



**LAUREA**  
AMMATTIKORKEAKOULU  
*Yhdessä enemmän*

# Sivutoimet poliisihallinnossa

Saarikivi, Tero

2014 Hyvinkää



Laurea-ammattikorkeakoulu  
Hyvinkää

## Sivutoimet poliisihallinnossa

Tero Saarikivi  
Yrittäjyyden ja liiketoiminta-  
osaamisen koulutusohjelma (YAMK)  
Opinnäytetyö  
Syyskuu, 2014

Tero Saarikivi

### Sivutoimet poliisihallinnossa

Vuosi

2014

Sivumäärä

61

Sivutoimi on virka tai muu palkattu työ tai tehtävä, josta virkamies voi kieltäytyä, kuin myös ammatti, elinkeino tai liike. Valtion virkamieslaissa on säädelty virkamiesten oikeudesta harjoittaa sivutoimea. Poliiseja koskevat säännökset ovat vielä tiukemmat johtuen poliisimiesten oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka oikeuttavat heidät merkittävän julkisen vallan käyttämiseen niin virkatehtävissään kuin tietyissä tilanteissa jopa vapaa-ajallaankin poliisilain perusteella. Virkamiesten tulee olla kansalaisten näkökulmasta katsottuna puolueettomia ja luotettavia. Sivutoimen harjoittaminen ei saa vaikuttaa tähän mielikuvaan tai vaarantaa muulla tavoin virkatehtävien asianmukaista hoitamista.

Tämä tutkimus on oikeusdogmaattinen. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää sivutoimiasioihin liittyvä voimassa oleva lainsäädäntö ja sen perusteella pohtia, kuinka sivutoimiasioissa tulisi toimia käytännön tilanteissa. Tutkimuksen lopuksi annetaan vielä ehdotus siitä, millainen sivutoimiohjeistus tulisi laatia valtakunnallisesti poliisihallinnossa käytettäväksi.

Tutkimusaineistona on käytetty useita sivutoimiin eri tavoin liittyviä lakeja sekä niiden valmistelutöitä. Lisäksi tutkimuksessa esitellään korkeimman hallinto-oikeuden poliisimiesten sivutoimiin liittyviä ratkaisuja. Materiaalina on käytetty myös valtiovarainministeriön antamaa virkamiesten sivutoimiin liittyvää ohjeistusta sekä Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen tarkastuskertomusta poliisihallinnon henkilöiden sivutoimista.

Virkamiesten ja erityisesti poliisimiesten sivutoimet ovat monitahoinen aihe. Siihen liittyvät osaltaan yksilön perusoikeudet toimeentulon hankintaan sekä yksityiselämän suojaan. Toisella puolella vaakakupissa on vaatimus hyvän hallinnon toteuttamisesta eli viranomaisten toiminnan asianmukaisuudesta ja laillisuudesta. Sivutoimi ei saa tehdä virkamiehestä esteellistä tai muuten vaarantaa virkatehtävien asianmukaista hoitamista. Toisaalta mahdollisuuksia sivutoimien harjoittamiseen ei saisi kohtuuttomasti rajoittaa. Sivutoimien sallittavuuden arviointi on tästä syystä haastavaa. Loppujen lopuksi tärkeintä kuitenkin on henkilöiden kohtelun tasapuolisuus ja tehtyjen päätösten yhdenvertaisuus.

Asiasanat: hyvä hallinto, perusoikeudet, poliisi, sivutoimet

Tero Saarikivi

### Secondary Jobs at Police Administration

Year	2014	Pages	61
------	------	-------	----

A secondary job is an office or a paid job or task from which the public servant can decline as also as an occupation, trade or business. Public servants' right to practice a secondary job has been regulated in the Public Servants Act. The rules are stricter for policemen due to the rights and duties which police officers have and which they may perform also during their leisure time. The rules are based on the Police Act. State officials have to be independent and reliable from a citizen's point of view. Practicing a secondary job cannot affect this image or endanger in any other way the appropriate managing of official duties.

This is a legal study. The objective of this thesis is to look into the regulation that is involved and related to the secondary jobs and to reflect on what the right way is to handle secondary jobs in practical situations. At the end of the thesis there is also a proposal about what kind of instructions relating to secondary jobs should be given for nationwide use in the police administration.

Various acts and associated preliminary works linked to the secondary jobs have been used as research data. Also judgments of the Supreme Administrative Court connected to the secondary jobs of policemen are presented in this thesis. Additionally the Ministry of Finance's guidelines about secondary jobs and the audit report of the National Police Board's internal control have been used as research material.

The secondary jobs of public servants and especially policemen are a complex matter. It is linked partly to civil rights to earn income and the right to have a protected private life. On the other hand there is the demand for good administration meaning the requirement and legality of public servants' actions. A secondary job shall not cause incompetence due to the likelihood of bias or otherwise compromise appropriate actions of public servants. At the same time the opportunities to have a secondary job should not be excessively restricted. Therefore the evaluation of secondary jobs' permissibility is difficult. At the end of the day the most important thing is the fair and equal treatment of every single person.

Keywords: Good Administration, Civil Rights, Police, Secondary Jobs

## Laki- ja lyhenneluettelo

AVI	Aluehallintovirasto Asetus poliisin hallinnosta (158/1996)
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
Haltik	Hallinnon tietotekniikkakeskus
HAO	Hallinto-oikeus
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys Hallintolaki (434/2003) Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
Julkisuuslaki	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) Laki järjestyksenvalvojista (533/1999) Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KK	Kirjallinen kysymys
KRP	Keskusrikospoliisi Kuntalaki (365/1995) Käräjäoikeuslaki (581/1993)
Viranhaltijalaki	Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002) Nimikirja-asetus (1322/1989) Nimikirjalaki (1010/1989) Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
Polamk	Poliisiammattikorkeakoulu
PolHL, Poliisin hallintolaki	Laki poliisin hallinnosta (110/1992) Poliisilaki (493/1995) Poliisilaki (872/2011)
Perustuslaki	Suomen perustuslaki (731/1999)
PolVA	Valtioneuvoston asetus poliisista (1080/2013)
PORA	Poliisin rakenneuudistus
Rajavartiolaitoksen hallintolaki	Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005)
RAY	Raha-automaattiyhdistys Rikoslaki (39/1889)
Supo	Suojelupoliisi

T

Taltio

Työaikalaki (605/1996)

Valtion virkamiesasetus (971/1994)

VirkamL, virkamieslaki

Valtion virkamieslaki (750/1994)

vp

Valtiopäivät

YAMK

Ylempi ammattikorkeakoulu

## Sisällys

1	Johdanto .....	9
1.1	Tutkimusaihe, -menetelmät ja tavoitteet .....	9
1.2	Opinnäytetyön rakenne .....	12
1.3	Poliisihallinnon esittely .....	13
2	Perustietoa valtionhallinnosta, virkamiehistä sekä poliisista .....	15
2.1	Valtion hallinto .....	15
2.2	Viranomainen, virasto ja laitos .....	17
2.3	Viranomaisen tehtävät, toimivalta ja velvollisuudet .....	17
2.4	Julkisen vallan käyttäminen.....	18
2.5	Virka ja virkamies .....	18
2.6	Hyvä hallinto .....	19
2.7	Poliisimiehen tehtävät ja velvollisuudet .....	21
3	Sivutoimi lakien, määräysten ja ohjeiden näkökulmasta .....	23
3.1	Oikeus työntekoon .....	23
3.2	Virkamiehen sivutoimen määrittely.....	24
3.3	Poliisimpiesten sivutoimet .....	25
3.4	Sivutoimia koskeva ohjeistus.....	28
3.5	Oikeuskäytäntöjä poliisien sivutoimiin liittyen .....	30
3.5.1	Toimitusjohtaja.....	30
3.5.2	Kuljettaja.....	31
3.5.3	Vakuutusedustaja .....	32
3.5.4	Järjestyksenvalvoja.....	32
3.5.5	Matkustaja-aluksen turvamies .....	32
3.5.6	Ravintolavahtimestari .....	33
3.6	Rajavartiomiesten sivutoimet.....	33
4	Sivutoimilupa ja -ilmoitus .....	34
4.1	Lupa- ja ilmoitusmenettely .....	35
4.2	Luvaton sivutoimi .....	36
4.3	Poliisien sivutoimet .....	38
5	Oma pohdinta sivutoimista sekä suositukset .....	40
5.1	Perusoikeus toimeentulon hankintaan.....	40
5.2	Lain tulkitseminen suppeasti tai laajasti .....	42
5.3	Viranomaiselle ilmoitettavat tiedot sivutoimista.....	46
5.4	Kunnan luottamustoimet.....	46
5.5	Yhdistymisvapaus.....	47
5.6	Sivutoimien rajoittaminen virkavapauden aikana .....	48
5.7	Sivutöiden rasittavuus.....	48

5.8	Tarve lain muuttamiseksi .....	49
5.9	Sivutoimiasioiden hoitaminen käytännössä .....	50
5.10	Poliisihallinnon ohje .....	52
6	Yhteenveto .....	53
	Lähteet .....	56
	Kuvat.. .....	59



## 1 Johdanto

Mikä on ensimmäinen asia, joka tulee mieleen sanasta poliisi? Vastauksia on varmasti monia, ja jokaisen henkilökohtainen historia poliisin kanssa vaikuttaa taatusti asiaan, mutta mahdollisesti useilla kysymyksen kuulleilla mieleen tulee kuva sinipukuisesta henkilöstä, joka on valmis auttamaan ja puolustamaan hädässä olevia henkilöitä. Adjektiiveina esiin nousevat todennäköisesti luotettavuus ja puolueettomuus. Sellaisia perusarvoja odotamme yleensä poliisimiehiltä.

Poliisilain (872/2011) 12 §:n mukaan poliisimiehiä ovat virkamiehet, jotka ovat valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetty kuuluvaksi päällystöön, alipäällystöön sekä miehistöön. Valtioneuvoston asetus poliisista (1080/2013) määrittelee 1 §:ssä tarkemmin poliisimpiesten virkanimikkeet ja niiden sijoittumisen edellä mainitun jaottelun mukaisesti. Kyseisiin virkoihin nimitetyt henkilöt ovat poliisimiehiä. Henkilöitä kutsutaan poliisimieheksi heidän sukupuolestaan riippumatta.

On muistettava, että poliiseja on monia erilaisia ja poliisimiehet ovat vain ihmisiä. Jokaisella on oma elämäntilanteensa ja ajatusmaailmansa. Toisille riittää pelkkien virkatehtävien hoitaminen, mutta toiset haluavat tehdä poliisityön rinnalla vapaa-ajallaan myös muita töitä. Motivaationa tähän voi olla kiinnostus muita tehtäviä kohtaan tai sitten syynä voivat olla esimerkiksi puhtaasti taloudelliset tekijät. Poliiseja koskevat pääosin samat määräykset ja säännöt kuin muitakin ihmisiä. Heillä on myös samat perusoikeudet kuin muillakin. Silti poliisimpiesten virka-ajan ulkopuolista elämää säädellään melko tarkasti. Poliisimies ei voi vapaa-ajallaan tehdä täysin mitä tahtoo. Itse asiassa poliisimiehillä on paljon sellaisia rajoituksia, joita tavallinen kansalainen ei välttämättä tule koskaan ajatelleeksi. Tämä opinnäytetyö käsittelee yhtä osa-aluetta, jossa poliisimiehen perusoikeuksia vapaa-ajalla tapahtuvaa toimintaa kohtaan on rajattu paljon tarkemmin kuin muilla henkilöillä ja virkamiehillä. Opinnäytetyön keskeisenä teemana on poliisimpiesten perusoikeuksien toteutumisen sekä poliisin yleisen luotettavuuden ja puolueettomuuden säilyttämisen välinen osittainen vastakkainasettelu.

### 1.1 Tutkimusaihe, -menetelmät ja tavoitteet

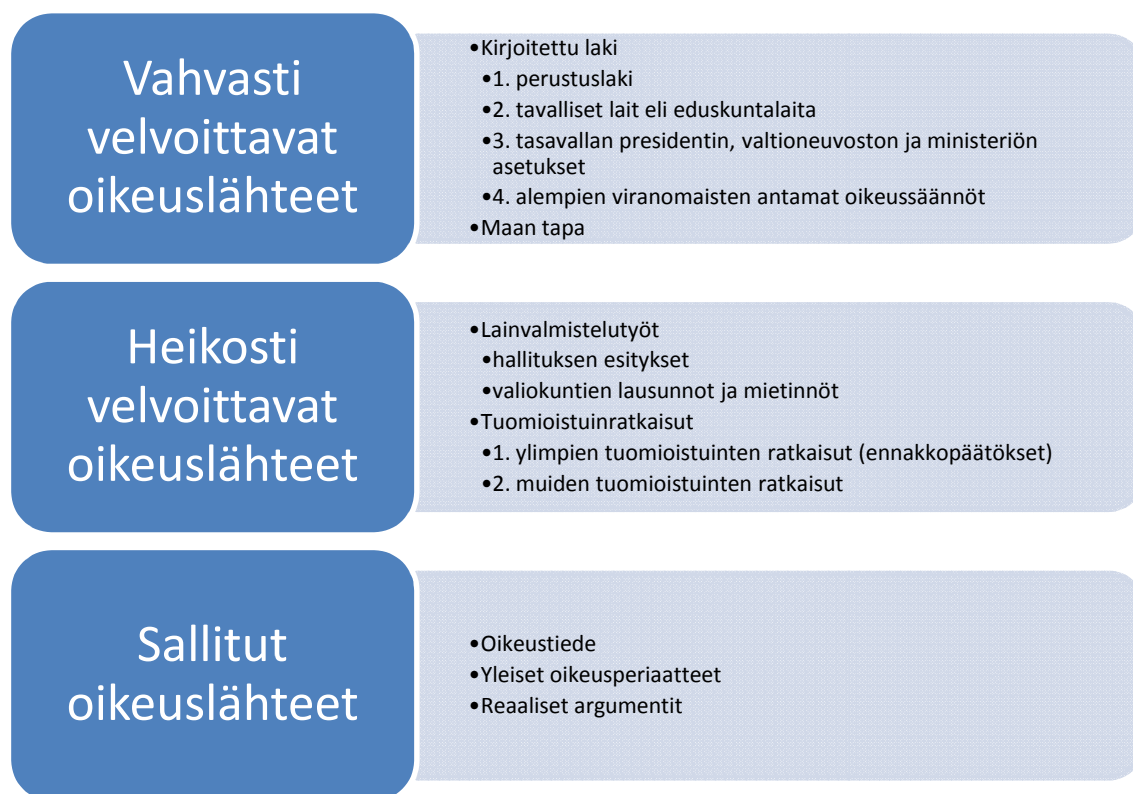
Opiskelen ylemmässä ammattikorkeakoulussa (YAMK) yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelmassa, jossa suuntautumisvaihtoehtoni on uudistuva julkisen sektorin oikeudellinen sääntely. Tästä syystä halusin tehdä opinnäytetyöni aiheesta, jossa pääsen pureutumaan syvällisemmin johonkin oikeudelliseen näkökulmaan julkisessa hallinnossa. Toiveenani oli myös päästä tekemään työtä, joka oikeasti vaikuttaa käytännön työelämään eikä ole ainoastaan jokin päästä keksitty fiktiivinen skenaario.

Oikeusnormit ja niillä toteutettava yhteiskunnallinen sääntely ovat olennainen osa oikeustieteellistä tutkimusta. Useat kyseisen aihepiirin tutkimuksista perustuvat oikeusdogmatiikkaan eli lainoppiin, jonka pohjana ovat voimassa olevat oikeuslähteet. Pyrkimyksenä on selvittää oikeusongelmaan liittyvä voimassa oleva oikeussisältö. Tutkimuksella pyritään saamaan vastaus siihen, kuinka voimassa olevan oikeuden mukaan pitäisi toimia oikeissa käytännön tilanteissa. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 17-21.)

Oikeudelliset ratkaisut perustuvat oikeuslähteisiin. Lainsäädäntö ei määrittele oikeuslähteitä, vaan ne ovat muotoutuneet oikeustieteessä, oikeuskäytännössä ja muussa käytännön ratkaisutoiminnassa vähitellen. Suomessa kansalliset oikeuslähteet muodostuvat kolmesta ryhmästä: vahvasti velvoittavat, heikosti velvoittavat sekä sallitut oikeuslähteet. Jako perustuu seuraamuksiin, joita virkamiehelle tai tuomarille voi aiheutua, jos hän ei ota ratkaisua tehdessään huomioon kyseisiä oikeuslähteitä. Keskeisin oikeuslähde on vahvasti velvoittava kirjoitettu laki. Vahvasti velvoittavana lakien soveltaminen on lainvalvontaviranomaisten virkavelvollisuus ja niiden sivuuttamista pidetään virkavirheenä. Lainsäädännön hierarkian ylimpänä on Suomen perustuslaki (731/1999, myöhemmin perustuslaki), jota seuraavat tavalliset lait eli eduskuntalait, tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön asetukset sekä alempien viranomaisten antamat oikeussäännöt. Tilanteissa, joissa ei ole kirjoitettua lakia, voidaan vahvasti velvoittavana lähteenä käyttää maan tapaa, kunhan se ei ole kohtuuton. Maan tapaa viittaa vakiintuneisiin käytäntöihin esimerkiksi kaupankäynnin yhteydessä. Maan tapaa käytetään harvoin oikeuslähteenä johtuen kattavasta lakiin perustuvasta sääntelystä. (Nykänen 2013, 66-68.; Oikeuslähteet 2013.)

Seuraavan hierarkiatason eli heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainvalmistelutyöt ja tuomioistuinratkaisut. Lainvalmistelutyöt antavat viitteitä lainsäätäjän tarkoituksesta, minkä vuoksi niitä käytetään lainsäädännön tulkintaan. Varsinkin uutta lainsäädäntöä tulkittaessa lainvalmisteluaineistoa käytetään tulkintatilanteissa, kun ongelmiin ei ole vielä muodostunut oikeuskäytäntöä. Merkittävimpiä lainvalmistelutöitä ovat eduskunnalle annetut hallituksen esitykset sekä eduskunnan valiokuntien mietinnöt. Tuomioistuinratkaisuista tärkeimpiä ovat ennakkopäätöksiä pidettävät ylimpien tuomioistuinten eli korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut. Ennakkopäätöksillä ei ole oikeudellisesti sitovaa asemaa, mutta käytännössä niillä on varsin suuri merkitys. Myös muiden tuomioistuinten ratkaisuja voidaan käyttää oikeuslähteinä, varsinkin jos ratkaisu on jäänyt lopulliseksi. Lisäksi esimerkiksi oikeusasiamiehen antamilla ratkaisuilla voi olla tosiasiallista merkitystä hallinto-oikeuteen liittyvissä asioissa. Viimeisenä ryhmänä ovat vielä sallitut oikeuslähteet, joita ovat oikeustiede, yleiset oikeusperiaatteet ja reaaliset argumentit. Sallitut lähteet antavat tukea ja vahvistavat ratkaisujen perusteluita, mutta ne eivät ole velvoittavia ja ovat siitä syystä heikommassa asemassa muihin oikeuslähteisiin nähden. Sallittuja oikeuslähteitä käytetään

lähinnä silloin, kun lain esityöt tai oikeuskäytäntö eivät anna vastauksia lainsäädännön auk-  
koihin tai tulkinnanvaraisuuksiin. (Nykänen 2013, 67-72.; Oikeuslähteet 2013.)



Kuva 1: Oikeuslähteet (Nykänen 2013, 66-72; Oikeuslähteet 2013)

Tämän tutkimuksen aiheena ovat sivutoimet poliisihallinnossa. Kyseinen aihepiiri on erittäin ajankohtainen poliisihallinnossa. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa sivutoimiin liittyvää lainsäädäntöä sekä muita aiheeseen kytkeytyviä ohjeita ja määräyksiä. Itse lakiteksten lisäksi pyritään selvittämään kyseisten sääntelyjen taustat ja syyt kyseisten säädösten antamiseen. Poliisien sivutoimista on olemassa myös oikeuskäytänteitä, joten opinnäytetyössä esitellään poliisien sivutoimiin liittyviä olennaisimpia oikeustapauksia. Tutkimuksessa käydään muun ohella vielä läpi käytännössä poliisitoimessa myönnettyjä ja kiellettyjä sivutoimia.

Kaiken yllä mainitun pohjalta tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mitä asioita tulee ottaa huomioon poliisien sivutoimien hyväksyttävyyttä arvioitaessa, kuinka sääntöjä ja määräyksiä tulisi tulkita ja millainen ohjeistus poliisihallintoon tulisi laatia, jotta toisaalta noudatetaan lakitekstiä ja toimitaan lain hengen mukaisesti, mutta toisaalta samalla taataan jokaiselle henkilölle hänen perusoikeuksiensa mukainen tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu. Tämän opinnäytetyön pohjalta on tarkoitus laatia Poliisihallituksessa myöhemmin tämän vuoden aikana jokaista Suomen poliisihallinnossa työskentelevää henkilöä koskettava ohje, joka määrittelee puitteet hyväksyttyjen ja kiellettyjen sivutoimien välille. Ohjeistuksessa esitellään myös sivutoimiin liittyvät käytännön toimenpiteet ja hallintoprosessit. Tämä opinnäytetyö ei sisällä

lopullista Poliisihallituksen ohjetta, mutta se pitää sisällään sen perustan, jonka pohjalta ohje tullaan laatimaan. Ohje tehdään Poliisihallituksen resurssiyksikössä, minkä jälkeen se käy läpi laajat kommenttikierrokset ja käsittelyt eri foorumeissa ennen kuin se voidaan lopullisesti vahvistaa ja julkaista.

## 1.2 Opinnäytetyön rakenne

Tämä opinnäytetyö koostuu kuudesta luvusta. Tämä ensimmäinen luku johdattelee aiheeseen ja taustoittaa hieman perusteita, miksi kyseinen aihe on valittu. Johdannossa käsitellään myös työn rajaus sekä tavoite eli mitä työllä on tarkoitus saavuttaa. Ensimmäisessä luvussa esitellään myös poliisihallinto lyhyesti.

Koska tätä opinnäytetyötä todennäköisesti lukee erilaisia taustoja omaavia ihmisiä, toisessa luvussa selitän hieman valtiolla työskentelevien virkasuhteeseen liittyviä peruskäsitteitä. Ainakin yksityisellä sektorilla työskenteleville nämä virkasuhteen perusteet sekä virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet saattavat olla hieman epäselviä. Toisessa luvussa avataan myös enemmän yksittäisen poliisimiehen oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka ulottuvat osittain myös poliisimiehen vapaa-ajalle.

