hätiköiden ja ennen sen perusteena olleen päätöksen lainvoimaisuutta. Asian selvittely muissa viranomaisissa on vielä kesken. Hallinto-oikeus kumonnee poliisilaitoksen ampuma-aseiden hal-

lussapitolupien peruuttamisesta tekemän päätöksen, koska se on suurilta osin perustunut virheellisesti kirjattuun todistajanlausuntoon.

A on valittanut myös rajavartiolaitoksen päätöksestä siirtää hänet toisiin tehtäviin. Mikäli siirtopäätös kuitenkin jää muutoksenhaun jälkeenkin voimaan, on se riittävä seuraamus varoituksen perusteena olevista tapahtumista. Kyseisen päätöksen johdosta A:lle on aiheutunut ansionmenetystä ja ylimääräistä vaivaa. Useiden seuraamusta kasautumista näinkin vähäisen vapaa-ajalla ja yksityisasunnossa sattuneen tapahtuman perusteella on jo inhimillisistäkin syistä pidettävä kohtuuttomana.

Vastine ja selitykset

Rajavartiolaitoksen esikunta on vastineessaan todennut muun ohessa, että rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 20 §:n esitöiden (HE 6/2005 vp, s. 87) mukaan seuraamukset rajavartiomiehen sopimattomasta käyttäytymisestä määräytyvät valtion virkamieslain mukaisesti, ellei asiassa ole sovellettava sotilaskurinpitoa koskevia säännöksiä. Tämä osoittaa, ettei pykälän tarkoituksena ole kattaa ainoastaan sellaista rajavartiomiehen vapaa-ajalla tekemää tekoa, josta rajavartiomies voitaisiin tuomita rangaistukseen.

A on toiminut tapahtumahetkellä rikostiedustelijana rajavartioasemalla sekä voimankäytönkouluttajana ja ase- ja ampumakouluttajana hallintoyksikössä. Lisäksi A on kuulunut rajavartioston valmiusjoukkueeseen, joka koostuu erityistehtäviin, erityisesti voimankäytön ja taktiikan osalta, koulutetuista henkilöistä. Nämä tehtävät ovat tavanomaista rajatarkastajan tehtävää vaativampia ja edellyttävät työtovereilta ja esimiehiltä sekä Rajavartiolaitoksen ulkopuolisilta tahoilta erityistä luottamusta.

A:n kanssa on kahdesti aiemmin, 19.6.2008 ja 18.9.2008 otettu puheeksi päihteiden väärinkäyttö, ja hänelle on annettu sotilaskurinpitomenettelyssä muistutus 10.6.2008 sotilaan sopimattomasta käytöksestä. A on tällöin esiintynyt vapaa-aikanaan julkisella paikalla ilmeisen päihtyneenä ja aiheuttanut pahennusta, minkä vuoksi poliisi on ottanut hänet kiinni. A:n jo aiemmin sotilaskurinpitomenettelyssä saama muistutus huomioiden rajavartiosto on katsonut työnjohdollisen huomautuksen olevan riittämätön toimenpide A:n rajavartiomiehelle sopimattomasta käyttäytymisestä päihtyneenä ja häiriötä aiheuttaen 21. ja 22.10.2009 välisenä yönä.

Poliisilaitos on 22.10.2009 tekemällään päätöksellä peruuttanut A:n aseiden hallussapitoon oikeuttavan luvan ja ottanut aseet haltuun. Kouvolan hallinto-oikeus on 30.3.2010 antamallaan päätöksellä nro 10/0162/1 hylännyt A:n poliisilaitoksen päätöksestä tekemän valituksen.

A:n siirtoa toiseen tehtävään ei ole tehty rangaistustarkoituksessa, vaan se on ollut ainoa vaihtoehto hänen palveluksensa asianmukaiseksi järjestämiseksi sen jälkeen, kun A:n rajavartiomiehen määräys on hänen siviiliaseiden hallussapitolupansa peruuttamisen jälkeen katsottu välttämättömäksi peruuttaa ja hänen toimimisensa aikaisemmissa tehtävissä on näin käynyt mahdottomaksi. A:n siirrolla toisiin tehtäviin ei siten ole varsinaista yhteyttä hänen

saamaansa kirjalliseen varoitukseen, eikä sitä tule ottaa huomioon kirjallisen varoituksen oikeellisuutta ja perusteita arvioitaessa.

A:n asema ja tehtävät huomioon ottaen hänen käyttöksensä on ollut omiaan vaarantamaan luottamusta Rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Varoitusta voidaan pitää oikeasuhtaisena seurauksena A:n rajavartiomiehelle sopimattomasta käyttäytymisestä ottaen huomioon hänen sotilaskurinpitomenettelyssä vuonna 2008 saamansa muistutuksen. Muistutuskäytäntö on ollut seurausta A:n päihtyneenä aiheuttamasta häiriöstä, ja hänet on tuolloinkin otettu kiinni.

