

OIKEUSYKSIKÖIDEN SUORITTAMA LAILLISUUSVALVONTA SEKÄ RATKAISUVALTA HALLINTOKANTELUASIOISSA

Vertaileva tutkimus Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitosten oikeusyksiköistä

Max Eriksson

11/2020

Tiivistelmä

Tekijä	Tutkinto
Max Eriksson	Poliisi (ylempi AMK)
Julkaisun nimi	Julkisuusaste
Oikeusyksiköiden suorittama laillisuusvalvonta sekä ratkaisuvälillä hallintokanteluasioissa	Julkinen
Ohjaaja	Opinnäytetyön muoto
Lehtori Antti Jääskeläinen	tutkimuksellinen <input checked="" type="checkbox"/> toiminnallinen <input type="checkbox"/> hankkeistettu <input type="checkbox"/>
Tiivistelmä	
<p>Poliisilaitosten oikeusyksiköt perustettiin vuonna 2014 poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tehostamiseksi. Oikeusyksiköt ovat nyt olleet toiminnassa noin kuusi vuotta ja toiminnot ovat tässä ajassa ehtineet vakiintua. Tarkkaa tietoa siitä, minkälaisia eroja oikeusyksiköiden toiminnassa on, ja minkä vuoksi, ei kuitenkaan ole.</p> <p>Oikeusyksikön tärkeimpiä tehtäviä ovat hallintokanteluiden käsittely sekä laillisuusvalvonnan suorittaminen. Oikeusyksiköiden toiminnan järjestämisestä ei ole olemassa täsmällistä lainsäädäntöä, joten toimintaa säätelee yleisesti viranomaistoimintaa koskeva lainsäädäntö. Oikeusyksiköiden toiminnoissa voi tämän vuoksi olla poliisilaitoskohtaisesti huomattavia eroja.</p> <p>Tässä opinnäytetyössä vertailtiin Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitosten oikeusyksiköitä. Tutkimuksessa selvitettiin, miten hallintokanteluiden päätöksentekoprosessi on poliisilaitoksissa järjestetty ja kuka käyttää ratkaisuvälillä. Laillisuusvalvonnan osalta selvitettiin, minkälaista laillisuusvalvontaa poliisilaitoksilla suoritetaan. Molemmista prosesseista tutkittiin, millä tavalla ja minkä vuoksi prosessit poliisilaitosten kesken poikkeavat toisistaan.</p> <p>Tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena. Tutkimuksessa haastateltiin molempien poliisilaitosten poliisipäälliköt sekä oikeusyksiköitä johtavat poliisilakimiehet. Tutkimustulosten mukaan ratkaisevan eron oikeusyksiköiden toiminnalle muodostavat poliisilaitosten ohjesäännöt, työjärjestykset sekä johtaminen. Laillisuusvalvonnan suhteen oikeusyksikön kokemukset ja näkemykset siitä, mikä on tehokkain ja vaikuttavin tapa suorittaa laillisuusvalvontaa, muodostavat suurimmat eroavaisuudet laillisuusvalvonnan toteuttamistavoissa poliisilaitosten välillä.</p> <p>Tutkimustuloksia voidaan käyttää hyödyksi poliisilaitoksen sekä oikeusyksikön toiminnan arvioinnissa ja kehittämisessä. Toimintatapojen kehittämisessä ja oikeusyksiköiden toimintojen järjestelyissä voitaisiin kokeilla mallia, jossa olisi tehokkaasti yhdistetty kummankin poliisilaitoksen toiminnoista parhaita puolia.</p>	
Sivumäärä	Tarkastuskuukausi ja vuosi
96 + 9 liitesivua	marraskuu 2020
Avainsanat	
Itä-Uudenmaan poliisilaitos, Länsi-Uudenmaan poliisilaitos, oikeusyksikkö, hallintokantelu, laillisuusvalvonta, ratkaisuvälillä.	

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
1.1 Tutkimuksen tausta ja aikaisemmat tutkimukset.....	6
1.2 Tutkimuksen näkökulma ja rakenne.....	8
2 TUTKIMUSASETELMA	9
2.1 Aiheen valinta ja rajaus	9
2.2 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset.....	10
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	12
3.1 Yleistä.....	12
3.1.1 Oikeusyksikön perustamiseen liittyvät ohjausasiakirjat	13
3.2 Oikeusyksikön toiminnan normiperusta.....	14
3.2.1 Hyvän hallinnon periaatteet	15
3.2.2 Hallintolain luottamuksensuojaperiaate.....	18
3.2.3 Toimintaa ohjaavat strategiat.....	21
3.3 Oikeusyksiköiden tehtävä.....	22
3.3.1 Oikeusyksikön asema poliisilaitoksessa	23
3.4 Poliisin ulkoinen ja sisäinen laillisuusvalvonta.....	24
3.4.1 Poliisin sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus.....	25
3.5 Poliisin ulkoinen valvonta ja laillisuusvalvonta.....	27
3.5.1 Poliisin ulkoista laillisuusvalvontaa suorittavat viranomaiset.....	28
3.5.2 Poliisin ulkoista valvontaa suorittavat valtuutetut ja viranomaiset	29
3.5.3 Julkisuus, tiedotusvälineet ja kansalaisvalvonta.....	31
3.6 Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta.....	32
3.6.1 Hierarkkinen valvonta.....	36
3.6.2 Sisäministeriö.....	36
3.6.3 Poliisihallitus	37
3.6.4 Paikallispoliisin yksikkö.....	39
3.6.5 Virkamiehet	40
3.6.6 Normivalvonta	41
3.6.7 Työelämäkokemukset	41
3.7 Hallintolain mukainen hallintokantelu	42
3.7.1 Hallintokanteluiden käsittelyprosessi poliisissa	44
3.7.2 Hallintokantelun esittely	45

3.7.3 Hallintokantelun käsittely ja tutkiminen.....	46
3.7.4 Hallintokantelun ratkaisu ja muutoksenhaku.....	48
4 OIKEUSYKSIKÖT ITÄ-UUDENMAAN JA LÄNSI-UUDENMAAN POLIISILAITOKSILLA.....	49
4.1 Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen ja oikeusyksikön kuvaus	49
4.1.1 Ohjesääntö ja työjärjestys	50
4.2 Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen ja oikeusyksikön kuvaus.....	51
4.2.1 Ohjesääntö ja työjärjestys	52
5 TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTOT.....	54
5.1 Tutkimusote.....	54
5.2 Tutkimusmenetelmät	55
5.2.1 Aineistonkeruumenetelmät	55
5.2.1.1 Dokumentit.....	56
5.2.1.2 Haastattelut ja haastateltavien valinta	56
5.2.1.3 Tutkimusetiikka	59
5.2.2 Analyysimenetelmät	60
5.2.2.2 Teemoittelu	61
5.2.2.3 Tyypittely	61
5.2.3 Tutkimuksen luotettavuus ja luotettavuusmenetelmät.....	62
5.2.3.1 Triangulaatio	63
5.2.3.3 Saturaatio eli kylläntyminen.....	64
5.2.3.4 Informanttien vahvistus.....	65
6 TUTKIMUSTULOKSET	65
6.1 Hallintokanteluiden päätöksentekoprosessi Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella	65
6.1.1 Hallintokanteluiden ratkaisuvallan ja prosessin kuvaus Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella.....	66
6.2 Hallintokanteluiden päätöksentekoprosessi Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella.....	70
6.2.1 Hallintokanteluiden ratkaisuvallan ja prosessin kuvaus Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella.....	71
6.3 Päätöksentekoprosessin ja ratkaisuvallan vertailu poliisilaitosten välillä.....	73
6.4 Laillisuusvalvonta Itä-Uudenmaan poliisilaitoksessa	74
6.4.1 Laillisuusvalvonnan painopisteet ja valvontamuodot.....	74
6.5 Laillisuusvalvonta Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksessa.....	77

6.5.1 Laillisuusvalvonnan painopisteet ja valvontamuodot.....	78
6.6 Laillisuusvalvonnan vertailu poliisilaitosten välillä.....	80
7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	81
7.1 Johtopäätökset koskien ratkaisovaltaa.....	82
7.2 Johtopäätökset koskien laillisuusvalvontaa.....	84
7.3 Pohdinta.....	86
7.4 Tutkimuksen luotettavuus	86
8 LOPUKSI.....	88
8.1. Jatkotutkimus.....	88
8.2. Lopuksi	89
LÄHTEET	92
LIITTEET.....	97

"Euroopan integraatio ja oikeuden eurooppalaistuminen on tuonut mukanaan oikeuslähteiden monipuolistumisen, mikä näkyy myös laillisuusvalvonnassa. Laillisuusvalvonta on muutoinkin muuttunut. Siinä missä se ennen miellettiin taaksepäin katsovaksi ja rankaisevaksi, se nykyisin ymmärretään eteenpäin suuntautuvaksi viranomaistoiminnan ohjaukseksi ja hyvän hallinnon kehittämiseksi. Kovistelu on muuttunut argumentoinniksi. Rikoslain sijasta tärkeäksi työkaluksi on tullut perus- ja ihmisoikeusjuridiikka".¹

¹ Jonkka 2013.

1 JOHDANTO

Suomi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen viime vuosikymmenen lopulla. Liittymisen mukana Suomelle tuli lisää erilaisia velvoitteita, sillä muutamaa vuotta myöhemmin Euroopan ihmisoikeussopimus ratifioitiin laintasoisena Suomessa. Vaikutukset kohdistuivat muun muassa kansallisten lakien säätämiseen, lainkäyttöön sekä lain tulkintaan. Aikaisemmin velvoitteita oli tullut esimerkiksi kansainvälisten sopimusten kautta. Lainvalvontaviranomaisten työssä kansainvälistyminen on näkynyt siten, että vaikka lainkäytössä nojaututtaisiin kansalliseen lainsäädäntöön, niin tulkintaa vaativissa tilanteissa lakia on tulkittava viime kädessä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkintaperiaate on Euroopan ihmisoikeussopimuksen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja kansainvälisten sopimusten mukaista lain tulkintaa. Lain säätämiseen ne ovat vaikuttaneet muun muassa siten, että lakien yleisiin osioihin on erikseen kirjattu hyvän hallinnon periaatteita. Periaatteet on johdettu suoraan perustuslaista, josta on nähtävissä kansainvälisen sääntelyn ja prejudikaattien, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätösten vaikutus.

Viranomaistoiminnassa tärkeä työkalu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiselle on laillisuusvalvonta. Laillisuusvalvonnan trendi on ollut koko ajan nousujohteinen. Valvonnan merkitys näkyy yhä enemmän kaikessa viranomaistoiminnassa ja sen valvonnassa. Tämä ilmenee hallintokanteluasioiden määrissä ja käsittelyssä, niin sanotuissa kansalaisten oikeusturvakeinoissa. Myös median ylläpitämä kansalaisvalvonta on sosiaalisen median voimakkaan kehittymisen myötä vahvistanut jalansijaansa ja pakottanut viranomaiset vastaamaan haasteeseen kehittämällä ulkoisen valvonnan rinnalla omaa sisäistä valvontaa ja toimintaa. Poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa sen eri muodoissa on suoritettu aikaisemminkin, mutta tämän vuosikymmenen alussa tehdyn selvitystyön jälkeen todettiin, että poliisissa tarvitaan konkreettisempia omia toimia laillisuusvalvonnan tehostamiseksi ja varmistamiseksi.

Viimeisimmän poliisin hallintorakenneuudistuksen yhteydessä vuonna 2014, poliisin sisäisen valvonnan toimintoja varten perustettiin poliisin eri yksiköihin oikeusyksiköitä. Poliisihallituksen antaman hallintorakenneuudistuksen ohjausasiakirjan mukaan jokaiselle

Suomen 11 poliisilaitokselle sekä poliisiammattikorkeakoululle ja keskusrikospoliisiin perustettiin oikeusyksikkö. Oikeusyksiköiden perustamispäätöstä ohjaavat asiakirjat sisälsivät oikeusyksiköiden tärkeimmät tehtävät sekä toiminnan ohjeistuksen pääpiirteittäin.

Oikeusyksiköiden ydintehtäviksi asetettiin hallintokanteluiden tutkiminen ja ratkaiseminen, poliisilaitoksen edustaminen oikeudellisissa asioissa sekä laillisuusvalvonta. Oikeusyksiköt muodostuivat näin osaksi poliisin sisäistä valvontaa. Muiksi oikeusyksiköiden keskeisiksi tehtäviksi katsottiin poliisin toiminnan edelleen kehittäminen, lainmukaisuuden valvonta ja toiminnan läpinäkyvyyden varmistaminen.