Kolmannessa luvussa päästään kiinni itse asiaan. Aluksi määritellään sivutoimi niin tavallisen virkamiehen kuin poliisimiehen kannalta. Luvussa kerrotaan laissa olevat säädökset sekä syvennyttään hieman tarkemmin lain esitöiden sisältöön. Kolmannessa luvussa käsitellään myös valtiovarainministeriön kaikkia valtion virkamiehiä koskevaa sivutoimiohjeistusta sekä esitellään aihepiiriin liittyvää oikeuskäytäntöä. Lopuksi tutustutaan vielä hieman rajavartiomiesten sivutoimisäännöksiin, jotka omalta osaltaan liittyvät myös poliisin vastaaviin lakipykäliin.

Neljännessä luvussa jatketaan vielä sivutoimien parissa, mutta luvun näkökulma on hieman käytännönläheisempi. Luvussa kuvaillaan sivutoimilupiin ja -ilmoituksiin liittyviä menettelytapoja sekä luvattomien sivutoimien mahdollisia seurauksia. Neljännestä luvusta löytyy myös tarkempaa tietoa poliisihallinnossa myönnettyistä sivutoimiluvista sekä kerrotaan poliisiylijohdajan julkisista mielteistä sivutoimiasioihin liittyen.

Viides luku on varattu sivutoimiasioiden pohdintaa varten. Yritän luvussa kertoa mielteitani sivutoimiasioista sekä avata näkemyksiäni, joita minulle on muodostunut asiasta siihen tutustuessani. Pyrin tarjoamaan myös mahdollisia vaihtoehtoja tulevaisuuden varalle eli käytännön työhön, kun varsinaista sivutoimiohjetta aletaan Poliisihallituksessa laatia.

Kuudennessa ja viimeisessä luvussa esitän yhteenvedon asioista ja kokoon yhteen tärkeimmät asiat ja pohdinnat sivutoimista. Tämän opinnäytetyön luettuaan lukijalla tulisi olla hyvä käsi-

tys virkamiesten ja erityisesti poliisimiesten sivutoimiin liittyvästä oikeudellisesta sääntelystä, syistä sääntelyn takana sekä ymmärrys niistä kaikista vaikutuksista, joita säännöksistä aiheutuu niin tavallisen poliisimiehen kuin myös hallinnon näkökulmasta.

### 1.3 Poliisihallinnon esittely

Poliisitoimi kuuluu sisäministeriön alaisuuteen. Muita sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvia toimialoja ovat rajaturvallisuus ja meripelastustoimi, hätäkeskustoiminta, pelastustoimi, siviilikriisihallinnan kotimaan valmiudet (kriisinhallintakeskus CMC Finland), maahanmuutto ja turvapaikkahakijoiden vastaanotto sekä hallinnon tietotekniikkakeskus Haltik. (Sisäministeriön toimiala 2014.) Henkilöstömäärä sisäministeriön hallinnonalalla oli vuonna 2013 yhteensä 15 108 henkilöä, joista poliisitoimessa työskenteli noin 69 % (Henkilöstömme 2014).

Poliisitoimintaa ohjaa valtioneuvosto hallitusohjelmaan kirjattavien tavoitteiden sekä valtioneuvoston hyväksymien periaatepäätösten pohjalta. Poliisilla on kaksipuolainen organisaatio. Poliisin toimialan ohjaus ja valvonta kuuluvat sisäministeriön vastuualueelle. Operatiivisen poliisitoiminnan johtaminen ja ohjaaminen kuuluvat puolestaan sisäministeriön alaiselle Poliisihallitukselle. Poliisihallituksen suorassa alaisuudessa toimivat 11 paikallista poliisilaitosta sekä poliisin kolme valtakunnallista yksikköä eli Keskusrikospoliisi (KRP), Suojelupoliisi (Supo) ja Poliisiammattikorkeakoulu (Polamk). Paikallispoliisissa hoidetaan poliisin varsinaiset ydin-toiminnot eli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito, rikosten ennalta ehkäisy, liikenneturvallisuuden edistäminen sekä poliisin lupapalvelut. Keskusrikospoliisin erikoisalaa on järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden torjunta. Suojelupoliisi puolestaan torjuu valtion sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen vaaraa aiheuttavia hankkeita ja rikoksia. Poliisiammattikorkeakoulun tehtävänä on poliisikoulutuksen järjestäminen sekä poliisialan tutkimus- ja kehittämistoiminta. (Organisaatio 2014.)

Poliisin hallintoa on uudistettu voimakkaasti viimeisten vuosien aikana. Poliisin rakenneuudistukset (myöhemmin PORA) ovat vähentäneet poliisilaitosten määrän 90:stä 24:n kautta yhteentoista ja luoneet poliisitoimintaa ohjaavan ja valvovan Poliisihallituksen. Viimeisimmän eli vuoden 2014 alussa tapahtuneen PORA III:n myötä tehtäviä on entisestään keskitetty ja hallintoa pyritty keventämään. Liikkuvan poliisin tehtävät on samalla siirretty paikallispoliisien hoidettavaksi. Uudistuksella ei ole ollut kuitenkaan tarkoitusta muuttaa poliisin operatiivista toimintaa tai vähentää kentällä toimien poliisien määrää. (Poliisin hallintorakenneuudistus PORA III 2014.)



Kuva 2: Poliisin organisaatiokaavio (Organisaatio 2014; Poliisilaitosalueet ja toimipisteet 1.1.2014 lukien)

Poliisin tehtäviin kuuluu oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamista, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä rikosten ennalta estämistä, selvittämistä ja syyteharkintaan saattamista. Poliisi pyrkii torjumaan jo ennakolta mahdollisia oikeudenloukkaamisia ja häiriötilanteita. Jos häiriö on jo syntynyt, tällöin poliisi pyrkii poistamaan häiriötekijän sekä selvittämään mahdollisesti tapahtuneet oikeudenloukkaukset. Poliisi on muiden yhteistyötoimien mukana tekemässä turvallisuussuunnitelmia, joiden tavoitteena on ihmisten arkiturvallisuuden parantaminen, rikosten ja häiriöiden vähentäminen ja ennaltaehkäisy sekä paikkakunnan viihtyisyyden lisääminen. Lupahallinnossa poliisin myöntämien lupien määrä on vuodessa noin 900 000 lupaa, jotka koostuvat pääosin passeista, ajokorteista, aseluvista sekä henkilökorteista. Poliisin organisaatio on tulosohjattu, joten tulossuunnitelmassa vahvistetaan kunkin vuoden tavoitteet ja painopistealueet. (Poliisin tehtävät 2014.)

Poliisin toiminnan on oltava asiallista ja puolueetonta sekä tapahduttava sovinnollisuutta edistäen. Poliisin toimenpiteet pitää suhteuttaa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin eivätkä poliisin toimet saa aiheuttaa enempää ylimääräistä vahinkoa tai haittaa, kuin mikä on välttämätöntä tehtävän suorittamisen kannalta. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta tulee ylläpitää ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin eikä kenkään oikeuksiin saa puuttua enempää, kuin mikä on tarpeellista, jotta tehtävä saadaan hoidettua. Poliisi ei valvo lakia mekaanisesti, vaan se toiminnallaan turvaa yhteiseloja ja yksilöiden oikeuksien kunnioittamista. (Toiminnan yleiset periaatteet 2014.)

Poliisin arvot on vahvistettu vuonna 2008. Ne ovat oikeudenmukaisuus, ammattitaito, palveluperiaate ja henkilöstön hyvinvointi. (Poliisin arvot 2014.) Lisäksi jokainen perustutkinnon suorittanut poliisivirassa toimiva poliisimies antaa poliisin eettisen valan, jossa muun muassa todetaan: "Lupaen parhaan kykyni ja taitoni mukaan käyttäytyä aina ja kaikissa tilanteissa poliisin arvolle sopivalla tavalla... Käytän poliisin valtuuksiani lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla... Tällä tavalla tahdon poliisina palvella." (Poliisin eettinen vala 2014.)

Poliisihallituksen tulostavoiteasiakirjan (Tulostavoiteasiakirja 2014) mukaan poliisin pitkän ajan strategisina linjauksina ovat seuraavat asiat:

- Poliisin hallintorakenneuudistuksen linjauksien toteuttaminen ja poliisitoiminnan kokonaisvaltaisen kehittämisen jatkaminen
- Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden pitäminen hyvänä
- Erityisesti haavoittuviin ryhmiin kohdistuvan väkivallan torjuminen
- EU:n sisäisen turvallisuuden strategian kiinteämpi kytkeminen kansalliseen sisäisen turvallisuuden suunnitteluun ja tavoitteisiin
- Poliisin lupahallinnon kehittäminen sähköisiä asiakaspalveluja lisäämällä
- Järjestäytyneen rikollisuuden, rajat ylittävän ammattimaisen rikollisuuden sekä terrorismin tehokas torjuminen
- Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen

Vuoden 2012 aikana poliisilla oli yhteensä hieman alle miljoona poliisitehtävää. Suurimmat tehtävämäärät liittyivät yksilön suojaan kohdistuviin tehtäviin sekä liikenneonnettomuudesta tai liikenteestä aiheutuviin tehtäviin. A-kiireellisyysluokan tehtävissä poliisi oli tapahtumapaikalla keskimäärin 9,2 minuutissa, jos hätäkeskustoiminnassa tehtävän käsittelyyn kuluu aikaa ei ole huomioitu. Vuonna 2012 poliisin tietoon tuli yhteensä 951 000 rikosta. Rikosten selvitysprosentti vuonna 2012 oli 78,4 %. Poliisissa oli vuonna 2012 henkilöstöä 10 500 henkilötyövuotta, joista 7 500 oli poliisimiehiä. (Vuosikertomus 2012, 7-18.)

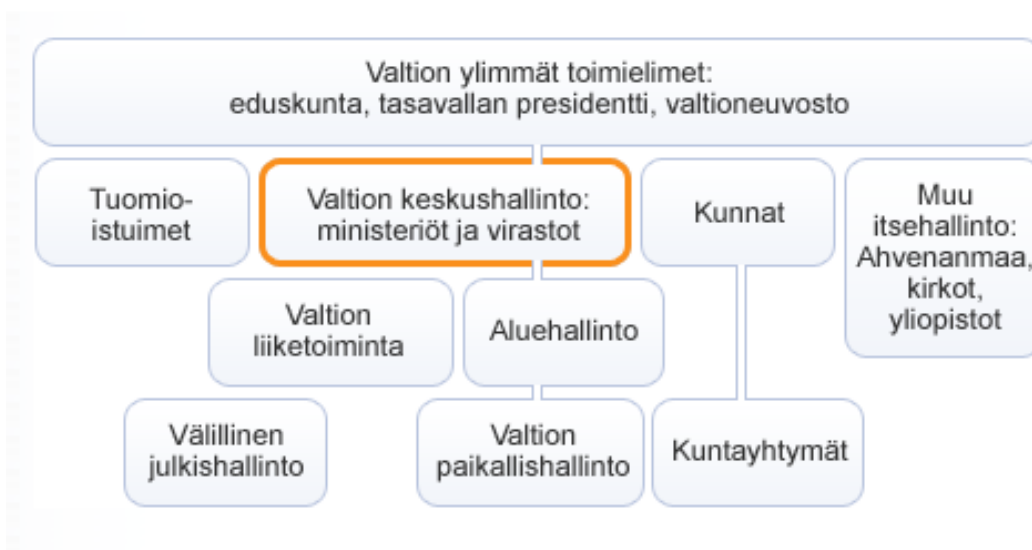
## 2 Perustietoa valtionhallinnosta, virkamiehistä sekä poliisista

Tähän lukuun on kerätty perustietoa valtion hallinnosta ja virkasuhteista. Tämän luvun tarkoituksena on avata käsitteitä ja termejä niille lukijoille, jotka eivät tunne hyvin valtionhallintoa tai virkamiehen virkaan kuuluvia erikoisuuksia. Luvussa kerrotaan myös poliisimiehille kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista.

### 2.1 Valtion hallinto

Suomen tasavalta, jossa kansalla on valta, pohjautuu perustuslakiin. Eduskunnassa työskentelevät kansanedustajat, jotka kansalaiset ovat äänestäneet keskuudestaan. Ylin toimeenpano-

valta on hallituksella, jota lainsäädäntövaltaa käyttävä eduskunta ohjaa. Valtiovallasta ja muusta hallinnosta riippumattoman oikeuslaitoksen tehtävänä on turvata kansalaisten tasavertainen kohtelu. Suomen hallintorakenteen muodostavat valtion ylimmät toimeilimet (eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto), riippumattomat tuomioistuimet sekä valtiohallinto ja muu julkinen hallinto (kunnallishallinto, kirkollishallinto sekä välillinen julkinen hallinto kuten Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki ja yliopistot). (Valtion hallintojärjestelmä 2014.)



Kuva 3: Julkishallinnon kaavio (Valtion hallintojärjestelmä 2014)

Valtionhallinto jakaantuu neljään organisatoriseen tasoon. Ylimpänä on tasavallan presidentin ja valtioneuvoston muodostama hallitustaso, joka käyttää hallitusvaltaa. Tasavallan presidentti hoitaa hallintotehtävistä ulkoasiainhallintoa sekä käyttää valtion ylimpiä virkoja koskevaa nimitysvaltaa. Valtioneuvoston tehtävänä on valmistella lainsäädäntöä ja antaa sitä koskevat esitykset eduskunnalle. Valtioneuvosto lisäksi valmistelee valtion talousarvion sekä on vastuussa sen toteuttamisesta. Myös EU-päätösten kansallinen valmistelu ja niihin liittyvät Suomen toimenpiteet ovat valtioneuvoston vastuulla. (Mäenpää 2013, 212-213.)

Seuraavalla tasolla on keskushallinto, joka muodostuu ministeriöistä, virastoista ja laitoksista. Ministeriöt kehittävät ja johtavat omaa hallinnonalaansa. Jokainen ministeriö on vastuussa valtioneuvostolle kuuluvien omaan toimialaansa sisältyvien asioiden valmistelemisesta ja hallinnon asianmukaisesta toimimisesta. Ministeriö on vastuussa koko ministeriön hallinnonalan toiminnasta. Ministeriön alaisina on erilaisia virastoja (esim. Liikennevirasto), keskuksia (esim. Tilastokeskus), laitoksia (esim. Maanmittauslaitos) sekä muita valtakunnallisia viranomaisia (esim. Verohallinto). (Mäenpää 2013, 212-214.)



Kolmannella tasolla on valtion aluehallinto. Aluehallintovirastot (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) vastaavat valtion alueellisista hallintotehtävistä. Aluehallintoviranomaisten tehtäviin kuuluu muun muassa seuraavien asioiden edistäminen: perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen, peruspalveluiden saatavuus, ympäristönsuojelu, ympäristön kestävä käyttö sekä terveellinen ja turvallinen elin- ja työympäristö. ELY-keskukset puolestaan keskittyvät seuraavanlaisiin asioihin: yritystoiminnan edellytykset, kulttuuri, liikenne, ympäristön laatu, luonnonvarojen kestävä käyttö sekä maahanmuutto. (Mäenpää 2013, 212-214.)

Valtionhallinnon neljäs organisatorinen taso on paikallishallinto. Tähän ryhmään sijoittuvat esimerkiksi paikalliset poliisilaitokset, maistraatit, työ- ja elinkeinotoimistot sekä verotoimistot. Ne hoitavat tehtäviään paikallisesti. (Mäenpää 2013, 212-215.)

## 2.2 Viranomainen, virasto ja laitos

Viranomaiseksi nimitetään valtion tai muun julkisyhteisön toimielintä, joka hoitaa julkisia tehtäviä. Viranomaisen ero esimerkiksi epäitsenäisiin toimielimiin kuten työryhmiin muodostuu itsenäisestä päätösvallasta, jota viranomaisella normaalisti on sen hoitaessa sille kuuluvia tehtäviä. Työnantajan toimivaltaa valtiolla käyttää useimmiten nimenomaan viranomainen. (Koskinen & Kulla 2013, 12-13.)

Virasto koostuu yleensä useammasta kuin yhdestä viranomaisesta. Virastolle osoitetaan normaalisti valtion talousarviossa päätetyt määrärahat, jotka se jakaa edelleen virastoon kuuluville viranomaisille tai toiselta nimeltään yksiköille. Valtionhallinnossa virastoja kutsutaan usein päällikkövirastoiksi, sillä ylin johtamis- ja päätösvalta kuuluu päällikkönä toimivalle virkamiehelle. Viraston sisällä toimivalta määrittyy lainsäädännön ja johtosäännön perusteella tietylle viranomaiselle, yksikölle tai yksittäiselle virkamiehelle. Joitain virastoja kutsutaan myös laitoksiksi, esimerkkinä Ilmatieteenlaitos. Laitos toimii välittömästi viraston alaisena tiettyä tehtäväkokonaisuutta hoitavana itsenäisenä toimintayksikkönä. (Koskinen & Kulla 2013, 13-14.)

## 2.3 Viranomaisen tehtävät, toimivalta ja velvollisuudet

Viranomaiset tehtäviä on yleensä määritelty lainsäädännössä. On kuitenkin huomioitava, että pelkkä tehtäväpiirin määrittely ei automaattisesti anna toimivaltaa tehtävissä mahdollisesti tarvittavan julkisen vallan käyttämiselle. Toimivalta tehtävien hoitamiseen voidaan saada ainoastaan erityissäännöksin. Erityissäännöissä määriteltyä toimivaltaa voi käyttää ainoastaan toimialan rajoissa ja tehtävien toteuttamiseksi. Esimerkiksi poliisin tehtävät sekä toimivalta on määritelty erikseen poliisilain nimenomaisissa säännöksissä. (Mäenpää 2013, 262.)

Viranomaisen velvollisuutena on toimivallan käyttäminen, tehtävien suorittaminen, hallintoasioiden asianmukainen käsittely ja ratkaiseminen sekä lain noudattaminen. Perustuslain 22 §:n perusteella julkisen vallan tulee turvata myös, että perusoikeudet ja ihmisoikeudet toteutuvat. Viranomaispalveluissa tulee huolehtia myös asiakasnäkökulmasta. Hallinnon asiakkaan tulee saada hallinnon palvelut asianmukaisesti ja helppokäyttöisesti. Asiakkaan oikeudet, edut ja velvollisuudet tulee luonnollisesti ottaa huomioon asioinnissa ja asian käsittelyn yhteydessä. (Mäenpää 2013, 266-269.)

## 2.4 Julkisen vallan käyttäminen

Julkisen vallan käyttöoikeus on keskeinen erityispiirre julkisessa toiminnassa. Ainoastaan viranomainen voi tehdä yksipuolisen päätöksen toimista, jotka vaikuttavat yksityisen henkilön oikeusasemaan. Viranomainen voi asettaa oikeudellisesti sitovia velvoitteita, määrätä rajoituksia tai tehdä muita yksipuolisia päätöksiä yksityisen oikeuksista ja vapauksista. (Mäenpää 2013, 96.)

Julkista valtaa voidaan käyttää ainoastaan silloin, kun viranomaiselle on annettu siihen toimivalta lain perusteella. Muun muassa poliisilla on oikeus välittömän eli tosiasiallisen julkisen vallan käyttämiseen. Poliisi voi esimerkiksi estää toisen liikkumisen tai esineen käytön, jolloin tosiasiallisesti puututaan henkilön etuun tai oikeuteen. Julkista valtaa voi käyttää eri tasoilla. Poliisin voimakeinoin sisältyvä välittömän pakon käyttäminen on merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Lievempää julkisen vallan käyttämistä on esimerkiksi rajoittavien ja velvoittavien hallintopäätösten tekeminen. (Mäenpää 2013, 96.)

Koska viranomaisilla on mahdollisuus käyttää julkista valtaa, viranomaistoiminnan edellytyksenä on erityinen objektiivisuus ja tasapuolisuus. Perusedellytys hallintotoiminnan uskottavuudelle ja hyväksyttävyydelle on julkinen luottamus viranomaisten puolueettomaan toimintaan. Tämän vuoksi luottamuksen suojaksi on tehty muun muassa esteellisyys- ja lahjomassäännöksiä. Myös sivutoimisäännökset on tehty sitä varten, että luottamus virkatehtävien tasapuoliseen hoitamiseen ei vaarantuisi. Julkisella luotettavuudella tarkoitetaan puolestaan sitä, että yksityinen oikeussubjekti voi luottaa siihen, että viranomaistoiminta on laillista ja asianmukaista. (Mäenpää 2013, 102.)

## 2.5 Virka ja virkamies

Julkishallinnon henkilöstö on joko virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa julkisyhteisöön. Julkista valtaa käyttävät viranomaiset tarvitsevat henkilöitä huolehtimaan päätöksien tekemisestä sekä muusta toiminnasta. Viranomaiset tehtävät jaetaan pieniksi tehtäväkokonaisuuksiksi.

siksi eli viroiksi ja kyseisiä tehtäviä hoitavia henkilöitä kutsutaan virkamiehiksi. Huomioitavaa on myös se, että termi virkamies ei sisällä olettaa henkilön sukupuolesta. (Husa & Pohjolainen 2014, 293.)

Virka on pysyväluonteinen tehtäväkokonaisuus, joka perustetaan hallintopäätöksellä erityisessä järjestyksessä. Virastot päättävät pääosin itse virkojen perustamisista ja lakkauttamisista. Viran tehtävät ovat yleensä rajattu eikä viran sisältö muutu, vaikka virkaa hoitava henkilö vaihtuisi. Viran tehtävät sisältävät julkisen vallan käyttämistä tai muita julkishallinnollisia tehtäviä. Virkamieshallinnon periaatteeseen kuuluu, että ainoastaan virkamies, joka on asetettu tehtäväänsä erityisessä menettelyssä ja jota koskee erityinen virkavastuu, voi käyttää julkista valtaa. Näin ollen jo vähäinenkin julkisen vallan käyttäminen vaatii viran perustamista ja virkasuhteen käyttämistä. Virka täytetään yksipuolisella viranomaisen päätöksellä, joskin nimitettävän henkilön on annettava suostumuksensa asiaan. Virkamiehiä koskee viranhoidovelvollisuus sekä erityinen virkavastuu, joka pitää sisällään vahingonkorvausvastuun ja rikosoikeudellisen virkavastuun. Virkamiehen voidaan irtisanoa ainoastaan erityisten painavien syiden perusteella. (Husa & Pohjolainen 2014, 295-296.; Koskinen & Kulla 2013, 10-12.)

Virkasuhteen julkisoikeudelliset piirteet erottavat sen muista työsuhteista. Julkisen tai yleisen edun toteutuminen on keskeistä virkamiesten toiminnassa. Virkatoiminnassa korostuvat myös objektiivisuus, riippumattomuus sekä julkinen luotettavuus. Virkatehtävien asianmukainen ja viivytyksetön suorittaminen on virkamiehen päävelvollisuus. (Mäenpää 2013, 1183.)

