

JUHLAJULKAISU

KAARLO JUHO
STÅHLBERG

1865 · 28/1 · 1945

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

**TYRVÄÄN KIRJAPAINO OY
VAMMALA 1945**

ISBN 978-951-855-881-4 (PDF)

Perustaja- ja Kunniajäsenelleen, Presidentti

Kaarlo Juho Ståhlbergille

hänen täyttäessään kahdeksankymmentä vuotta

Kunnioittavasti

Suomalainen Lakimiesyhdistys

28 päivänä tammikuuta 1945

Ensio Kytömaa

Kurinpidon oikeudellisesta luonteesta

Kurinpidoksi voidaan yleisesti luonnehtia hallinnollisten viranomaisten käyttämä menettely, jolla määrätyn, rajoitetun henkilöröyhmän keskuudessa pidetään yllä velvollisuuksien täyttämistä ja tarpeellista järjestystä, ts. kuria. Kurinpito on meillä yleensä katsottu olemukseltaan lainkäytöksi. *Hermanşon* puhuu niinsanotusta kurinpidollisesta tuomiovallasta. Tuomiovalta (*domaremakt*) on valta saattaa yksityisessä tapauksessa, kun oikeutta ei ole noudatettu, oikeus voimaan, ja tuomiovaltaan kuuluvien oikeuksien käyttäminen on oikeudenkäyttöä (*lainkäyttöä*). Kurinpidollisella tuomiovallalla hän tarkoittaa oikeutta antaa rikkoneelle ojennus, mikäli se on tarpeen, kun taas tuomiolla vahvistetaan, mikä on lailla määrätty oikeusseuraamus rikollisesta teosta.¹ *Erichin* mukaan kurinpidollinen tuomiovalta liikkuu tuomiovallan eli lainkäytön ulko-osissa. Kun sillä määrätään velvollisuudestaan poikenneelle kurin ja järjestyksen vaatima ojennus, kurinpidollinen rankaisu palvelee pikeminkin hallinnon kuin oikeudenhoidon tarkoituspäätä, mutta kun se edellyttää velvollisuudenvastaista toimintaa, ei sitä voida olla luke-matta tuomiovaltaan kuuluvaksi.² Prosessualisteistamme taas *Wrede* kokonaan erottaa varsinaisesta rikosprosessista menettelyn kurin-pito- ja järjestysasioissa. Tämä kohdistuu sellaisiin rangaistaviin

¹ *Hermanşon*, Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin, 1928, s. 17, 188 ja 192. Ah-taamassa merkityksessä tarkoitetaan tuomiovallalla (*domsrätt*) oikeutta yksityisissä tapauksissa tarvittaessa vahvistaa noudatettavaksi, mikä on oikein.

² *Erich*, Suomen valtio-oikeus II, 1925, s. 428, verr. s. 420.

toimintoihin, jotka sisältävät virkamiehen tottelemisvelvollisuuden tai järjestysmääräysten rikkomista ym., mutta eivät mitään yleisen oikeusjärjestyksen loukkausta, ja joita sen vuoksi hallintoviranomaiset voivat rangaista ilman täydellistä rikosprosessuaalista menettelyä.³ *Granfelt* erottaa toisistaan varsinaisen rikosprosessin (ahtaasti käsitettynä), hallinnollisen eli hallinto-oikeudellisen rikosprosessin ja kurinpidollisen (rikos)prosessin. Kukin näistä menettelyistä tarkoittaa valtion rankaisuoikeuden vahvistamista, mutta rankaisuoikeus, joka ensiksi mainituissa tapauksissa perustuu voimassa olevaa rikoslakia vastaan tehtyyn todelliseen rikokseen tai hallinnollisen järjestys- taikka ohjesäännön rikkomiseen, käsitellään kurinpitoprosessissa, kun se on syntynyt sen johdosta, että julkisoikeudellisesti alistetussa asemassa oleva ei ole noudattanut kuuliaisuusvelvollisuuttaan tai muuten on rikkonut sitä järjestystä, jota hän on kuuliaisuus-suhteen luomassa erikoisasemassaan velvollinen seuraamaan, taikka puutteellisesti suorittanut hänelle uskotut lailliset tehtävät syyllistymättä samalla kuitenkin todelliseen rikokseen.⁴ Myös hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa kulkevat mielipiteet samaan suuntaan. Lainvalmistelukunnan (*Ståhlberg—Piipponen*) mukaan kurinpitoasiat on Suomessa aina katsottu lainkäytön luontoisiksi, kuuluviksi hallinto-oikeudelliseen ja tarkemmin määritellen niinsanottuun alkuperäiseen hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön (*ursprüngliche Verwaltungsgerichtsbarkeit*).⁵ Saman kannan on esittänyt *Tarjanne*. Kurinpitomenettely on ollut laji hallintoprosessia, josta alemmissa asteissa ovat huolehtineet hallintoviranomaiset.⁶ Toista mieltä näyttää kuitenkin olevan *Willgren*, jonka mukaan kurinpidollista rankaisemista koskevat asiat käsitellään tavallisina hallinto- eikä oikeuden-

³ *Wrede*, Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin, 1919, s. 145. *Wrede* huomauttaa, että Suomen oikeudessa ei ole järkiperaisella ja varmalla tavalla vedetty rajaa kurinpito- ja rikosasioiden välille, vaan että rikosprosessuaalinen ja kurinpidollinen menettely voivat kilpailla keskenään.

⁴ *Granfelt*, Läröbok i straffprocessrätt I, 1925, s. 2 s.

⁵ Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä, lainvalmistelukunnan julkaisuja N:o 5 1936, s. 14 ja 60.

⁶ *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa, 1934, s. 133 (*Tarjanne*).

käyntiasioina.⁷ Täydellistä yksimielisyyttä ei asiasta näin ollen tietoisopissa vallitse. Käytäessä asiaa positiivisen oikeuden kannalta tarkemmin selvittelemään on syytä ensin lyhyesti selostaa muutamia voimassa olevia säännöksiä.