Poliisiyksiköiden päälliköiden vastuulla oli oikeusyksiköiden perustaminen yksiköihin ja niiden toiminnan järjestäminen. Poliisihallitus jätti kuitenkin poliisiyksiköiden päälliköille harkintavaltaa siihen, miten oikeusyksikön toiminta kussakin paikassa järjestetään.

1.1 Tutkimuksen tausta ja aikaisemmat tutkimukset

Tämä opinnäytetyö on vertaileva tutkimus kahden vierekkäisen poliisilaitoksen oikeusyksiköstä. Tutkimuksessa tarkastellaan Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitosten oikeusyksiköitä ja niiden tietyissä toiminnoissa esiintyviä eroavaisuuksia. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millä eri tavoilla Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksilla on järjestetty hallintokanteluiden ratkaisuprosessi ja laillisuusvalvonta. Samalla selvitetään, minkä vuoksi kyseisiin järjestelyihin on päädytty.

Tutkimuksessa vertaillaan miten poliisilaitosten ohjesäännöissä ja työjärjestyksissä on määritelty oikeusyksiköiden tehtävät ja vastuurakenne liittyen tutkimuksen kohteina oleviin asioihin. Poliisihallitus on määrännyt poliisilaitokset järjestämään tietyt toiminnot oikeusyksiköihin mutta laitosten omilla työjärjestyksillä ja ohjesäännöillä on annettu mahdollisuus järjestellä toimintaa tarpeellisella tavalla.

Tutkimuksessa perehdytään kirjallisen materiaalin, kuten määräysten ja ohjaavien asiakirjojen kautta molempien poliisilaitosten oikeusyksiköiden toiminnan järjestelyihin. Toiminnan tarkastelu käsittää kokonaisuuksia, kuten kenellä on ratkaisulta hallintokanteluasioissa sekä kuinka laillisuusvalvonta on järjestetty. Toimintaa peilataan

myös normeihin ja muuhun aiheeseen liittyvään kirjalliseen materiaaliin. Tällä pyritään selvittämään, millä tavalla normit vaikuttavat oikeusyksiköiden toiminnan järjestelyihin. Haastattelemalla oikeusyksiköiden toiminnan kannalta keskeisiä henkilöitä kummaltakin poliisilaitokselta, kerätään tietoa ja kokemuksia oikeusyksiköiden käytännön toiminnasta ja järjestelyistä. Haastatteluista saadaan tietoa toiminnan kannalta hyvistä käytänteistä sekä vähemmän tehokkaista ja kehittämistä vaativista toimintatavoista.

Hallintokanteluiden ratkaisuprosessit kummankin yksikön osalta selvitetään. Tällä tavalla saadaan selkoa siitä, miten ratkaisuprosessi on oikeusyksiköissä järjestetty, ja miksi kyseiseen järjestelyyn on päädytty? Hallintokanteluiden käsittely on yksi oikeusyksikön keskeisimmistä tehtävistä ja laillisuusvalvonnan muodoista. Käsittelyprosessia ohjaavat mm. hallintolaki sekä laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Siitä huolimatta asian esittely- ja ratkaisukäytännöissä voi olla käytännön tasolla eroavaisuuksia eri yksiköiden välillä.

Laillisuusvalvonnan osalta selvitetään, minkälaista laillisuusvalvontaa oikeusyksiköt tekevät ja mihin asioihin valvonta on painottunut. Tutkimuksen tarkoitus on myös saada selkoa siitä, kohdistuuko laillisuusvalvonta enemmän ennakoivaan toimintaan vai jälkikäteiseen valvontaan. Laillisuusvalvontaa voi tehdä monella eri tavalla ja sen toteuttaminen on eri yksiköissä erilaista johtuen siitä, minkälaisia asioita katsotaan valvonnan kannalta tärkeiksi.

Oikeusyksiköt ovat olleet toiminnassa vasta noin kuusi vuotta, eli verrattain vähän aikaa. Toiminta oikeusyksiköissä on tässä ajassa ehtinyt kuitenkin muotoutua ja rutiinit kehittyä. En löytänyt tutkimuksia, joissa olisi tutkittu poliisin oikeusyksiköitä tai niiden toimintaa. Hallintokanteluiden käsittelyyn ja poliisin laillisuusvalvontaan liittyviä tutkimuksia sen sijaan löytyi. Tällä tutkimuksella voidaan saada selvitystä oikeusyksiköiden toiminnan poliisilaitoskohtaisista eroavaisuuksista sekä tutkimustietoa toimintojen mahdolliseen kehittämiseen, tehostamiseen sekä harmonisointiin. Tietoja voidaan käyttää hyväksi oikeusyksiköiden toiminnan tarkastelussa ja arvioinnissa. Vertailusta on hyötyä kummankin poliisilaitoksen oikeusyksikölle, sillä vertailemalla toimintoja voidaan nähdä etuja muun muassa toiminnan tehokkuuden ja laadun näkökulmasta. Tehokkuudella tarkoitetaan käsittelyprosessin sujuvuutta sekä laadulla tässä yhteydessä laillisuutta. Tutkimustyöstä on hyötyä myös itselleni esimiestehtävissä, sillä laillisuusvalvonta on tärkeä osa poliisin päällystön esimiestyötä.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää oikeusyksiköiden toiminnot ja saada vastaukset tutkimuskysymysten mukaisiin asioihin. Tutkimuksessa ei arvostella kummankaan poliisilaitoksen toimintaa millään tavalla eikä toisiinsa nähden. Tutkimuksessa tehdään ainoastaan vertailua, sekä tutkitaan sitä, onko toimintatavoissa mahdollisesti eroa ja minkä vuoksi.

1.2 Tutkimuksen näkökulma ja rakenne

Tutkimuksen näkökulmana on lähestyä oikeusyksiköiden toimintaa hallintokanteluiden päätöksentekoprosessiin sekä laillisuusvalvontaan liittyvien toimintojen kautta. Näkökulman valintaan vaikutti se, että kanteluasioiden käsittely sekä laillisuusvalvonta ovat oikeusyksiköiden tärkeimpiä tehtäviä. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen oikeusyksiköstä sain lisäksi jo ennen tutkimusta tietoa, että tutkittavien poliisilaitosten yksiköiden toiminnassa on jonkinlaisia eroja. Valitun näkökulman ja tutkimuksesta saatavan tiedon avulla voidaan tehdä vertailua poliisilaitosten kesken. Tiedon avulla voidaan muodostaa kokonaiskuvaa perustetun oikeusyksikköjärjestelmän vaikuttavuudesta poliisin toimintaan sekä millaisilla erilaisilla tavoilla ja keinoilla toimintoja voidaan järjestää.

Ensimmäisessä luvussa esitellään tutkimuksen tavoite ja näkökulma sekä käydään läpi aiheen valintaa. Toisessa luvussa käydään läpi tarkemmin tutkimusasetelma. Tutkimusasetelma sisältää tutkimuksen kohteen avaamisen sekä aiheen valinnan ja rajauksen. Tutkimuskysymykset ovat tutkimusasetelman yhteydessä. Kolmantena asiana on teorettinen viitekehys, johon on rakennettu teoria liittyen oikeusyksiköiden toimintaan ja tehtäviin, laillisuusvalvontaan ja hallintokantelun päätöksentekoon. Neljännessä luvussa kuvataan molemmat tutkimuksen kohteena olevat oikeusyksiköt sekä niiden toimintaa ohjaavat yksikkökohtaiset asiakirjat. Viides luku sisältää tutkimusotteen sekä tutkimuksessa käytettävät tutkimusmenetelmät, analyysimenetelmät ja luotettavuusmenetelmät. Olen käyttänyt tämän työn tutkimusmenetelmät osiossa soveltuvien osin Poliisiammattikorkeakoulussa vuonna 2018 tekemäni ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyön tutkimusosiota. Työn nimi on Pakkokeinolakiperusteiset kiinniottopöytäkirjat - Katsaus Porvoon poliisiaseman kenttähenkilöstön kirjaamiin pakkokeinolakiperusteisiin kiinniottopöytäkirjoihin.

Kuudenteen lukuun on kerätty tutkimustulokset, joiden avulla vastataan tutkimuskysymyksiin. Seitsemäs luku käsittelee tutkimustuloksista tehtyjä johtopäätöksiä ja pohdintaa. Johtopäätösten tuloksena vastataan tutkimusongelmaan. Pohdinnassa tarkastellaan tutkimuksen onnistumista sekä palataan tutkimuksen luotettavuuteen ja arvioidaan, kuinka se toteutui tutkimuksessa. Kahdeksas luku sisältää ehdotukset jatkotutkimuksille.

2 TUTKIMUSASETELMA

2.1 Aiheen valinta ja rajaus

Tiedustelin opinnäytetyön aihetta Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen oikeusyksiköstä, ja sain sieltä aiheen vertailevan tutkimuksen tekemiseen. Oikeusyksikön toiminta kokonaisuudessaan tuntui jo etukäteen kiehtovalta ennen tutkimuksen aloitusta. Lisäksi poliisin toimintaan liittyvä laillisuusvalvonta, sekä poliisin toiminnan kehittäminen siitä näkökulmasta, on kiinnostanut minua aina. Oma kiinnostukseni poliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan ja oikeusyksikön toimintaan heräsi kuitenkin toden teolla vuonna 2018. Suoritin kyseisenä vuonna poliisiammattikorkeakoulussa ammattikorkeakoulututkinnon muuntokoulutuksena. Opintoihin liittyvä opinnäytetyöni käsitteli pakkokeinoja. Samassa opinnäytetyössä käsitelin myös jonkin verran poliisitoiminnan laillisuusvalvontaa. Koska työni aihe liittyi laillisuusvalvontaan, sain oikeusyksiköstä apua opinnäytetyön oikeudellisissa kysymyksissä.

Tämän opinnäytetyön aiheen valinta sopi hyvin tukemaan päällystöopintojani Poliisiammattikorkeakoulussa. Oikeusyksikkö on yksi johtamisen väline, joten aihe liittyy läheisesti poliisin johtamiskoulutusta antavaan poliisin ylempään ammattikorkeakoulututkintoon.

Tutkimus rajattiin koskemaan hallintokanteluasioiden päätöksentekoprosessia sekä laillisuusvalvontaa. Molemmat tutkittavat asiat kuuluvat oikeusyksiköiden ydintehtäviin, joten oikeusyksiköiden toimintojen osalta rajaus kohdistui näihin kahteen asiaan. Päätöksentekoprosessin osalta tutkimus käsittelee sitä, miten hallintokantelun

päätöksentekoprosessi on järjestetty ja kenellä on valta ratkaista asioita. Laillisuusvalvonnan tutkimus puolestaan tutkii sitä, minkälaista laillisuusvalvontaa suoritetaan sekä onko laillisuusvalvonta painottunut etukäteiseen vai jälkikäteiseen valvontaan. Lisäksi tutkimuksessa käydään läpi laillisuusvalvontaan liittyvän tarkastustoiminnan eroavaisuuksia oikeusyksiköiden välillä.

2.2 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tutkimuskysymyksillä pyrittiin saamaan vastauksia kahteen eri teemaan, hallintokantelumenettelyn päätöksentekoon ja laillisuusvalvontaan liittyvään tarkastustoimintaan. Teemat valikoituivat sillä perusteella, että ne kuuluvat oikeusyksikön tärkeimpiin tehtäviin laillisuusvalvontatyössä. Tehtävät ovat tärkeitä, mutta silti toimintojen järjestämisessä poliisilaitosten välillä on huomattavia eroja.

Olennaista on kuitenkin laillisuusvalvojan eri toimien toisiaan täydentävä luonne: ei ole yhtäältä kanteluita sekä toisaalta tarkastuksia ja omia aloitteita, vaan laillisuusvalvonnan kokonaisuus, joiden toisiansa tukevia osia ne ovat².

Tutkimuksen lähtökohtana ja varsinaisena tutkimusongelmana oli se, että mistä erot oikeusyksiköiden toiminnassa johtuvat sekä miten toiminnot on järjestetty poliisilaitoksissa. Tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa haastatteluiden avulla tietoa, joka vastaisi tutkimusongelmaan.

Pääasiallisesti hallintokanteluita tekevät kansalaiset, jotka ovat olleet kyseisessä tapauksessa poliisin toimenpiteen kohteena. Hallintokantelun voi kuitenkin tehdä kuka vain, esimerkiksi tapaukseen nähden täysin sivullinen henkilö. Kantelu on kantelijan näkemys asiasta ja on mahdollista, että kantelu osoittautuu aiheettomaksi. Myös kanteluiden kirjo ei välttämättä ole riittävän suuri, että niistä saatava tieto kattaisi kaiken toiminnan. Kantelut antavat kuitenkin aina laillisuusvalvojalle tietoa viranomaisten toiminnasta sekä hallinnon ja säännösten toimivuudesta ja epäkohdista. On kuitenkin syytä muistaa, että varsin sattumanvaraisesti. Yksistään kanteluratkaisut ovat rajallinen laillisuusvalvonnallinen ohjauskeino. Ne ovat sidonnaisia kantelijoiden aktiivisuuteen

² Puumalainen, 2018.

niiden vireillepanossa, ja oikeudelliset olosuhteet rajautuvat useimmiten yksittäiseen tapaukseen³.