Virkamiehellä on virkavastuu tekemisistään. Perussäännös tulee perustuslain 118 §:n 1. momentista, jonka mukaan ”virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta”. Tarkemmin vastuun perusteista ja toteuttamismuodoista säädetään rikoslaissa ja vahingonkorvauslaissa. Kuten jo aiemmin mainittiin, virkavastuu jakautuu rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen. Virkavastuussa vastuun kynnys on yleistä oikeudellista vastuuta matalampi. Tämä tarkoittaa sitä, että vähäisempikin virhe voidaan arvioida tuottamuksellisenä virkavelvollisuuden rikkomisena. Virkamies tekee virkavirheen, jos hän virkatehtävissään toimii vastoin lakia tai virkavelvollisuuksiaan taikka laiminlyö tehtäviään. Virkavastuun tarkoituksena on hyvän hallinnon, oikeusturvan ja hallinnon lainalaisuuden toteuttaminen. (Mäenpää 2013, 1215-1217.)

## 2.6 Hyvä hallinto

Miltei kaikki elämän osa-alueet liittyvät ainakin jollain tasolla julkisen hallinnon toimintaan. Viranomaiset velvollisuuksia ja rajoituksia asettamalla valvovat, ohjaavat ja sääntelevät yksityisten henkilöiden toimintaa. Valtion ja kuntien toimintaan sisältyy lisäksi taloudellisten etujen jakamista, erilaisten oikeuksien myöntämistä, tietojen keräämistä ja tuottamista sekä

erilaisten palveluiden tarjoamista. Koska julkishallinnon toiminta on niin laaja-alaista, on oleellista, että viranomaisten toiminta on asianmukaista ja laillista. Tähän liittyvät vaatimukset hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta. Hyvään hallintoon kuuluvat tiettyjen menettelytapojen noudattaminen sekä hallintotoiminnan avoimuus. Oikeusturvalla pyritään suojaamaan ja toteuttamaan yksilön oikeuksia sekä myös varmistamaan laadullisesti ja sisällöltään hyvän hallinnon toteutuminen. Kiteytettynä hyvä hallinto on siis laadukasta, asianmukaista ja laillista. (Mäenpää 2011b, 1-2.)

Hyvän hallinnon periaatteet kumpuavat perustuslain 21 §:stä. Pykälän mukaan ”jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Lisäksi säädöksessä määritellään, että hallintoasioiden käsittely on julkista, henkilöllä on oikeus tulla kuulluksi asian käsittelyn yhteydessä sekä saada hallintoasiassa perusteltu päätös, johon voi vielä hakea tarvittaessa muutosta. Muita hyvään hallintoon kuuluvia elementtejä ovat asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja yksilöiden kielellisistä perusoikeuksista huolehtiminen sekä hallinnon palveluperiaate ja menettelyitä koskeva neuvonta. Hyvässä hallinnossa korostuu puolueettomuus ja objektiivisuus. (Mäenpää 2011b, 3-4.)

Oikeuskäytännössä ja hallinto-oikeudellisessa doktriinissa ovat aikojen kuluessa muodostuneet yleiset hallinto-oikeuden periaatteet, jotka ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuuden-, objektiviteetti-, suhteellisuus- sekä luottamuksensuojaperiaate. Nämä periaatteet on osittain tuettu perustuslain säännöksillä. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan kaikkia ihmisiä tulee kohdella tasapuolisesti ja johdonmukaisesti ketään yksittäistä henkilöä syrjimättä tai suosimatta. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen toimivalta on käytettävissä ainoastaan niihin tarkoituksiin, joihin se on määritelty tai johon se on muuten tarkoitettu käytettäväksi. Objektiviteettiperiaatteen taustalla on pyrkimys säilyttää luottamus hallintotoiminnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen. Periaatteen mukaisesti hallintotoiminnassa ei saa esimerkiksi suosia ystäviä tai tavoitella henkilökohtaista hyötyä, vaan toiminnan on oltava puolueetonta. Suhteellisuusperiaatteen ajatuksena on, että viranomaisen toiminnan pitää olla mitoitettuna oikeassa suhteessa. Toiminnan on oltava asianmukaista ja tehokasta, tarpeellista ja välttämätöntä sekä oikeasuhtaista tavoitteisiin nähden. Luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa sitä, että oikeussubjektit voivat luottaa viranomaisten toimintaan. Viranomaisen toiminta ei saa muuttua siten, että sillä takautuvasti vaikutettaisiin yksityisen oikeuksiin tai etuihin. Luottamuksensuoja kohdistuu oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuihin odotuksiin. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen on voimassa olevien oikeussuhteiden lisäksi noudatettava sille asetettuja velvollisuuksia kuten velvollisuus noudattaa lakia, tekemiään päätöksiä ja antamia lupauksia, ylläpitää omaksuttua tulkintalinjaa sekä noudattaa tuomioistuinten päätöksiä. (Mäenpää 2011a, 74-90.)

## 2.7 Poliisimiehen tehtävät ja velvollisuudet

Poliisilain (872/2011) 1.1 §:n mukaan "Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen". Turvallisuutta ylläpidetään yhteistyössä muiden viranomaisten, yhteisöjen sekä asukkaiden kanssa. Lisäksi poliisin tehtäviin kuuluu lupahallintoon liittyviä tehtäviä sekä muita laissa erikseen säädettyjä tehtäviä. Poliisin tulee antaa myös jokaiselle tehtäväpiirinsä alle kuuluvaa apua. Poliisin tulee ryhtyä lisäksi toimenpiteisiin henkilön löytämiseksi, jos on aihetta olettaa henkilön kadonneen tai joutuneen onnettomuuteen.

Poliisilain (872/2011) 1.6 §:ssä todetaan, että poliisin toiminnan on oltava asiallista ja puolueetonta sekä edistää yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta. Poliisilain (872/2011) 2. luvussa määritellään poliisin yleiset toimivaltuudet. Poliisimiehellä on laissa tarkemmin määritellyin perustein muun muassa seuraavanlaiset oikeudet:

- selvittää henkilöllisyys
- ottaa henkilö kiinni
- toimittaa kotietsintä
- suojata koti- ja julkisrauha
- päästä sisään koti- tai julkisrauhan suojaamaan tilaan
- eristää paikka tai alue
- hajottaa väkijoukko
- poistaa henkilö paikalta
- pysäyttää tai siirtää kulkuneuvo
- toimittaa turvallisuustarkastus
- ottaa haltuun vaarallisia esineitä ja aineita
- ottaa kiinni ja lopettaa eläin
- käyttää voimakeinoja
- rajoittaa henkilön liikkuma- ja toimintavapautta sitomalla
- suorittaa rajatarkastus ja tullitoimenpiteitä

Laki poliisin hallinnosta (110/1992, myöhemmin poliisin hallintolaki tai PolHL) 15 a §:n perusteella poliisimiehellä on koko maassa käytössään poliisilaissa tai muissa laeissa säädettyt valtuudet suorittaessaan tehtävää. Poliisin hallintolain 15 c §:n 3. momentin mukaan poliisimies on velvollinen ilman eri määräystä ryhtymään kiireellisiin toimiin koko maassa myös "vapaa-aikanaan, jos se on välttämätöntä vakavan rikoksen estämiseksi, tällaista rikosta koskevan tutkinnan aloittamiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi taikka jos se näihin rinnastettavan muun erityisen syyn vuoksi on tarpeen".

Säännös oli ennen vuotta 2014 poliisilain (493/1995) 9 §:ssä, ennen kuin se siirrettiin poliisin hallintolain 15 c §:ään. Aikanaan poliisilain (493/1995) 9 §:stä todettiin hallituksen esityksen (57/1994) yksityiskohtaisissa perusteluissa, että poliisimiehen virkaoikeudellinen asema määrittyy osaltaan ehdotetun säännöksen perusteella. Poliisimiehen tulee nauttia sekä virantoimintuksessa että sen ulkopuolella virkaan liittyvää yleistä luottamusta. Tämän vuoksi poliisimiehen on toimittava virka-ajasta, sijainnista tai säännöllisestä työajasta huolimatta tilanteissa, joissa ei ole olemassa yleistä jokaiselle kuuluvaa toimintavelvollisuutta. Ehtoina tälle velvollisuudelle on kuitenkin asetettu kiireellisyys ja välttämättömyys. Pelkkä ilmoituksen tekeminen paikalliselle poliisiyksikölle voi olla riittävää vakavan rikoksen estämistä tai tutkinnan aloittamista varten. Velvollisuutena pidetään niiden välttämättömien vähimmäistoimenpiteiden suorittamista, joilla säännöksessä tarkoitettu tulos voidaan saavuttaa. Ainoastaan vakavista rikoksista syntyy rikostutkintavelvollisuus. Pelkkä säädetty rangaistus ei kuitenkaan määrittele teon vakavuutta vaan huomioon tulee ottaa myös rikoksen uhrin mahdollinen suojauskyvyttömyys, teon aiheuttamat aineelliset vahingot tai mahdollisuus estää toissijaisten vahinkojen syntyminen. Kyseessä olevissa tilanteissa poliisimiehellä on myös vapaa-ajallaan täydet valtuudet, jotka hänellä olisi muutenkin käytössään virkatehtäviensä aikana. Tämä tarkoittaa sitä, että poliisimies voi käyttää kaikkia toimivaltuuksia, jotka hänen virka-asemassaan olevalle henkilölle on myönnetty niin poliisilaissa kuin muissakin laeissa, esimerkiksi pakkokeinolaissa. Olennaisinta tässä pykälässä on se, että poliisivaltuudet omaava henkilö on velvollinen toimimaan virka-asemansa mukaisesti virkansa toimialueesta tai työajasta huolimatta. Tässä on kuitenkin huomioitava se, että Suomen poliisilla on toimivaltuuksia vain Suomen hallintoalueella, joten poliisimiehen toimintavelvollisuus ei ulotu Suomen rajojen ulkopuolelle. (HE 57/1994.)

Poliisimiehen käyttäytymisestä on säädetty poliisin hallintolain 15 f §:ssä. Poliisimiehen käyttäytyminen ei virassa eikä yksityiselämässäkään saa vaarantaa luottamusta poliisin tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Poliisimiehen asema ja tehtävä tulee ottaa huomioon käyttäytymistä arvioitaessa. Kyseinen säädös oli aiemmin poliisilain (493/1995) 9 c §:ssä, josta hallituksen esityksen (266/2004) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että aiemmin asetuksen tasolla olleen säännöksen tulee olla lakitasolla, koska se "asettaa poliisimiehelle vapaa-aikaan ulottuvan käyttäytymistä rajoittavan velvoitteen". Yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään sopimattoman käyttäytymisen esimerkkinä poliisimiehen syyllistymistä tekoon, joka on säädetty rangaistavaksi. Muun muassa poliisimiehen uskottavuus valvoa liikennesääntöjen noudattamista heikkenee, jos hän itse syyllistyy tieliikennelain rikkomiseen, varsinkin jos rike on vakava. Myös toistuvaa julkista juopottelua voidaan pitää poliisimiehelle sopimattomana käytöksenä. Käyttäytymistä arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös poliisimiehen asema poliisihallinnossa. Esimerkiksi veropetoksen tehnyttä päällystötasoista talousrikostutkijaa tulee arvioida ankarammin kuin vastaavan teon tehnyttä miehistöön kuuluvaa liikennevalvontaa suo-

rittavaa poliisimiestä. Poliisimiehen sanktiot sopimattomasta käytöksestä määräytyvät valtion virkamieslain perusteella. (HE 266/2004.)

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 11/2005) poliisimiehen käyttäytymisestä, että poliisimiesten yksityiselämän sääntelyyn on olemassa hyväksyttävät ja painavat perusteet. Taustalla ovat niin poliisin luotettavuuteen asetetut erityiset vaatimukset kuin poliisimiesten vapaa-ajalle ulottuvat toimivaltuudet ja -velvollisuudet. Perustuslakivaliokunnan mukaan kyseinen sääntely ei ole perustuslain kannalta muutenkaan ongelmallinen.

### 3 Sivutoimi lakien, määräysten ja ohjeiden näkökulmasta

Tässä luvussa kerrotaan sivutoimista valtion virkamiehien ja erityisesti poliisimiesten näkökulmasta. Ensin pohjustetaan jokaisen ihmisen perusoikeutta työntekoon ja elinkeinon hankkimiseen. Seuraavaksi määritellään tarkemmin sivutoimi valtion virkamiestä koskevana sekä poliisimiehiä koskeva asiaan liittyvä erityissääntely. Tämän jälkeen nostetaan esiin valtiovainministeriön ohjeistus virkamiesten sivutoimista. Luvun loppupuolella on vielä lyhyinä tiivistelminä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja poliisimiesten sivutoimiin liittyvistä tapauksista. Lopuksi käsitellään rajavartijoiden sivutoimia koskevaa lainsäädäntöä, sillä se liittyy omalla tavallaan myös poliisien sivutoimiin.

#### 3.1 Oikeus työntekoon

Suomen perustuslaki takaa kaikille ihmisille tietyt perusoikeudet. Perustuslain 18 §:n mukaan "jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla". Näin ollen työnteko on jokaiselle kuuluva perusoikeus. Perustuslain mukaisesti jokainen saa vapaasti valita, millaista työtä hän tekee, jotta saa hankittua itselleen toimeentulon. Työpaikkojen, ammattien tai elinkeinojen määrää ei ole yksilötasolla lähtökohtaisesti rajattu. Lisäksi perustuslain 10 § turvaa jokaisen henkilön yksityiselämän suojan.

Perustuslain 106 §:ssä todetaan, että ilmeisessä ristiriitatilanteessa perustuslain ja tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian lain säännöksen kanssa etusija tulee antaa perustuslain säännökselle. Hallituksen esityksen (1/1998) 106 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin mainitaan, että Suomessa on käytössä poikkeuksellinen järjestelmä, jossa lakien perustuslainmukaisuutta valvoo ennakolta perustuslakivaliokunta. Pelkkä tulokinnanvarainen ristiriita ei oikeuta lain soveltamatta jättämistä vaan ilmeisyysvaatimus edellyttää selvää ja riidatonta ristiriitaa lain ja perustuslain välille. Näin ollen ristiriita ei voi olla ilmeinen, jos perustuslakivaliokunta on kannanottonaan lain säätämisvaiheessa todennut, että sen mielestä ristiriitaa ei ole olemassa. Perustuslain 107 §:n mukaan lakia alemmanasteista säädöstä ei saa soveltaa ristiriitatilanteessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

### 3.2 Virkamiehen sivutoimen määrittely

Valtion virkamieslain (750/1994, myöhemmin virkamieslaki tai VirkamL) 18 §:n määritelmän mukaan sivutoimi voi olla joko virka tai muu palkattu työ tai tehtävä, josta virkamies voi kieltäytyä kuin myös ammatti, elinkeino tai liike. Virkamies ei voi ilman lupaa ottaa vastaan tai pitää sivutointa, joka vaatii virkamiehen työajan käyttämistä sivutoimen hoitamiseen. Sivutoimi ei saa myöskään asettaa virkamiestä esteelliseksi omassa tehtävässään eikä luottamus virkamiehen tehtävien tasapuoliseen ja asianmukaiseen hoitamiseen saa vaarantua. Sivutoimena ei saa myöskään harjoittaa työnantajaa ilmeisesti vahingoittavaa kilpailevaa toimintaa.

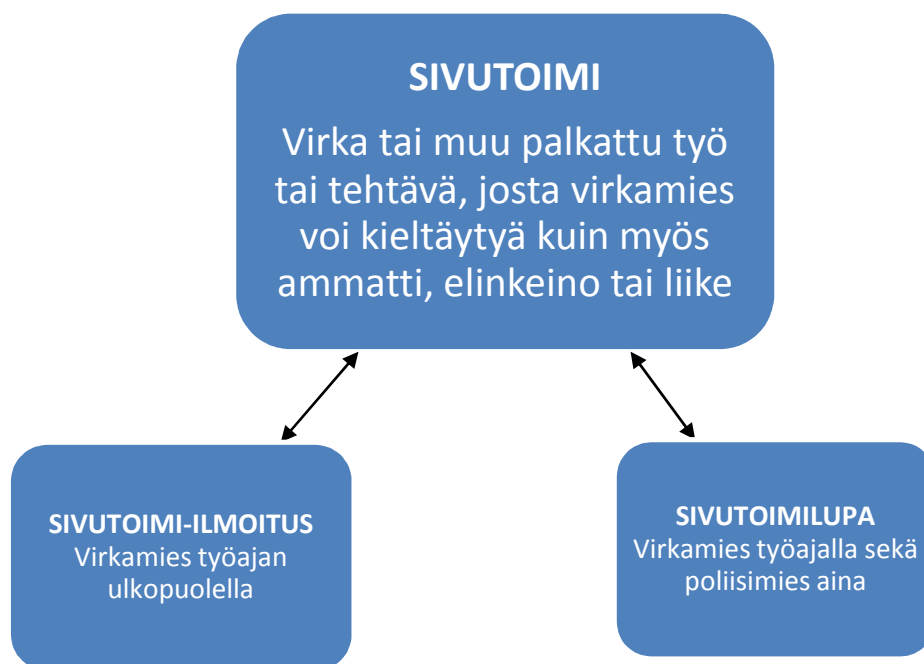
Sivutoimilupaa haetaan asianomaiselta viranomaiselta. Lupa voi olla määräaikainen tai muulla tavoin rajattu. Sivutoimilupa voidaan tarvittaessa myös peruuttaa. Jos sivutoimi ei vaadi virkamiehen työajan käyttämistä, riittää sivutoimi-ilmoituksen tekeminen asianomaiselle viranomaiselle. Tässäkin tapauksessa viranomaisella on mahdollisuus kieltää sivutoimi edellisessä kappaleessa mainituilla perusteilla. (VirkamL 18 §.)

Virkamiesten sivutoimien rajoittamisen tavoitteena on varmistaa virkamiesten virkatehtävien asianmukainen suorittaminen. Sivutoimet eivät saa aiheuttaa sidonnaisuuksia, jotka haittaisivat viranhoitoa. Sivutoimen määritelmässä mainittu työ tarkoittaa jatkuvaa työntekoa työsuhteessa, kun taas tehtävä viittaa yksittäiseen työsuoritukseen. On kuitenkin huomiotava, että aivan lyhytaikaista, satunnaista tai muuten vähäistä tehtävää ei katsota sivutoimeksi. Käsitteet ammatti, elinkeino ja liike merkitsevät pääsääntöisesti kaikenlaisesta taloudellisesta toiminnasta, johon virkamies osallistuu aktiivisesti. Näin ollen sivutoimen luonteista on myös yrityksen toimintaan osallistuminen aktiivisesti, vaikkakaan sivutoimisääntelyllä ei sinänsä rajoiteta omistamista esimerkiksi osakeyhtiön osakkeiden muodossa. Viranomaisen tehtäväksi jää harkita, johtaako sivutoimen hoitaminen laissa mainittujen kiellettyjen olosuhteiden syntymiseen. Oleellista on se, että virkamies ei saa tulla esteelliseksi tehtävässään ja että sivutoimi ei saa vaarantaa luottamusta tasapuoliseen tehtävien hoitamiseen tai muuten haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Virastojen tehtäviin kuuluu valvoa, että virkamiehet toimivat sivutoimirajoitusten mukaisesti. (Koskinen & Kulla 2013, 195-202.)

Sivutoimiluvan myöntää ministeriössä työskenteleville virkamiehille sekä välittömästi ministeriön alaisena toimivan viraston päällikölle kyseessä oleva ministeriö. Muille kuin edellä mainituille virkamiehille sivutoimiluvan antaa asianomainen virasto, jossa he työskentelevät tai kenen alaisina he toimivat. Tästä poikkeavasta sivutoimiluvanmyöntäjästä voidaan tarvittaessa säätää erikseen. (Valtion virkamiesasetus 971/1994 18 §.)



Samanlaiset säännökset koskevat myös kunnallisia viranhaltijoita. Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003, myöhemmin viranhaltijalaki) 18 § sisältää virkamieslakia vastaavat pykälät sivutoimista. Viranhaltijalain 18 §:n 4. momentissa kielletään lisäksi kilpailevan toiminnan valmistelu virkasuhteen aikana.



Kuva 4: Sivutoimet (VirkamL 18 §; PolHL 15 g §)

### 3.3 Poliisimiesten sivutoimet

Valtion virkamieslain säännökset koskevat kaikkia virkamiehiä, myös poliiseja. Poliisimiesten sivutoimista on kuitenkin säädetty vielä erikseen. Poliisimiesten sivutoimia tarkemmin säätelevät pykälät astuivat voimaan vuonna 2005.

Poliisin hallintolain 15 g §:n mukaan sivutoimi-ilmoitus ei ole riittävä, vaan poliisimies tarvitsee aina luvan sivutoimen vastaanottamiseen ja harjoittamiseen. Sivutoimeen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet eivät saa olla ristiriidassa poliisin tehtävien kanssa. Edellä mainittua vastaava säännös oli aiemmin poliisilain (493/1995) 9 d §:ssä, mutta vuoden 2014 alusta lähtien se on ollut sijoitettuna poliisin hallinnosta annettuun lakiin. Kun pykälää aikanaan oltiin lisäämässä lainsäädäntöön, hallituksen esityksen (266/2004) 9 d §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että kansalaisten on hankalaa hahmottaa, millaisessa roolissa poliisimies kulloinkin toimii, jos hänen sivutoimensa sivuaa läheisesti poliisin tehtäviä. Esimerkkinä todetaan yleisötilaisuuksien turvallisuuspäällikkönä toimiminen, jolloin tehtävää suorittaessaan poliisimiehellä olisi samalla poliisimiehen valtuudet ja velvollisuudet. Merkitystä ei ole sillä, onko tehtävä vastikkeeton tai vastikkeellinen. Samaisissa perusteluissa kielletään myös liiketoimin-

nan kaltainen jatkuvasti tai toistuvasti tapahtuva poliisin toimialaan liittyvä konsultointi ja kouluttaminen.

Hallituksen esityksen (266/2004) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännösehdotus laajentaa poliisimiehien sivutoimia koskevia rajoituksia ja samalla vaikuttaa perustuslain 18 §:stä kumpuavaan oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen. Perusoikeudet ovat lähtökohdaisesti samat kaikilla ihmisillä. Poliisin asema kuitenkin asettaa tiettyjä rajoituksia poliisimiehen yksityiselämää ja harrastuksia kohtaan. Sivutoimirajoituksella pyritään turvaamaan sekä konkreettinen poliisin puolueettomuus että kansalaisten kokemaa luottamus poliisin puolueettomuutta kohtaan. "Pelkästään jo se mahdollisuus, että poliisimiehen sivutoimi saattaisi tehdä hänet esteelliseksi tai vaarantaisi virkatehtävien asianmukaisen hoitamisen, on omiaan heikentämään kansalaisten luottamusta poliisitoimintaan." Tämän vuoksi poliisimiesten sivutoimien rajoittamista pidetään hyväksyttävänä perusoikeuksien kannalta. (HE 266/2004.)