Kurinpitoa on järjestetty hallinnon eri aloille. Alkaaksemme ylimmistä valtioelimestä voidaan mainita, että valtiopäiväjärjestys sisältää eräitä säännöksiä, jotka tarkoittavat järjestyksen ylläpitämistä eduskuntatyössä. Jollei puhemiehen ojennustoimenpiteiden katsota riittävän, voi eduskunta valtiopäiväjärjestyksen 58 §:n mukaan päättää, että edustaja, joka on rikkonut järjestystä, on puhemielheltä saapa nuhteet ja varoitukset tai määrääjaksi, enintään kahdeksi viikoksi, pidätettävä eduskunnan istunnoista taikka tuomioistuimessa saatettava syytteeseen. Edustajan, joka ilman estettä tai lupaa jää pois eduskunnan tai valiokunnan istunnoista, voi eduskunta valtiopäiväjärjestyksen 17 ja 51 §:n nojalla tuomita menettämään edustajanpalkkionsa tai osan siitä, jopa julistaa menettäneeksi toimensa edustajana tai vastaavasti valiokunnan jäsenenä.⁸

Valtion virkamiehiä koskevasta kurinpidosta on annettu varsin monia säännöksiä. Valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan 29 päivänä kesäkuuta 1926 annetulla lailla on järjestetty yleinen kurinpitomenettely, jota noudattaen muu kuin tuomarin tai luottamusvirassa oleva viran tai toimen haltija voidaan panna viralta, kun hän toiminnallaan tai käyttäytymisellään virassa tai sen ulkopuolella tahi virkatehtäviensä laiminlyömisellä on osoittanut, ettei hän ansaitse sitä luottamusta tai kunnioitusta, jota hänen asemansa valtion viran tai toimen haltijana edellyttää (6 §, 2 § 3 mom.). Kysymyksen kurinpitotoimin tapahtuvasta viraltapanosta nostaa ja asian käsittelee laissa mainituin poikkeuksin se viranomainen, joka nimittää viran haltijan (7 §). Virastoon asetettu virallinen syyttäjä tahi, jos sellaista ei ole, oikeuskanslerin määräämä muu pätevä hen-

⁷ Willgren, Förvaltningsrättens allmänna lärör, 1925, s. 155 ja aliv. 1, vrt. s. 149 (Willgren).

⁸ Ks. tarkemmin Hakkila, Suomen tasavallan perustuslait, s. 420 ss., s. 432 ss., s. 528 ss. ja s. 545 ss.

kilö toimittaa asiassa tutkimuksen ja ajaa siitä aiheutuvaa vaatimusta viran haltijaa vastaan (8 §). Edelleen on laissa määrätty, millä tavalla viran haltijaa on kuultava ja minkä ajan kuluessa kurinpitomenettely on pantava vireille (9 ja 10 §). Lakiin perustuvassa kurinpitiasiassa annettuun päätökseen haetaan muutosta virkaylioikeudessa, mistä laki sisältää tarkempia säännöksiä (9 ja 20 §). Myös viran haltijan pidättäminen virantoimituksesta siksi aikaa, kuin viraltapanoa tarkoittava kurinpitomenettely jatkuu, on sanotussa laissa yleisesti järjestetty (11 §). Lakia on soveltuvin osin noudatettava muunkin kuin valtion viran tai toimen haltijaan nähden, jos valtion viranomaisen on sellaisen viran tai toimen haltijan nimittänyt tai ollut nimittämässä osallisena (22 §).⁹

Viraltapano ei tietenkään ole ainoa kurinpitokeino, joka voidaan kohdistaa valtion virkamieheen. Muusta kurinpitomenettelystä ei kuitenkaan ole olemassa mitään yleisiä säännöksiä, vaan se on järjestetty erikseen hallinnon eri aloilla alkuaan OK 10:26:n nojalla etupäässä hallinnollisilla asetuksilla. Niinpä lääninhallituksesta annetun asetuksen 58 §:n (A 13/5 1942 N:o 398) mukaan lääninhallitus saa virassa tai toimessa tehdyn rikkomuksen johdosta, milloin se ei katso olevan aihetta syytteen nostamiseen oikeudessa, kurinpidollisesti rangaista lääninvirkakuntaan kuuluvia viran tai toimen haltijoita, paitsi lääninneuvosta ja lääninkamreeria, joita koskevan kurinpitoasian sisäasiainministeriö käsittelee, antamalla heille varoituksen, tuomitsemalla heidät sakkoon taikka pidättämään (?) virantoimituksesta enintään kolmeksi kuukaudeksi ja määräämällä siltä ajalta peruspalkan kokonaan tai osaksi menetetyksi. Ulosotto- ja poliisimiehen kurinpidollisesta rankaisemisesta ulosottolain 1:12:ssa ja poliisitoimesta annetussa asetuksessa olevia säännöksiä on kuitenkin noudatettava. Poliisimiestä, joka on virassa tehnyt virheen tai laiminlyönnin taikka siinä tahi yksityisessä elämässään käyttäytynyt niin, että poliisikunnan arvo siitä kärsii, voidaan sanotun asetuksen 29 §:n mukaan (A 15/3 1935 N:o 115) rangaista yksityisesti tai kokoontuneen poliisimiehistön läsnä ollessa annetulla varoituksella,

⁹ Tarjanne, s. 108—164.

enintään kuuden vapaapäivän menetyksellä tai yhtä monella ylimääräisellä palvelusvuorolla, enintään viidelläkymmenellä päiväsakolla taikka enintään kolmen kuukauden virantoimituserolla enintään puolen palkkauksen menetyksineen. Posti- ja lennätinlaitoksessa, vielä erään esimerkin mainitaksemme, voi laitoksesta annetun asetuksen 39 §:n (A 28/2 1941 N:o 156) mukaan posti- ja lennätinhallitus kurinpidollisesti tuomita viran tai toimen haltijan sekä toimihenkilön virkavirheestä, asianmukaisen käskyn täyttämättä jättämisestä taikka toiminnalla virassa tai sen ulkopuolella osoitetusta virkavelvollisuuteen sopimattomasta käytöksestä, jollei asiaa sen harkinnan mukaan ole jätettävä oikeuden käsiteltäväksi, varoitukseen, enintään kolmeenkymmeneen päiväsakkoon tai virasta tai toimesta pidätettäväksi enintään kuudeksi kuukaudeksi ja menettämään pidätysajalta palkkaetunsa kokonaan tai osaksi. Tämänluontoisten kurinpitorangeistusten lisäksi mainitsee rautatiehallinnosta annettu asetus (69 §) virassa tai toimessa alentamisen.

Ei ainoastaan valtion, vaan myös muiden julkisten yhdyskuntien virkamiehiä koskevasta kurinpidollisesta menettelystä on annettu säännöksiä. Tässä kohden viitattakoon kirkkolain 122—133 §:iin sekä kaupunkien ja kauppalaan virkasääntöjen määräyksiin.¹⁰

Puolustuslaitoksen piirissä on sotaväen rikoslakiin nojautuen asetuksen 23 päivänä huhtikuuta 1920 annetulla sotaväen järjestys-säännöllä järjestetty erityinen kurinpitomenettely, joka ei koske ainoastaan viran ja toimen haltijoita, vaan ulottuu lain mukaan myös muihin puolustuslaitoksessa palveleviin henkilöihin. Kurinpitokeinoina käytetään järjestysrangaistuksia, jotka ovat miehistölle, ali-päällystölle ja upseereille osaksi erilaiset ja kohdistuvat asianomaisen kunniaan, kuten muistutukset ja nuhteet, tai vapauteen, kuten

¹⁰ Virkasäännöt mainitsevat kurinpitokeinoina varoituksen ja erottamisen määräjäksi tai ainaaksi määrättyä irtisanomisaikaa noudattamatta. Ks. esim. Kunnallisen keskustuomiston julkaisema virkasäännön malli, 1929, 11 § ja Helsingin kaupungin virkasäännön 12 §. Itsehallintoyhdyskuntain viran ja toimen haltijoihin kohdistuvasta kurinpitovallasta ks. *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa, 1928, s. 308 s. (*Ståhlberg*) sekä Lisäyksiä ja muutoksia tähän, s. 119, ja *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja, 1943, s. 59 s. (*Tarjanne*, Kirjoituksia).