Kantelut ovat siis yksi keino laillisuusvalvonnan suorittamiseksi, mutta koska kantelut ovat riippuvaisia kantelijoiden aktiivisuudesta, on tarpeen tehdä myös oma-aloitteista työtä. Tavoitteita ei voi saavuttaa ilman oma-aloitteisuutta ja aktiivisuutta, ja tarkastukset ovat siinä keskeinen väylä. Niiden avulla voidaan tavoitella laillisuusvalvonnan laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tarkastukset ovat merkittävä tietolähde, ja niiden avulla voidaan kanteluita paremmin selvittää viranomaiskäytännön valtakunnallista yhtenäisyyttä sekä puuttua lainsäädännön puutteisiin ja systemisiin soveltamiskäytäntövirheisiin⁴.

Laillisuusvalvontatarkastukset eivät ole tärkeitä vain laillisuusvalvojan vaan myös valvottavien näkökulmasta. Ne tarjoavat mahdollisuuden ohjauksen ohella vuorovaikutukseen, molemminpuoliseen tiedonvaihtoon ja keskusteluun. Tarkastuksilla on myös ennaltaehkäisevä vaikutus.

Tutkimuskysymykset ja niihin liittyvät alakysymykset:

1. Miten hallintokanteluiden käsittelyyn liittyvä päätöksentekoprosessi poliisilaitoksen oikeusyksikössä on järjestetty ja kuka tai ketkä käyttävät ratkaisovaltaa?

- Hallintokanteluasian esittely ja ratkaisuprosessi?
- Esitelläänkö asiat päällikölle, miten lakimies tekee itsenäiset päätökset?
- Miksi päätöksentekoprosessissa on eroja?

2. Miten oikeusyksikön suorittama laillisuusvalvonta on järjestetty?

- Missä kaikissa eri muodoissa laillisuusvalvontaa tehdään?
- Mihin asioihin laillisuusvalvonta on painottunut ja minkä vuoksi?
- Onko laillisuusvalvonta painottunut etukäteiseen vai jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan?
- Laillisuustarkastustoimintaan liittyvät eroavaisuudet yksiköiden välillä?
- Jos eroavaisuuksia on, niin mistä se johtuu?

³ Puumalainen, 2018.

⁴ Puumalainen, 2018.

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

3.1 Yleistä

Oikeusyksiköiden perustamiseen johtaneet tapahtumat saivat alkunsa kesällä 2004. Silloinen sisäasiainministeri Kari Rajamäki asetti apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan selvittämään poliisin johtamisjärjestelmää ja laillisuusvalvontaa. Selvityksen syynä oli tarve saada ulkopuolisen asiantuntijan näkemys ja arviointi poliisin johtamisjärjestelmän ja laillisuusvalvonnan tilasta. Tarve selvitykselle oli Rajamäen mukaan siinä, että poliisitoiminnan valvonta lähti alamäkeen 1990-luvun alkupuolella, jolloin tulosohjaus otettiin käyttöön. Tulosohjauksen kuviteltiin korvaavan vanhanaikaiset laillisuustarkastukset, mutta näin ei käynytkaan.⁵

Selvitysmies Jonkka totesi silloin, että ylimpien laillisuusvalvojien ja poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan väliin pitäisi rakentaa jonkinlainen valvontaelin. Jonkan mukaan normaalin poliisitoiminnan valvominen olisi hoidettavissa helposti, mutta erityishuomiota vaativien toimintojen laillisuusvalvonnan varmistamiseksi, olisi poliisin sisään perustettava erillinen sisäinen valvontaelin. Erityishuomiota vaativia toimintoja ovat mm. poliisin eri rekisterien ja salaisten pakkokeinojen käyttö. Poliisin oman sisäisen valvontaelimen avulla saataisiin yhdistettyä tehokkuuden kannalta tärkeät elementit, riittävä läheisyys valvottavaan kohteeseen ja ulkopuolinen uskottavuus.⁶

Valtioneuvosto antoi 4.4.2012 kehyspäätöksen, jonka mukaan poliisihallinnossa piti toteuttaa koko poliisihallintoa koskeva hallintorakenneuudistus (Pora III) vuosien 2014-2015 aikana. Pora III:n oli määrä vahvistaa poliisiyksiköiden toimintakykyä niiden määrää vähentämällä ja arvioimalla tehtäväkenttää uudelleen.⁷ Yksi PORA III:n tuoma merkittävä uudistus koski poliisin laillisuusvalvontaa. Järjestämällä laillisuusvalvonta jokaiseen poliisiyksikköön, oli tarkoitus taata entistä paremmin oikeusjärjestyksen ja hyvän hallintotavan noudattaminen viranomaisen, eli poliisin toiminnassa ja päätöksenteossa. Poliisihallituksen päätöksessä uusien poliisilaitosten johtorakenteiden vahvistamisesta määriteltiin, että Helsingin poliisilaitosta lukuun ottamatta kaikkiin poliisilaitoksiin perustetaan suoraan poliisipäällikön alaisuuteen sijoitettava oikeudellisten asioiden

⁵ Yleisradio 2004.

⁶ Sisäministeriö 2004.

⁷ Poliisihallitus 2014, 1.

yksikkö (oikeusyksikkö). Yksikkö vastaa poliisilaitoksen oikeudellisten asioiden tehtävistä.⁸ Oikeusyksiköiden perustamisessa oli viime kädessä kyse poliisin toiminnan laadun kehittämisestä. Sisäisen laillisuusvalvonnan päämääränä oli edistää yhtäältä poliisille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa poliisin toiminnan laatua. Toisaalta päämääränä oli vahvistaa kansalaisten luottamusta poliisin toimintaa kohtaan.

3.1.1 Oikeusyksikön perustamiseen liittyvät ohjausasiakirjat

Sisäasiainministeriö asetti 12.4.2012 Pora III -kehittämishankkeen toimikaudelle 12.4.2012 – 31.12.2015. Hankkeen valtakunnallinen hanketyöryhmä antoi esityksensä Pora III:n päälinjauksiksi 21.8.2012 ja täydentäviksi päälinjauksiksi 13.2.2013. Hankeryhmä seuraa päätösten toimeenpanoa vuoden 2015 loppuun asti. Sisäasiainministeri antoi 2.10.2012 linjaukset ja 15.2.2013 täydentävät linjaukset PORA III -rakennemuutoksen toimeenpanosta.

Poliisihallituksen Pora III toimeenpanon loppuraportin mukaan tärkeimmät ohjausasiakirjat oikeusyksiköiden perustamisen kannalta olivat:

- Sisäasiainministeriö, SM022:00/2012, 12.4.2012.
- Sisäasiainministeriö, Poliisin hallintorakennemuutos PORA III - päälinjaukset. sisäasiainministeriön julkaisu 34/2012, 21.8.2012.
- Sisäasiainministeriö, Poliisin hallintorakennemuutos PORA III - täydentävät päälinjaukset, sisäasiainministeriön julkaisu 6/2013, 13.2.2013.⁹

Sisäasiainministeriön kehittämishankkeen työryhmä teki Pora III:n valmistelun yhteydessä vuonna 2012 päälinjaukset ja tavoitteet koskien oikeusyksiköitä. Oikeusyksiköiden perustamista ja toimintaa ohjaavassa hanketyöryhmän esityksessä tavoitteet määriteltiin seuraavalla tavalla:

Pora III:n tavoitteena on ollut yhdenmukaisesti organisoidut vertailukelpoiset poliisilaitokset:

1. Oikeusyksiköiden yhdenmukaisen organisoinnin tavoitteena on osaltaan:

⁸ Poliisihallitus 2013, 4.

⁹ Poliisihallitus 2014, 14.

- varmistaa edellytykset mahdollisimman yhdenmukaiseen toimintatapaan ja seuraamusharkintaan
- laillisuusvalvonnan tason ja sisällön vertailukelpoisuus ja korkea laatu.

2. Oikeusyksiköiden osalta tämä on tarkoittanut yhdenmukaisia:

- resursseja (määritelty suoraan Poliisihallituksesta)
- organisointia (riippumaton ylimmän johdon alla)
- päätöksentekotapoja (yhdenmukaiset työjärjestykset ja päätöksenteko)
- rikosylitarkastajien keskeisiä tehtäviä (määritelty hakukuulutuksissa).¹⁰

Vuonna 2013 Poliisihallitus antoi sisäministeriön Pora III:n ohjausasiakirjan mukaisesti päätöksen, jonka mukaan Helsingin poliisilaitosta lukuun ottamatta kaikkiin poliisilaitoksiin tuli perustaa suoraan poliisipäällikön alaisuuteen sijoitettava oikeudellisten asioiden yksikkö. Samassa yhteydessä tuli varmistua siitä, että jokaisen poliisilaitoksen oikeudelliseen yksikköön perustetaan lakimiestehtävä. Lakimiehen tuli ottaa vastuu vaativista juridisista tehtävistä ja poliisitoiminnan laadun varmistamisesta.¹¹

Kyseessä oli uusiin ja viimeisin hallintorakenneuudistus poliisihallinnossa. Sisäministeriö ja poliisihallitus allekirjoittivat hallintorakenneuudistuksen yhteydessä tulostavoiteasiakirjan, jossa määritettiin kaksi päätavoitetta:

- 1) Huolehditaan ajantasaisen ohjeistuksen varmistamisesta sekä laillisuusvalvonnan kohdentamisesta poliisin vastuulla oleviin rekistereihin.
- 2) Osana PORA III uudistusta tehostetaan poliisin laillisuusvalvontaa ja erityisesti salaisten tiedonhankintakeinojen yhdenmukaisen käytön valvontaa.¹²

3.2 Oikeusyksikön toiminnan normiperusta

Oikeusyksiköiden perustamiseen tai toimintaan liittyvää nimenomaista lainsäädäntöä ei ole olemassa. Oikeusyksiköiden perustamistarve on seurausta kansainvälisistä ja kansallisista normeista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen perus- ja ihmisoikeusnormit, kansainväliset sopimukset sekä Suomen perustuslaki ovat toiminnan ohjauksen pohjana. Ne ovat osaltaan ohjanneet kansallisten lakien säätelyä ja asettaneet tiettyjä perustavaa laatua olevia

¹⁰ Poliisihallitus 2014, 1-2.

¹¹ Poliisihallitus 2013, 4.

¹² Paavola, 2019.

vaatimuksia viranomaisten toiminnalle, kuten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen. Vaatimukset ilmenevät esimerkiksi siinä, että viranomaisen asioiden käsittelyä ohjaavat vahvasti hyvän hallinnon periaatteet. Näiden asioiden noudattamisen varmistamiseen poliisiorganisaatiossa on syntynyt tarve erilliselle oikeudellisia asioita käsittelevälle ja poliisin sisäistä valvontaa tekevälle yksikölle.

Oikeusyksikön toimintaa ohjaavat yksityiskohtaisemmin perustuslakia alemman tasoiset säädökset. Tällaisia säädöksiä ovat esimerkiksi hallintolaki sekä virkamiesoikeuteen ja poliisin toimivaltaan liittyvät säännökset. Hallintolaki on keskeinen laki oikeusyksikössä, koska se säätelee hallinnollisten asioiden käsittelyprosessia. Hallintolainmukaista hallintokanteluprosessia käsitellään luvussa 3.6.