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (11/2005) todetaan, että poliisimiesten sivutoimien lisärajoitukset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan kannalta sekä 18 §:n 1. momentissa turvattun oikeuden hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla näkökulmasta. Kun otetaan kuitenkin huomioon poliisin tehtävät sekä toimivaltuuksien erikoisluonne ja -laajuus, on sääntelylle olemassa hyväksyttävät perusteet. Näin ollen perustuslakivaliokunnan mukaan säädös ei loukkaa oikeasuhtaisuuden vaatimuksia.

Hallintovaliokunnan mukaan poliisimiesten mahdollisuuksia sivutoimen harjoittamiseen ei pidä kohtuuttomasti rajoittaa. Poliisimiehellä on kuitenkin velvollisuus myös vapaa-ajallaan toimia havaittuaan rikoksen. Kyseistä velvollisuutta ei voi välttää työskentelemällä sivutoimisesti muissa tehtävissä, jotka liittyvät läheisesti poliisin tehtäviin. Esimerkkeinä tällaisista tehtävistä ovat järjestyksenvalvonta ja -ylläpito, liikenteenvalvonta sekä rikostorjunta. Näin ollen valiokunnan mielestä poliisimiehelle olisi kiellettyä muun muassa ravintolan vahtimestarin tehtävät sekä järjestyksenvalvojana ja liikenteenohjaajana toimiminen. Valiokunta kuitenkin korostaa samalla, että poliisimiehellä tulee olla oikeus osallistua vapaaehtoisen yhdistystoiminnan tehtäviin, jotka eivät ole ristiriidassa poliisin virkatehtävien kanssa. (HaVM 10/2005.)

Poliisin hallintolain 15 e §:n mukaan poliisimieheltä on kiellettyä toimia rikoksesta epäillyn avustajana tai asiamiehenä. Poikkeuksena tähän on se, jos epäilty on poliisimiehen aviopuoliso, sisarus tai sukulainen suoraan etenevässä tai takenevassa polvessa, sekä epäillyltä puuttuu oikeus saada puolustaja laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) 2:1 perusteella. Jos asianomaisen avustajana tai asiamiehenä toimiminen on ristiriidassa poliisimiehen virkatehtävien hoitamisen kanssa, on se tällöin kiellettyä poliisin hallintolain 15 e §:n mukaisesti. Kyseinen säännös on ollut aiemmin poliisilain (493/1995) 9 b §:ssä. Hallituksen esityksen

(266/2004) 9 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tämän pykälän tarkoituksena on poliisin puolueettomuuden varjeleminen, sillä puolueettomuus on poliisimiesviran ehdoton edellytys. Puolueettomuus saattaisi vaarantua, jos poliisimies toimisi rikoksesta epäillyn puolesta. Tämän vuoksi ainoastaan lähiomaisen puolustaminen on sallittua ja sekin vain tilanteissa, jolloin epäilty ei ole muuten oikeutettu saamaan puolustajaa. Oikeudenkäymiskaaren 15:3.1:ssä todetaan, että virkamies ei saa toimia virkavelvollisuuttaan vastoin oikeudenkäynnin asiamiehenä tai avustajana. Yleisenä sääntönä tästä voidaan johtaa hallituksen esityksen (266/2004) yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan se, että etenkin korkeissa poliisiviroissa toimivat henkilöt eivät voi ryhtyä varsinkaan rikosasioissa asiamieheksi.

Poliisimpiesten ammatinharjoittamista on rajoitettu myös osaltaan substanssilainsäädännössä. Laki järjestyksenvalvojista (533/1999) 2 a §:n 4. momentin mukaan poliisimiehiltä on kielletty järjestyksenvalvojana toimiminen. Laki yksityisistä turvapalveluista (282/2002) 11 § puolestaan kieltää vartioimisliiketoimintaan osallistumisen ja vartioimisliikkeen hallintoelimiin kuulumisen poliisin henkilöstöön kuuluvilta virkamiehiltä. Poliisin henkilöstöön kuuluva ei saa olla myöskään vartioimisliikkeen toimitusjohtaja, yhtiömies, vastuunalainen yhtiömies taikka vastaava hoitaja. Vartioimistehtävien suorittaminen ansiotarkoituksessa on myös kielletty. Lisäksi käräjäoikeuslain (581/1993) 6 §:n 2. momentin mukaan rikosten esitutkintaa tai poliisivalvontaa suorittavat henkilöt eivät saa toimia käräjäoikeuden lautamiehinä. Hallituksen esityksen (252/1992) 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tällä halutaan turvata tuomioistuinten itsenäisyys ja riippumattomuus erottamalla tuomiovallan käyttäminen esitutkinasta sekä rangaistusten ja tuomioiden täytäntöönpanotehtävistä.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on hyväksynyt suosituksen eurooppalaisiksi poliisin eettisiksi ohjeiksi 19.9.2001. Suosituksen 40. artiklassa painotetaan puolueettomuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. Kyseisen artiklan perusteluosiossa mainitaan, että poliisin henkilöstön tulee pidättäytyä poliisin ulkopuolisista tehtävistä, jotka todennäköisesti haittaisivat poliisin velvollisuuksien suorittamista tai voisivat nostaa yleisön vaikutelmaa sellaisen mahdollisuudesta. (The European Code of Police Ethics 2002, 56-57.)

Myös Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa poliisien sivutoimiin. Vaikka poliisimiehillä on samat perusoikeudet kuin muillakin ihmisillä, poliisin asema asettaa tiettyjä tosiasiallisia rajoituksia yksityiselämälle ja vapaa-ajan harrastuksille. Koska virkamieheltä odotetaan tiukkaa puolueettomuutta, tulee myös virkakoneiston kantaa suurta huolta puolueettomuuskuvastaan. Oikeusasiamies muistuttaa, että poliisimies ei voi irrottautua vapaa-ajallaan virkaroolistaan vaan yksityiselämässään hänet mielletään usein poliisin edustajaksi. Tämä osaltaan luo mielikuvaa, jonka ulkopuoliset saavat poliisin ammattikunnasta. Esimerkkinä oikeusasiamies nosti poliisimiehen toimimisen sivutoimisesti pankin hallituksen jäsenenä. Kytkös pankkiin saattaa olla omiaan kyseenalaistamaan poliisin puolueettomuutta varsinkin talousrikostutkin-

nan yhteydessä, joten kyseistä sivutoimea ei voi pitää sopivana poliisimiehelle (EOA 2036/2/97). Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen (1215/4/88) mukaan poliisimiehen ei ole sopivaa toimia sanomalehden oikeus- tai rikostoimittajana tai sanomalehden pysyvänä kirjenvaihtajana. Oikeusasiamiehen mukaan on hyvä asia, että poliisin taloudelliset etuudet ulkopuolisilta tahoilta ovat varsin vähäisiä. Oikeusasiamiehen mukaan poliisimiesten pääasiallinen ansio ei voi kertyä ulkopuolisilta tahoilta saaduista etuisuuksista, vaan heille tulisi maksaa julkisista varoista kunnollinen palkka, joka vastaa vaikeaa ja vaarallista, mutta koko yhteiskunnan kannalta tärkeää poliisin tekemää työtä. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1999, 143-144.)

### 3.4 Sivutoimia koskeva ohjeistus

Valtiovarainministeriö on tehnyt kaikkia hallinnonaloja koskevan ohjeen virkamiesten sivutoimista. Virkamieslain 18 §:n sivutoimirajoitusten pyrkimyksenä on osaltaan hyvän hallinnon toteutuminen. Valtiovarainministeriön ohjeen tarkoituksena on saada ministeriöt, virastot ja laitokset huomioimaan virkamieslain sivutoimisäännökset ja noudattamaan niitä omassa organisaatiossaan. Jokaisen viraston tulisi tietää omien virkamiestensä sivutoimet. Virkamiesten tulee tuntee velvollisuutensa ja heiltä edellytettävät käyttäytymisnormit, mutta asianomaisen työnantajana toimivan viraston velvollisuus on huolehtia, että tämä toteutuu myös käytännössä. (Virkamiesten sivutoimet 2010, 1.)

Valtiovarainministeriön (Virkamiesten sivutoimet 2010, 2) mukaan työaikaa tulee käyttää ainoastaan virkatehtävien hoitamiseen ja näin ollen työaikana harjoitettavat sivutoimet ovat pääsääntöisesti kiellettyjä. Ainoana poikkeuksena ovat sivutoimet, jotka koetaan hyödyllisiksi myös työnantajan näkökulmasta, jos ne esimerkiksi lisäävät virkamiehen ammattitaitoa hänen omien virkatehtäviensä suorittamisen kannalta. Työaikana harjoitettava sivutoimi vaatii aina sivutoimiluvan. Työajan ulkopuolella hoidettavista sivutoimista virkamiehen tulee tehdä sivutoimi-ilmoitus. Sivutoimi-ilmoitus pitää antaa myös virantoimituksesta pidättämisen aikana, jotta viranomaisella voi harkita sivutoimen vaikutusta virkatehtävien tasapuolisen hoitamisen kannalta.

Rajoitusten alaisena sivutoimena pidetään muun kuin oman viraston alaisia virka- ja työsuhteita, muita palvelussuhteita sekä yksityisten asiamiestehtävien harjoittamista. Jos työ tai luottamustehtävä kuuluu virkatehtäviin tai henkilö ei voi niistä kieltäytyä, tällöin kyseessä ei ole sivutoimi. Yhdistys- tai muussa toiminnassa saadut tavanomaiset kokouspalkkiot eivät ole rajoitusten alaisia sivutoimia. Harkintavalta jää tapauskohtaisesti sivutoimen myöntävälle viranomaiselle, jos kyseessä on yksittäinen tilapäinen tehtävä tai muuten epäselvä tapaus. (Virkamiesten sivutoimet 2010, 2.)

Viranomaisen tehtävä sivutoimen sallittavuutta harkittaessa on pidettävä huoli siitä, että virkamies ei tule esteelliseksi tehtävässään eikä sivutoimi vaaranna luottamusta tasapuolisuuden tehtävän hoidossa. Tärkeää on pohtia, että miten sivutoimi näyttäytyy ulkopuolisen katsojan näkökulmasta katsottuna. Huomionarvoista on se, että virkamiehen asema ja tehtävä saattavat rajoittaa virkamiehen perusoikeuksia. Kansalaisten mielikuvat viraston toimintaa kohtaan saattavat muodostua yksittäisen virkamiehen sivutoimien perusteella. Tämän vuoksi erityisasemassa ovat erityisesti ylimmät virkamiehet sekä poliisit ja sotilaat, joille on asetettu tiettyjä velvollisuuksia myös heidän vapaa-ajalleen. Näissä tapauksissa tulee erityisesti ottaa huomioon, kuinka tasapuoliselta ja puolueettomalta viraston ja virkamiesten virkatehtävien hoito näyttää sivustakatsojan silmin, jos henkilö harjoittaisi sivutoimea virkatehtäviensä ohella. Ristiriitatilanteissa sivutoimi olisi aiheellista kieltää. (Virkamiesten sivutoimet 2010, 3.)

Hallintolain (434/2003) 27 § toteaa esteellisyydestä, että "virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen". Hallintolain 28 §:n mukaan virkamies on esteellinen muun muassa silloin, kun hän itse tai hänen läheisensä on asianosainen, ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle itselleen tai läheiselleen tai asianomaiselle, jota edellä mainitut edustavat. Lisäksi virkamies on esteellinen, jos hän on palvelus- tai toimeksiantosuhteessa asianomaiseen, jolle on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Virkamies on esteellinen myös silloin, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä.

Virkamiehen esteettömyys on yksi hallinnon keskeisimpiä oikeusturvaperiaatteita. Esteellisyyden merkitys korostuu preventiivisenä eli ennalta ehkäisevänä oikeussuojavaikutuksena. Ainoastaan virkamiehen oma näkemys puolueettomuudesta ei ole riittävä vaan toiminnan on oltava puolueetonta myös yleisön näkökulmasta tarkasteltuna. Esteellisyyssäntelyllä pyritään ehkäisemään, että epäasialliset henkilökohtaiset sivuvaikuttimet eivät ohjaisi virkamiesten toimintaa. Esteellisyyttä tulee arvioida pääsääntöisesti tapauskohtaisesti. Sivutoimien kannalta tarkasteltuna esimerkiksi palvelussuhde saattaa aiheuttaa sellaista taloudellista riippuvuutta ja lojaalisuutta työnantajaa kohtaan, että virkamiehen puolueettomuus ja riippumattomuus joutuvat kyseenalaisiksi. Esteellisyyden ei tarvitse sinällään olla vaikuttamassa asioista tehtäviin ratkaisuihin, vaan pelkkä esteellisyyden todettavuus ja puolueettomuuden vaarantuminen voi riittää esimerkiksi päätöksen kumoamiseksi. Esteellisyyttä ei voida kuitenkaan arvioida kaavamaisesti, vaan harkinnassa tulee tapauskohtaisesti ottaa huomioon asian laatu ja sen merkitys. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 224-257.)

Virkatehtävien ja sivutoimen välinen kiinteä yhteys voi vaarantaa luottamusta tehtävien tasapuoliseen hoitamiseen. Vaaran todennäköisyyttä tulee pohtia objektiivisesti. Jos virkamiehen puolueettomuus voi vaarantua ulkopuolisten näkökulmasta katsottuna, tulee sivutoimi tällöin kieltää, vaikka vaarantumista ei pystyttäisi konkreettisesti osoittamaan. Sivutoimi voidaan

kieltää myös sillä perusteella, että sen rasittavuus haittaa virkatehtävien asianmukaista hoitamista. Lisäksi sivutoimen kieltämisen perusteena voi olla kilpailevan toiminnan kieltö. (Virkamiesten sivutoimet 2010, 4.)

Poliisihallinnossa ei ole voimassa tarkentavaa ohjeistusta sivutoimiin liittyen. Sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen väliseen tulossopimukseen on kirjattu, että poliisihallintoa koskeva sivutoimiohjeistus on valmisteltava vuoden 2014 loppuun mennessä. Poliisihallinnon valtakunnallisen sivutoimiohjeen tarkoituksena on ohjata ja yhdenmukaistaa sivutoimista tehtävää päätöksentekoa. Ohjeistuksessa tulee ohjeistaa päätöksentekijöitä huomioimaan esteellisyys-säännökset sekä sivutoimen hoitamisen edellytykset esimerkiksi käytettävän vapaa-ajan määrän ja sivutoimen rasittavuuden osalta. (KK 997/2013.)

### 3.5 Oikeuskäytäntöjä poliisien sivutoimiin liittyen

Vuosien kuluessa hallinto-oikeuksissa on käsitelty poliisimiesten sivutoimiin liittyviä tapauksia. Tähän on kerätty korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävänä olleista asioista annettuja ratkaisuja. Perusteluina sivutoimien kieltämiselle ovat olleet esimerkiksi tehtävien päällekkäisyys sekä maantieteellinen yhteys virkatehtävien kanssa, mutta ennen kaikkea mahdollisuus, että sivutoimi saattaa vaarantaa poliisimiehen puolueettomuutta. Poliisimiesten sivutoimia koskeva sääntely on ollut voimassa vuodesta 2005, joten sitä ennen annetut päätökset on tehty valtion virkamieslain pohjalta.

#### 3.5.1 Toimitusjohtaja

Helsingin poliisilaitos sai hylätä ylikonstaapeli X:n sivutoimilupahakemuksen toimia toimitusjohtajana rakennusurakointia tarjoavassa yrityksessä. X toimi poliisimiehenä ulkomaalaispoliisissa. Sivutoimena harjoitettavan toimitusjohtajan tehtävien hoitamiseen kului 25-40 tuntia viikossa. Osakeyhtiön liikevaihto oli noin miljoona euroa ja vakituisia työntekijöitä oli yhdeksän henkilöä. X:n työtehtäviin kuului lähinnä maksuliikenteen hoitamista ja uusien työntekijöiden rekrytointia sekä työturvallisuus- ja tulityökurssien pitämistä. Helsingin poliisilaitos on tiennyt X:n yritystoiminnasta jo vuodesta 1995 lähtien ja X:n lähimmät esimiehet ovat puoltaneet sivutoimilupahakemusta. Hallinto-oikeus on samaa mieltä poliisilaitoksen kanssa, että kyseistä sivutoimea ei voi hoitaa aiheuttamatta haittaa hakijan virkatehtävien hoitamislle. (KHO 2013 T 3949)

Tämä tapaus osoittaa, että oikeuslaitos ei pidä yrityksen toimitusjohtajana toimimista sallittuna sivutoimena poliisimiehelle. Sivutoimilupa voidaan olla myös myöntämättä, vaikka henkilö olisi harjoittanut sivutoimeaan ilman ongelmia useamman vuoden ajan. Tässä tapauksessa

ei ollut vaikutusta sillä, että virasto on tiennyt sivutoimen harjoittamisesta jo pidemmän aikaa.

### 3.5.2 Kuljettaja

Liikkuva poliisi sai hylätä vanhempi konstaapeli X:n sivutoimilupahakemuksen toimia kuorma- ja linja-auton kuljettajana. Sivutoimessaan X olisi toiminut kahden yhtiön palveluksessa kuljettajana pääasiallisesti Etelä-Suomen alueella. X toimi liikkuvassa poliisissa ryhmänjohtajana liikevalvontaryhmässä, jossa hän itsenäisesti johti ryhmänsä toimintaa liikenteenvalvontatehtävissä. Painopistealueena toiminnassa oli raskaan liikenteen kuten kuorma- ja linja-autoliikenteen valvontatehtävät. Yleinen luottamus poliisimiehen tasapuolisuuteen virkatehtävien hoidossa saattoi vaarantua, koska sivutoimi autonkuljettajana ja X:n virkatehtävät tapahtuivat ainakin osittain samalla maantieteellisellä alueella. (KHO 2008 T 569.)

Liikkuvan poliisin päällikkö sai kieltää poliisimiehen vastaanottamasta tai pitämästä sivutoimea, jossa hän olisi toiminut erikoiskuljetusten mukaan määrättävän varoitusauton kuljettajana. Poliisimies työskenteli liikkuvassa poliisissa. Poliisimies olisi voinut sivutoimensa vuoksi tulla esteelliseksi virassaan tai häneen kohdistuva luottamus viranhoidon tasapuolisuuteen olisi saattanut vaarantua. (KHO 1990 T 29.)

Poliisimestari sai hylätä vanhempi konstaapeli X:n sivutoimiluvan toimia henkilövuokra-auton kuljettajana. Lupahakemus oli tehty Helsingin ja toissijaisesti Espoon ja Vantaan alueilla toimimista varten. Tehtävää pidettiin sellaisena, jossa poliisimies saattoi tulla esteelliseksi virkatehtäviinsä kuuluvissa asioissa tai jossa hänen puolueettomuutensa olisi voinut vaarantua. (KHO 1986 T 3772.)

Ensimmäisenä mainitussa tapauksessa poliisimiehen virkatehtävät ja sivutoimi olisivat olleet selkeästi samaan alaan liittyviä tehtäviä. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan maantieteellisellä yhteydellä on merkitystä asiassa. Tärkein huomio tuomiossa kuitenkin on, että poliisimies ei voi harjoittaa valvontavelvollisuuksiensa alaista sivutoimintaa. Vaikka liikkuva poliisi on nykyään lakkautettu, sen tehtävät kuuluvat edelleen poliisin hoidettavaksi. Näin ollen poliisin kuuluu suorittaa liikenteenvalvontaa organisaatiomuutoksista huolimatta.

Edellä mainittu henkilövuokra-auton kuljettajana toimiminen tarkoittaa siis taksikuskin tehtävää. Tämän päätöksen perusteella poliisimiehet eivät toimi vapaa-ajallaan taksinkuljettajana. Vaikka poliisimiesten toimimista erilaisissa kuljettajatehtävissä ei ole suoraan lain nojalla kielletty, edellä esitetyt korkeimman hallinto-oikeuden päätökset linjaavat ne poliisimiehille sopimattomiksi sivutoimiksi.

### 3.5.3 Vakuutusedustaja

Kihlakunnan poliisilaitos sai hylätä vanhempi konstaapeli X:n sivutoimilupahakemuksen toimia vakuutusedustajan tehtävissä. X:n virkatehtäviin kuului toimia rikostutkijana rikosasioissa, joissa kuultavan asemassa saattoi olla vakuutusyhtiö, ja jolloin kysymys saattoi koskea vakuutusyhtiön taloudellisia etuja. Vakuutusedustajan tehtävissä X:n tehtäviin kuului sellainen asiakkaiden neuvonta ja opastaminen, joka muistutti poliisin tehtäviä rikosten ennalta estämisessä. X:n toimiminen vakuutusedustajan tehtävissä saattoi tehdä hänet esteelliseksi virkatehtäviinsä kuuluvissa asioissa ja hänen puolueettomuutensa saattoi vaarantua tästä syystä. (KHO 2007 T 2824.)

Tässä tapauksessa pääpaino on esteellisyydessä ja puolueettomuudessa. Poliisimies olisi saatanut joutua ristiriitaiseen tilanteeseen, jos hänelle olisi tullut virkatehtävissä hoidettavaksi tapaus, jossa yhtenä tekijänä olisivat olleet hänen sivutoimensa työnantajan taloudelliset edut. Lisäksi sivutoimen harjoittamiseen olisi sisältynyt poliisitehtävien kaltaista rikosten ennalta ehkäisyä, jolloin asiakas ei voi olla varma, saako hän neuvoja vakuutusyhtiön vai poliisin edustajalta. Kaikki edellä mainittu vaarantaa kansalaisten luottamusta poliisien esteettömyyteen ja puolueettomuuteen.

### 3.5.4 Järjestyksenvalvoja

Kihlakunnan poliisilaitos sai hylätä vanhempi konstaapeli X:n hakemuksen järjestyksenvalvo-jaksi hyväksymisestä. X:llä oli todistus sisäasiainministeriön vahvistaman järjestyksenvalvojakoulutuksen suorittamisesta. Kihlakunnan poliisilaitos ei pitänyt X:ää soveltuvana järjestyksenvalvojan tehtäviin, koska hänellä oli järjestyksenvalvojia laajemmat toimivaltuudet virkansa puolesta. X:ää ei myöskään asetettu poliisilaitoksen päätöksellä eriarvoiseen asemaan henkilöön liittyvän synn perusteella. (KHO 2004 T 1010.)

Tämä tapaus pohjautuu poliisivaltuuksiin, jotka poliisimiehellä on myös tietyissä tilanteissa vapaa-ajalla ollessaan. Näin ollen poliisimiehellä olisi käytössään tavallisia järjestyksenvalvojia laajemmat toimivaltuudet tietyissä tilanteissa. Nykyään poliisimiesten toimiminen järjestyksenvalvojina on kielletty myös lain perusteella (laki järjestyksenvalvojista).