poistumiskielto ja erilaiset arestirangaistukset. Myös ylimääräinen palvelus, arvon menettäminen tai asianomaiselle uskotusta toimesta poistaminen voivat tulla käytäntöön järjestysrangaistuksina. Järjestysrangaistuksen määrää asianomainen päällikkö järjestyssäännössä tarkemmin osoitetun rankaisuvaltansa puitteissa. Järjestysrangaistus voidaan sotaväen järjestyssäännön 7 §:n mukaan määrätä sellaisesta virkavelvollisuuksien laiminlyömisestä ja järjestyksen rikkomisesta, josta sotaväen rikoslaki määrää tai sallii määrättäväksi järjestysrangaistuksen sekä pienemmistä palveluksessa tai sen ulkopuolella tehdyistä rikkomuksista ja hairahduksista, joista ei yleisessä laissa eikä sotaväen rikoslaissa ole rangaistusta määrätty.

Hallinnon alalla toimiville eri laitoksille on tarpeen mukaan järjestetty omat kurinpitomenetelmänsä. Niistä mainittakoon ensinnä rangaistuslaitokset. Jos vanki laiskuudella, tottelemattomuudella tai uppiniskaisuudella taikka muulla tavalla itse rikkoo tahi koettaa vietellä toista rikkomaan vankilan järjestystä taikka jos hän rangaistuslaitoksessa tekee rikoksen, jonka saa sakolla sovittaa, on laitoksen johtaja tutkittuaan asian rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen 2 luvun 10 §:n (L 19/5 1944 N:o 339) mukaan oikeutettu kurittamaan syyllistä kovalla makuusijalla tai ravinnon vähentämisellä taikka vedellä ja leivällä tai valoisaan yksinäishuoneeseen sulkemalla. Jos johtaja katsoo väärinteon ansaitsevan ankarampaa kuritusta, on laitoksen johtokunnalla, jollei väärinteko käsitä rikosta, mikä harkitaan sellaiseksi, että se on oikeuden haltuun jätettävä, valta määrätä syyllinen, paitsi edellä mainittuun rangaistukseen, menettämään säästö- ja työosuusrahansa tai alempaan luokkaan tai osastoon taikka, jos nämä rangaistukset on havaittu tehottomiksi, rangaistusselliin, jossa oltua aikaa ei lueta kärsityksi rangaistusajaksi. Määrätty kuritus on kärsittävä loppuun, vaikka sitä ei ole voitu panna täytäntöön ennen vangin päästämistä vapaaksi. Ennenkuin nuorisovankilassa säilytettyä vankia, joka on syyllistynyt vähäiseen järjestysrikkomukseen, rangaistaan edellä mainituin toimenpitein, on johtajan sanotun asetuksen 5 luvun 8 §:n (L 31/5 1940 N:o 264) mukaan koetettava ojentaa häntä supistamalla myönnettyjä

oikeuksia tai erottamalla hänet luottamustoimesta taikka muulla vangin kasvatukseen sopivalla tavalla. Tutkintavankia taas saadaan rikoslain voimaanpanoasetuksen 41 §:n (L 19/5 1944 N:o 340) mukaan kurittaa kovalla makuusijalla taikka vedellä ja leivällä. Kuritus ei kuitenkaan saa olla syynä vangin pidättämiseen vankilassa, jos hänet on irti päästettävä tahi toimitettava tuomittua rangaistusta kärsimään.

Omat kurinpitomenetelmät on oppilaitoksilla. Yliopiston sääntöjen 104 §:n (A 22/12 1937 N:o 445) mukaan opiskeleva ylioppilas on velvollinen osoittamaan elämässään ja tavoissaan säädyllisyyttä ja noudattamaan yliopistossa voimassa olevaa järjestystä. Rikkomuksista voi ylioppilasta rangaista yliopiston rehtori varoituksella tai, jos rikkomus on sellainen, että siitä voi seurata ankarampi rangaistus, konsistorin kurinpitovaliokunta varoituksella, stipendin menetyksellä tai yliopistosta erottamisella määrääjäksi tai ainaiseksi. Jos ylioppilas on osakunnan jäsen, voi osakunnan kurinpitovaliokunta Helsingin yliopiston ylioppilaskunnasta ja osakunnista annetun asetuksen 20 §:n mukaan rangaista häntä toveripiirissä tehdystä hairahduksesta, arvottomasta käytöksestä taikka vastahakoisuudesta niiden velvollisuuksien täyttämisessä, joita hänellä on osakuntaa kohtaan, varoituksella, jonka inspehtori yksityisesti tai osakunnan edessä antaa, taikka erottamalla hänet osakunnasta. Jos ankarampi rangaistus katsotaan tarpeelliseksi tai jos asianomainen niskoittelee taikka ennen asian ratkaisemista eroaa osakunnasta, on asia jätettävä konsistorin kurinpitovaliokunnan käsiteltäväksi.

Oppikouluja varten tuntee kunnianarvoisan, elokuun 8 päivänä 1872 annetun koulujärjestyksemme 39 § laajan rangaistusasteikon, johon sisältyy mm. varoitus ja nuhtelu, jälki-istunto, aresti karsseissa ja karkoitus oppilaitoksesta määrääjäksi tai ainiaaksi. Vastavaanlaisilla kurinpitokeinoilla voidaan kansakoulun järjestysmuodosta annetun asetuksen 14 §:n mukaan rangaista oppilasta, joka ei noudata koulun järjestystä, on tottelematon tai käyttäytyy sopimattomasti taikka on tehtävissään huolimaton tai laiska. Jos oppivollinen lapsi ei ole koulun kurinpitokeinoin ojennettavissa, on las-

tensuojeluviranomaisten ryhdyttävä tarpeellisiin suojelutoimenpiteisiin (lastensuojelulain 8 §).

Vielä viitattakoon köyhäinhoitolain kurinpitoa koskeviin säännöksiin. Kunnalliskodin hoidokkaan tulee lain 61 §:n mukaan kyynsä mukaan suorittaa hänelle sopivia, laitoksessa tarvittavia tai erityisesti toimeenpantavia töitä ja noudattaa laissa sekä laitoksen ohjesäännössä säädettyä järjestystä. Jos hoidokas niskoittelullaan tai muuten rikkoo kodissa vallitsevaa järjestystä, on kodin johtaja oikeutettu, milloin hoidokas ei ota nuhteesta ojentuakseen, kodin ohjesäännön mukaan kieltämään häneltä määrääjäksi luvan poistua kodin alueelta taikka muulla tavoin vähentämään hänelle tulevia etuisuuksia, ei kuitenkaan varsinaista ravintoa. Jollei hoidokas ota näistä kurinpitotoimenpiteistä ojentuakseen, antakoon huoltolautakunta tai kodin johtokunta hänelle varoituksen pöytäkirjaan. Jos siitäkään ei seuraa ojennusta, on huoltolautakunnalla valta määrätä asianomainen työlaitokseen tai, jollei tämä sopivasti käy päinsä, ilmoittaa asia lääninhallitukselle pakkotyölaitokseen määräämistä varten.