3.2.1 Hyvän hallinnon periaatteet

Hyvän hallinnon periaatteet juontuvat kansainvälisestä oikeudesta, perus- ja ihmisoikeuksista. Periaatteiden tärkeys kansainvälisellä tasolla on nähtävissä siitä, että perusteita on kirjattu Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Sopimuksen 6 artiklassa säädetään oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Euroopan perusoikeusasiakirjan 41 artiklassa käsitellään hyvän hallinnon periaatteita Euroopan unionissa. Vaikka Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö koskee suoraan vain Euroopan unionin toimintaa, sillä voidaan katsoa olleen vaikutusta hyvän hallinnon periaatteiden sisällyttämiselle kansalliseen lainsäädäntöön. Euroopan parlamentin hyväksyttyä säännöstön syyskuussa 2001, säännöstö on herättänyt runsaasti kiinnostusta kansalaisissa ja virkamiehissä. Sen vaikutus ei ole pelkästään rajoittunut unionin toimielimiin ja laitoksiin. Ilokseni voin todeta, että useat jäsenvaltiot ja hakijamaat ovat ottaneet säännöstön käyttöön.¹³

Hyvän hallinnon periaatteet ovat löydettävissä sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, että Suomen lainsäädännöstä. Yhtäläisyydet Suomen lainsäädäntöön johtuvat siitä, että kansallisessa lainsäätämistyössä on otettava kansainvälinen lainsäädäntö ja sopimukset huomioon. Jos normia ei ole kirjattu esimerkiksi Suomen lainsäädäntöön, on niillä silti vahva merkitys oikeuslähteinä. Kansainväliset sopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, joihin Suomi on sitoutunut, ovat Suomessa velvoittavia oikeuslähteitä. Myös

¹³ Nikiforos 2005, 7.

näitä sopimuksia soveltavien kansainvälisten instanssien käytännöllä on merkitystä oikeuslähteenä.

Esimerkkinä tähän ryhmään kuuluvista oikeuslähteistä on Euroopan ihmisoikeussopimus, jota tulkittaessa käytetään oikeuslähteenä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä. Euroopan unionin jäsenenä Suomea velvoittavat myös EU:n asetukset ja direktiivit. Ne ovat Euroopan unionin säädöksistä tärkeimpiä. Asetuksia sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, kun taas direktiivit on pantava täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Täytäntöönpanosäädösten esitöillä voi siten olla myös merkitystä EU:n lainsäädännön tulkinnassa, vaikka niillä onkin paljon vähäisempi merkitys kuin kansallisen lainsäädännön esitöillä.¹⁴

Olemassa olevat lait tulisi muuttaa siten, että ne eivät ole ristiriidassa Eurooppaoikeuden kanssa. Käytännössä tällaiset tilanteet nykyllä lainsäädännöllä ovat harvinaisia. Suomen lainsäädäntö ei siten saisi lähtökohtaisesti olla ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. Ristiriitatilanteessa on päätös tehtävä perustus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan mukaisesti. Mikäli näin ei tehdä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi tarvittaessa antaa jäsenvaltiota, kuten Suomea, velvoittavia päätöksiä. Tämä seikka korostaa asioiden käsittelytavan merkitystä.

Tärkein – ja samalla myös tunnetuin – on 4. marraskuuta 1950 tehty *Euroopan yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi* (Euroopan ihmisoikeussopimus). Kaikki Euroopan neuvoston 47 jäsentä ovat nyt yleissopimuksen sopimuspuolia. Siinä määriteltiin jäsenvaltioille käytännön kannalta merkittävä ihmisoikeuksien suojaamisen vähimmäistaso sekä luotiin luja perusta oikeussuojajärjestelmälle, jonka avulla yleissopimuksella Strasbourgisiin perustetut elimet eli Euroopan ihmisoikeustoimikunta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voivat antaa yleissopimuksen nojalla tuomioita jäsenvaltioissa tapahtuneista ihmisoikeusloukkauksista.¹⁵

Tuomioistuimilla ja muilla viranomaisilla olisi kuitenkin velvollisuus tulkita lakeja perustuslainmukaisesti (PeVL 6/1988 vp) ja ihmisoikeusmyönteisesti (PeVL 21/1990 vp).

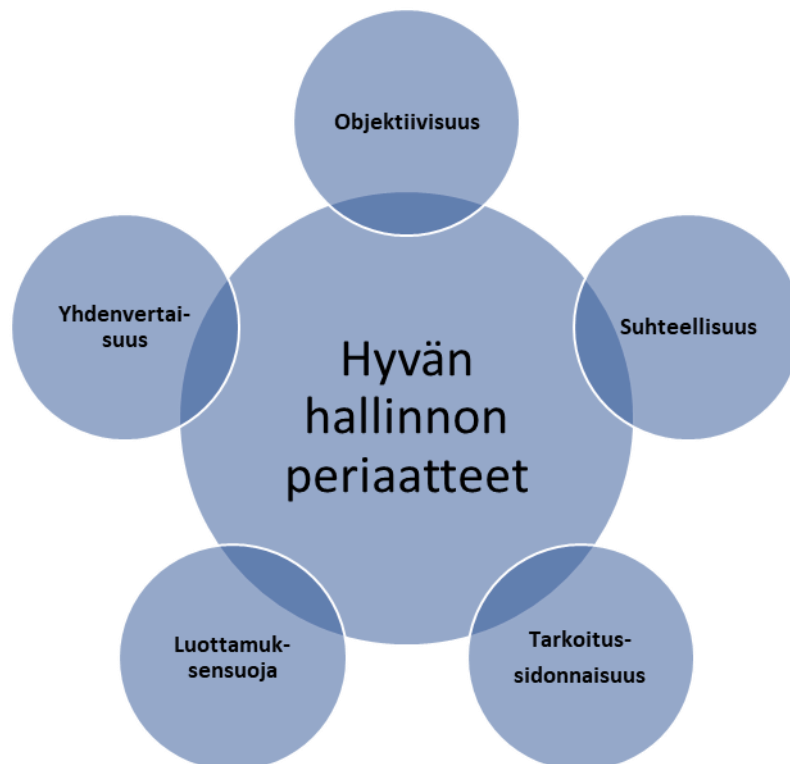
¹⁴ European justice 2020.

¹⁵ Euroopan komissio 2016.

Tämä merkitsee sitä, että käsillä olevista tulkintavaihtoehdoista tulisi valita sellainen, joka parhaiten vastaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia.¹⁶

Suomen lainsäädännössä hyvän hallinnon periaatteisiin on viitattu Suomen perustuslaissa, joka on korkein kansallinen lainsäädännön normi. Perustuslain 21.2 §:n hyvän hallinnon vaatimus saa laintasoisen ilmenemismuotonsa hallintolain 2 luvussa, jossa säännellään hyvän hallinnon perusteista¹⁷. Perustuslain esitöissä todetaan, että pykälä edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista lailla¹⁸. Hallintokanteluun liittyvä hallintolaki sisältää hyvän hallinnon periaatteet.

Perustuslain säännöstä yksityiskohtaisemmin hyvän hallinnon perusteet on kirjattu hallintolakiin. Hallintolaki on hallintotoimintaa koskeva yleislaki, jonka lainsäätäjä on antanut perustuslain 21 §:ssä lausuttujen hyvän hallinnon takeiden toteuttamiseksi hallintoviranomaisten toiminnassa.¹⁹ Hallintolaki sisältää 5 yleistä periaatetta: yhdenvertaisuus, objektiivisuus, suhteellisuus, tarkoituksidonnaisuus ja luottamuksen suoja.



Kaavio 5. Hallintolain mukaiset hyvän hallinnon periaatteet.

¹⁶ HE 309/1993 vp, 31.

¹⁷ Poliisihallitus 2017, 15.

¹⁸ HE 1/1998 vp, 80.

¹⁹ Poliisihallitus 2017, 15-16.

Hyvää hallintoa koskevien perussäännösten tarkoituksena on asettaa viranomaisten toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset. Lain 2 lukuun ehdotetaan otettavaksi hyvää hallintoa koskevat perussäännökset. Tarkoituksena on asettaa viranomaisten toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset. Pykälästä ilmenisivät viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet.²⁰

Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolain muuttamista koskevaan lakiehdotukseen edelleen hallintolain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. 5 pykälän 1 momentissa säädettäisiin hallintolain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Ehdotuksen mukaan hallintolaki olisi hyvän hallinnon perusteita ja hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä sääntelevä yleislaki. Lakia sovellettaisiin siten aina silloin, kun jostain lain soveltamisalan piiriin kuuluvasta asiasta ei ole säädetty muussa laissa. Lakia sovellettaisiin myös täydentävästi tietyssä hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevan muun lain rinnalla.²¹

3.2.2 Hallintolain luottamuksensuojaperiaate

Demokraattisessa yhteiskuntajärjestyksessä valtiokäsitteen tärkeimpiä kulmakiviä on viranomaistoiminnan luotettavuus. Toiminnan läpinäkyvyys on oikeusvaltion keskeisimpiä periaatteita. Suomessa viranomaisia kohtaan on korkea luottamus ja korruptiotapauksia on todettu hyvin harvoin. Valtioon luotetaan, mutta poliittisia toimijoita epäillään. Kärkisijoja miehittää valtion kova ydin: poliisi, presidentti ja puolustusvoimat²².

Luottamuksensuoja sisältyy hallintolain 6 §:ään, johon on kirjattu hallinnon oikeusperiaatteet. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.²³ Oikeutettujen odotusten sisällöstä on maininta hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä. Ehdotuksen mukaan luottamuksen suojaaminen rajoitettaisiin koskemaan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä edellyttää, että suojaamisen kohteena olevat odotukset voidaan perustaa viime kädessä johonkin

²⁰ HE 72/2002 vp, 59.

²¹ HE 72/2002 vp, 58.

²² Elinkeinoelämän valtuuskunta 2019, 1.

²³ Hallintolaki 6 §.

oikeusjärjestyksen kokonaisuuden keskeisistä ainesosista, joita ovat lainsäädäntö, yleiset oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset. Yleisten oikeusperiaatteiden huomioon ottamisella ei kuitenkaan tarkoiteta sitä, että oikeutettu odotus voisi perustua esimerkiksi oikeusteoriaan, vaan kysymys on niistä yleisistä periaatteista, joiden pohjalle Suomen oikeusjärjestys rakentuu²⁴.

Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan.²⁵

Luottamuksensuojan merkitystä perustellaan yleisesti myös oikeuden ratkaisuisissa. Korkein hallinto-oikeus esittää ratkaisuisissaan kannanottoja luottamuksensuojan periaatteesta:

- Hallintolain 6 §:ään sisältyvä luottamuksen suojaperiaate ilmentää omalta osaltaan länsimaisiin oikeusjärjestyksiin ja Euroopan unionin oikeuteen sisältyvää yleistä oikeudenmukaisuus- ja kohtuusajattelua, jossa keskeistä on yksityisen vakiintuneen oikeusaseman suojaaminen viranomaisen ennalta arvaamattomalta ja merkittävää haittaa aiheuttavalta puuttumiselta.²⁶
- Nimenomaisen säännöksen puuttuessa on verotuksessa kuitenkin sovellettu luottamuksensuojaperiaatetta hallintolain 6 §:n perusteella, koska luottamuksensuojaperiaate kuuluu hyvän hallinnon periaatteisiin.²⁷
- Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista

²⁴ HE 72/2002 vp, 56.

²⁵ HE 72/2002 vp, 55-56.

²⁶ KHO:2016:179.

²⁷ KHO:2018:35.

valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan.²⁸

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi todetaan, mikä on luottamuksensuojan keskeinen sisältö ja lähtökohta. Säännös merkitsisi luottamuksensuojaperiaatteen laintasoista vahvistamista. Mainittu periaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan.²⁹

Lähtökohtana luottamuksensuojan periaatteen sisällyttämiselle lakiin on tämän periaatteen sinänsä laaja soveltamisala Euroopan yhteisön oikeudessa. Periaate on johdettu yhteisön oikeuteen yhtäältä jäsenvaltioiden oikeusperinteestä sekä toisaalta yleisen oikeudenmukaisuus- ja kohtuusajattelun pohjalta. Luottamuksensuojan periaatteeseen voidaan vedota paitsi yhteisön säädännäiseen oikeuteen kuuluvien asetusten pätevyyden arvioinnissa myös hallintopäätösten ja muiden yksittäistapauksellisten ratkaisujen kohdalla.³⁰

Osana valtiota ja sisäisen turvallisuuden toimijaa on poliisi. Poliisin varsin laajat oikeudet puuttua kansalaisten perusoikeuksiin edellyttävät toisaalta kriittistä ja perinpohjaista sekä jatkuvaa arviointia siitä, että kaikkien toimenpiteiden on perustuttava lakiin, kuten lainsäädäntö edellyttää. Miten hyvin poliisi tässä yhtälössä onnistuu, on nähtävissä siinä, minkälainen luottamus sillä on kansalaisten keskuudessa. Poliisin käytettävissä olevat toimivaltuudet ovat laajat, joten toimivaltuuksien käytön valvonnalle on asetettu lainsäädännössä korkeat vaatimukset. Poliisiin kohdistuvan valvonnan muotoja ovat mm. ulkoinen ja sisäinen valvonta, joita käsitellään tämän opinnäytetyön luvussa 3.3.4. Osana tehokasta sisäistä valvontaa, eli suorittamalla omaan toimintaan kohdistuvaa laillisuusvalvontaa, poliisi vastaa luottamusvaatimukseen.