A on vastaselityksessään todennut, että hän on käytännössä toiminut koulutaja- ja asiantuntijatehtävissä, joihin ei liity voimakeinojen käyttöä tai muuta julkisen vallan käyttöä. Kaikki päätökset on ollut hyväksyttävä esimiehellä. A:n työtehtäviin ei ole tapahtuma-aikaan kuulunut sellaista mahdollisuutta voimakeinojen käyttöön, joka esimerkiksi vanhemman rajatarkastajan tehtävässä on tavanomaista. Varoituspäätöksessä ei ole otettu huomioon, että A ei ole toiminut tyypillisessä rajavartijan tehtävässä. Kuten Rajavartiolaitoksen esikunnan vastineessakin todetaan, rajavartiomiehelle sopimatonta käyttäytymistä vapaa-ajalla voisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan olla esimerkiksi toistuva juopottelu julkisella paikalla. A:n tapauksessa kyse ei ole ollut toistuvasta juopottelusta eikä juopottelusta julkisella paikalla.

A:han on kohdistettu varoituksen perusteena olevien tapahtumien vuoksi muitakin seuraamuksia. Vaikka näitä seuraamuksia ei olisikaan pantu toimeen rangaistustarkoituksessa, on niistä kuitenkin aiheutunut hänelle haittaa muun muassa ansiotason alentumisen ja lasten päivähoitopaikan vaihtumisen muodossa. Tapahtumien seurauksena käynnistynyt prosessi kokonaisuudessaan varoituksineen, rajavartiomiehen määräyksen peruuttamisineen ja palvelupaikan siirtopäätöksineen on ollut A:lle henkisesti raskas, mikä olisi tullut ottaa huomioon kirjallisen varoituksen antamista harkittaessa.

Varoituksen antamista koskevassa päätöksessä mainitut keskustelut esimiehen kanssa 19.6.2008 ja 18.9.2008 eivät liity mitenkään varoituksen perusteena olevaan menettelyyn. Ensin mainitussa keskustelussa on nimenomaisesti todettu, ettei kyse ole alkoholista tai sen väärinkäytöstä.

Virkamieslautakunnan ratkaisu ja perustelut

Perustelut

Sovellettavat säännökset

Valtion virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus.

Saman lain 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 20 §:n 1 momentin mukaan rajavartiomiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hän

menettele tavalla, joka on omiaan vaarantamaan luottamusta rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.

Saman pykälän 2 momentin mukaan rajavartiomiehen käyttäytymisen asianmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon hänen asemansa ja tehtävänsä rajavartiolaitoksessa.

Asiakirjoista ilmenevä selvitys

Oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen mukana A oli lokakuun 2009 21. ja 22. päivän välisenä yönä aiheuttanut kotonaan siinä määrin häiriötä, että hänen naapurinsa oli katsonut tarpeelliseksi kutsua poliisipartion paikalle kahdesti yön aikana. Poliisimiehet eivät ensimmäisen käynnin yhteydessä olleet tavanneet A:ta hänen kotoaan, mutta olivat saaneet häneen yhteyden puhelimitse. Poliisi oli ottanut käynnin yhteydessä A:n kotoa haltuunsa kolme haulikkoa ja yhden kiväärin. Toisella käynnillään poliisipartio oli ottanut A:n kiinni tilanteen rauhoittamiseksi kello 5.45 ja 16.00 väliseksi ajaksi. Kiinnioton yhteydessä suoritetun puhalluskokeen mukaan A:n veren alkoholipitoisuus oli 1,7 promillea.

Poliisi on 22.10.2009 tekemällään päätöksellä peruuttanut A:lle myönnetty aseiden hallussapitoluvat ja ottanut luvissa tarkoitetut aseet haltuunsa, koska A oli käyttäytymisellään osoittanut olevan sopimaton pitämään hallussaan ampuma-aseita ja koska hän ei ollut säilyttänyt aseitaan säädösten edellyttämällä tavalla. A on pitänyt toimenpidettä perusteettomana ja valittanut siitä hallinto-oikeuteen. Kuopion hallinto-oikeus on 30.3.2010 antamallaan päätöksellä hylännyt A:n valituksen.