Samoin on köyhäinhoitolaissa järjestetty kunnallisen työlaitoksen kurinpito. Jos työlaitokseen otettu henkilö osoittaa laiskuutta tai niskoittelua tai luvatta poistuu laitoksesta taikka muuten rikkoo laitoksen järjestystä, on laitoksen johtajalla lain 65 §:n mukaan valta ojentaa häntä, paitsi sellaisin kurinpitokeinoin, joiden mainittiin olevan kunnalliskodin johtajan käytettävissä, pitämällä häntä kopissa enintään seitsemän päivää. Milloin ankarampi kurinpitorangeistus harkitaan tarpeelliseksi, voi laitoksen johtokunta määrätä rikkojan koppiin enintään 14 päiväksi sekä menettämään laitoksessa ansaitsemansa palkan tai osan siitä. Kopissa pitämiseen voidaan yhdistää muonan vähennys enintään kahdeksi päiväksi. Jollei rikkoja ota ojentuakseen laitoksen käytettävissä olevista kurinpitorangeistuksista, ilmoittakoon johtokunta asian lääninhallitukselle, joka voi määrätä rikkojan pakkotyölaitokseen.

Sukupuolitalutilain 11 §:n 2 momentin mukaan voi lääninhallitus määrätä pakolliseen sairaalahoitoon määrätyn henkilön, joka rikkoo

sairaalan järjestyssääntöjä taikka luvattomasti poistuu sairaalasta, sairaalan johtavan lääkärin esityksestä pidettäväksi määrääjän, enintään kuusi kuukautta, sellaisessa pakkotyössä, josta säädetään irtolaislaissa.

Tarkastettaessa niitä edellä mainittuja tapauksia, joissa kurinpi-toa esiintyy, voidaan kiinnittää huomiota niille kaikillekin yhteiseen piirteeseen. Kuria pitävän julkisen yhdyskunnan ja asianomaisen yksityisen kurissa pidettävän välillä vallitsee määrätty oikeussuhde, jolle on ominaista, että yksityinen on yhdyskunnan kiinteämmän ja laajemman vallan alaisena kuin valtion yleisen ylivallan, imperiu-min, alaisena oleva kansalainen. Erotukseksi siitä oikeudellisesta riippuvaisuudesta, jossa alamainen on valtioon, on näitä suhteita sak-salaisessa hallinto-oikeustieteessä nimitetty erityisiksi valtasuhteiksi (das besondere Gewaltverhältnis).¹¹ Esimerkkeinä sellaisesta vallan-alaisuudesta mainitaan valta, joka kohdistuu virkamieheen (Dienst-gewalt) tai jonkin laitoksen käyttäjiin (Anstaltsgewalt). Meillä ovat virkasuhteen katsoneet erityiseksi valtasuhteeksi mm. *Ståhlberg* ja *Kekomäki*.¹² Erityisen valtasuhteen käsitteeseen on myös kohdis-tettu arvostelua,¹³ mutta kiellettävissä ei ole, että määrättyissä julkis-oikeudellisissa suhteissa, juuri erityisissä valtasuhteissa, yksilö on alistettu julkisen yhdyskunnan määräämisvaltaan huomattavastikin täydellisemmin ja syvemmin kuin ollessaan sellaisen suhteen ulko-puolella. Suhteeseen, jonka syntyminen voi edellyttää asianomaisen suostumusta, kuten virkasuhde, tai olla pakollinen, esim. varusmie-hen ja reserviläisen palvelussuhde, kuuluu usein, vaikkakaan ei aina, kehittyneempi tai alkeellisempi kurinpitomenettely.

Kun tarkastetaan edellä mainittuja esimerkkejä, voidaan kysyä, missä vallanalaisuussuhteessa kansanedustaja on. Eikö päinvastoin hänen riippumaton asemansa ole, jos kenenkään, erityisesti tur-

¹¹ Ks. esim. *Otto Mayer*, *Deutsches Verwaltungsrecht* I, 1924, s. 101 ss. (*Mayer I*) ja *Fleiner*, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, s. 165 ss. (*Fleiner*).

¹² *Ståhlberg* s. 103; *Kekomäki*, *Virkamiestä vastaan käytetyn kurinpitorangais-tuksen suhteesta varsinaiseen rikosoikeudelliseen rangaistukseen*, *Lakimies* 1924 s. 154 s. (*Kekomäki*).

¹³ Esim. *Merkel*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1927 s. 132 ss. (*Merkel*).

vattu? Edustaja on kuitenkin velvollinen noudattamaan eduskunnan järjestystä ja täyttämään edustajan toimeen kuuluvat tehtävät, ja jos hän laiminlyö velvollisuutensa, voidaan häneen sen johdosta soveltaa määrättyjä kurinpitokeinoja. Tässä onkin edustajaan kohdistuvan valtasuhteen oleellinen sisältö.

Virkasuhde asettaa viran haltijalle moninaisia velvollisuuksia, jotka eivät rajoitu vain hänen virkatoimintaansa, vaan ulottuvat hänen muuhunkin elämäänsä, joka on tiukemmin sidottu kuin kansalaisten yleensä. Samanlaiset ja vielä tuntuvammat vaikutukset on sotilaallisella palvelussuhteella, perustuipa se vapaaehtoisuuteen tai pakkoon. Alkaen vankilaan sulkemisesta ylioppilaan »vapauteen» asettaa myös erilaisessa rangaistus-, huolto- tai opetuslaitoksessa olo yksilölle noudatettavaksi joukon velvoituksia ja rajoituksia, joita laitoksen tarkoituserät kulloinkin vaativat. Jollei yksilö niihin sopeudu, vaan rikkoo valtasuhteeseen sisältyviä velvollisuuksia, voidaan häneen ryhtyä soveltamaan sellaista lievempää tai ankarampaa kurinpitomenettelyä, joka kuuluu oleellisena osana valtasuhteeseen.