### 3.5.5 Matkustaja-aluksen turvamies

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos sai hylätä vanhempi konstaapeli X:n sivutoimi-ilmoituksen matkustaja-alusten turvamiehenä toimimisesta. X työskenteli poliisilaitoksen väkivaltarikosyksikössä. Matkustaja-aluksen turvamiehenä X olisi toiminut vuonna 2000 vapaa-ajallaan noin 1-2 kertaa kuukaudessa yhtiö B:n palveluksessa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan sivu-



toimi-ilmoituksessa kerrotut tehtävät vastasivat sisällöltään poliisimiehen työhön kuuluvia tehtäviä. Koska yksittäisen poliisimiehen asema julkisen vallan käyttäjänä mahdollistaa puutumisen yksityisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien käyttöön, korkeimman hallinto-oikeuden mukaan poliisimies voi tulla esteelliseksi tehtävässään, koska sivutoimi vastaa sisältönsä puolesta poliisimiehen virkaan kuuluvia tehtäviä ja lisäksi se kohdistuu laajaan ja ennalta määräämättömään joukkoon yksityisiä henkilöitä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan sillä ei ole vaikutusta, että todennäköisyys esteellisyyden ilmenemisestä poliisimiehen yksittäisten virkatoimien suhteen on vähäinen. Ratkaisussa on sovellettu virkamieslain 18 §:n 2 ja 3 momentin säädöksiä. Perustuslain 106 §:stä ei johdu rajoituksia virkamieslain 18 §:n soveltamiselle. (KHO 2001 T 2122.)

Tämän tapauksen perusteella voidaan todeta, että esteellisyyden ilmenemisen todennäköisyyden suuruudella ei ole vaikutusta sivutoimen kieltämisen suhteen. Jos on mahdollista, että sivutoimi aiheuttaa virkamiehen esteellisyyden virkatehtäviensä hoitamiseen, tulee sivutoimi tällöin kieltää. Näin myös siinäkin tapauksessa, että mahdollisuus esteellisyyteen olisi epätodennäköistä.

### 3.5.6 Ravintolavahtimestari

Poliisimestari sai hylätä vanhempi konstaapeli X:n sivutoimilupahakemuksen ravintolavahtimestarina toimimisesta. Lupahakemuksessa toimialueeksi oli ilmoitettu Helsinki ja toissijaisesti Espoon ja Vantaan alueet. Poliisimies olisi voinut tulla esteelliseksi virkatehtäviinsä kuuluvissa asioissa tai hänen puolueettomuuteensa olisi saattanut vaarantua. (KHO 1986 T 3771.)

Tämä ja monet muut tässä luvussa esitellyt tapaukset osoittavat, että sivutoimilupien hylkäysperusteina on usein mahdollisuus virkamiehen esteettömyyden ja puolueettomuuden vaarantumiseen. Vaikka vanhemmista päätöksistä on jo liki kolmekymmentä vuotta aikaa, niiden perusteet pätevät edelleen. Korkein hallinto-oikeus on näillä päätöksillään osoittanut, että poliisimiesten esteettömyys ja puolueettomuus asetetaan aina etusijalle.

## 3.6 Rajavartiomiesten sivutoimet

Poliisitoimen ohella sisäministeriön toimialaan kuuluvat rajaturvallisuus ja meripelastustoimi (Sisäministeriön toimiala 2014). Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005, myöhemmin rajavartiolaitoksen hallintolaki) on vastaava säännös rajavartiomiesten sivutoimista, kuin mitä poliiseille on säädetty. Rajavartiolaitoksen hallintolain 19 §:n mukaan rajavartiomies tarvitsee aina luvan sivutoimea varten. Lisäksi sivutoimena harjoitettavan tehtävän oikeudet ja velvollisuudet eivät saa joutua ristiriitaan rajavartiolaitoksen tehtävien kanssa.

Hallituksen esityksessä (6/2005) todetaan, että rajavartiomiesten sivutoimista säädettäisiin yhdenmukaisesti poliisilain mukaisesti. Myös rajavartijoiden yksityiselämästä säänneltäisiin yhdenmukaisesti poliisin kanssa, jolloin rajavartiomiehen pitää virassa ja yksityiselämässään pidättäytyä toimimasta sellaisella tavalla, joka voisi vaarantaa luottamusta rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Käyttäytymisen arvioinnissa otettaisiin huomioon rajavartiomiehen asema ja tehtävät rajavartiolaitoksessa.

Hallituksen esityksen (6/2005) 19 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa sanotaan, että rajavartiolaitoksen valvontavelvollisuuden alaiset sivutoimet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Tällaisia tehtäviä on esimerkiksi omaisuuden pelastaminen, suojaaminen tai vartiointi, järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitäminen, matkan järjestäminen, liikenteen harjoittaminen, ampumaseiden, räjähdysaineiden tai muiden vaarallisten aineiden kauppa, tavaroiden maahantuonti tai vienti sekä etsivätoiminta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan, että kyseisellä sääntelyllä tavoitellaan yhdenmukaisuutta poliisin sivutoimikiellon kanssa. Tavoitteena on ehkäistä rajavartiomiehen tulemistä esteelliseksi omassa virassaan sekä turvata luottamus hänen tasapuolisuuteensa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (19/2005) mukaan poliisilaissa on poliisimiehiä koskevana vastaava säännös ja perusteluiden mukaan sääntelyn tavoitteena on yhdenmukaisuus poliisimiesten sääntelyn kanssa. Perustuslakivaliokunta toteaa, että sääntelylle on hyväksyttävät perusteet rajavartiomiesten tehtävien ja toimivaltuuksien erityisluonteen takia. Valiokunnan mielestä ehdotus on oikeasuhtaisuuden vaatimusten mukainen kyseessä olevien seikkojen painavuudesta johtuen.

Hallintovaliokunta toteaa mietinnössään (12/2005), että säännöksen soveltaminen ei saa kohtuuttomasti rajoittaa rajavartiomiesten mahdollisuuksia sivutoimien harjoittamiseen. Valiokunnan mukaan lähtökohtaisesti kiellettyjä ovat ravintolan vahtimestarin, yleisötilaisuuden järjestyksenvalvojan, liikenteenohjaajan sekä merivartijan tehtävät. Sivutoimen sallittavuutta ratkaistaessa arvion tulee perustua sivutoimen tehtävien läheisyyteen rajavartiomiehen virkatehtävien kanssa. Hallintovaliokunta puoltaa säännöksen hyväksymistä hallituksen esityksen mukaisesti. Valiokunta haluaa kuitenkin tähdentää, että vapaaehtoisen yhdistystoiminnan tulee olla sallittua, kunhan sen tehtävät eivät ole ristiriidassa rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien kanssa.

#### 4 Sivutoimilupa ja -ilmoitus

Tässä luvussa käydään läpi sivutoimilupia ja -ilmoituksia koskevia käytännön menettelytapoja. Jäljempänä tarkastellaan myös luvattomien sivutoimien aiheuttamia toimenpiteitä ja mahdol-

lisiä seurauksia. Lopuksi esitellään vielä poliisihallinnossa todellisuudessa myönnettyjä ja kiellettyjä sivutoimilupia.

#### 4.1 Lupa- ja ilmoitusmenettely

Poliisihallinnossa nimittävä viranomainen myöntää sivutoimiluvan. Poikkeuksia ovat Poliisihallituksen poliisiylijohtaja, keskusrikospoliisin päällikkö ja suojelupoliisin päällikkö, joille sivutoimiluvan myöntää ministeriö. Näin ollen jokaisessa poliisilaitoksessa on päätösvalta niiden virkamiesten sivutoimiasioissa, jotka se on nimittänyt. (Asetus poliisin hallinnosta 158/1996 23 §.)

Sivutoimilupa on haettava ennen sivutoimen aloittamista. Virkamiesasetuksen 19 §:n mukaan sivutoimi-ilmoitus on tehtävä välittömästi asianomaiselle viranomaiselle. Sekä lupahakemuksessa että ilmoituksessa on selkeästi yksilöitävä olennaiset seikat, jotka vaikuttavat sivutoimen sallittavuuteen. Esimerkkeinä tällaisista tiedoista ovat sivutoimen laatu, työmäärä, kesto sekä sivutoimesta saatava korvaus. (Virkamiesten sivutoimet 2010, 8.)

Sivutoimiluvan myöntämisestä tai epäämisestä annetaan kirjallinen hallinnollinen päätös. Sivutoimilupa voi olla myös määräaikainen tai muulla tavoin rajoitettu. Erityisesti kielteinen päätös on perusteltava. Hallintolain 45 §:n mukaisesti perusteluista on käytävä ilmi päätöksen vaikuttaneet tosiseikat ja selvitykset sekä perusteena olleet säännökset ja määräykset. Sivutoimi-ilmoituksesta ei ole pakko tehdä päätöstä ellei sivutoimea kielletä, jolloin päätös tulee perustella yllä mainitulla tavalla. (Virkamiesten sivutoimet 2010, 8.)

Lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) 1 §:n perusteella viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, jos salassapidosta ei ole erikseen säädetty. Näin ollen myös sivutoimilupahakemukset ja -ilmoitukset ovat julkisia asiakirjoja, jos ne eivät sisällä tietoja, jotka olisi erikseen säädetty salassa pidettäväksi. Niin ikään sivutoimista tehtävät viranomaisten päätökset ovat julkisia asiakirjoja, huomioon ottaen yllä mainitut rajoitukset.

Virastojen on ylläpidettävä palveluksessaan olevista virkamiehistä nimikirjaa, johon kerätään virkamiehen henkilötiedot sekä palvelussuhteeseen liittyviä tietoja. Nimikirjalain (1010/1989) 4 §:n ja nimikirja-asetuksen (1322/1989) 2 §:n mukaan myös sivutoimiluvat on merkittävä nimikirjaan. Valtiovarainministeriön (Nimikirjalain soveltamismääräykset 2001, 32) nimikirjalain soveltamismääräysten mukaan myönnettyistä sivutoimiluvista tulee nimikirjalle olla merkittynä tieto kyseisen sivutoimen lisäksi luvan myöntäneestä viranomaisesta, luvan myöntämisaikakohdasta sekä lupapäätökseen mahdollisesti sisältyvistä määräajoista tai rajoitteista. Sivutoimi-ilmoituksia ei tallenneta nimikirjalle.

Koska päätösvalta sivutoimiasioissa on nimittävällä viranomaisella, tulee virkamiehen uusia sivutoimilupia tai tehdä sivutoimi-ilmoitus uudelleen hänen siirtyessään uuden työnantajan alaisuuteen. Poliisihallinnossa käytössä olevassa sivutoimi-ilmoituksessa ja sivutoimilupahakemuksessa (Liite 1) on käytössä vakiolause, jolla lupa ja ilmoitus on rajattu olemaan voimassa enintään siihen asti, kun henkilön virkasuhde on voimassa luvan myöntäneeseen virastoon. Näin ollen sivutoimiluvan ja -ilmoituksen voimassaolo katkeaa automaattisesti henkilön siirtyessä pois viraston palveluksesta.

Virkamieslain 57 §:n mukaan virkamies voi hakea muutosta viraston tekemään virkamiestä koskevaan päätökseen. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 7 §:n mukaan valitus tehdään hallinto-oikeuteen, kun kyseessä on valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätös. Hallintolainkäyttölain 9 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa puolestaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolain 47 §:ssä todetaan, että päätökseen on liitettävä valitusosoitus, jos päätökseen voi hakea muutosta. Valitusosoituksesta on käytävä ilmi valitusviranomainen, viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava, sekä valitusaika ja kuinka se lasketaan. Valitusosoituksessa tulee olla lisäksi selostettuna valituskirjelmän sisältöön, liitteisiin ja valituksen perille toimittamiseen asetetut vaatimukset.

Ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimina toimivat hallinto-oikeudet ovat alueellisia ja maakuntajako määrittelee kunkin hallinto-oikeuden tuomiopiirin eli alueellisen toimivallan. Toimivaltainen hallinto-oikeus ratkeaa pääsääntöisesti sen mukaisesti, kenen alueella valituksen alaisen päätöksen tehnyt viranomainen sijaitsee tai toimii. Hallinto-oikeuden kokoonpano muodostuu ylituomarista sekä muista hallinto-oikeuden tuomareista. Joissain asiaryhmissä voidaan käyttää myös kyseisen alan asiantuntijoita asian käsittelyssä ja päätöksenteossa. Hallinto-oikeus on päätösvaltainen, kun se koostuu kolmesta jäsenestä. (Mäenpää 2013, 821-822.)

Ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttää korkein hallinto-oikeus. Tämä tarkoittaa sitä, että korkeimman hallinto-oikeuden tekemä päätös on lopullinen ja lainvoimainen eikä siitä voi valittaa tai hakea muutosta esimerkiksi eurooppalaisilta tuomioistuimilta. Tarvittaessa korkein hallinto-oikeus voi kuitenkin purkaa oman päätöksensä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuomareina toimivat presidentti sekä vähintään 15 hallintoneuvosta. Tuomioistuimen päätösvaltaisuuteen tarvitaan yleensä viisi jäsentä. (Mäenpää 2013, 824-825.)

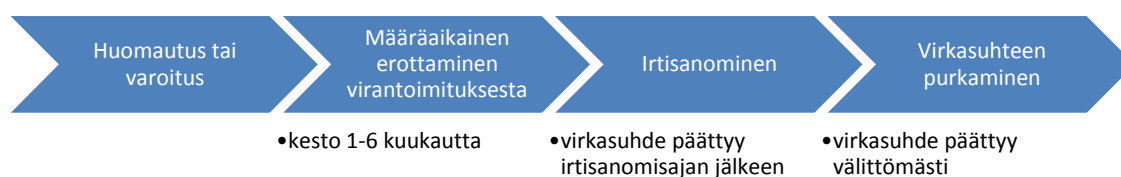
#### 4.2 Luvaton sivutoimi

Perehdyttämisen yhteydessä viranomaisen tulee käydä läpi uuden virkamiehen kanssa niin virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet kuin virkavelvollisuuksien rikkomisesta tai laiminlyönnistä aiheutuvat seuraukset. Viranomaisen vastuulla on myös pitää huoli siitä, että virastossa työskentelevät virkamiehet tietävät, kuinka heidän tulee käyttäytyä ja onko käyttäytymisvel-

vollisuus myös osa heidän vapaa-aikaansa. Sivutoimirajoituksista on hyvä keskustella jo rekrytointivaiheessa. Virkamiehelle tulee tehdä selväksi, että viranomaisen määrittelee mahdolliset sivutoimia koskevat rajoitukset tehdessään päätöstä sivutoimien sallittavuudesta. Virkamiehelle on painotettava, että sivutoimi ei saa tuottaa väärinkäsitystä henkilön roolista, kun hän harjoittaa sivutoimeaan. (Virkamiesten sivutoimet 2010, 9.)

Sivutoimiluvan hakeminen tai ilmoittaminen sivutoimesta kuuluu virkamiehen virkavelvollisuuksien piiriin. Virkamieslain 24 §:n mukaan virkavelvollisuuksien vastoin toimimisesta tai laiminlyönnistä voidaan antaa kirjallinen varoitus. Virkamieslain 25 §:n perusteella erityisen painavasta virkamiehestä johtuvasta syystä virkamies voidaan irtisanoa. Jos virkavelvollisuuksia on rikottu tai laiminlyöty törkeästi, voidaan virkamieslain 33 §:n mukaan virkamiehen virkasuhde purkaa saman tien. Valtiovarainministeriö (Virkamiesten sivutoimet 2010, 9) muistuttaa, että sivutoimisäännösten laiminlyönti voi aiheuttaa myös rikosoikeudellisen vastuun tai vahingonkorvausvelvollisuuden edellä mainittujen virkamiesoikeudellisten seuraamusten ohella.

Poliisin hallintolain 15 i §:n mukaan virkavelvollisuuksiaan vastoin toimiva tai niitä laiminlyövä poliisimies voidaan kurinpitorangeistuksena erottaa määräaikaisesti virantoimituksesta vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi. Virantoimituksesta erottamisen ajalta ei makseta palkkaa. Nimittävä viranomaisen päättää virantoimituksesta erottamisesta. Erottaminen tulee panna vireille viimeistään kolmen kuukauden sisällä siitä hetkestä, kun viranomaisen sai tiedon mahdollisesti virantoimituksesta erottamiseen johdattavasta seikasta. Ennen erottamispäätöksen tekemistä poliisimiehelle tulee varata tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Jos erottamista ei asian laadun vuoksi ole välttämätöntä tehdä välittömästi, poliisimiehen pyynnöstä on kuultava lisäksi pääluottamusmiestä tai luottamusmiestä. Tästä mahdollisuudesta viranomaisen on ilmoitettava poliisimiehelle ennen päätöksen tekemistä.



Kuva 5: Vaihtoehdot virkavelvollisuuksien rikkomiseen tai laiminlyönteihin puuttumiseksi (VirkamL 24 §, 25 § ja 33 §; PolHL 15 i §)

Ensisijaisena keinona virkamiehen laiminlyönteihin tai rikkomuksiin puuttumisessa on huomautuksen tai varoituksen antaminen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti virkamiehelle tulisi antaa varoituksen muodossa mahdollisuus korjata virheellinen menettelynsä. Jos virkamies irtisanotaan virkamiehestä johtuvasta syystä, virkasuhde päättyy tietyn irtisanomisajan jäl-

keen. Viranomaisen voi myös sopia irtisanottavan kanssa, että virkasuhde päättyy irtisanomisen vuoksi välittömästi. Irtisanomisen tulee tapahtua erityisen painavasta syystä, jota tulee arvioida kokonaisharkinnalla. Huomioon tulee ottaa kyseinen teko, virkamiehen suhtautuminen kyseiseen tekoon, virkamiehen asema, viranomaisen suhtautuminen tekoon, viranomaisen asema, teon yleinen vaikutus työpaikalle sekä teon merkitys yleiselle turvallisuudelle. Harkinnassa on huomioitava myös kansalaisten edut ja odotukset sekä vaatimukset, jotka kohdistuvat viranomaisen toiminnan asianmukaisuuteen. Virkasuhteen purkamisessa virkasuhde päättyy puolestaan välittömästi. Virkasuhteen purkamiskynnys on yleensä korkealla ja se vaatii suurempaa moitittavuutta kuin irtisanominen. Purkuperusteet tulee arvioida suhteessa henkilön virkavelvollisuuksiin. Sekä irtisanominen että purkaminen tulee tehdä kirjallisesti ja siinä tulee olla mainittuna päätöksen todelliset syyt sekä lainkohdat, joihin ratkaisu perustuu. (Koskinen & Kulla 2013, 294-335.; Mäenpää 2013, 1238-1239.)

#### 4.3 Poliisien sivutoimet

Poliisihallituksen sisäinen tarkastus tutki vuonna 2012 poliisihallinnon henkilöstön sivutoimia. Tarkastuksen aikana poliisihallinnossa oli voimassa noin 870 sivutoimilupaa ja 190 tehtyä sivutoimi-ilmoitusta. Tilastointiongelmien vuoksi kyseiset luvut eivät ole kuitenkaan täsmällisiä. Tarkastuksessa ilmeni, että osalla poliisimiehistä oli vielä voimassa oleva sivutoimi-ilmoitus, vaikka kyseiset sivutoimet olisi tullut käsitellä lupamenettelyssä sen jälkeen, kun poliisimiesten sivutoimi muuttui luvanvaraiseksi vuonna 2005. Toisaalta muun henkilöstön sivutoimia oli osittain käsitelty lupamenettelyssä vaikka pelkkä sivutoimi-ilmoitus olisi ollut riittävä. Ongelmaksi koettiin myös tietokatkokset tilanteissa, joissa sivutoimen tekeminen on lopetettu, mutta tieto asiasta ei ole saapunut hallintoon. Näin ollen oletettavaa on, että vaikka sivutoimilupa tai -ilmoitus onkin muodollisesti voimassa, kaikkia sivutoimia ei enää harjoiteta. Myös nimikirjaan merkittyjen sivutoimilupien määrässä oli suuria eroja voimassa oleviin sivutoimilupien verrattuna. Tarkastuksessa ei kuitenkaan ilmennyt viitteitä, että sivutoimia harjoitettaisiin ilman lupaa tai ilmoitusta. (Poliisihallinnon henkilöstön sivutoimet 2012, 3-7.)

Poliisin vuosikertomuksen mukaan poliisissa oli henkilöstöä vuonna 2012 henkilötyövuosina mitattuna 10 466 (Vuosikertomus 2012, 18). Tähän lukuun suhteutettuna voimassa olevia sivutoimilupia tai -ilmoituksia oli vuonna 2012 noin kymmenellä prosentilla poliisihallinnon henkilöstöstä.

Jos poliisihallinnon sivutoimia tarkastellaan tilastokeskuksen käyttämän ammattien luokittelutavan mukaisesti, niin eniten sivutoimilupia ja -ilmoituksia on tehty palvelu-, myynti- ja hoitotyöstä, yhteensä 373 kappaletta. Toiseksi eniten sivutoimia harjoitettiin eri alojen asiantuntijatehtävissä (282 kpl). Kolmanneksi eniten sivutoimia tehdään rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijän tehtävissä (104 kpl). Näiden ohella voimassa olevia sivutoimia oli muun

muassa prosessi- ja kuljetustyön sekä maanviljelyn, metsätalouden ja kalastuksen parissa. Lisäksi sivutoimia tehtiin muutamissa tapauksissa myös muiden työtehtävien parissa. (Poliisi-hallinnon henkilöstön sivutoimet 2012, 7.)

Vuosien saatossa poliisimiehille on myönnetty sivutoimilupia, jotta he voivat toimia muun muassa palomiehenä, sairaankuljettajana, linja- ja kuorma-autonkuljettajana, autokoulun liikenneopettajana, pysäköinninvalvojana, hautaus toimiston ruumiinkuljettajana, RAY:n pelipöytien valvojana, siviilioikeudellisten toimeksiantojen vastaanottajana, hätäkeskuspäivystäjänä, taksinkuljettajana, turvallisuusalan luennoitsijana sekä baarimestarina. Kyseisten esimerkkitapausten osalta sivutoimen sopivuutta tulisi tarkastuskertomuksen mukaan arvioida Poliisihallituksessa. Myönnettyjen sivutoimien joukossa on myös sivutoimia, joihin on otettu kielteinen kanta KHO:ssa sekä hallituksen esityksessä laiksi poliisilain muuttamisesta. (Poliisi-hallinnon henkilöstön sivutoimet 2012, 7-9.)

Kielteisiä sivutoimilupapäätöksiä on tehty muun muassa seuraavista sivutoimista: tietotekniikan, tietoturvallisuuden ja viestinnän alaan liittyvä opetus- ja luennointitoiminta, turvallisuspäällikkö, osakeyhtiön turvallisuuskouluttaja, yritysmuotoinen maanrakennustoiminta, baarimestari, sairaanhoitaja, juridisten toimeksiantojen vastaanottaminen, lainsäädännön koulutus- ja asiantuntijatehtävät sekä yrityksen taloudellisen tilan arviointi- ja tilintarkastustehtävät. Samanlaisia sivutoimia on siis sekä hyväksytty että hylätty poliisin eri yksiköissä. Edellä mainitut tapaukset osoittavat, että käsitykset poliisimiehille sopivista sivutoimista eivät ole yhdenmukaiset. (Poliisihallinnon henkilöstön sivutoimet 2012, 9-10.)