Rajavartiolaitoksen esikunnan vastineen mukaan A:n tehtäviin vanhempana rajavartijana on kuulunut toimiminen vartioston rikostiedustelu- analyysi- ja tarkkailuryhmässä. Lisäksi hän on toiminut voimankäytönkouluttajana ja ase- ja ampumakouluttajana. Lisäksi A:n tehtäviin on kuulunut myös kenttätoiminta, jolloin hän kantanut virka-asetta ja muita voimankäyttövälineitä.

Poliisin ampuma-aseasiassa tekemän päätöksen jälkeen rajavartiolaitos on peruuttanut A:lle annetun määräyksen rajavartiomieheksi 13.11.2009 alkaen. A:lta on myös kielletty 7.12.2009 virka-aseiden hallussapito.

Johtopäätös

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain käyttäytymisvelvollisuutta koskevan säännöksen sanamuoto ei rajaa siinä tarkoitettua sopimattoman yksityiselämän käyttäytymisen alaa pelkästään rangaistaviin tekoihin. Säännöksen esitöissäkin rangaistavat teot on mainittu vain esimerkkinä säännöksessä tarkoitettua sopimattomasta käytöksestä yksityiselämässä. Joissain tapauksissa muukin kuin rangaistava teko tai laiminlyönti voi vaarantaa luottamusta rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon sillä tavoin, että työnantajan tulee voida siihen puuttua valtion virkamieslain nojalla. Käyttäytymisen sopimattomuutta on edellä mainitun säännöksen sanamuodon mukaan arvioitava siltä kannalta, onko se virkamiehen asema ja tehtävät huomioon ottaen omiaan vaarantamaan luottamusta rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Viran ulkopuolista käyttäytymistä

arvioitaessa on aihetta kiinnittää huomiota muun ohessa siihen, onko moitittavasta toiminnasta aiheutunut selvää haittaa tai ilmeistä vahinkoa viranomaiselle. Säännöksen tulkinnassa on luonnollisesti otettava huomioon, ettei virkamiehen oikeutta yksityiselämän suojaan rajoiteta liaksi.

A:ta ei ole tuomittu varoituksen perusteena olevasta käyttäytymisestään rangaistukseen. A:n epäasiallisella käyttäytymisen seurauksilla on kuitenkin ollut selviä haitallisia vaikutuksia hänen virkatehtäviensä hoitoon. Poliisilaitoksen peruutettua A:n aseiden hallussapitoluvat rajavartiosto on joutunut arvioimaan uudelleen A:n edellytyksiä toimia rajavartiomiehenä ja pitää hallussaan virka-asetta. Poliisin ampuma-aseiden hallussapitoon sopimattomaksi toteaman henkilön jatkaminen rajavartiomiehen tehtävässä olisi ollut omiaan heikentämään luottamusta Rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon, minkä vuoksi rajavartiolaitos on katsonut välttämättömäksi peruuttaa A:lle annetun määräyksen rajavartiomieheksi ja kieltää häneltä virka-aseiden hallussapidon. Rajavartiomiehen määräyksen peruuttamisen johdosta A on jouduttu siirtämään toisiin tehtäviin.

A:n varoituksen perusteena olevalla menettelyllä on edellä todetun perusteella ollut varoituksen antamisen kannalta riittävä yhteys hänen virkatehtäviinsä, joihin on sisältynyt muun muassa aseiden käsittelyä ja tarvittaessa myös kansalaisten oikeuksiin olennaisesti puuttuvien toimenpiteiden suorittamista julkista valtaa käyttäen. Varoituksen aiheena oleva A:n käyttäytyminen yksityiselämässä on ollut hänen asemassaan ja tehtävissään toimivalle rajavartiomiehelle sopimatonta. Varoitus ei ole tästä virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä suhteeton seuraamus ottaen huomioon kyseisen menettelyn seuraukset ja se, että työnantaja oli aiemminkin joutunut puuttumaan A:n häiriötä aiheuttavaan käytökseen päihtyneenä.

A:n vastaselityksessä mainituissa muissa seuraamuksissa ei ole ollut kyse virkamieheen kohdistettavasta moitteesta tai varoituksesta vastaisen varalle, eikä niillä tämän vuoksi ole merkitystä arvioitaessa edellytyksiä varoituksen antamiseen.

Päätös

Virkamieslautakunta hylkää oikaisuvaatimuksen.

Sovelletut lainkohdat

Valtion virkamieslaki 14 § 2 momentti ja 24 §
Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 20 § momentti

Muutoksenhaku

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Puheenjohtaja

Heikki Jukarainen

Esittelijä

Jussi-Pekka Lajunen

Virkamieslautakunnan päätös oli yksimielinen ja siihen osallistuivat puheenjohtaja Jukarainen, jäsenet Kulla, Paanetoja, Äijälä, Isomäki, A. Nieminen, M. Nieminen ja Keturi.