Vallanalaisuussuhteen ja kurinpitomenettelyn kiinteä yhteys käy ehkä selvimmin ilmi siitä, mitä vaikutuksia suhteen lakkaamisella on sanottuun menettelyyn. Sotaväen järjestyssäännön 52 §:ssä on nimenomaan säädetty, että sitä, joka on lakannut olemasta järjestyssäännön alainen, joka ts. ei ole enää sotilaallisessa palvelussuhteessa, älköön enää kurinpitoteitse rangaistako palveluksessa tehdystä rikkomuksesta, jota on pidettävä järjestyksiasiana. Saman periaatteen täytynee katsoa välillisesti ilmenevän edellä selostetuista vankeja koskevista kurinpitosäännöksistä. Jos se valvontasuhde, jossa ylioppilas on osakuntaansa, lakkaa ylioppilaan erotessa osakunnasta, loppuu myös osakunnan mahdollisuus soveltaa häneen kurinpitomenettelyä. Sellaisissakin tapauksissa, että asiasta ei ole nimenomaisia säännöksiä, on tietoisopissa ja oikeuskäytännössä asetettu sille kannalle, että kurinpitokeinon käyttäminen edellyttää olemassa olevaa vallanalaisuussuhdetta.¹⁴ Poikkeuksena sanotusta yleisestä säännöstä voitaisiin

¹⁴ Virkasuhteeseen nähden Ståhlberg s. 197. Työlaitoksesta poispäässyttä ei voitu kurinpidollisesti määrätä yleiseen työhön, Saarialho, Köyhäinhuoltolainsäädäntö, 1935, s. 283 ja siinä mainittu KHO 19. 4. 1932 Tiet. 1080.

viitata valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen annetun lain 12 ja 16 §:n (L 7. 10. 1938 N:o 314) säännöksiin, joiden mukaan virkasuhteen lakattuakin on eläkkeensaajan oikeus eläkkeen jatkuvaan saamiseen otettava tutkittavaksi ja ratkaistavaksi siinä järjestyksessä, kuin on säädetty virkamiehen erottamisesta kurinpitoteitse, jos eläkkeensaaja on ennen virkaeroa tehnyt itsensä syy-pääksi sellaiseen tekoon, josta hän kurinpitoteitse olisi ollut tuomit-tava eläkeoikeutensa menettäneeksi.¹⁵ Poikkeus on kuitenkin mie-lestämme näennäinen, kun eläkeoikeus on aikaisemmin oleellisena osana kuulunut virkasuhteeseen ja eläkesuhde virkasuhteen lakatessa tullut sen tilalle.

Tarkastettaessa edellä esitettyjen esimerkkien valossa niitä tekoja tai laiminlyöntejä, joiden johdosta kurinpitokeinoja voidaan käyt-tää, on ensinnäkin todettava, että tekoon tai laiminlyöntiin voi sisäl-tyä jonkin oikeussäännön loukkaus. Milloin sellainen loukkaus on määrätty rikosoikeudellisesti rangaistavaksi, onkin kurinpidollinen rikkomus samalla rikos. Kun rikoslain 40 luvussa on säädetty rangaistus kaikkinaisista virkavirheistä niitä tarkemmin määrittele-mättä, on tässä kohden vaikea erottaa toisistaan virantoimituksessa tapahtunutta kurinpidorikkomusta ja virkarikosta.¹⁶ Edellä selostettu sotaväen järjestyssäännön 7 § näyttää edellyttävän, että olisi sotilaa-lisia järjestyksirikkomuksia, jotka eivät samalla olisi sotilasrikoksia, mutta kun sotaväen rikoslain 144 ja 157 §:ssä on säädetty rangaista-viksi mm. hyvän järjestyksen ylläpitämiseksi annettujen määräysten noudattamatta jättäminen, sotilaan arvolle sopimaton käyttäytyminen ja kaikenlainen virka- ja palvelusvelvollisuuden täyttämättä jättä-minen, on järjestyksirikkomuksen muodostava teko tai laiminlyönti aina katsottavissa myös sotilasrikokseksi.¹⁷ Aikaisemmin mainituista

¹⁵ Tästä tarkemmin *Tarjanne* s. 113 ss., vrt. myös s. 230 s., jossa Tarjanne ni-menomaan katsoo, ettei eronnutta virkamiestä voida kurinpidollisesti rangaista.

¹⁶ *Tarjanne* s. 112 näkyy kuitenkin edellyttävän sellaisia »virkavirheitä», joista ei voida tuomita rikosoikeudellista rangaistusta, vaan jotka muodostavat yksinomaan kurinpidollisen rikkomuksen. Vrt. *Kekomäki* s. 135 ja *Ståhlberg* s. 194.

¹⁷ Ks. asiasta enemmän *Rautapää*, Sotilaallisten järjestyksirikkomusten rankaise-misesta, *Defensor Legis* 1942, mm. s. 235, ja *Carlson*, Om domarens suveränitet enligt strafflagen för krigsmakten, *Defensor Legis* 1942 s. 224 ss.

esimerkeistä ilmenee, että myös muissa tapauksissa voi rikoksena pidettävä teko tai laiminlyönti aiheuttaa kurinpitokeinin käyttämisen.

Toisaalta on myös mahdollista, että kurinpitotrikkomuksella loukatun oikeussäännön rikkomista ei ole ollenkaan määrätty rikos-oikeudellisesti rangaistavaksi, vaan että siis ainoastaan kurinpitokeinin käyttäminen voi tulla kysymykseen. Aiheuttaakseen kurinpitomettelyn ei teon tai laiminlyönnin myöskään tarvitse loukata mitään sellaista oikeussääntöä, jolla olisi vaikutusta asianomaisen vallan-alaisuussuhteen ulkopuolella, vaan se voi rajoittua sanotusta suhteesta johtuvien velvoitusten, kuten työntekovelvollisuuden tai järjestyksen noudattamisen, rikkomiseen. Velvollisuuden tarkempi sisältö riippuu silloin asianomaisella hallinnon alalla noudatettavista yleisistä ohjeista, niinsanotuista hallinto-asetuksista, yleismääräyksistä (Verwaltungsverordnung, Generalverfügung), ja yksityistapauksissa annetuista määräyksistä, käskyistä tai kielloista, joita kurinpitotrikkomuksella välittömästi loukataan.¹⁸ Ylioppilas esim. pelaa osakunnassa korttia osakunnan yleensä tai määrättyä tilaisuutta varten antamasta kiellosta huolimatta. Velvoituksen sisältö voi myös määräytyä hyvien tapojen ja yleisen moraalien vaatimusten mukaan. Voidaan näin ollen todeta, että toisaalta on olemassa joukko tekoja ja laiminlyöntejä, joihin rikoslainsäätäjät ei ole katsonut tarpeelliseksi reagoida, mutta joita kurinpidon kannalta ei voida sivuuttaa. Toisaalta sulkevat sekä rikos- että kurinpitolainsäädäntö piiriinsä laajaltikin samoja alueita, mistä aiheutuu useita mutkallisia ja riidanalaisia kysymyksiä.

Kurinpitokeino sinänsä merkitsee jonkin pahan tuottamista kurinpidon kohteeksi joutuvalle, joka on menetellyt velvollisuuksiensa vastaisesti. Kurinpitokeino on sekin sanktio, tehoste, joka seuraa käskyn tai kiellon rikkomisesta.¹⁹ Niinkuin katsauksesta havaitaan,

¹⁸ Hallintoasetuksen käsite on muuten riidanalainen, ks. esim. Ståhlberg s. 318 ja Lisäys s. 122, Mayer I s. 103 ja II s. 286 ss., Fleiner, s. 61 ss., Herlitz, Inledning till förvaltningsrättens studium, 1937, s. 29 s. (Herlitz), Merkl, s. 121 ss.