Sisäisen tarkastuksen tarkastuskertomus toteaa, että sivutoimiasioita olisi tarpeellista seurata ja valvoa systemaattisesti. Lisäksi lähiesimiesten tulisi tietää alaistensa sivutoimista. Yhtenä ehdotuksena olisi ottaa sivutoimiasioden tarkastelu osaksi vuosittaisia tulos- ja kehityskeskusteluja. Poliisihallinnossa tulisi myös yhtenäistää poliisin eri yksiköiden näkemykset poliisimiehille sopivista sivutoimista. (Poliisihallinnon henkilöstön sivutoimet 2012, 10-11.)

Helsingin Sanomat (Kerkelä 2013) uutisoi poliisin sivutoimista tehdystä sisäisestä tarkastuksesta. Artikkelissa nostettiin esille kyseenalaisten sivutoimien harjoittaminen. Helsingin Sanomien internet-sivuilla lukijat olivat voineet kommentoida uutista ja kommentoissaan he ovat nostaneet esille pääsääntöisesti poliisin palkkauksen. Monet olivat sitä mieltä, että poliisille tulisi maksaa sellaista palkkaa, että heillä ei olisi enää taloudellista tarvetta hankkia ylimääräisiä lisäansioita. Kommenteissa ihmeteltiin myös sitä, kuinka poliisit jaksavat pitkien työpäiviensä lisäksi tehdä vielä muita töitä.

Poliisiylijohtaja Mikko Paatero (2014) pohti blogissaan poliisien sivutoimia ja niiden sääntelyä. Hänen mukaansa viime aikoina keskusteluiden yhtenä aiheena on ollut, että millä edellytyksil-

lä ja mitä poliisi voi vapaa-ajallaan tehdä. Paatero huomauttaa, että poliisin on toimittava erityisen tarkasti normaalin vieraanvaraisuuden ja lahjonnan rajan läheisyydessä. Keskeisenä kysymyksenä on yhdenvertaisuuden toteuttaminen joka tilanteessa. Paatero nostaa kuitenkin esille kysymyksen, voisiko poliisien vapaa-ajan toimintaedellytyksiä lisätä, jos se koetaan yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä. Nykyinen lainsäädäntö rajoittaa poliisimiehen sivutoimia, mutta Paatero yrittää herättää kysymystä siitä, olisiko lainsäädäntöä tarpeellista muuttaa. Hänen mukaansa Suomeen tarvitaan rohkeita ja ennakkoluulottomia uusia tapoja tuottaa palveluita.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto Ry:n puheenjohtaja Yrjö Suhonen (2014) kiittelee omassa blogissaan poliisiylijohtaja Paateron suvaitsevaista poliisin sivutoimiin liittyvää avautusta. Suhosen mukaan nykyiset laintulkinnat ovat eriyttäneet poliisit yhteiskunnan ulkopuolelle. Hänen mukaansa poliisimiehet osaisivat kyllä erottaa oikean sekä väärän toisistaan ja sen lisäksi poliisiorganisaation sisäinen ja ulkoinen valvonta huolehtii ylilyönteihin puuttumisesta. Suhonen tähdentää, että pelisäännöt on sovittava ja niissä on pysyttävä, jos sivutyömahdollisuuksia avataan laajemmin. Tällöin sovittujen rajojen ylittämisestä koituu luottamuksen ja "lupalapun" menetys. Poliisien tulee myös muistaa olevansa ensisijaisesti poliiseja, jotta sivutoita tekevästä poliisista ei tulekaan huomaamatta sivutoiminen poliisi. Suhosen mielestä Paateron avauksen kannattamana poliisin sivutoimia tulisi pohtia tarkemmin ja tarvittaessa tehdä lainsäädäntöön muutoksia.

## 5 Oma pohdinta sivutoimista sekä suositukset

Tässä luvussa tarkastelen sivutoimia ja niitä rajoittavia määräyksiä aiemmin esitettyjen lähtökohtien perusteella. Lait ja määräykset asettavat omat rajoitteensa sivutoimien harjoittamiselle. Nämä seikat huomioon ottaen sivutoimilupia myöntäville viranomaisille jää ratkaistavaksi, mihin vedetään viiva hyväksyttävien ja kiellettyjen sivutoimien välille.

Sivutoimiasioissa on muistettava, että poliisimiehiä koskee ankarampi säätely kuin tavallisia virkamiehiä. Poliisihallinnossa työskentelee myös siviilejä, mutta pohdintani painottuu pääasiassa poliisimiesten sivutoimia kohtaan. Asiat koskevat kuitenkin myös soveltuvien osin poliisihallinnon muuta kuin poliisitaustaista henkilöstöä. Yritän tässä luvussa pohjustaa omaa näkemystäni sivutoimista ja tarjota lopuksi oman suositukseni sivutoimiasioden hoitamiseen poliisihallinnossa.

### 5.1 Perusoikeus toimeentulon hankintaan

Sivutoimista puhuttaessa siirrytään yksilön kannalta melko henkilökohtaiselle tasolle. Kyseessä on lisätyö, jota henkilö haluaisi tehdä varsinaisen päätyönsä rinnalla. Perustuslaki takaa



perusoikeutena jokaiselle henkilölle oikeuden toimeentulon hankkimiseen valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi jokaisen henkilön yksityiselämä on suojattu perustuslain voimalla. Siltikin virkamiehille on asetettu sivutoimien hoitamista koskevia rajoituksia. Mielestäni tämä ei ole loukkaus perusoikeuksia kohtaan ei. Kyseessä on kuitenkin sivutoimi, jonka ei kuuluisi korvata virkamiehen varsinaista työtä.

Ketään henkilöä ei ole pakotettu virkamieheksi tai poliisiksi. Jokaisella on periaatteessa täysi vapaus päättää, millaista työtä hän haluaa tehdä. Päätyötä valitessaan henkilön tulee kuitenkin ymmärtää, että kyseinen tehtävä saattaa asettaa tiettyjä rajoituksia muiden toimintojen tekemiselle. Tämä tulisi tehdä selväksi virkamiehille jo rekrytointivaiheessa ja poliisimiehille jo koulutukseen hakeutumisen yhteydessä. Henkilön pitäisi tietää, minkälaisiin asioihin hän sitoutuu ryhtyessään opiskelemaan poliisin ammattia. Laki asettaa suuria velvoitteita ja rajoitteita poliisimiesten vapaa-aikaan, minkä takia poliisimiehet eivät voi jättää poliisimiehen velvollisuuksiaan taakseen vetäessään poliisilaitoksen oven kiinni työvuoronsa päätyttyä. Poliisimies on enemmän tai vähemmän poliisimies ympäri vuorokauden vuoden jokaisena päivänä.

On ymmärrettävää, että ihmiset ovat erilaisia ja haluavat toisistaan poikkeavia asioita. Kukaan ei voi kuitenkaan saada kaikkea haluamaansa. Tämä on syytä pitää mielessä uravalintoja tehdessään. Ongelmana saattaa olla se, että ihmiset eivät tiedä, millaisia rajoituksia esimerkiksi virkamiehelle on asetettu. Tämän vuoksi asiasta pitäisi lisätä tietoutta ihmisten keskuudessa. Kun pelisäännöt ovat kaikille selvät ja niitä noudatetaan kaikkialla yhdenmukaisesti, toimintatavoista tulee normi, johon kaikki ovat tottuneet ja jota ei turhaan kyseenalaisteta. Eriasteinen kipuilu sivutoimiasioissa johtunee ainakin osittain siitä, että säännöt eivät ole kaikille selvät ja ohjeita ei noudateta kaikissa paikoissa systemaattisesti. Jos rajat on selkeästi asetettu ja niistä pidetään kiinni, se myös selkeyttää tilannetta tavallisen virkamiehen näkökulmasta. Vielä kun saadaan kaikki ymmärtämään, mistä rajoitukset johtuvat, se helpottanee sivutoimiasioiden käsittelyä myöhemmin.

Vanhempi konstaapeli, eli poliisin perustutkinnon suorittanut henkilö, ansaitsee peruspalkkana vähintään 1950 euroa kuukaudessa. Poliisimiesten kuukausipalkkaan vaikuttaa peruspalkan lisäksi maksettavat kokemusosa, suoritusosa ja olosuhdeosa sekä muut mahdolliset virkaehtosopimuksen mukaiset lisät. Näin ollen vastavalmistuneen poliisimiehen säännöllisen työajan ansio kuukaudessa voi olla 2 100 - 2 600 euroa. Lisäksi mahdolliset ilta-, yö- ja viikonloppuvuorolisät vaikuttavat palkan suuruuteen. (Poliisin työ 2014.)

Tästä voi asettaa kysymyksen, että onko poliisin palkka riittävän suuri, jotta poliisimiehen ei tarvitsisi tehdä muita töitä selvitäkseen taloudellisesti. Palkan suuruuden arviointi on aina suhteellista. Se mikä toiselle saattaa olla hyvinkin riittävä, voi toiselle olla aivan liian pieni.

Elämäntilanteet ovat erilaisia ja ihmiset ovat erilaisia. Toiset elävät säästeliäästi ja toisilla kaikki rahat menevät, oli palkka kuinka suuri tahansa. Tuskin pystytään asettamaan sellaista palkkasummaa, johon jokainen olisi tyytyväinen. On kuitenkin muistettava, että poliisien palkat maksetaan verovaroin ja koko ajan on kova paine julkisten menojen vähentämiselle. Se ei ainakaan lupaa hyvää poliisien palkkakehitystä silmällä pitäen. Tärkeää olisi ottaa kuitenkin huomioon aiemmin mainittu eduskunnan oikeusasiamiehen toteamus asiasta, että poliisien palkan tulisi olla heidän vaikeaa ja vaarallista työtään vastaava kunnollinen korvaus, joka maksetaan julkisista varoista. Tällöin ei tulisi ylimääräistä painetta hankkia lisäansioita poliisihallinnon ulkopuolisilta tahoilta.

Todennäköisesti kaikki sivutoimet eivät ole vain lisäansioden vuoksi tehtäviä töitä, vaan henkilöillä on oikeasti halu ja kiinnostus toteuttaa itseään myös muulla tavalla kuin ainoastaan oman päätyönsä suorittamisella. Näissäkin tilanteissa on kuitenkin otettava huomioon, mitä lait ja asetukset määrittelevät sallituista sivutoimista. Lisäksi on pidettävä mielessä, että jos kiinnostus muuta kuin poliisityötä kohtaan kasvaa liian suureksi, ihmisellä on aina vapaa mahdollisuus vaihtaa työpaikkaa tai päätoimeaan. Kaiken kaikkiaan yleinen etu on asetettava yksittäisen ihmisen edun edelle, jos näitä asioita joudutaan punnitsemaan keskenään. Päätöksiä tehtäessä on kaikesta huolimatta muistettava yhdenvertaisuus eli sen, mikä on sallittua tai kiellettyä jollekin, pitää olla samalla tavoin sallittua tai kiellettyä myös muillekin.

Sivutoimien harjoittamista ei pidä sotkea korruptioon. Oikeusministeriön (Korruptio 2014) mukaan korruptiota voidaan määritellä useammalla eri tavalla. Kiteytettynä korruptio on oman edun tavoittelua sääntöjen vastaisella toiminnalla. Sivutoimien tarkoituksena on yleensä rehellisten lisäansioden hankkiminen. Tällöin tehdystä työstä maksetaan siitä ansaittu palkka, eikä raha vaihda omistajaa vain sen takia, että tällä tavalla haluttaisiin väärinkäyttää julkista valtaa. Tästäkin huolimatta on pidettävä huoli siitä, että yleinen mielipide ei alkaisi pitää sivutoimien harjoittamista yhtenä korruption muotona.

## 5.2 Lain tulkitseminen suppeasti tai laajasti

Lakitekstissä asia määritellään tietyllä tavalla. Lain lisäksi saatavilla on muun muassa lain esityöt kuten hallituksen esitykset, joiden perusteluissa on avattu hieman tarkemmin, mitä lailla pyritään saavuttamaan. Lakiteksti ei voi antaa suoraa vastausta jokaiseen tilanteeseen. Tämän vuoksi lakitekstiä joudutaan tulkitsemaan. Viime kädessä oikeusistuimet antavat ratkaisunsa sille, onko käytetty tulkinta ollut oikea vai ei.

Poliisin hallintolain 15 g §:n toisessa momentissa todetaan sivutoimista, että "poliisimies ei saa hoitaa tehtävää, johon liittyvät oikeudet tai velvollisuudet saattavat joutua ristiriitaan poliisin tehtävien kanssa". Hallituksen esityksessä (266/2004) todetaan, että "arvioitaessa vir-

kamiesten perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyyttä on merkitystä sillä, kuinka läheisesti ja välttämättömästi rajoitus liittyy asianomaiseen virkaan tai virkaan kuuluviin virkatehtäviin". Tästä voi nostaa esille kysymyksen siitä, kuuluisiko poliisimiesten sivutoimista päätettäessä tulkita lakia suppeasti vai laajasti. Verrataanko sivutoimen toimenkuvaa kaikkiin poliisitoiminnan tehtäviin vai kyseisen yksittäisen poliisimiehen henkilökohtaiseen toimenkuvaan? Voiko kenttämiehenä toimiva poliisimies harjoittaa erilaisia sivutoimia kuin tutkintatehtävissä tai lupahallinnossa työskentelevä poliisi? Koskevatko samat rajoitukset tavallista miehistön jäsentä kuin päällystössä toimivaa esimiestä? Mikä on lain henki?

Äkkiseltään voisi ajatella, että sivutoimia tulisi verrata yksittäisen poliisimiehen toimenkuvaan. Jos henkilö työskentelee liikenteenvalvonnassa, niin silloin hän ei voi harjoittaa sivutoimena raskaiden ajoneuvojen kuljettamista, mutta kenties vakuutusmyyjänä toimiminen olisi sallittavampaa. Luvussa kolme esitettyjen korkeimman hallinto-oikeuden tapauksista voisi saada sellaisen kuvan, että kyseisissä tapauksissa sivutoimen sallittavuutta on verrattu enemmän poliisimiehen henkilökohtaiseen toimenkuvaan. Jossain määrin näin on varmasti myös tapahtunut. Lain tausta-ajatuksen kivijalkana on kuitenkin poliisin luotettavuus ja puolueettomuus ja erityisesti mielikuva, jonka sivutoimen harjoittaminen synnyttää ulkopuolisissa henkilöissä. Poliisi on poliisi, vaikka hän tekisi mitä.

Toisessa ääripäässä on taas ajatus, että sivutoimia tulisi verrata poliisin kaikkeen toimintaan. Tavallinen kansalainen ei välttämättä tiedä, minkälaisia tehtäviä poliisi virkatehtävinään suorittaa. Jos tiedossa on vain, että kyseinen henkilö on poliisi, voi tavallisen kansalaisen silmin olla hankalaa hahmottaa, toimiiko poliisi puolueettomasti työssään, jos sivutoimen harjoittamiseen liittyvä yritys joutuu esimerkiksi poliisitutkinnan kohteeksi. Tällöin kansalaiselle saattaa herätä epäily, tutkitaanko asiaa kunnolla, kun kyseisessä yrityksessä on poliisi itsekin töissä. Tällainen ajattelutapa saattaa kuitenkin ajaa sivutoimen harjoittamisen niin ahtaalle, että mikään sivutoimi ei olisi koskaan sallittua. Kuka tahansa sivutoimea harjoittava henkilö saattaa joskus joutua tilanteisiin, joihin poliisi saattaa joutua puuttumaan tavalla tai toisella. Jos tällaisessa tilanteessa heitetään aina epäilyksen varjo poliisin puolueettoman toiminnan päälle siitä syystä, että yksittäinen poliisimies on jollain tavoin yhteydessä asianomaiseen, ei minkäänlainen sivutoimen harjoittaminen olisi mahdollista. Nykyään jokaisessa työssä joutuu olemaan tavalla tai toisella ihmisten kanssa tekemisissä. Edes maanviljelyä ei voi harjoittaa itsenäisesti siten, ettei teoriassa voisi joutua tilanteeseen, jossa jokin toiminta saattaa asettaa lain väärälle puolelle. Aina voisi olla joku väittämässä yhden poliisimiehen osallisuuden vuoksi, että poliisi ei hoida tehtäviään huolellisesti, jolloin poliisin puolueettomuus ja luotettavuus on siis kyseenalaistettu. Käytännössä pitäisi korostaa sitä, että asianomainen poliisimies ei ole millään tavoin osallisena omaan sivutoimiyritykseensä liittyvissä poliisitehtävissä. Sivutoimia myönnettäessä tulisi ottaa huomioon, että tällaisia esteellisyystilanteita ei pääsisi kovin todennäköisesti tapahtumaan.

Poliisilla on velvollisuus myös vapaa-ajallaan ryhtyä toimiin, jos hän havaitsee vakavan rikoksen. Jos poliisimies havaitsee sivutoimessaan laittomuuksia, niin minkälainen kynnys hänellä on ryhtyä toimiin esimerkiksi hänen sivutoimestaan palkkaa maksavaa tahoa kohtaan. Poliisimies ei saa tulla esteelliseksi sivutoimensa johdosta, joten mitä tapahtuu jos poliisimies joutuu kenttäpartiointia tehdessään asioimaan virkatehtäviensä johdosta esimerkiksi sivutyönsä esimiehen kanssa. Pitääkö tällöin kutsua toinen partio paikalle, kun poliisimies ei halua tai voi esteellisyytensä takia hoitaa pidätystä, koska se saattaisi johtaa ongelmiin sivutyön tekemisessä?

Tämä kaikki on kuitenkin vain villiä spekulointia. Uskon, että suomalaisten poliisien moraali on hyvä ja he hoitavat virkatehtävänsä täysin niin kuin pitääkin. Mielestäni on kuitenkin hyvä nostaa esille erilaisia ongelmia, joita sivutoiden tekeminen saattaa aiheuttaa. Poliisin perustukset ovat puolueettomuudessa ja luotettavuudessa, eikä näitä ominaisuuksia saa tuhota ainoastaan yksilöiden tahdolla harjoittaa sivutoimia varsinaisen työnsä rinnalla.

Mielestäni sivutoimiluvista päätettäessä tulkinnan tulisi olla ennemminkin laaja kuin suppea. Sivutoimia ei pitäisi verrata ainoastaan yksittäisten poliisimiesten henkilökohtaisiin toimenkuviin, vaan päätöksenteossa pitäisi ottaa poliisin tehtävät laajemmin huomioon. Kuitenkaan kaikkea ei voida kieltää. Sivutoimiharkinnassa tulisi olla jonkinlainen suhteellisuusperiaate, jolla arvioitaisiin sivutoimien sallittavuutta tai kieltämistä yleisesti poliisin tehtävien kannalta. Huomioon tulisi ottaa todennäköisyys, jolla kyseisessä tehtävässä joutuisi käyttämään poliisivaltuuksia, tai mahdollisuus, että sivutoimen harjoittamisen kohteena oleva taho joutuu poliisin kanssa tekemisiin. Mitä suurempi riski poliisivaltuuksien käyttämiseen kyseisessä sivutoimessa on olemassa, sitä herkemmin sivutoimi tulisi kieltää. Jos ristiriitaa poliisin tehtävien kanssa toisaalta ei todennäköisesti ole olemassa, lupa sivutoimen harjoittamiseen tulisi myös myöntää.

Tulkintojen tulisi olla yhtenäiset koko poliisihallinnossa, jotta poliisimiehiä kohdeltaisiin yhdenvertaisesti. Koska sivutoimipäätökset ovat julkisia, tulisi poliisihallinnossa kerätä myönnettyt ja kielletyt sivutoimet sekä päätösten perustelut yhteen taulukkoon, jota voitaisiin käyttää sisäisesti uusien sivutoimilupien sallittavuuden arvioinnin yhteydessä. Taulukossa ei tarvitsi välttämättä olla henkilötietoja, mutta muuten siihen tulisi olla kirjattuna sivutoimen perustiedot ja päätöksiin vaikuttaneet seikat. Tällä tavoin saataisiin luotua valtakunnallisesti yhteiset linjat sivutoimilupien myöntämiseen ja tarvittaessa Poliisihallitus voisi seurata, että sivutoimiluvista tehtävät päätökset kohtelevat poliisimiehiä ympäri Suomea tasapuolisesti. Samoin uusista sivutoimiluvista päättäessään asianomainen päätöksentekijä voisi käydä katsoessa, onko vastaavissa tilanteissa lupa myönnetty vai ei.