²⁸ KHO:2016:68.

²⁹ HE 72/2002 vp, 55-56.

³⁰ HE 72/2002 vp, 56.

Luottamuksella ja laillisuusvalvonnalla on poliisitoiminnan kannalta siis selkeä liityntäpinta toisiinsa. Poliisin oman laillisuusvalvonnan tarkoituksena on edistää poliisille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa poliisin toiminnan oikeellisuutta ja laatua vahvistaen samalla kansalaisten luottamusta poliisin toimintaan ja sen laillisuuteen³¹. Luottamuksesta saatava hyöty poliisin kannalta on nähtävissä esim. kansalaistottelevaisuutena, mitä ilmentää yhteiskuntajärjestyksen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden pysyminen hyvällä tasolla. Tätä näkemystä tukee myös se, että Eurojust on tehnyt tutkimuksen aiheeseen liittyen. Eurojustin tekemän tutkimuksen *Average rating of trust by domain, sex, age and educational attainment level* mukaan, suomalaisten luottamus poliisiin on suurinta ja luottamus poliittiseen järjestelmään sekä oikeusjärjestelmään toiseksi suurinta Euroopassa³². Poliisin tekemät strategiset linjaukset luottamuksen kontekstissa ovat nähtävästi olleet oikeita.

3.2.3 Toimintaa ohjaavat strategiat

Poliisihallitus määrittelee poliisitoiminnan strategian muutamaksi vuodeksi kerrallaan. Strategia sisältää poliisin toiminnan painotuksia, yleisiä periaatteita ja poliisin arvoja. Yhteistä strategiolla on esimerkiksi poliisin luottamukseen liittyvät arvot. Luottamus liittyy oikeusyksikön, ja ylipäätään viranomaistoimintaan, perustuslain viranomaistoimintaa koskevien säännösten sekä hallintolain luottamuksensuojan periaatteen kautta. Luottamus poliisin toimintaan on löydettävissä useista eri poliisin omista toimintaa ohjaavista dokumenteista. Poliisin toiminnan laillisuus ja läpinäkyvyys luo luottamusta poliisin toimintaa kohtaan. Oikeusyksiköiden perustaminen yhtenä tarkoituksena oli poliisin laillisuusvalvonnan kehittäminen, jolloin kansalaisten luottamus poliisia kohtaan kasvaisi. Luottamus poliisin toimintaan varmistetaan viime kädessä toimivalla laillisuusvalvonnalla.

Laillisuusvalvonnan ja luottamuksen yhtymäkohtia on löydettävissä poliisin strategioista, vuosikertomuksista sekä toiminta- ja taloussuunnitelmista. Poliisin strategiassa 2017 - 2020 yhtenä painopisteenä oli avoimen toimimisen ja vaikuttavuuden edistäminen. Edistämisen strategisena toimenpiteenä oli läpinäkyvän päätöksenteon, ammattitaitoisen johtamisen ja laadukkaan laillisuusvalvonnan tehostaminen. Tällä pyrittiin varmistamaan poliisin toiminnan laadukkuus ja yhdenmukaisuus, tehokas sisäinen valvonta ja

³¹ Poliisihallitus 2016, 2.

³² Eurojust, 2020.

laillisuusvalvonnan toimintaedellytykset sekä riittävät resurssit valvonnan toteuttamiseksi. Samalla pyrkimyksenä oli lisätä poliisin henkilöstön tietoisuutta perus- ja ihmisoikeuksista sekä vaikuttaa asenteilla ja prosesseilla em. oikeuksien täysimääräiseen toteutumiseen.³³ Poliisin uusimmassa strategiassa, Poliisin strategia 2020 - 2024, luottamus poliisiin pidetään korkealla. Yksi onnistumisen mittari on luottamus poliisiin³⁴. Ensimmäisessä strategiassa on nähtävissä yleisiä periaatteita ja sen jälkeen tullessa, nyt voimassa olevassa strategiassa, on suoraan kirjattuna luottamus poliisiin. Kuten edellisessä kappaleessa todettiin, yleiset periaatteet, yksilön suoja viranomaisten toimintaa kohtaan, sekä luottamus nivoutuvat yhteen hallintolain esitöiden mukaisesti. Luottamus on saanut ilmenemismuotonsa strategioissa.

ENSKA, eli Poliisin ennalta estävän työn strategia 2019 - 2023, käsittelee varsin kattavasti ja eri näkökulmista eri ikä- ja kansalaisryhmien suhdetta ja merkitystä luottamuksen ja poliisin kontekstissa. Strategian mukaan yksi poliisin ennalta estävän työn strategisista tavoitteista on ylläpitää luottamusta poliisiin, jotta ihmisten luottamus poliisiin säilyy ja vahvistuu. Ihmisten luottamus poliisiin on keskeistä tehokkaan poliisitoiminnan kannalta³⁵.

3.3 Oikeusyksiköiden tehtävä

Oikeusyksikkö suorittaa laillisuusvalvontaa yhteistyössä poliisihallituksen kanssa. Poliisihallitus on määrittänyt sisäisen laillisuusvalvonnan ohjeessa kaikkien oikeusyksiköiden tehtävät sekä laillisuusvalvonnan järjestämisen vastuun. Laillisuusvalvonnan järjestäminen ja resursointi on poliisiyksikön päällikön vastuulla. Poliisipäälliköllä on valvontavastuu, että poliisiyksikössä suoritetaan säännönmukaisia laillisuustarkastuksia.³⁶

Poliisihallituksen ohjeen mukaan oikeusyksiköiden tehtävät ovat:

- oikeudelliset asiat
- yksikön laillisuusvalvonnan suunnittelu ja toteutus
- kantelu- vahingonkorvaus- ja lausuntoasioiden käsittely
yksikön edustaminen oikeudenkäynneissä

³³ Poliisin strategia 2017 - 2020, 10.

³⁴ Poliisin strategia 2020 - 2024, 6.

³⁵ Poliisin ennalta estävän työn strategia 2019 - 2023, 12.

³⁶ Poliisihallitus 2016, 3.

- yksiköiden virkamiesoikeudellisten asioiden käsittely
- muut yksikön työjärjestyksessä tai ohjesäännössä mainitut tehtävät.³⁷



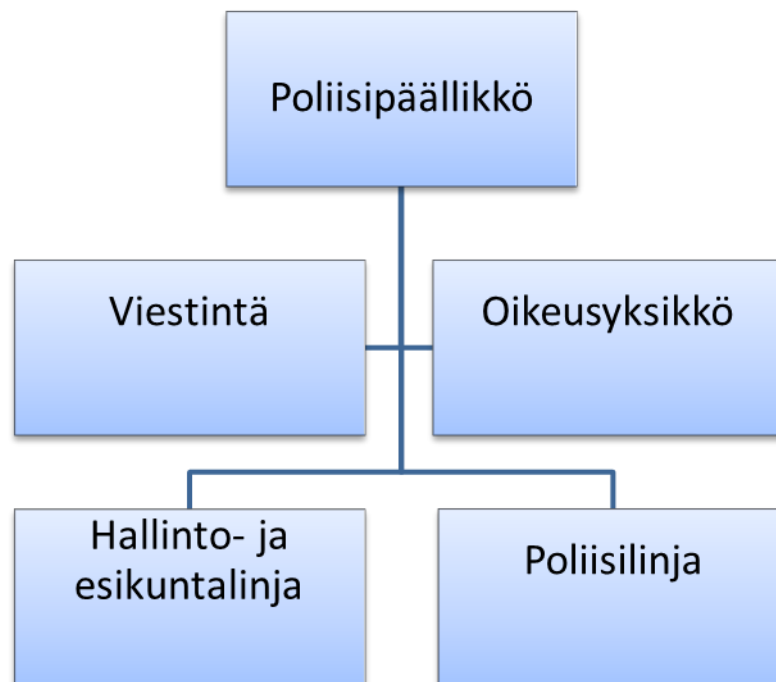
Kaavio 1. Oikeusyksikkö osana poliisitoimintaa.

3.3.1 Oikeusyksikön asema poliisilaitoksessa

Oikeusyksiköiden tehtävät ovat periaatteessa lailla säädetty, sillä toimintaa ohjaavat kaikkea viranomaistoimintaa koskeva perustuslaillinen lainsäädäntö. Yksityiskohtainen laintasoinen normisto oikeusyksikön toiminnasta kuitenkin puuttuu, mutta poliisilaitokset ovat itse määrittäneet ohjesäännöissään ja työjärjestyksissään tarkemmin oikeusyksiköiden toimintaan ja tehtäviin liittyviä asioita. Yhteistä kaikille oikeusyksiköille on se, että ne toimivat suoraan poliisilaitosten päälliköiden alaisuudessa, eivätkä kuulu näin ollen poliisilaitoksen linjaorganisaation mukaiseen hierarkiarakenteeseen. Järjestelyn tarkoitus on varmistaa oikeusyksikön riippumattomuus poliisilaitoksen sektoreista. Sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeessa todetaan, että hallinnonalan virastoilla voi olla omaa viraston päällikön vahvistamaa yksityiskohtaisempaa ohjeistusta laillisuusvalvonnasta ja siinä noudatettavasta menettelystä. Viraston johto vastaa siitä, että sisäinen laillisuusvalvonta on

³⁷ Poliisihallitus 2016, 4.

järjestetty tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Sisäinen laillisuusvalvonta tulee järjestää viraston toiminnan laadun ja laajuuden edellyttämällä tavalla. Sisäinen laillisuusvalvonta on virastoissa ja laitoksissa järjestettävä siten, että esimiesten toteuttaman laillisuusvalvonnan lisäksi käytetään tarvittaessa erillistä valvontatoimintoa. Valvontatoiminnon tulee toimia viranomaisen toimintayksiköihin nähden mahdollisimman riippumattomasti ja puolueettomasti viranomaisen ylimmän johdon välittömässä ohjauksessa.³⁸



Kaavio 2. Oikeusyksikkö paikallispoliisin organisaatiokaaviossa.

3.4 Poliisin ulkoinen ja sisäinen laillisuusvalvonta

Poliisiin kohdistuva laillisuusvalvonta jakautuu sisäiseen ja ulkoiseen laillisuusvalvontaan. Sisäinen laillisuusvalvonta on poliisiorganisaation sisällä tapahtuvaa valvontaa, jolloin poliisi valvoo itse omien toimintojensa laillisuutta. Ulkoista poliisiin kohdistuvaa valvontaa taas harjoittavat muun muassa ylimmät laillisuusvalvojat sekä tietosuojavaltuutettu.³⁹

³⁸ Sisäministeriö 2016, 6.

³⁹ Nurmi, 2016, 1.

3.4.1 Poliisin sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus

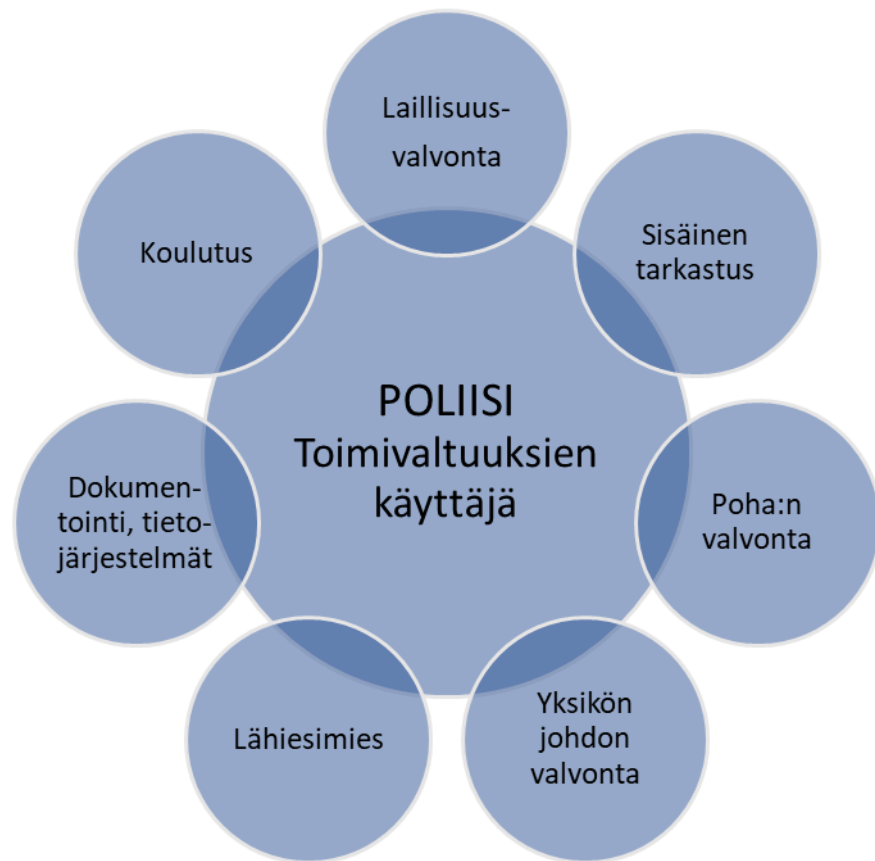
Sisäisen valvonnan yleisen määritelmän mukaan sisäinen valvonta on prosessi, jota organisaation johtoelin, toimiva johto ja muu henkilöstö toteuttaa saadakseen kohtuullisen varmuuden seuraaviin luokkiin kuuluvien tavoitteiden saavuttamisesta: toimintojen vaikuttavuus ja tehokkuus, taloudellisten tietojen raportointi ja organisaatiota koskevien lakien ja määräysten noudattaminen. Laillisuusvalvonta on siis erityinen osa sisäistä valvontaa, johon on erityisesti kohdennettu henkilöresursseja. Laillisuusvalvonta on kohdennettua sisäistä valvontaa.⁴⁰ Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on siis osa poliisin sisäistä valvontaa. Sisäisen valvonnan lisäksi puhutaan sisäisestä tarkastuksesta, jotka on erotettava toisistaan.