¹⁹ Sanktiosta ks. Kaila, Iso Tietosanakirja 11, s. 926 s.

voi keinona oleva paha kohdistua nuhteina ja velvoituksina asianomaisen kunniaan tai hänen varallisuuteensa, kuten sakot, palkan tai viran menetys, taikka vapauteensa, kuten ylimääräiset tehtävät ja arestirangaistukset. Kurinpitokeinoa ei käytetä välittömästi sitä varten, että laiminlyöty suoritus tulisi tehdyksi tai luvattomalla teolla aikaansaatu asiain tila korjatuksi. Kurinpitomenettely ei näin ollen ole luonteeltaan täytäntöönpanoa, luontaistäytäntöä tai ennalleenpalauttamista. Niinpä ei kurinpitorangeistuksena määrätyllä sakolla pyritä samaan täytäntöönpanovaikutukseen kuin pakkokeinona käytetyllä uhkasakolla. Tässä kohden kurinpitomenettely siis eroaa varsinaisesta hallintopakosta, jonka tarkoituksena on oikeudellinen täytäntöönpano.

Sen sijaan »kurinpitorangeistus» lähentelee luonteeltaan, kuten nimityskin osoittaa, varsinaista rikosoikeudellista rangaistusta. Molempien sisältönä on paha ja ovat ne useassa tapauksessa ulkonaisesti aivan samatkin. Syntyy näin ollen kysymys, missä kohden ne eroavat toisistaan.²⁰

Eroavaisuutta tutkittaessa voidaan lähteä siitä tosiasiasta, että kurinpitorangeistukset ovat annetut hallinnollisten viranomaisten hallinnon alalla käytettäväksi. Kurinpidon yleisenä tarkoituksena on tarvittaessa aikaansaada erityisessä vallanalaisuussuhteessa olevien keskuudessa suhteesta johtuvien velvoitusten täyttäminen ja suhteen vaatima asianmukainen esiintyminen. Tähän suuntaan kurinpitokeinot vaikuttavat jo pelkän olemassaolonsa uhalla, kuten sanktiot yleensä. Kun niitä sovelletaan rikkomuksen tehneeseen henkilöön, pyritään niillä ojentamaan ja kasvattamaan häntä tehtäviensä tasalle. Kurinpidon kasvattava tarkoitus ilmenee, paitsi eräiden asiaa koskevien säännösten sanamuodosta, myös siitä lievemmästä ankarampaan kohoavasta asteikosta, jota noudattaen kurinpitokeinoja yleensä käytetään. Annettu kurinpitorangeistus muodostuu samalla varoitukseksi muille samassa vallanalaisuussuhteessa oleville. Jos kuitenkin osoittautuu, että asianomainen henkilö on

²⁰ *Kekomäki* s. 140 ss. selostaa laajalti ulkomaisessa tietoisopissa asiasta esitettyjä mielipiteitä.

kokonaan sopimaton hänellä olevaan tehtävään tai siihen laitokseen, missä hän on, tarkoittaa kurinpidon viimeinen ja jyrkin keino hallinnon häiriintymättömän kulun turvaamista siten, että asianomainen kokonaan poistetaan tehtävästään tai laitoksestaan, ts. että hallintoon soveltumaton vallanalaisuussuhde kokonaan lopetetaan.²¹

Kurinpitokeinon luonteesta hallinto-oikeudellisena toimenä johtuu tärkeä eroavaisuus sen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välillä. Rikosasiaa käsittelevän tuomioistuimen vallassa ei yleensä ole harkita, onko tapahtunut rikos rangaistava vai ei, vaan siitä on tuomittava lain osoittama rangaistus. Sanottua legaliteetti- eli rankaisupakkoperiaatetta ei taas voida soveltaa kurinpitorikkomuksiin. Kurinpitokeinosta määräävä hallintoviranomainen saa, mikäli ei toisin ole säädetty, harkita, käyttääkö hän ja minkälaista keinoa, ja noudatettavana on niinsanottu opportunitaetti- eli tarkoituksenmukaisuusperiaate.²² Harkinnassaan on hallintoviranomaisen, ottaen huomioon rikkomuksen laatu ja vaikutukset sekä rikkomuksen tekijän henkilöllisyys, päätettävä, mitä toimenpiteitä hallinnon etu, hallinto-tehtävien säännönmukaisen hoidon jatkuminen, vaatii. Suoranaista rankaisupakkoa ei siis ole olemassa.²³ Ahtaimmilleen on hallintoviranomaisen harkintavalta rajoitettu siinä tapauksessa, että syntyy kysymys kurinpitoteitse tapahtuvasta asianomaisen poistamisesta tehtävästä tai laitoksesta. Jos poistamisen mahdolliset lakimääräiset edellytykset, esim. rikkomuksen uusiminen, ovat olemassa, ja se on hallinnon edun kannalta välttämätön, ei hallintoviranomaisen valittavana ole muuta vaihtoehtoa.²⁴

²¹ Kurinpidon kolminaisesta tarkoituksesta ks. *Jellinek*, Verwaltungsrecht, 1931, s. 374.

Kiellättävissä ei kuitenkaan ole, että kurinpitorangeistukseen pyrkii kasvatustar-koituksen rinnalla liittymään myös rikkomuksen sovittaminen, esim. opetuslaitok- sissa tai varsinkin käytettäessä sitä rikosoikeudellisen rangaistuksen asemesta. Ks. *Kekomäki* s. 156.

²² *Ståhlberg* s. 192 s.; *Jellinek* m.t.

²³ Tähän tulokseen on tullut sotaväen järjestyssääntöön nähden *Rautapää*, Ran- kaisupakkojärjestelmä ja sotaväen järjestyssääntö, *Defensor Legis* 1944, s. 12. Toisin *Hannula*, Sotilaallinen kurinpitoprosessi, 1927, s. 47 s. (*Hannula*).

²⁴ Viraltapanoon nähden *Tarjanne* s. 132 s.

Kurinpitokeinojen hallinnolliseen tarkoitukseen on mielestämme kiinnitettävä huomiota ratkaistaessa, voidaanko rikosoikeudellista rangaistusta ja kurinpitorangeistusta käyttää rinnakkain vai ovatko ne vaihtoehtoisia, jos nämä molemmat sanktiot voivat seurata samasta teosta, mutta säädännäinen oikeus ei osoita, miten asia on ratkaistava. Virkasuhteeseen nähden meillä on tietoisopissa yleensä katsottu, että rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttäminen estää kurinpitorangeistuksen.²⁵ Asiaa koskevissa säännöksissä mainitaan myös usein kurinpitomenettely ja rikosoikeudellisen syytteen vireilepaneminen vaihtoehtoisina. Voidaankin katsoa, että rikosoikeudellinen rangaistus yleensä täyttää kaksi ensimmäistä hallinto-oikeudellisen sanktion edellä mainituista tarkoituseristä. Se on ojenuksena asianomaiselle itselleen ja varoituksena muille samassa valanalaisuussuhteessa oleville. Tämä on otettava huomioon siinäkin tapauksessa, että laki ei suorastaan kiellä molempien sanktioiden käyttämistä rinnakkain.