Päätöksiä tehtäessä on muistettava, että lait ja lakien esityöt rajoittavat osaltaan sivutoimia tietyissä tehtävissä ja aloilla. Kiellettyjä tehtäviä ovat ainakin:

- yleisötilaisuuksien turvapäällikkönä toimiminen
- poliisin toimialaan kuuluva liiketoiminnan kaltainen jatkuva tai toistuva konsultointi ja kouluttaminen
- järjestyksenvalvonta ja -ylläpito
- vartioimisliiketoimintaan osallistuminen
- liikenteenvalvonta
- rikostorjunta
- ravintolan vahtimestarin työ
- toimiminen avustajana tai asiamiehenä oikeudessa (pienin poikkeuksin)
- lautamiestehtävät käräjäoikeudessa
- toimiminen sanomalehden oikeus- tai rikostoimittajana

Tutkin kaikki vuoden 2005 kesän (eli poliisilakiin tulleen poliisimiesten sivutoimia aikaisempaa ankarammin rajoittavan 9 d §:n voimaan tulon jälkeen) eri hallinto-oikeuksissa sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa annetut päätökset poliisien sivutoimista. Niitä on yhteensä 18 kappaletta ja jokaisessa valitus on hylätty. Lisäksi tutkin vastaavalta ajalta rajavartioiden sivutoimiin liittyvät päätökset, joita on yhteensä 14 kpl. Niissäkin valitukset on hylätty yhtä ainoasta poikkeusta lukuun ottamatta. Kyseisessä ratkaisussa Suomenlahden merivartioston alkuperäinen päätös oli kumottu muutoseikkojen vuoksi, koska päätöksestä olivat puuttuneet perustelut ja valitusosoitus eikä sitä ollut annettu tiedoksi hallintolaissa säädetyllä tavalla. Samainen sivutoimilupahakemus oli käsitelty toistamiseen merivartiostossa ja sivutoimilupa oli eväty uudestaan. Tällä kertaa sekä Helsingin hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus hylkäsivät päätöksestä tehdyt valitukset. Tämä osoittaa sen, että oikeuskäytännössä sivutoimien sallittavuuteen suhtaudutaan melko jyrkästi. Ratkaisuista on luettavissa myös se, että henkilön oma toimenkuva ei ole ratkaiseva sivutoimen sallittavuuden kannalta, vaan harkinnassa tulee painottaa sitä kuvaa, jonka ulkopuoliset saavat yleensä poliisin toiminnasta. Suorimmin asia todetaan Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä 19.5.2014 (14/0389/2). Henkilö x toimii vanhempana konstaapelina ja hänen toimenkuvaansa kuuluu poliisilaitoksen postinkuljetus ja jakelu. X haki sivutoimilupaa yritystoimintaa varten, mutta poliisilaitos ei myöntänyt sivutoimilupaa vaikka X:n mukaan sivutoimen tehtävät eivät ole millään tavoin kytkeydy hänen virkatehtäviinsä. Hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan: "Se, että hänen virkatehtäviensä eivät sisällöltään vastaa yleistä kuvaa poliisin tehtävistä poliisitoimessa, ei vaikuta olennaisesti sivutoimiluvan myöntämistä koskevaan arviointiin. Hallinto-oikeus katsoo, että X:n sivutoimitehtävän hoitamiseen liittyvät oikeudet tai velvollisuudet saattavat joutua ristiriitaan poliisilain mukaisten tehtävien kanssa. Näissä olosuhteissa myös yhtiön asiakkaille voi syntyä virheellinen käsitys hänen toiminnastaan." Tämä osaltaan vahvistaa käsityksen, että sivutoimia tulee tulkita laajan tulkinnan mukaisesti. Henkilökohtaisilla toimenkuvilla ei ole

käytännön merkitystä, vaan sivutoimi ei saa aiheuttaa epäilyksiä ulkopuolisille poliisin luotavuudesta tai puolueettomuudesta. Sivutoimipäätöksiä tehtäessä on kuitenkin muistettava, että hallintovaliokunnan mukaan poliisimiesten mahdollisuuksia sivutoimen harjoittamiseen ei pidä kohtuuttomasti rajoittaa eli aivan kaikkia sivutoimia ei voida kieltää.

### 5.3 Viranomaiselle ilmoitettavat tiedot sivutoimista

Virkamiehen tulee ilmoittaa sivutoimeen liittyvät olennaiset seikat, joilla on vaikutusta sivutoimen sallittavuuteen. Itsestään selviä yksilöitäviä tietoja ovat sivutoimen sisältö eli mitä kaikkea sivutoimi pitää sisällään, työmäärä jota sivutoimen harjoittaminen vaatii, työajat jolloin sivutoimea harjoitetaan sekä kesto eli kuinka pitkäaikainen sivutoimi on kyseessä. Kaikkia yllä mainittuja tietoja ei voi välttämättä antaa täysin yksityiskohtaisesti, mutta sivutoimilupa- hakemukseen ja -ilmoitukseen tulisi merkitä tiedossa olevat tosiseikat niin tarkasti, kuin se on mahdollista.

Tilanne on hieman hankalampi, kun ajatellaan sivutoimesta saatavaa korvausta. Valtiovarainministeriön ohjeen (Virkamiesten sivutoimet 2010, 8) mukaan myös sivutoimesta saatava korvaus tulee ilmoittaa työnantajalle. Nopeasti ajateltuna ryhtyy ihmettelemään, mitä varten viranomaisen tulisi saada tietää sivutoimesta saatujen lisäansioiden määrä. Toisaalta kuitenkin ymmärrän, että korvauksen määrä voi vaikuttaa osaltaan virkamiehen esteettömyyteen ja puolueettomuuteen tai ainakin niistä muotoutuvaan mielikuvaan. Näin ollen voitaisiin katsoa, että viranomaisella on oikeus tietää sivutoimesta saatavan korvauksen määrä. Mielestäni saatavaa korvaussummaa ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa sentilleen ja riittää, kun viranomainen saa tietoonsa lisäansioiden suuruusluokan, jotta hän voi arvioida sivutoimen sallittavuutta sitä ajatellen, että rahasumma ei aiheuta virkamiehen esteettömyys- ja puolueettomuusongelmia.

Toisena kysymysmerkkinä on liiketoimintaan liittyvien tietojen luovutus. Ymmärrän täysin, että viranomaisen on saatava kaikki tarvittava tieto sivutoimen sallittavuuden arviointia varten. On kuitenkin huomioitava, että viranomaisen ei mielestäni tarvitse tietää yrityssalaisuussiksi luokiteltavia asioita. Rikoslain (39/1889) 30:11 §:n määritelmän mukaan yrityssalaisuus on liike- tai ammattisalaisuus tai muu vastaava tieto, jonka "elinkeinonharjoittaja pitää salassa ja jonka ilmaiseminen olisi omiaan aiheuttamaan taloudellista vahinkoa joko hänelle tai toiselle elinkeinonharjoittajalle, joka on uskonut tiedon hänelle".

### 5.4 Kunnan luottamustoimet

Kuntalain (365/1995) 32 §:n mukaan "kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt". Kuntalain 32 b §:n mukaan

"kunnan luottamushenkilöllä on oikeus saada vapaata työstään kunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten, jos vapaasta sovitaan työnantajan kanssa". Valtion virka- ja työehtoissa mainitaan, että työntekijälle on mahdollisuuksien mukaan varattava tilaisuus osallistua kunnallisen luottamustoimen hoitamiseen, mutta siihen käytettyä aikaa ei lasketa työajaksi (Valtion virka- ja työehdot 2012-2014, 123). Hallituksen esityksessä (8/2006) todetaan, että "muun luottamustoimen kuin valtuuston jäsenyys on eräänlainen kansalaisvelvollisuus". Kunnanhallituksen, lautakunnan tai muun toimielimen jäsenyydestä ei voi kieltäytyä kuin rajatuin perustein. Kirjallisuudessa asiasta on kaksi eri tulkintaa. Mäenpää (2013, 1202) toteaa, että kunnan luottamustoimet ovat sivutoimisäännösten alaista toimintaa, koska niistä voi kieltäytyä kuntalain 38 §:n mukaan pätevistä syistä. Koskinen ja Kulla (2013, 196) ovat puolestaan sitä mieltä, että kunnalliset luottamustehtävät eivät ole virkamieslain 18 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä, koska kuntalain samaisen 38 §:n mukaan niistä ei voi yleensä kieltäytyä. Tässä konkreetisoituu se vaikeus, johon sivutoimien tulkinnassa joudutaan. Eri henkilöt voivat tulkita samaa pykälää eri tavoin. Jos asiaa tarkastellaan hallituksen esityksen näkökulmasta, niin silloin oma tulkintani olisi sellainen, että ainoastaan kunnanvaltuuston jäsenyyttä voidaan pitää sivutoimirajoitusten alaisena toimintana, mutta muita kunnan luottamustoimia ei. Tämäkin tulkinta sisältää omat ongelmansa.

Suomen perustuslain 2 §:n 2. momentti oikeuttaa yksilöt osallistumaan ja vaikuttamaan yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Hallituksen esityksen (1/1998) perusteluissa todetaan, että kyseisen säännös ei tarkoita ainoastaan mahdollisuutta äänestää vaaleissa. Se ilmaisee periaatteen, että yksilöllä on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa myös laajemmin lähiympäristössään päätöksiin, jotka vaikuttavat häneen itseensä ja elinympäristöönsä. Mahdollisuudesta osallistua elinympäristöönsä vaikuttavaan päätöksentekoon mainitaan vielä perustuslain 14 ja 20 §:ssä. Näin ollen voidaan katsoa, että vaikuttamismahdollisuutta on pidettävä erittäin vahvana perusoikeutena.

Sivutoimen määritelmän mukaan kunnanvaltuuston jäsenyyttä voitaisiin pitää sivutoimena, josta tavallisen virkamiehen tulisi tehdä ilmoitus ja poliisimiehen hakea lupaa työnantajaltaan. Kunnalliseen päätöksentekoon osallistuminen ei saisi olla kuitenkaan riippuvainen henkilön esimiehen tekemästä päätöksestä. Päätökseen eivät saisi ainakaan vaikuttaa henkilön poliittiset näkemykset tai asiat, joita hän haluaa valtuutettuna edistää. Tällöin liikutaan perusoikeuksien kannalta erittäin vaarallisella alueella. Tästä syystä katsoisin, että kunnalliseen luottamustoimintaan osallistuminen tulisi olla lähtökohtaisesti sallittua.

## 5.5 Yhdistymisvapaus

Perustuslain 13 §:ssä myönnetään jokaiselle yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauden puitteissa jokainen voi perustaa yhdistyksen ilman erillistä lupaa, kuulua tai olla kuulumatta yhdistyk-

seen sekä osallistua yhdistyksen toimintaan. Myös ammatillinen yhdistymisvapaus sekä muiden etujen valvomiseksi tapahtuva järjestäytyminen on kirjattu perusoikeudeksi.

Koska myös hallintovaliokunta on korostanut poliisimiesten oikeutta osallistua vapaaehtoiseen yhdistystoimintaan, on sitä pidettävä sallittuna toimintana myös poliisimiehille. Yhdistystoiminnassa tulee ottaa kuitenkin huomioon, että se ei ole ristiriidassa poliisin tehtävien kanssa. Ammattiyhdistystoiminta tulee olla sivutoimirajoituksista vapaata toimintaa. Myöskään harrastustoimintaa ei tule tarpeettomasti rajoittaa. Myös Mäenpää (2013, 1202) mainitsee, että yhdistyksessä tai yhteisössä oleva palkaton työ tai tehtävä ei ole lain tarkoittama sivutoimi. Myöskään muunlaiset luottamustoimet yhdistyksissä eivät ole sivutoimirajoitusten alaisia, vaikka niistä maksettaisiinkin tavanomaisia kokouspalkkioita.

## 5.6 Sivutoimien rajoittaminen virkavapauden aikana

Helsingin hallinto-oikeudessa on käsitelty tapausta, jossa valituksen kohteena oli päätös, jolla Keskusrikospoliisi on kieltänyt rikosylitarkastaja X:ltä sivutoimen harjoittamisen virkavapaan aikana. Hallinto-oikeus on hylännyt valituksen, jossa vaadittiin päätöksen kumoamista. Ratkaisun perusteluina on kerrottu, että virkamieslain 23 §:n 2. momentin mukaan virkavapaan myöntäminen on viranomaisen harkinnassa lukuun ottamatta laissa erikseen mainittuja tilanteita. Viranomainen voi toimivaltansa puitteissa päättää mihin tarkoituksiin virkavapautta myönnetään. Virkavapaus ei katkaise virkasuhdetta eikä valtion virkamieslaki myönnä työnteon keskeyttämisen lisäksi muita vapautuksia virkavelvollisuuksista virkavapauden aikana. Täten esimerkiksi virkavapauden aikana vallitsee virkamiehen yleinen lojaliteettivelvollisuus työnantajansa kohtaan. Ylempien virkojen virkamiesten osalta virkavapauden aikana vallitsee myös aseman ja tehtävän mukainen käyttäytymisvelvollisuus. Hallinto-oikeus katsoo, että sivutoimirajoitukset ovat voimassa myös myönnettyjen virkavapauksien aikana. (Helsingin HAO 7.4.2014 14/0269/2.)

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu on samassa linjassa valtiovarainministeriön ohjeen kanssa. Tästä voidaankin vetää siis johtopäätös, että viranomainen voi päättää sivutoimien sallittavuudesta myös virkamiehen virkavapauden aikana. Virkamies ei voi siis vapaasti harjoittaa sivutoimeaan virkavapautensa aikana, vaan sivutoimesta tulee antaa ilmoitus tai hakea lupaa samalla tavoin kuin normaalin virkasuhteen aikana.

## 5.7 Sivutöiden rasittavuus

Poliisimiesten työ on raskasta niin henkisesti kuin fyysisesti. Poliisissa on paljon erilaisia tehtäviä, kuten kenttätoimintaa tai tutkinta- tai lupatyötä, mutta kaikissa yhteisenä ominaisuutena on se, että henkilön tulisi saada vapaa-ajallaan levätä tarpeeksi, jotta hän jaksaa suoriutua.



tua virkatehtävistään. Sivutoimi ei siis saisi olla liian rasittavaa, jotta se ei vaaranna virkatehtävien asianmukaista hoitamista.

Rajojen asettaminen sivutoimien rasittavuudelle sekä tarvittavan vapaa-ajan määrälle on ongelmallista. Tehtävien fyysiselle rasittavuudelle ei voida mielestäni antaa mitään yleispätevää ohjetta tai rajaa. Henkilöiden työtehtävät vaihtelevat, ja henkilöt jaksavat tehdä fyysisiä suorituksia eri tavoin. Tämän vuoksi sivutoimiluvan myöntäjän tulee arvioida tapauskohtaisesti tehtävien fyysistä rasittavuutta.

Tarvittavan vapaa-ajan määrälle voidaan sen sijaan asettaa jonkinlaisia ohjearvoja. Työaikalain (605/1996) 19 §:ssä määritellään ylityön enimmäismäärät. Neljän kuukauden ajanjaksossa saa tehdä korkeintaan 138 tuntia ylitöitä. Ylitöiden määrä ei saa kuitenkaan ylittää 250 tuntia vuodessa. Jos tuon 250 tuntia jakaa tasaisesti vuoden jokaiselle viikolle, tarkoittaa se käytännössä vajaata viittä tuntia ylityötä viikossa.

Hallituksen esityksen (34/1996) 19 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että muihin Pohjoismaihin verrattuna ylityön enimmäismäärät ovat Suomessa selvästi muita korkeammat. Ylitöiden enimmäismääriä tulisi laskea huomattavasti. Näin todetaan myös Valtioneuvoston periaatepäätöksessä Suomen työllisyysohjelman edellyttämistä toimenpiteistä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2003/88/EY) sisältää tiettyjä työaikaa koskevia seikkoja. Direktiivin toisessa luvussa määritellään vähimmäislepoajat. 3. artiklan mukaan työntekijän tulee saada vähintään 11 tunnin yhtäjaksoinen lepoaika jokaista 24 tunnin jaksoa kohden. 5. artiklassa todetaan, että jokaisessa seitsemän päivän jaksossa tulee olla vähintään 24 tunnin keskeytymätön lepoaika. Lisäksi 6. artiklassa määritellään, että seitsemän päivän jaksossa keskimääräinen työaika ylityö mukaan lukien saa olla korkeintaan 48 tuntia.

Yllämainittuja säännöksiä on mielestäni hyvä pitää pohjana sivutöiden rasittavuuden arvioinnissa. Sivutoimilupapäätöksiä tehdessä tulee huomioda myös virkamiehen omat työajat sekä sivutöiden tuoma lisäkuormitus työaikoja silmällä pitäen. Lähtökohtaisesti voitaneen todeta, että virkatehtävien ja sivutoimen yhteenlasketut työmäärät eivät saa ajallisesti ylittää normaaleja laista tulevia työaikasäännöksiä. Tällä voidaan varmistaa työteho virkatehtävien hoidon kannalta ja pystytään ehkäisemään uupumusta, jota voi aiheutua liiallisesta työnteosta.

## 5.8 Tarve lain muuttamiseksi

Poliisiylijohtaja Paatero on julkisesti avannut keskustelua siitä, että pitäisikö lakia muuttaa poliisien sivutoimiasioiden osalta. Itse en näe tähän kuitenkaan tarvetta. Laki on aikanaan säädetty sitä varten, että poliisin luotettavuutta ja puolueettomuutta ei kyseenalaistettaisi.

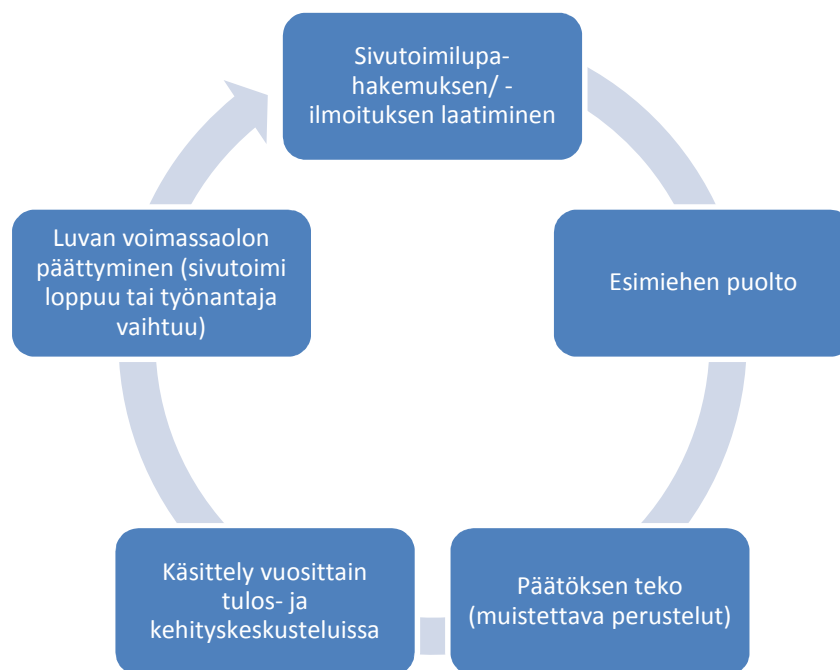
Eiköhän poliisin kuulu hoitaa omat tehtävänsä poliisina ja jättää portsarin ja järjestyksenvalvojan tehtävät muille tahoille hoidettavaksi. Julkista taloutta ei voida pelastaa siten, että poliisimiehet alkavat vapaa-ajallaan tehdä lisää töitä. Halukkaita yksilöitä lisätöiden tekemiseen olisi varmasti olemassa, mutta yleisen ilmapiirin kannalta olisi mielestäni tärkeää, että sivutoimia harjoittava poliisimies ei joutuisi vahingossakaan kesken sivutoimiaan vaihtamaan roolia yhtäkkiä poliisimieheksi. Tällöin kansalaisten oikeustaju joutuisi koetukselle, kun he eivät voisi olla varmoja, asioivatko he esimerkiksi järjestyksenvalvojan vai poliisivaltuuksia käyttävän henkilön kanssa. Samoin ongelmallista olisi, jos esimerkiksi taksin asiakkaana oleva henkilö huomaisi yhtäkkiä olevansa poliisitoimien kohteena, kun hän on kertonut taksinkuljettajana pitämälleen henkilölle hieman liikaa elämästään ja teoistaan. Tällöin mielestäni koetellaan sitä näkemystä, jota tavalliset kansalaiset poliisista kokevat.

Lisäksi on huomioitava, että erityiset sivutoimisäännökset eivät koske ainoastaan poliisimiehiä. Rajavartijoille on tehty samanlaiset sivutoimia rajoittavat säännökset kuin poliisillekin. Rajavartijoita koskevan lainsäädännön esitöissä tuotiin useamman kerran esille, että säädökset vastaavat poliisimiesten sivutoimisäännöksiä. Jos lainsäädäntöä lähdetäisiin muuttamaan, koskisi se poliisimiesten lisäksi myös muuta virkamieskuntaa. Kuitenkaan esimerkiksi rajavartioiden sivutoimisäännöksiä ei ole koettu ongelmallisiksi ainakaan julkisessa keskustelussa.

Mielestäni nykyinen lainsäädäntö on hyvä nykyisellään. Nyt olisi vain tarve luoda yhtenäiset pelisäännöt, joita noudatetaan kaikkialla. Kun toimintatavat saadaan kaikkien tietoon ja jokaista kohdellaan yhdenmukaisesti, sääntöjen muuttamiselle tässä vaiheessa ei ole mielestäni tarvetta. Yhtenäinen toimintakulttuuri pitäisi vain valtakunnallisesti jalkauttaa, mikä vaatii varmasti aluksi vaivaa ja ponnisteluja, mutta mikä tuottaa pidemmällä aikavälillä hyviä tuloksia.

## 5.9 Sivutoimiasioiden hoitaminen käytännössä

Sivutoimiasioiden hoitamista varten tulisi luoda yhtenäinen prosessi, joka olisi käytössä valtakunnallisesti. Toimintaprosessin yhtenäistämällä saataisiin varmistettua henkilöiden tasapuolinen kohtelu ja asioiden sujuminen lakien ja säädösten mukaisesti.



Kuva 6: Sivutoimilupaprosessi

Prosessi alkaa luonnollisesti siitä, kun henkilön tarvitsee anoa sivutoimilupaa tai tehdä ilmoitus sivutoimestaan. Kyseisten toimenpiteiden tekeminen kuuluu virkamiehen velvollisuuksiin eli asian hoitaminen on hänen omalla vastuullaan. Poliisihallinnossa on käytössä oma lomake (Liite 1) sivutoimiasioita käsittelyä varten. Henkilön tulee täyttää lomake omalta osaltaan ja toimittaa se sitten eteenpäin. Mielestäni lomakkeen tulisi kiertyä lähiesimiehen kautta, sillä hän osaa todennäköisesti parhaiten arvioida henkilön työtehtävät sekä sivutoimen vaikutukset esimerkiksi työn rasittavuuden kannalta.

Lomake etenee omaa reittiään ja saapuu lopulta päätöksentekijälle eli poliisin työjärjestyksessä erikseen määritellylle taholle. Hänen tehtävänsä on tehdä lopullinen päätös sivutoimen sallittavuudesta. Tässä apuna voisi käyttää aiemmin mainitsemaani taulukkoa, johon olisi kerätty tiedot kaikista poliisihallinnon sivutoimista. Taulukko antaisi suuntaa aiemmin tehdyistä päätöksistä sekä niiden perusteluista. Kun uusi päätös sivutoimiasiassa on tehty, tulisi kyseinen tieto lisätä valtakunnalliseen taulukkoon.

Päätös toimitetaan tiedoksi sivutoimilupaa hakeneelle henkilölle. Samalla tieto myönnetystä sivutoimiluvasta tulisi toimittaa henkilöstöhallinnon kautta kyseisen henkilön nimikirjatietoihin. Päätökseen tulee liittää mukaan perustelut, varsinkin jos päätös on ollut kielteinen, sekä valitusosoitus.

Vuotuisten tulos- ja kehityskeskusteluiden yhteyteen tulisi lisätä uutena osana henkilön sivutoimet. Tällöin käytäisiin läpi voimassa olevat sivutoimiluvat ja ilmoitukset. Jos ilmenee, että lupa ei ole enää ajankohtainen esimerkiksi sivutoimen päättymisen vuoksi, voitaisiin lupa lo-

pettaa ja siirtää tieto myös nimikirjalle. Jos asiaa käsitellään tulos- ja kehityskeskusteluiden yhteydessä, niin silloin olisi todennäköisempää myös tulla tietoon, jos joku on epähuomiossa harjoittanut sivutoimea eikä ole ilmoittanut siitä tai hakenut tarvittavaa lupaa. Perehdytysvaiheessa on tärkeää opastaa virkamiehiä sivutoimilupiin liittyvistä säädöksistä. Henkilöille tulee myös painottaa, että sivutoimiasioissa ei tule odottaa tulos- ja kehityskeskusteluita, vaan lupaa on haettava tai ilmoitus tehtävä heti, kun asia on akuutti.