Viimeisenä kurinpitokeinona voi määrätyissä tapauksissa tulla kysymykseen valanalaisuussuhteessa olevan henkilön poistaminen tehtävistään tai laitoksesta määrääjäksi tai kokonaan, jos hallinnon etu sitä vaatii. On mahdollista, että poistaminen ei sisälly tuomittuun rikosoikeudelliseen rangaistukseen, jolla silloin ei ole samoja hallintoon ulottuvia vaikutuksia kuin puheena olevalla kurinpitokeinolla. Tällöin voi asianomainen hallintoviranomainen mielestämme rangaistuksen estämättä ja siitä riippumatta ryhtyä poistamista tarkoittavaan kurinpitomenettelyyn, tietenkin mikäli toimenpiteen lakimääräiset edellytykset ovat olemassa.²⁶ Tuomittu rangaistushan

²⁵ *Ståhlberg* s. 197, nojautuen asiaa koskeviin säännöksiin ja huomauttaen, että eri valanalaisuussuhteisiin perustuvina sanottuja rangaistuksia muuten voitaisiin käyttää toisistaan välittämättä; *Kekomäki* s. 139 s.; vrt. *Willgren* s. 155.

²⁶ *Tarjanne* s. 121 s. on virkasuhteeseen nähden katsonut, ettei tuomioistuimen langettava päätös estä kurinpitomenettelyä samasta syystä, mutta esityksestä ei täysin varmasti ilmene, tarkoitetaanko kurinpitomenettelyllä viraltapanoa vai kaikkea sellaista menettelyä. Mielestämme on tämä periaate, ainakin näin yleisesti lausuttuna, rajoitettava valanalaisuussuhteen määräaikaista tai täydellistä lopettamista tarkoittaviin kurinpitokeinoihin. Vrt. *Ståhlberg* s. 197 s. Koulujärjestyksen 45 §:n mukaan on vaikeammasta rikoksesta tuomittu oppilas poistettava oppilaitoksesta.

ei voine rajoittaa hallinnolle annettuja mahdollisuuksia »puhdistautua» sopimattomista aineksista.

Veisi tässä yhteydessä liian pitkälle syventyä kysymykseen, mikä merkitys kurinpitomenettelyssä on syytteen johdosta annetulla vapauttavalla päätöksellä. Yleensä on katsottu asian jääneen tällöin kokonaan tuomioistuimen arvosteltavaksi ja sanotun päätöksen olevan esteenä kurinpitomenettelylle, myös siinä tapauksessa, että tämä tarkoittaisi vallanalaisuussuhteen lopettamista.²⁷ Asia voi kuitenkin kurinpitosäännöksillä olla järjestetty toisinkin. Yliopiston sääntöjen 106 §:n mukaan voi yliopiston rehtori, jos hän havaitsee ylioppilaan käyttäytyneen moitittavasti, tuomioistuimen vapauttavasta päätöksestä huolimatta ryhtyä toimiin syyllisen rankaisemiseksi kurinpiteitse.

Kurinpitokeinon ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välistä suhdetta tarkastettaessa on lopuksi mainittava, että kurinpitotoimenpide ei sinänsä estä tuomitsemasta saman teon tai laiminlyönnin johdosta vielä rikosoikeudellista rangaistustakin. Tämä on meillä ollut tieteisen yleinen käsitys,²⁸ ja periaate on lausuttu julki myös laissa (esim. nimittämiskirjalain 15 §:ssä ja sotaväen järjestyssäännön 10 §:ssä). Tämän voidaankin oikeastaan katsoa johtuvan jo sanottujen sanktioiden erilaisista tarkoituseristä. Kurinpito toimitetaan hallinnon sisäisessä piirissä ja tuomioistuimen määräämä rikosoikeudellinen rangaistus taas ilmaisee yleisen oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi yhteiskunnan taholta väärinteon johdosta tapahtuvan reaktion. Selvästi tämä eroavaisuus ilmenee siinä tapauksessa, että teolla, joka on sekä kurinpitorikkomus että rikos, on loukattu myös jollekin vallanalaisuussuhteen ulkopuolella olevalle kolmannelle henkilölle kuuluvaa oikeushyvää. Kurinpitomenettelyssä sanottu henkilö, asianomistaja, ei yleensä ole asianosaisena, ja menettelyn estämättä hänen on voitava saattaa rangaistus- ja muut vaatimuksensa tuomioistuimen ratkaistavaksi (ks. esim. sotaväen järjestyssäännön 11 §).²⁹ Kun

²⁷ Ståhlberg s. 198; Kekomäki s. 139; Tarjanne s. 123 s.

²⁸ Ståhlberg s. 198; Kekomäki s. 139 s.; Tarjanne s. 120.

²⁹ Asianomistajan asemasta kurinpitomenettelyssä ks. Tarjanne s. 144.

kurinpitotoimenpiteellä on sekä syylliseen että hänen ympäristöönsä samanlaisia vaikutuksia kuin rikosoikeudellisella rangaistuksella, on kuitenkin kohtuullista, että se otetaan huomioon viimeksi mainittua määrättäessä.

Toinen asia on, että kurinpitokeinon käyttämisen johdosta voidaan rikossyyte jättää vireille panematta. *Tarjanteen* mukaan ei sellaisia virkarikoksia, joista jo on laillisessa järjestyksessä määrätty kurinpitorangeistus, ole pakko hallintoviranomaisen eikä syyttäjän toimesta saattaa syytteeseen tuomioistuimessa. Sama sääntö koskee myös kurinpidollisesti käsiteltyjä sotilaallisia järjestysasioita sekä edellä selostetun säännöksen mukaan rangaistusvangan kurinpitotukkimuksia.³⁰ Asianmukaiselta näyttää myös, ettei se hallintoviranomainen, joka on käyttänyt kurinpitorangeistusta, lisäksi ilmoita rikkomusta syytteeseen pantavaksi.³¹ Päinvastainen menettely lienee virheellistä, mutta ei merkinne prosessinedellytyksen puuttumista. Missä määrin *Tarjanteen* puheena oleva, syytteeseen panoa koskevasta legaliteettiperiaatteesta poikkeava sääntö on ulotettavissa kaikkiin kurinpitoasioihin, on tässä yhteydessä jätettävä avoimeksi, mutta sitä voidaan esim. myös koulujärjestyksen 45 §:n mukaan soveltaa oppilaiden lievempien rikkomusten ollessa kysymyksessä. Niin ensisijainen kuin rikosoikeudellinen sanktio onkin, se voi sanotuissa tapauksissa jäädä olemaan siltä varalta, ettei kurinpitokeinoa käytetä.

Palataksemme edellä olevan yleispiirteisen tarkastelun jälkeen alussa esitettyihin mielipiteisiin voidaan todeta, että kurinpitomenettely on luonteeltaan hallintotoimintaa. Se koskee ainoastaan erityisissä hallinto-oikeudellisissa vallanalaisuussuhteissa olevia, sillä pyritään lähinnä toteuttamaan hallinnon omia tarkoituksia ja sitä käyttävät hallintoviranomaiset. Onko kurinpito yleistä hallintomenettelyä vai hallinto-oikeudellista lainkäyttöä, on sitä vastoin kysymys, johon vastattaessa ilmenevät samat vaikeudet kuin yleensä

³⁰ *Tarjanne* s. 120; *Hannula* s. 36 s.

³¹ *Vrt. Ståhlberg* s. 197.

säkin rajan määrittämisessä hallinnon ja lainkäytön välillä ja josta voidaan esittää erilaisia mielipiteitä.³²

Hermanson ja *Erich* ovat perustaneet mielipiteensä siihen, että kurinpito tulee kysymykseen, kun oikeutta ei ole noudatettu, kun on menetelty velvollisuudenvastaisesti. Kurinpitokeino onkin luonteeltaan kieltämättä sellaisessa tapauksessa käytettävä sanktio, tehoste. Sanktioiden soveltamista ei hallinnon alalla kuitenkaan sellaisenaan ole välttämättä pidettävä lainkäyttönä. Varsinaiseen hallintopakoon kuuluvien pakkokeinojen käyttämistä luontaistäytännön aikaansaamiseksi, esim. teettämistä laiminlyöjän kustannuksella tai julkisoikeudellisen saamisen perimistä, jotka myös edellyttävät velvollisuuden laiminlyöntiä, ei ole katsottu lainkäytöksi. Kurinpitokeino ei tosin tarkoita täytäntöönpanoa, vaan on päämääriltään enemmän verrattavissa sellaisiin pakkokeinoihin, joita yhteiskunta määrätyissä tapauksissa käyttää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä asianomaisten ojentamiseksi, esim. irtolaisiin nähden, ja jotka eivät perustu mihinkään erityiseen vallanalaisuussuhteeseen, mutta näidenkään pakkokeinojen soveltamista ei ole pidetty lainkäyttönä, vaan hallintotoimena.³³

On kyllä olemassa sellaisia tapauksia, joissa kurinpitokeinon käyttäminen on säännöksillä siten järjestetty, että menettelyä on pidettävä hallinto-oikeudellisena lainkäyttönä. Sitä on esim. kurinpidollinen viraltapano.³⁴ Viraltapanon asialliset edellytykset on laissa määrätty. Jos ne ovat olemassa, ei asiaa ratkaisevalla hallintoviranomaisella ole mahdollisuutta käyttää harkintavaltaa, vaan hänen on päätöksellään pantava asianomainen viralta. Myöskin muodolliselta kannalta on tämä menettely siten järjestetty, että siinä ovat asianosaisina vastakkain syyttäjä ja syytetty, kuten rikosasiain oikeudenkäynnissä.

Yleensä on hallintoviranomaisella kurinpitokeinosta päättäessään mahdollisuus sellaiseen vapaaseen harkintaan, joka on hallintotoi-

³² Ks. esim. *Herlitzin*, s. 32 ss., pohjoismaiseen oikeuskäsitykseen perustuvaa valaisevaa esitystä hallinnon ja lainkäytön välisestä suhteesta.

³³ *Ståhlberg* s. 401.

³⁴ *Tarjanne* s. 119 ja s. 133 s.

minnalle luonteenomaista. Harkintavalta on rajoitetumpi silloin, kun kysymyksessä on sopimattomaksi osoittautuneen vallanalaisuussuhteen lopettaminen tai kun kurinpitoriggkomus samalla on rikoslainsäädännössä määritelty rikokseksi, mutta ehdotonta rankaisupakkoa ei viimeksi mainituissakaan tapauksissa ole olemassa. Muodollisesti on menettely myös muun hallintotoiminnan kaltaista. Asian voi panna vireille, tutkia ja ratkaista sama viranomainen. Eri asianosaisia ei menettelyssä esiinny.

Edelleen voidaan vielä viitata siihen, että kurinpitovaltaa eivät käynte riippumattomat tuomioistuimet, vaan ylempiinsä alistussuhteessa olevat hallintoviranomaiset. Kurinpitoasioita ei mielestämme ainakaan periaatteellisesti ole asetettava sen piirin ulkopuolelle, jonka rajoissa ylempi viranomainen voi antaa alemmalle hallintotehtävien hoitamista koskevia sitovia ohjeita ja käskyjä.³⁵ Kurinpitoa koskevia hallintoviranomaisen päätöksiä ei myöskään, mikäli säädännäisestä oikeudesta ei muuta johdu, voitane pitää samalla tavalla lopullisina ja peruuttamattomina kuin tuomioistuimen päätöksiä, vaan samalla viranomaisella tai tämän esimiehellä lienee valta oikaista, kuten hallintotoimia muissakin tapauksissa, myös virheelliseksi tai kohtuuttomaksi osoittautunut kurinpitopäätös.³⁶

Kun meillä on kurinpitomenettelyä pidetty lainkäyttönä, lienee tämä osittain johtunut oikeushistoriallisista seikoista. Kuten OK 10:26:n säännökseen sisältyvästä viittauksestakin tavallaan ilmenee, jakaantui virka-asioissa varsinaisen tuomiovallan käyttö tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välillä aikaisemmin toisin kuin nykyään. Sellaista tuomiovaltaa, joka ei enää sisälly oikeusjärjestykseen, oli esimerkiksi myös yliopistolla ylioppilaisiin nähden. Tuomiovaltaan mm. kuuluneiden rikosasiain siirtyessä tuomioistuinten toimivaltaan pidätettiin hallintoviranomaisille kurinpitovaltaa sen mukaan, kuin hallinnon etujen vuoksi nähtiin tarpeelliseksi, tuomio-

³⁵ Käytännössä lienee katsottu, että sotilaallinen esimies voi käskää alempaansa rankaisemaan esiintyneitä järjestyserikkomuksia. Toisin Hannula s. 74.

Asiasta yleensä Herlitz s. 45 s.

³⁶ Vrt. Hannula, s. 106.

valtaan liittyvien perinteiden kuitenkin samalla säilyessä ja vaikuttaessa sekä kurinpidon säädännälliseen järjestelyyn että tietoisopissa ilmenevään oikeuskäsitykseen.

Kurinpidon oikeudellista luonnetta määriteltäessä on edellä esitetyn nojalla mielestämme lähdettävä siitä, että kurinpito on hallintomenettelyä, milloin positiiviseen oikeuteen sisältyvät säännökset eivät osoita sitä hallinto-oikeudelliseksi lainkäytöksi. Tähän olisi kiinnitettävä huomiota sekä ratkaistaessa kurinpitoa koskevia tulkintakysymyksiä että sitä de lege ferenda järjestettäessä.