Jos henkilö on vaihtamassa työnantajaa tai virkasuhde nimittävään viranomaiseen muutoin päättyy, loppuu samalla sivutoimiluvan voimassaolo. Tällöin myös nimikirjalle tulee tehdä tarvittavat merkinnät asiasta. Poistuvalla henkilöllä on myös hyvä huomauttaa, että hänen tulee hakea sivutoimilupaa tai ilmoittaa sivutoimestaan uudelle työnantajalle. Tämä on tärkeää varsinkin tilanteissa, joissa työpaikkaa vaihdetaan poliisilaitokselta toiselle.

#### 5.10 Poliisihallinnon ohje

Poliisihallinnossa tehtävä ohje tulisi laatia siten, että ohjeen perusteella sivutoimilupia hakevat sekä myöntävät henkilöt osaavat toimia oikealla tavalla sekä ymmärtävät, mihin sivutoimiasioissa tehdyt päätökset perustuvat. Ohje voidaan aloittaa yleisellä osiolla, jossa kerrotaan sivutoimia rajoittavista lainpykälistä sekä kerrotaan hieman säännösten taustaa lain esitöiden perusteella. Ohjeessa tulisi kertoa selvästi, missä tilanteissa sivutoimilupa voidaan myöntää ja missä puolestaan kieltää. Ohjeistuksesta olisi käytävä myös selkeästi ilmi, milloin tarvitaan sivutoimilupaa ja milloin pelkkä sivutoimi-ilmoituksen tekeminen on riittävää.

Ohjeessa tulisi käydä läpi lupahakemuksen ja sivutoimi-ilmoituksen käsittelyprosessi. Ohjeistuksessa neuvottaisiin myös sisältövaatimuksista eli mitä hakemuksessa ja ilmoituksessa tulee kertoa sivutoimesta. Ohjeessa mainittaisiin myös, mihin kaikkialle tieto sivutoimista tulee toimittaa (esimerkiksi nimikirja).

Ohjeistuksessa tulee käsitellä sivutoimilupien voimassaoloaikoja sekä tilanteita, joissa lupaa pitää mahdollisesti hakea uudelleen. Ohjeessa tulee kertoa myös sivutoimiasioiden läpi käymisestä tulos- ja kehityskeskusteluiden yhteydessä. Ohjeessa todettaisiin myös, milloin sivutoimilupa tulee peruuttaa.

Lopuksi ohjeessa tulee mainita muutoksenhakumahdollisuuksista. Ohjeessa kerrottaisiin myös, että viranomainen on velvollinen valvomaan sivutoimirajoitusten noudattamista. Ohjeessa tulisi käydä läpi seuraamukset, joita voi aiheutua luvattoman sivutoimen harjoittamisesta.

Ohjeeseen tulisi laittaa paljon asiaa, mutta mielestäni tavoittelemisen arvoista on yrittää pitää ohje kuitenkin mahdollisimman lyhyenä. Liian pitkiä ohjeita saatetaan pitää vaikeaselkoi-

sina eikä niitä jakseta lukea kunnolla alusta loppuun. Tästäkin huolimatta olisi tärkeää saada kaikki oleelliset asiat käsiteltyä ohjeen puitteissa, jotta se ajaisi sitä tarkoitusta, joka sille on asetettu. Ohjeen yksityiskohtaisuutta tulee myös pohtia. Liian yksityiskohtaisesti tehty ohje saattaa aiheuttaa tulkinnan, että ohjeessa mainitut asiat olisivat kielletty, mutta kaikki muu olisikin sitten sallittua. Tämä ei ole kuitenkaan toivottavaa. Ohjeessa ei voida millään ottaa kantaa kaikkiin mahdollisiin tilanteisiin, mistä syystä ohjeen tulisi olla melko yleistasoisesti kirjoitettu.

Sivutoimiohjeen liitteeksi voitaisiin lisätä vielä sivutoimia koskevia linjauksia. Liitteeseen voitaisiin kerätä oikeuskäytännöissä annettuja ratkaisuja sekä koostaa muita mahdollisia esimerkitapauksia, joita voi pitää jonkinlaisina sivutoimia koskevin linjanvetoina. Liitettä voitaisiin päivittää helpommin kuin itse ohjetta, jonka tulee käydä läpi laaja ja raskas hyväksymisprosessi. Tätä kautta saataisiin osaltaan luotua yhtenäistä linjaa sivutoimien sallivuuden arviointia varten koko poliisihallinnon noudatettavaksi.

Ohjeen laatiminen on aloitettu Poliisihallituksessa. Ohjeen lopullinen hyväksyminen vaatii kuitenkin sen käsittelyä usealla eri foorumilla sekä laajaa lausuntokierrosta. Tavoitteena olisi saada ohje valmiiksi ja hyväksytyksi vuoden 2014 loppuun mennessä.

## 6 Yhteenveto

Sivutoimen harjoittaminen saattaa nopeasti ajateltuna tuntua pieneltä asialta, mutta tarkemmin tarkasteltuna se pitää sisällään monenlaista ulottuvuutta ja näkökulmaa. Syvällisesti ajateltuna siinä ovat ristiriidassa henkilön perusoikeudet ja toisaalta taas viranomaisen uskotavuus ja hyvän hallinnon ylläpitäminen. Pienistä asioista voi tulla yllättäen suuria. Tämän vuoksi sivutoimiin tulee suhtautua riittävän vakavasti.

Jokaisen perusoikeuteen kuuluu ansaita toimeentulonsa. Kuitenkin virkamiesten oikeutta sivutoimen harjoittamiseen on rajoitettu ja poliisimiesten sivutoimia koskeva sääntely on vielä ankarampaa. Perusteena tällaiselle sääntelylle on hyvän hallinnon periaatteiden turvaaminen eli virkamiehen luotettavuuden ja puolueettomuuden ylläpitäminen. Pelkkä virkamiehen oma tunne tai tietämys sivutoimen sallittavuudesta ei riitä vaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että sivutoimi ei vaaranna luotettavuutta tai puolueettomuutta myöskään kansalaisen näkökulmasta katsottuna. On kuitenkin hyvä pitää mielessä, että sivutoimirajoituksilla ei estetä henkilön päätoimen harjoittamista millään tavalla, vaan se ainoastaan asettaa rajoituksia lisäansioiden hankkimiselle, jotta kansalaisten luottamus hyvään hallintoon ei horjuisi.

Sivutoimea ei voi pääsääntöisesti harjoittaa työajalla, joten sivutoimirajoituksilla vaikutetaan yksilön yksityiselämän suojaan. Virkamiehelle riittää vapaa-aikaa koskevasta sivutoimesta il-

moituksen tekeminen, mutta poliisimies joutuu anomaan lupaa jokaiseen sivutoimeensa. Toki virkamiehenkin ilmoittama sivutoimi voidaan kieltää, jos se asettaa virkamiehen esteelliseksi omassa työssään tai vaarantaa virkatehtävien hoitamisen tasapuolisesti tai asianmukaisesti. Poliisilla on kuitenkin poliisilaista tulevat velvollisuudet toimia tietyissä tilanteissa myös vapaa-ajallaan ja tällöin hänellä on käytössään täydet poliisin toimivaltuudet. Tämä asettaa poliisit eri asemaan tavallisiin virkamiehiin nähden, ja tästä syystä on aiheellista pohtia erilaisten sivutoimien soveltuvuutta poliisimiesten osalta perusteellisesti.

Poliisimiesten mahdollisuuksia sivutoimien harjoittamiseen ei tulisi liian tiukasti rajoittaa, mutta päätöksenteossa on kuitenkin asetettava yleinen etu yksittäisen henkilön edun edelle. Jos sivutoimella on edes mahdollisuus vaarantaa poliisimiehen virkatehtävien hoitamista, tällöin sivutoimilupaa ei tulisi myöntää. Vaaraa ei tarvitse konkreettisesti todistaa, vaan pelkkä mahdollisuus sen olemassa oloon on riittävä peruste. Oikeuskäytänteiden ja eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottojen perusteella poliisimiesten sivutoimiin tulisi suhtautua kriittisesti. Päätöksiä tehdessä pitää kuitenkin muistaa suhteellisuus, koska muuten poliisimiehelle ei voitaisi käytännössä myöntää lupaa mihinkään sivutoimeen.

Sivutoimisäännösten perusteella ei pidä aiheettomasti rajoittaa poliisimiesten mahdollisuuksiin hakeutua kunnanvaltuuston jäseneksi, jota kautta he pääsevät perusoikeuksiensa mukaisesti vaikuttamaan yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Myös ammattiyhdistystoiminnan tulee olla sallittua eikä yhdistystoimintaa tule perusteettomasti rajoittaa. Poliisimiesten tulee saada osallistua myös harrastustoimintaan, joka ei ole ristiriidassa heidän poliisin tehtävien kanssa. Poliisimiehiä ei tulisi siis eristää yhteiskunnasta, vaan antaa heidän osallistua normaaliin kanssakäymiseen myös heidän vapaa-ajallaan.

Päätöksenteossa tulisi muistaa tasapuolisuus ja yhdenvertaisuus. Eri poliisilaitokset eivät voi tehdä toisistaan poikkeavia päätöksiä sivutoimiasioissa. Tämän vuoksi tarvitaan valtakunnallinen ohjeistus, joka yhtenäistää sivutoimista tehtävää päätöksentekoa. Lisäksi ehdotan seurantajärjestelmän luomista taulukon muodossa, jolloin päätöksentekijät voivat varmistaa millaisia päätöksiä eri sivutoimista on aiemmin tehty, ja Poliisihallitus voi puolestaan keskitetysti valvoa, että kaikkia poliiseita ja virkamiehiä kohdellaan samojen sääntöjen ja tulkintojen mukaisesti.

Virkamiehellä on itsellään velvollisuus pitää sivutoimiin liittyvät ilmoitukset ja luvat ajan tasalla. Työnantajan tulee kuitenkin kertoa näistä velvollisuuksista perehdytyksen yhteydessä ja mielellään jo rekrytointi- tai poliisimiehen opiskelijavalintavaiheessa. Ottamalla sivutoimiasiat osaksi vuotuisia tulos- ja kehityskeskusteluja, saadaan viraston vastuulla olevan seurannan järjestäminen paremmaksi ja samalla saadaan lisättyä tietoutta sivutoimisääntelyistä ja kenties osittain ehkäistyä luvattomien sivutoimien harjoittamista tietämättömyyteen vedoten.

Jokaisesta tutkimuksesta tulisi arvioida sen luotettavuutta ja pätevyyttä (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 232). Olen mielestäni kerännyt tähän opinnäytetyöhön laajasti erilaisia sivutoimiin liittyviä ja vaikuttavia asioita. Käytetyt tiedot ovat tuoreita ja ajantasaisia. Sivutoimia on käsitelty useasta näkökulmasta ja opinnäytetyö vastaa sille asetettuihin tavoitteisiin. Näillä perusteilla väittäisin, että tämä työ on luotettava ja pätevä.

Tämän opinnäytetyön aikana kertyneitä materiaaleja ja tietoja aiotaan hyödyntää poliisin valtakunnallisen sivutoimiohjeen laatimisessa. Ohjeen valmistelu on pitkä prosessi ja siinä on mukana useita eri henkilöitä. Ohjeen on tarkoitus valmistua vuoden 2014 loppuun mennessä. Kunhan ohje saadaan lopulta valtakunnalliseen käyttöön, toivon että kaikkia poliisihallinnon työntekijöitä tullaan kohtelemaan yhdenvertaisesti ja lakeja noudattaen sivutoimipäätöksiä tehtäessä.

Tähän loppuun haluaisin vielä todeta, että tämä opinnäytetyö on ollut erittäin mielenkiintoinen projekti. Olen päässyt tutustumaan syvällisesti käytännön elämän oikeudelliseen ongelmaan ja luomaan siihen omia ratkaisumalleja. Olen perehtynyt lainsäädäntöön sekä sitä taustoittaviin lainvalmistelutöihin ja sillä tavalla olen oppinut ymmärtämään tässä tapauksessa sivutoimisääntelyn syitä paremmin. Samalla olen oppinut, minkälainen arvo eri oikeuslähteillä on käytännössä lakipykälien ja erilaisten oikeudellisten ongelmien tulkinnan kannalta. Uskon, että tämä oppimisprosessi on ollut erittäin hyödyllinen ja että se luo hyvän pohjan tulevaisuuden työelämän monipuolisia ja vaativia tilanteita varten.

## Lähteet

### Painetut lähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1999. 2000. Helsinki: Edita.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2013. Tutki ja kirjoita. 15.-17. painos. Helsinki: Tammi.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. 4. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Koskinen, S. & Kulla, H. 2013. Virkamiesoikeuden perusteet. 6. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Nykänen, P. 2013. Johdatus oikeusjärjestykseen. Tampere: Tampereen yliopisto.

Mäenpää, O. 2011a. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Mäenpää, O. 2011b. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Mäenpää, O. 2013. Hallinto-oikeus. Helsinki: Sanoma Pro.

Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.

### Sähköiset lähteet

Henkilöstömme. 2014. Viitattu 7.8.2014.

[http://www.intermin.fi/fi/ministerio/sisaasiainministerio\\_tyonantajana/tietoa\\_henkilostosta](http://www.intermin.fi/fi/ministerio/sisaasiainministerio_tyonantajana/tietoa_henkilostosta)

Kerkelä, L. 2013. Poliisit tekevät sopimattomia ja kiellettyjä sivutöitä. Viitattu 31.7.2014.  
<http://www.hs.fi/kotimaa/a1371351193941>

Korruptio. 2014. Viitattu 12.8.2014.

<http://oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajatavoitteet/kriminaalipolitiikka/korruptio.html>

Nimikirjalain soveltamismääräykset. 2001. Määräys. Viitattu 29.7.2014.

[https://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/02\\_henkilostohallinnon\\_asiakirjat/03\\_ohjeet/7237/12001nimikirja.pdf](https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/03_ohjeet/7237/12001nimikirja.pdf)

Oikeuslähteet. 2013. Viitattu 13.8.2014. [https://e-justice.europa.eu/content\\_member\\_state\\_law-6-fi-maximizeMS-fi.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-fi-maximizeMS-fi.do?member=1)

Organisaatio. 2014. Viitattu 5.8.2014.

<https://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/E9D8E3C4F56C4927C2256B8700455C96?opendocument>

Paatero, M. 2014. Miksi poliisi ei voi toimia portsarina? Blogi. Viitattu 31.7.2014.

[http://www.poliisi.fi/poliisi/blog\\_mp.nsf/archive/A1CE55903C66A369C2257C6F002745D6](http://www.poliisi.fi/poliisi/blog_mp.nsf/archive/A1CE55903C66A369C2257C6F002745D6)



Poliisilaitosalueet ja toimipisteet 1.1.2014 lukien. 2013. Viitattu 13.9.2014.

[http://www.intermin.fi/download/44621\\_kartat\\_poliisilaitosalueista\\_ja\\_toimipaikoista\\_01012014\\_lukien.pdf?eb149cbb9665d188](http://www.intermin.fi/download/44621_kartat_poliisilaitosalueista_ja_toimipaikoista_01012014_lukien.pdf?eb149cbb9665d188)

Poliisin arvot. 2014. Viitattu 5.8.2014.

<https://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/571CD9A5BDBA8CA6C22575A20036BF9B?opendocument>

Poliisin eettinen vala. 2014. Viitattu 5.8.2014.

<https://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/8513B97634BFF2D8C2256BC7002C3C44?opendocument>

Poliisin hallintorakenneuudistus PORA III. 2014. Viitattu 5.8.2014.

<https://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/C4DE3D3368043F3CC2257B7F003DB89A?opendocument>

Poliisin tehtävät. 2014. Viitattu 5.8.2014.

<https://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/suomi/tietoa-poliisista>

Poliisin työ. 2014. Viitattu 6.8.2014.

<http://www.polamk.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/pages/84EDE0E3B8481D41C225731A00422CCC?opendocument>

Sisäministeriön toimiala. 2014. Viitattu 1.8.2014.

[http://www.intermin.fi/fi/ministerio/ministerion\\_toimiala](http://www.intermin.fi/fi/ministerio/ministerion_toimiala)

Suhonen, Y. 2014. Poliisin sivutoimet. Blogi. Viitattu 31.7.2014.

[http://www.spjl.fi/?959\\_m=2227&s=316](http://www.spjl.fi/?959_m=2227&s=316)

The European Code of Police Ethics. 2002. Recommendation Rec(2001)10. Council of Europe Publishing. Viitattu 28.7.2014. <http://polis.osce.org/library/f/2687/500/CoE-FRA-RPT-2687-EN-500>

Toiminnan yleiset periaatteet. 2014. Viitattu 5.8.2014.

<https://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/B6DC36174143322FC2256B8700461094?opendocument>

Tulostavoiteasiakirja 2014. 2013. Viitattu 5.8.2014.

[http://poliisi.fi/poliisi/home.nsf/files/675579399913AD54C2257CA0002C056B/\\$file/Tulostavoiteasiakirja%202014%20SM\\_Poha.pdf](http://poliisi.fi/poliisi/home.nsf/files/675579399913AD54C2257CA0002C056B/$file/Tulostavoiteasiakirja%202014%20SM_Poha.pdf)

Valtion hallintojärjestelmä. 2014. Viitattu 12.8.2014.

[http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio\\_ja\\_kunnat/valtion\\_hallintojarjestelma/index.html](http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/valtion_hallintojarjestelma/index.html)

Valtion virka- ja työehdot 2012-2014. 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6a/2012. Valtion työmarkkinalaitos: Helsinki.

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/06\\_valtion\\_tyomarkkinalaitos/20120316Valtio/Virka- ja tyoehdot\\_2012.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/20120316Valtio/Virka- ja tyoehdot_2012.pdf)

Virkamiesten sivutoimet. 2010. Ohje. Viitattu 25.7.2014.

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/02\\_henkilostohallinnon\\_asiakirjat/03\\_ohjeet/20100825Virkam/Virkamiesten\\_sivutoimet.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/03_ohjeet/20100825Virkam/Virkamiesten_sivutoimet.pdf)

Vuosikertomus 2012. 2013. Viitattu 4.8.2014.

[https://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/C7FFBD01B06A2171C2257B89003C3FCE/\\$file/Vuosikertomus2012.pdf](https://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/C7FFBD01B06A2171C2257B89003C3FCE/$file/Vuosikertomus2012.pdf)

## Virallislähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/88/EY. Tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista. Virallinen lehti nro L 299, 18/11/2003.

HaVM 12/2005 vp. Hallituksen esitys rajavartiolaitosta ja rajavöhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HaVM 10/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 8/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 6/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavöhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 266/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyvistä laeiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 252/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle käräjäoikeuslaiksi.

KK 997/2013 vp. Poliisin sivutoimiluvan myöntämisen harkinta.

PeVL 19/2005 vp. Hallituksen esitys rajavartiolaitosta ja rajavöhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

PeVL 11/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PolVA 1080/2013. Valtioneuvoston asetus poliisista.

## Oikeustapaukset ja laillisuusvalvojien ratkaisut

EOA 27.10.1998 dnro 2036/2/97

EOA 31.7.1990 dnro 1215/4/88

Helsingin HAO 19.5.2014 14/0389/2

Helsingin HAO 7.4.2014 14/0269/2

KHO 2008 T 569

KHO 2007 T 2824

KHO 2004 T 1010

KHO 2001 T 2122

KHO 1990 T 29

KHO 1986 T 3772

KHO 1986 T 3771

## Julkaisemattomat lähteet

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

## Kuvat

Kuva 1: Oikeuslähteet (Nykänen 2013, 66-72; Oikeuslähteet 2013) .....	11
Kuva 2: Poliisin organisaatiokaavio (Organisaatio 2014; Poliisilaitosalueet ja toimipisteet 1.1.2014 lukien) .....	14
Kuva 3: Julkishallinnon kaavio (Valtion hallintojärjestelmä 2014).....	16
Kuva 4: Sivutoimet (VirkamL 18 §; PolHL 15 g §) .....	25
Kuva 5: Vaihtoehdot virkavelvollisuuksien rikkomiseen tai laiminlyönteihin puuttumiseksi (VirkamL 24 §, 25 § ja 33 §; PolHL 15 i §).....	37
Kuva 6: Sivutoimilupaprosessi .....	51

## Liitteet

Liite 1 Sivutoimi-ilmoitus ja -lupa .....	61
---	----

## Liite 1 Sivutoimi-ilmoitus ja -lupa



## Sivutoimi-ilmoitus ja -lupa

Nro

- ☐ Sivutoimilupa  
☐ Sivutoimi-ilmoitus

Tiedot ilmoittajasta	Suku- ja etunimi	Henkilötunnus
	Postiosoite	Postinumero ja -toimipaikka
	Virasto	
	Virka-asema ja -tehtävät	
Tiedot sivutoimesta	Sivutoimityönantaja (nimi, osoite, puh.nro)	
	Sivutoimen harjoittamisaika ja -paikka	
	Sivutoimitehtävät (tehtäväkuvaus ja -määrä)	
Ilmoituksen perustelut	<input type="checkbox"/> Lisätietoja liitteenä Päiväys   Ilmoittajan allekirjoitus	
Osaston/ yksikön johtajan lausunto	<input type="checkbox"/> Puolletaan <input type="checkbox"/> Ei puolleta, perustelut alla	
	Päiväys   Allekirjoitus	
Päätös	Sivutoimi-ilmoitus <input type="checkbox"/> vastaanotettu <input type="checkbox"/> kielletään/rajoitetaan (erilliset perustelut)	
	Sivutoimilupa <input type="checkbox"/> myönnetään <input type="checkbox"/> ei myönnetä (erilliset perustelut) <input type="checkbox"/> peruutetaan/rajoitetaan (erilliset perustelut)	
	Sivutoimilupa / -ilmoitus on voimassa enintään siihen saakka, kun sivutoimen tekijän virkasuhde on voimassa luvan myöntäneeseen virastoon	
	Sovelletut oikeussäännökset <input type="checkbox"/> Valtion virkamieslaki 18 § <input type="checkbox"/> Laki poliisin hallinnosta 15 g §	
	Päiväys   Allekirjoitus	
	<input type="checkbox"/> Valitusosoitus liitteenä	
Tiedoksianto	<input type="checkbox"/> Olen saanut päätöksestä tiedon Päiväys   Allekirjoitus	<input type="checkbox"/> Annettu tiedoksi Päiväys   Allekirjoitus

SM-2001-0190171-42  
428 135 02 03/27.03.2014

POLIISIHALLITUS  
Vuorikatu 20 A, PL 302, 00101 HELSINKI  
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi

H05 Puh. +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780

poliisi.fi