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusjohtaja Eero Heikkilä tarkastelee arviointitutkimuksessaan Sisäisen tarkastuksen rooli poliisin sisäisessä valvonnassa (Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, lisensiaatintutkinto, 2011) sisäisen tarkastuksen ja sisäisen laillisuusvalvonnan suhdetta. Heikkilän mukaan on välttämätöntä erottaa toisistaan käsitteet sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus. Käsitteiden ymmärtämistä ei Heikkilän mukaan helpota se, että poliisissa on tehostettu laillisuusvalvontaa osana sisäistä valvontaa. Heikkilän mukaan laillisuusvalvonta on erityisesti poliisihallinnossa käytössä oleva sisäisen valvonnan erityismuoto, jonka taustalla on pakkokeinolainsäädännön laajentunut ala.⁴¹ Heikkilä katsoo, että laillisuusvalvonta/laillisuustarkastus ja sisäinen tarkastus eivät voi toimia yhtenä ja samana yksikkönä toiminnallisesti, koska sisäisen tarkastuksen on tarkastettava sisäisen valvonnan, mukaan lukien laillisuusvalvonnan toimivuutta.⁴²

⁴⁰ Heikkilä 2011, 56.

⁴¹ Sisäministeriö poliisiin kohdistuva sisäinen valvonta 2013, 11.

⁴² Sisäasiainministeriö 2013, 13.



Kaavio 4. Poliisin sisäinen valvonta⁴³.

Poliisin laillisuusvalvonta ja -tarkastus ovat käsitteinä Heikkilän mukaan hieman vaikea erottaa toisistaan. Heikkilän mukaan sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kulloisenkin organisaation sisäisesti järjestettyä laillisuusvalvontaa ja muuta valvontaa. Oleellimmat sisäisen valvonnan toimintamuodot ovat sisäinen tarkastus ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäisen tarkastuksen ja sisäisen laillisuusvalvonnan välinen raja ei ole Suomessa säädelty kovin tarkkarajaisesti.⁴⁴

Poliisin laillisuusvalvonta voidaan käsittää oikeudellisin kriteerein tapahtuvaksi laadunvalvonnaksi, jonka tarkoitus on valvoa voimassa olevan oikeusjärjestyksen, määräysten, ohjeiden ja hyvän hallintotavan noudattamista poliisin toiminnassa ja päätöksenteossa⁴⁵.

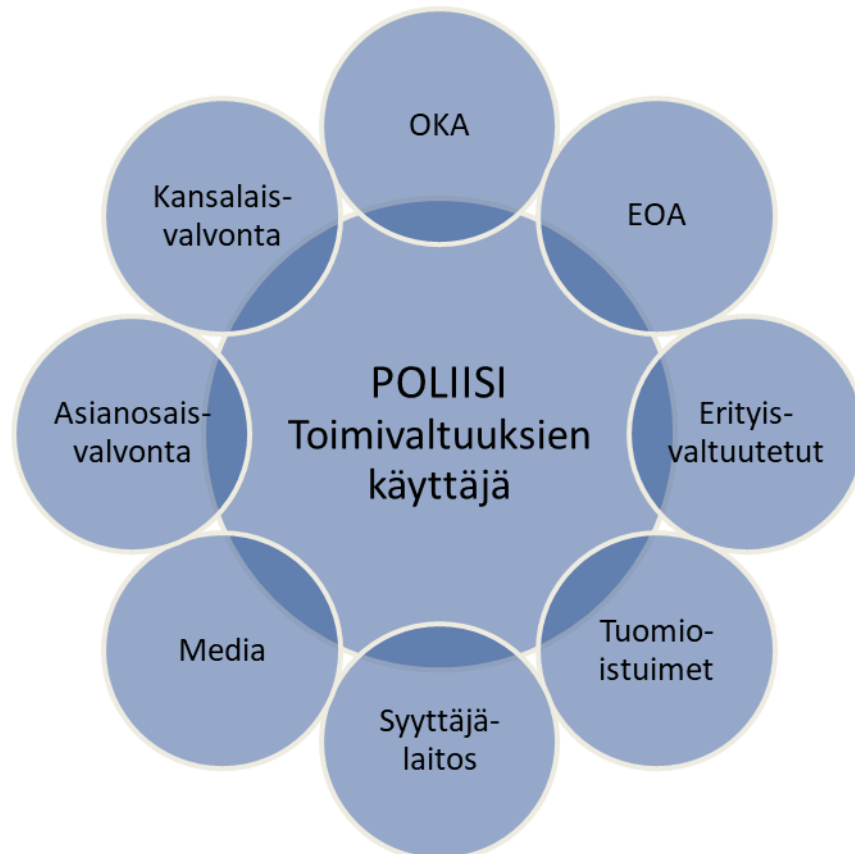
⁴³ Paavola 2014 mukailleen.

⁴⁴ Sisäasiainministeriö 2013, 18.

⁴⁵ Nurmi 2016, 1.

3.5 Poliisin ulkoinen valvonta ja laillisuusvalvonta

Ulkoisella valvonnalla tarkoitetaan kulloisenkin organisaation ulkopuolista laillisuus- ja muuta valvontaa. Raportin mukaan hallintoon kohdistuva valvonta voidaan jakaa myös viranomaisvalvontaan ja kansalaisvalvontaan.⁴⁶



Kaavio 3. Poliisin ulkoinen valvonta⁴⁷.

Poliisin ulkoista laillisuusvalvontaa suorittavat Poliisihallituksen mukaan:

- Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri.
- Tietosuojavaltuutettu.
- Tasa-arvovaltuutettu.
- Vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Tuomioistuinten rooli poliisin laillisuusvalvonnassa.

⁴⁶ Sisäasiainministeriö 2013, 18.

⁴⁷ Paavola, 2014 mukailleen.

- Valvontaa toteuttavien tahojen interventiomahdollisuudet.
- Julkisuus, tiedotusvälineet ja kansalaisvalvonta.⁴⁸

3.5.1 Poliisin ulkoista laillisuusvalvontaa suorittavat viranomaiset

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja *eduskunnan oikeusasiamies* ovat ylimpiä laillisuusvalvojia Suomessa. Kummankin viranomaisen pääasiallista tehtävää on haluttu korostaa, joten ne ovat perustuslain taseisia säännöksiä. Perustuslaki on etusijalla muihin lakeihin nähden⁴⁹. Perustuslain mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.⁵⁰ Oikeuskanslerin nettisivuilla kerrotaan oikeuskanslerin valvontatehtävästä koskien poliisia. Oikeuskansleri käsittelee myös poliisia koskevia kirjallisia kanteluita ja voi suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa.⁵¹

Eduskunnan oikeusasiamies valvoo poliisin laillisuutta tutkimalla hänelle tulleita kanteluita ja suorittamalla tarkastuksia laitoksissa. Työssään oikeusasiamies seuraa erityisesti, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat. Eduskunnan oikeusasiamiehen apuna poliisia valvoo eduskunnan apulaisoikeusasiamies.⁵²

Perustuslain kirjauksessa on huomionarvoista se, että kummankin viranomaisen kohdalla pykälän ensimmäisessä momentissa on täysin sama kirjaus. Oikeusasiamiehen valvontatehtävät ovat perustuslain mukaan täsmälleen samat, kuin oikeuskanslerilla.

Kumpi edellä mainituista viranomaisista sitten valvoo poliisia, vai valvovatko molemmat? Perustuslain 110 § määrittelee oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen keskinäisen tehtävänjaon. Pykälän tekstissä ei avata selkeästi muuta kuin se, että kummallakin viranomaisella on syyteoikeus tuomarin lainavastaiseen toimintaan. Sen sijaan oikeusasiamiehen tehtävistä kertovan 109 §:n esitöissä on tehty rajanvetoa tehtävien jaosta. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta

⁴⁸ Sisäasiainministeriö 2013, 1.

⁴⁹ Suomen perustuslaki 106 §.

⁵⁰ Suomen perustuslaki 108 §.

⁵¹ Oikeuskanslerinvirasto, 2020.

⁵² Eduskunnan oikeusasiamies 2020.

annetulla lailla (1224/ 1990) oikeuskansleri on kuitenkin vapautettu velvollisuutta valvoa lain noudattamista eräissä oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tämän johdosta oikeusasiamiehen toiminnassa ovat oikeuskansleriin verrattuna korostuneet muun muassa puolustusvoimien ja muun niihin läheisesti liittyvän toiminnan sekä vankiloiden ja muiden suljettujen laitosten valvonta samoin kuin vapaudenriistoja koskevat asiat. Toisaalta oikeusasiamiehen asema eduskunnan yhteydessä on merkinnyt sitä, että oikeusasiamies ei yhtä kiinteästi osallistu valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvontaan kuin oikeuskansleri.⁵³

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa⁵⁴. Lain esitöistä on havaittavissa, että oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat rinnasteisia. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen rinnasteisuudesta on toisaalta vakiintuneesti katsottu johtuvan, ettei heidän tehtävänään ole tutkia toistensa menettelyä. Kahden ylimmän laillisuusvalvontaviranomaisen järjestelmä on käytännössä osoittautunut toimivaksi. Myöskään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen rinnakkainen toimivalta ei ole aiheuttanut ongelmia⁵⁵. Kumpikaan viranomainen ei siis ole toistensa yläpuolella ja kummallakin toimivalta suorittaa laillisuusvalvontaa poliisissa. Kantelun voi tehdä oman valinnan mukaan joko oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle, sillä heidän tehtävänsä ja toimivaltansa ovat pääosin samat. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies eivät kuitenkaan tutki yhtä aikaa samaa asiaa, vaan laillisuusvalvojista kantelun tutkii pääsääntöisesti se, jolle kantelu on tullut ensin⁵⁶. Tehtävien jaosta johtuen, poliisia koskevan kanteluasian tutkii pääasiassa eduskunnan oikeusasiamies. Eduskunnan oikeusasiamiehen pääasiallinen tehtävä on viranomaisten ja virkamiesten valvonta. Oikeuskansleri keskittyy pääasiallisesti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valvontaan. Eduskunnan oikeusasiamies hoitaa virkamiehiin kohdistuvaa valvontaa.

3.5.2 Poliisin ulkoista valvontaa suorittavat valtuutetut ja viranomaiset

Erityisvaltuutettuja ovat tietosuojavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu sekä vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta. Kenellä tahansa on mahdollisuus saattaa

⁵³ HE 1/1998 vp, 166.

⁵⁴ Suomen perustuslaki 110 §.

⁵⁵ HE 1/1998 vp, 166.

⁵⁶ Oikeuskansleri 2020.

poliisin toiminta eri valtuutettujen tutkittavaksi. Valtuutetut voivat myös oma-aloitteisesti ottaa asioita tutkittavaksi, eli voidaan puhua Valvontaa toteuttavien tahojen interventiomahdollisuudesta.

- Tietosuojavaltuutetun tehtävänä on valvoa tietosuojalainsäädännön ja muiden henkilötietojen käsittelyä koskevien lakien noudattamista. Tietosuojavaltuutetun toimisto turvaa ihmisten oikeuksia ja vapauksia henkilötietojen käsittelyssä⁵⁷.
- Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain noudattamista mm. poliisissa. Tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta valvovat tämän lain noudattamista yksityisessä toiminnassa sekä julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa siten kuin siitä jäljempänä tässä laissa sekä erikseen säädetään.⁵⁸
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun puoleen voi kääntyä, jos on kokenut tai havainnut syrjintää iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävä on edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään⁵⁹.

Tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat itsenäisiä ja riippumattomia viranomaisia. Molempien viranomaisten tarve ja tehtävät juontuvat kansainvälisestä oikeudesta. Tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutettujen tehtävät perustuvat nykyisellään Euroopan unionin lainsäädäntöön. Kuten tasa-arvovaltuutettu kertomuksessaan tuo esille, Euroopan komissio julkaisi kesäkuussa 2018 suositukset tasa-arvoelimiä (Suomessa tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta) koskevista standardeista(C(2018) 3850 final).⁶⁰

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on merkittävä asema, sillä sen olemassaolo on varmistettu perustuslain tasolla. Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tuloksellisuutta ja talousarvion noudattamista. Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan

⁵⁷ Tietosuojavaltuutettu 2020.

⁵⁸ Tasa-arvolaki 16 §.

⁵⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2019.

⁶⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2019.

yhteydessä on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto.⁶¹ Tarkastustyö kohdistuu mm. valtion virastoihin ja laitoksiin⁶².

Tuomioistuimet ja *asianosaisvalvonta* ovat oikeussuojakeinoja. Vallan kolmijakoon perustuen, tuomioistuimet ovat riippumattomia ja käyttävät itsenäistä ratkaisuvalltaa. Tuomioistuimet ovat osa poliisin valvontaa muutenkin kuin normaalin oikeudenkäyntiprosessin kautta. Poliisi ei voi esimerkiksi itse päättää vangitsemisesta, vaan tutkinnanjohtajan on vaadittava tuomioistuimessa epäillyn vangitsemista. Tuomioistuin arvioi ennen ratkaisua, ovatko edellytykset olemassa. Tuomioistuimessa käsitellään myös pakkokeinoja, joiden voimassaoloa koskee määräaika. Määräaika ei saa alkuaan poliisin aloitteesta, vaan pakkokeinon tarpeellisuus tulee arvioida määräajoin muun viranomaisen kuin pakkokeinon alkuperäisen määrääjän toimesta. Esimerkiksi tutkinnanjohtajan tekemän takavarikko- tai jäljentämispäätöksen jälkeen alkaa neljän kuukauden määräaika, jonka puitteissa on päätettävä, onko pakkokeinon käyttöä tarvetta jatkaa. Jos on tarvetta jatkaa takavarikkoa tai jäljentämistä, jatkoa on vaadittava tuomioistuimessa. Myös pakkokeinon kohteena oleva henkilö voi saattaa poliisin tekemän pakkokeinopäätöksen edellytykset tuomioistuimen arvioitavaksi. Tällaisia pakkokeinoja ovat mm. yleinen ja erityinen kotietsintä ja matkustuskiellon voimassapitäminen.

3.5.3 Julkisuus, tiedotusvälineet ja kansalaisvalvonta

Kansalaisvalvonta on varsin laaja käsite ja sen juuret ovat löydettävissä perustuslain kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta käsittelevästä säännöksestä. Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.⁶³

Kansalaisvalvontana pidetään valvontaa, jota ihmiset voivat kohdistaa joko yksin tai ryhmissä tai oikeushenkilöiden/instituutioiden välityksellä hallintotoimintaan. Viranomaisvalvonta käynnistyy useimmiten kansalaisvalvonnan kautta. Kansalaisvalvonta

⁶¹ Suomen perustuslaki 90§.

⁶² Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020.

⁶³ Suomen perustuslaki 2§

voidaan jakaa lisäksi asianosaisvalvontaa ja yleisövalvontaan. Jälkimmäiseen voidaan katsoa kuuluvan myös joukkotiedotusvälineiden harjoittama valvonta.⁶⁴

Kansalaisvalvonta voidaan jakaa asianosaisvalvontaan sekä yleisövalvontaan. Kansalaisten taholta poliisiin kohdistuu valvontaa mm. julkisuuden, joukkotiedotusvälineiden, sosiaalisen median ja palautteiden kautta. Poliisi on jatkuvan kansalaisvalvonnan alla lähes kaiken aikaa, kuten hoitaessaan tehtäviään sekä liikkuaan julkisilla tai yksityisillä paikoilla. Myös perustuslaillinen julkisuusperiaate mahdollistaa valvonnan kohdistamisen poliisin toimintaan. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.⁶⁵ Poliisi on mukana myös sosiaalisessa mediassa, kuten Facebookissa ja Twitterissä, joiden kautta poliisin toimintaa voidaan arvioida ja arvostella tai antaa poliisille palautetta. Kansalaisvalvontaan ja laillisuusvalvontaan liittyen on poliisirikosasioista erillisenä kansalaisen oikeussuojakeinona hallintokantelu. Kansalainen voi tehdä hallintokantelun poliisin toiminnasta, kun poliisin epäillään menetelleen virheellisesti tai laiminlyöneen virkatehtäviensä suorittamisen. Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa sivullinenkin henkilö. Hallintokantelua käsitellään tarkemmin luvussa 3.4.

3.6 Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta

Laillisuusvalvonta käsitettä käytetään tässä opinnäytetyössä samassa merkityksessä, kuin sisäministeriön kehittämistyöryhmä on todennut raportissaan *Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta*. Kehittämistyöryhmä totesi selvityksessään, ettei ”laillisuusvalvonta” ole yksiselitteinen käsite. Työryhmä katsoi, että laillisuusvalvonta on kuitenkin myös otettu yleiseen hallinnolliseen kielenkäyttöön, jolloin sen keskeisiksi muodoiksi ovat rakentuneet hallintokanteluiden tutkiminen ja valvontakohteisiin tehtävät laillisuustarkastukset. Laillisuusvalvonta ymmärretään hallinnossa johtamistoiminnoksi ja oikeudellisin kriteerein tapahtuvaksi viranomaistoiminnan laadunvalvonnaksi. Työryhmä katsoi, että käsitettä käytetään yleisesti myös tiedotusvälineissä.⁶⁶

⁶⁴ Sisäasiainministeriö 2013, 18.

⁶⁵ Suomen perustuslaki 12 §.

⁶⁶ Sisäasiainministeriö 2013, 18.

Miksi sitten sisäistä laillisuusvalvontaa tehdään poliisissa? Poliisihallituksen mukaan laillisuusvalvonnalla on mm. seuraavat tehtävät:

- Järjestelmän uskottavuutta ylläpitävä: vain valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää.
- Ennalta estävä: virhekäytäntöjen syntymisen ehkäisy ja lopettaminen.
- Ohjaava: annettujen ohjeiden noudattaminen.
- Korjaava: virkamies itse korjaa huomaamansa pienemmät korjauskelpoiset virheet.⁶⁷

Poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa ei ole yksiselitteisesti määritelty lainsäädännössä. Poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta ei ole erityissääntelyä⁶⁸. Täsmällisen lainsäädännön puute laillisuusvalvonnasta on johtanut siihen, että laillisuusvalvonnan määrittely kussakin viranomaisessa on tehty olemassa olevan lainsäädännön, hyvän hallinnon periaatteiden ja viranomaistoimintaan kohdistuvan yleisen luottamuksen ja ennalta arvattavuuden pohjalta. Poliisihallitus toteaa, että viranomaisen sisäisen laillisuusvalvonnan katsotaan saavan oikeusperusteensa perustuslain (731/1999) oikeusvaltioperiaatetta (2 § 3 momentti), oikeusturvaa (21 §) ja perusoikeuksien turvaamista (22 §) koskevista oikeusohjeista.⁶⁹ Perustuslain 118 § määrittää lisäksi sen, että jokainen virkamies vastaa itse toimiensa lainmukaisuudesta. Eli vaikka poliisi valvoo itse omia toimiaan, niin myös jokaisella virkamiehellä on korostettu vastuu omista toimistaan.

Viime kädessä perustuslaki siis toimii ikään kuin kattona kaikelle viranomaistoiminnalle, sillä perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.⁷⁰ Perustuslaki siis velvoittaa viranomaista toimimaan laillisesti. Laki on vahvasti velvoittava oikeuslähde, toinen vahvasti velvoittava oikeuslähde on ns. maan tapa eli tapaoikeus. Maan tapaan liittyy läheisesti etiikka. Etiikka taasen on moraalisenä näkökulmana osa arkista elämää. Se on mukana tilanteissa, joissa ihminen pohtii suhtautumistaan omiin ja toisten tekemisiin, sitä mitä voi sallia, ja mitä ei ja miksi⁷¹.

⁶⁷ Paavola 2014, 4.

⁶⁸ Sisäasiainministeriö 2013, 24.

⁶⁹ Poliisihallitus 2019, 4.

⁷⁰ Suomen perustuslaki 2 §.

⁷¹ Kuula 2006, 21.

Tämän vuoksi valvonta on välttämätöntä. Vaikka erityissäännöstä ei asiasta olisikaan, on katsottu, että ylemmillä viranomaisilla on oikeus ja velvollisuus valvoa, että hierarkkisesti sen alaiset viranomaiset toimivat laillisesti.⁷² Esimiestyön näkökulmasta laillisuusvalvonta on yksi esimiehen tärkeimpiä tehtäviä. Suomen oikeusjärjestyksessä ei ole varsinaisesti laintasoisia säännöksiä sisäisestä laillisuusvalvonnasta, mutta viranomaisen kompetenssi voidaan johtaa muun muassa valtion virkamieslain 14 §:ssä säädetyistä virkamiehen työnjohto- ja valvontamääräyksien noudattamisvelvollisuudesta. Julkisyhteisön työnantajasemalla ja vahingonkorvauslakiin perustuvalla työnantajan ensisijaisella korvausvelvollisuudella on tässä myös oma merkityksensä⁷³.

Kun tutkitaan laillisuusvalvonta -määritelmää valvovan viranomaisen näkökulmasta ja mitä se sisältää, on asia määritelty näin:

- Ylimmän laillisuusvalvojan apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan mukaan sisäinen laillisuusvalvonta on poliisiorganisaation sisällä tapahtuvaa valvontaa, jolloin poliisi valvoo itse omien toimintojensa laillisuutta⁷⁴. Sitä voidaan tarkastella myös laajemmassa kontekstissa, jolloin laatu saa merkityksen. Jonkan mukaan laillisuusvalvonta on osa kaikkea sellaista toimintaa, jossa ollaan tekemisissä oikeudellisten normien kanssa. Tässä merkityksessä laillisuusvalvonta on Jonkan mukaan oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa. Jonkka katsoi myös, että laajasti ymmärrettynä sisäinen valvonta on kiinteä osa poliisin johtamista.⁷⁵ Poliisin laillisuusvalvonnan keskeiset periaatteet voidaan kiteyttää seuraavasti: a) Laillisuusvalvonta on oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa. b) Uskottava valvonta on tärkeää virkatoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Vain uskottavasti valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää.⁷⁶

Sisäministeriön hallinnonalan eri julkaisuissa on myös jonkin verran pohdittu määritelmän pohjana olevaa normistoa sekä sitä, mitä elementtejä käsite pitää sisällään. Sisältö on pääasiassa samanlaista, mutta joitakin eroja on havaittavissa:

⁷² Sisäasiainministeriö 2013, 19.

⁷³ Sisäasiainministeriö 2013, 10.

⁷⁴ Nurmi, 2016, 1.

⁷⁵ Sisäasiainministeriö 2013, 11.

⁷⁶ Jonkka 2013.

- Sisäministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä totesi selvityksessään, ettei laillisuusvalvonta ole yksiselitteinen käsite. Työryhmä katsoi, että laillisuusvalvonta on kuitenkin myös otettu yleiseen hallinnolliseen kielenkäyttöön, jolloin sen keskeisiksi muodoiksi ovat rakentuneet hallintokanteluiden tutkiminen ja valvontakohteisiin tehtävät laillisuustarkastukset. Laillisuusvalvonta ymmärretään hallinnossa johtamistoiminnoksi ja oikeudellisin kriteerein tapahtuvaksi viranomaistoiminnan laadunvalvonnaksi. Sisäministeriön mukaan poliisiin kohdistuvalle sisäiselle laillisuusvalvonnalle ei ole Suomessa säädetty yleistä määritelmää. Raportissa on määritelty virka-astevalvonta, normivalvonta, sisäinen ja ulkoinen valvonta sekä kansalaisvalvonta.⁷⁷
- Sisäasiainministeriön kehittämistyöryhmä totesi myös, että määrittelyn tulisi kattaa lainvastainen ja virkavelvollisuuksien vastainen menettely. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa tulisi voida valvoa myös ohjeistuksen vastaista menettelyä. Viimeksi mainituilta osin valvonta ulottuisi ainakin osittain puhtaasti normivalvonnan ulkopuolelle. Laillisuusvalvontaa ei tule määritellä vain julkisen vallan yksityiseen oikeussubjektiin kohdistamien toimenpiteiden laillisuuden valvonnaksi. Toimivaltuuksien käyttöä ja päätöksentekoa tulee luonnollisesti valvoa, mutta sisäisen laillisuusvalvonnan tulee voida tarkastella myös sellaisia tapahtumia ja ilmiöitä poliisihallinnossa, joilla ei ole välitöntä vaikutusta hallinnon ulkopuolisiin oikeussubjekteihin.⁷⁸
- Poliisihallituksen mukaan laillisuusvalvonta tarkoittaa viranomaistoiminnan lainmukaisuuden, määräysten, ohjeiden ja hyvän hallintotavan noudattamisen valvontaa tarkastuksia suorittamalla ja ratkaisemalla kanteluita. Painopistealueena on poliisin toimivallan käyttö poliisin puuttuessa henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien suojattuihin oikeushyviin, kuten vapauteen, varallisuuteen, puhelinsalaisuuteen, kirjesalaisuuteen, kotirauhaan jne.⁷⁹ Laillisuusvalvonnan tarkoituksena on edistää poliisille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa poliisin toiminnan oikeellisuutta ja laatua vahvistaen samalla kansalaisten luottamusta poliisin toimintaan ja sen laillisuuteen. Laillisuusvalvonta

⁷⁷ Sisäasiainministeriö 2013, 8-9.

⁷⁸ Sisäasiainministeriö 2013, 103.

⁷⁹ Sisäasiainministeriö 2013, 24.

auttaa osaltaan ennalta estämään virheitä ja korjaamaan virheellisiä menettelytapoja.⁸⁰

Käytännössä poliisin sisäinen laillisuusvalvonta kohdistuu samoihin asioihin kuin ylimpien laillisuusvalvojien toiminta: kaikkiin poliisiyksiköihin ja suureen määrään esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain mukaisia toimenpiteitä⁸¹.

3.6.1 Hierarkkinen valvonta

Hierarkkisella eli virka-astevalvonnalla tarkoitetaan ylempien viranomaisten tai virkamiesten alempiin toimielimiin kohdistamaa yleistä valvontaa. Yleisintä on saman hallinnonalan viranomaisten hierarkkinen valvonta. Ministeriö on vastuussa perustuslain 68 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla hallinnonalojensa asian- ja lainmukaisesta toiminnasta.⁸²

Virka-astevalvontaan liittyy aina toimivalta alemman toimielimen toiminnasta tehdyn hallintokantelun tutkimiseen.⁸³ ylempi viranomainen voi käsitellä alaistaan viranomaista koskevan kantelun tai esimies alaistaan koskevan kantelun.⁸⁴

3.6.2 Sisäministeriö

Sisäministeriön tehtävänä on perustuslain 68 § 1 momentin mukaisesti vastata poliisin osalta asianmukaisesta toiminnasta⁸⁵. Asianmukainen toiminta on käsitteenä laaja sisältäen yhtenä asiakokonaisuutena poliisin toiminnan laillisuuden. Sisäministeriö siis vastaa muun muassa poliisin toiminnan laillisuudesta. Viranomaistoimintaa koskeva oikeusvaltioperiaate saa muotonsa perustuslain 2 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.⁸⁶

⁸⁰ Poliisihallitus 2018, 27.

⁸¹ Sisäasiainministeriö 2013, 16.

⁸² Sisäministeriö 2013, 8.

⁸³ Sisäministeriö 2013, 18.

⁸⁴ HE 50/2013 vp.

⁸⁵ Poliisihallitus 2018, 4

⁸⁶ Suomen perustuslaki 2 §.

Poliisin vastuun kohdentuminen avautuu paremmin poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:ssä. Pykälän mukaisesti sisäasiainministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä.⁸⁷ Lain mukaan sisäministeriö vastaa poliisin toimialan valvonnasta. Sisäministeriö vastaa koko poliisialasta, mutta käytännössä sisäministeriö valvoo linjaorganisaation mukaisesti suoraan seuraavana alaisuudessaan olevaa poliisihallitusta. Sisäministeriön nettisivujen mukaan, sisäministeriön laillisuusvalvonnan käytännön toiminnan ja laillisuusvalvonta-asioiden käsittelyn painopiste on sisäministeriön hallinnonalan virastoissa. Sisäministeriössä käsitellään sen alaista hallintoa koskevia yksittäisiä hallintokanteluita vain erityisestä syystä. Tällainen erityinen syy voi olla asian luonteesta johtuen esimerkiksi kantelun kohteena olevan virkamiehen virka-asema, esteellisyys, viranomaistoimintaan liittyvät rakenteelliset syyt, toimialaohjauksen tarve tai lainsäädännölliset kysymykset.

Sisäministeriössä poliisin laillisuusvalvonta kuuluu sisäministeriön poliisiosastolle. Laillisuusvalvonnan toimintamuotoja ovat:

- viranomaiselle saapuneiden hallintokanteluiden ja kansalaiskirjeiden käsittely
- omana aloitteena käynnistetyt selvitykset
- henkilötietojen käsittelyn valvonta
- laillisuusvalvontatarkastukset
- raportointi laillisuusvalvonta-asioista.⁸⁸

3.6.3 Poliisihallitus

Poliisitoiminnan valvonnan konkreettinen peruste löytyy poliisin hallinnosta annetun lain 4 § 2 momentin 1 kohdasta, jonka mukaan Poliisihallituksen tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja alaistensa poliisiyksiköiden osalta.⁸⁹

⁸⁷ Sisäasiainministeriö 2013, 14.

⁸⁸ Sisäministeriö 2020.

⁸⁹ Laki poliisin hallinnosta 4 § 2 momentin 1 kohta.

Hallituksen esityksessä mainitaan esimerkkinä Poliisihallitukselle kuuluvasta valvontatehtävästä poliisin toiminnan laillisuuden valvonta.⁹⁰ Hallituksen esitys on laadittu aikana, jolloin poliisin laillisuusvalvonta siirrettiin silloiselta sisäasiainministeriöltä Poliisihallitukselle. Tämän tarkoituksena oli, että jatkossa poliisin toiminnan laillisuutta valvoo Poliisihallitus.

Poliisihallituksella on myös paikallispoliisin yksiköiden tavoin oma sisäinen laillisuusvalvonta. Poliisihallituksessa laillisuusvalvonta kuuluu poliisihallituksen esikunnan vastuualueeseen⁹¹. Poliisihallitus suorittaa laillisuusvalvontaa sisäministeriön alaisuudessa. Poliisin ylijhtona toimiva poliisihallitus vastaa ohjaavana, johtavana ja valvovana yksikkönä poliisin laillisuusvalvonnan asianmukaisesta järjestämisestä valtakunnallisesti. Poliisihallituksen tehtävänä on:

- kehittää laillisuusvalvontaa
- suorittaa laillisuustarkastuksia poliisiyksiköissä
- suorittaa omavalvontaa
- ratkaista kanteluja
- toimia valtion edustajana oikeudenkäynneissä
- hankkia selvityksiä
- antaa lausuntoja sekä ylimmille laillisuusvalvojille niille tehtyjen kantelujen johdosta että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle sille tehtyjen valitusten johdosta siten kuin Poliisihallituksen työjärjestyksessä on määrätty.⁹²

Poliisihallituksen laillisuusvalvonta antaa vuosittain kertomuksen sisäasiainministeriölle ja toimittaa kertomuksensa tiedoksi ylimmille laillisuusvalvojille⁹³.

Poliisin intranetissä Sinetissä otettiin vuoden 2019 alussa käyttöön Eettinen kanava, jonka kautta poliisin henkilöstö voi ilmoittaa anonyymisti kaikesta sellaisesta epäilystä poliisihallinnon sisäisestä säännösten vastaisesta tai epäeettisestä toiminnasta, joka aiheuttaa tai voi aiheuttaa riskejä tai haittoja poliisiorganisaatiolle tai sen maineelle. Kaikki

⁹⁰ Poliisihallitus 2019, 4.

⁹¹ Sisäministeriö 2018.

⁹² Poliisihallitus 2016, 2.

⁹³ Sisäasiainministeriö 2013, 16.

eettisen kanavan kautta lähetetyt ilmoitukset ohjautuvat aluksi Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan, jossa ilmoitukset käsitellään tai josta ne tarvittaessa siirretään jonkun muun toimivaltaisen viranomaistahon käsiteltäväksi. Eettinen kanava on osa poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa ja sen pääasiallisena tarkoituksena on edesauttaa lainsäädännön, hyvän hallintotavan ja yhteisten arvojen noudattamista organisaation päivittäisessä toiminnassa.⁹⁴

3.6.4 Paikallispoliisin yksikkö

Poliisiyksikkö toimii poliisihallituksen alaisuudessa ja vastuu laillisuusvalvonnan järjestämisestä on paikallispoliisin yksikön päälliköllä. Poliisiyksikön päällikkö vastaa siitä, että yksikössä on järjestetty laillisuusvalvonta ja että valvontaa suoritetaan. Jokainen sisäministeriön hallinnonalan virasto vastaa omasta laillisuusvalvonnastaan ja oman toimintansa ja toimialansa laillisuusvalvonnan järjestämisestä. Hallinnonalan virastot vastaavat sisäisestä laillisuusvalvonnastaan siten, kun siitä on erikseen säädetty, määrätty tai ohjeistettu.⁹⁵ Käytännössä tämä on toteutettu niin, että laillisuusvalvontaa suorittaa päällikön alaisuudessa toimiva oikeusyksikkö.

Oikeusyksiköt vastaavat vuosittaisen laillisuusvalvontasuunnitelman tekemisestä. Suunnitelman tekemiseen osallistuu poliisilaitoksen johto sekä tarvittaessa myös muu päällystö. Poliisiyksiköt tekevät yhdessä kunkin vuoden helmikuussa kuluva vuotta koskevan laillisuustarkastussuunnitelman. Tarkastussuunnitelmissa on painotettava toimintoja, joissa puututaan henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin⁹⁶. Vaikka poliisiyksikkö voi itse päättää omista laillisuusvalvonnan kohteista, poliisihallitus päättää joistakin laillisuusvalvonnan erityiskohteista. Erityiskohteet ovat sellaisia, jotka käytännössä toistuvat vuodesta toiseen. Erityiskohteita ovat:

- salaisen tiedonhankinnan valvonta
- tietojärjestelmien käytön ja henkilötietojen käsittelyn valvonta.⁹⁷

Oikeusyksikkö ei tee laillisuusvalvontaa poliisiyksikössä yksin, vaan laillisuusvalvontatyössä on erittäin tärkeässä roolissa myös esimiestyö. Esimiehet ovat

⁹⁴ Poliisin intranet Sinetti, 2020.

⁹⁵ Sisäministeriö 2020, 7.

⁹⁶ Poliisihallitus 2016, 3.

⁹⁷ Poliisihallitus 2016, 6.

lähimpänä valvomassa toimintoja, joissa poliisi käyttää toimivaltuuksia ja tekee päätöksiä. Tästä syystä esimiehillä on mahdollisuus valvoa toimivaltuuksien asianmukaista käyttöä sekä sitä, että kirjatut päätökset on perusteltu riittävästi. Poliisin toiminnan laillisuusvalvonnassa korostuu yksiköiden päälliköiden, päällystön sekä lähiesimiesten toiminta ja oma esimerkki⁹⁸. Esimiestyön lisäksi sisäministeriö velvoittaa sen hallinnon alaisia virastoja kouluttamaan ja käsittelemään tehtyjä päätöksiä yksiköiden sisäisessä laillisuusvalvontatyössä. Laillisuusvalvontaa koskevia keskeisiä ratkaisuja, ratkaisutiivistelmiä, raportteja jne. tulisi käsitellä säännönmukaisesti viranomaisen johtoryhmissä, työyksiköissä, työvuoroissa jne. sekä myös poliisin peruskoulutuksessa ja työpaikkakoulutuksessa. Viraston johdon tehtävänä on tehdä tarvittavat johtopäätökset ja toimenpiteet laillisuusvalvonnassa havaituista asioista. Laillisuusvalvontakertomukset tulisi jakaa viranomaisessa laajalti.⁹⁹

3.6.5 Virkamiehet

Virkamiehet, mukaan lukien poliisimiehet, ovat perustuslain mukaisesti itse vastuussa toimintansa lainmukaisuudesta. Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.¹⁰⁰ Lähi- ja muut esimiehet valvovat alaistensa toimien laillisuutta. Laillisuusvalvonta on esimiestyön tärkein tehtävä. Yksiköiden, osastojen ja ryhmien esimiehet huolehtivat ja vastaavat osana johtamistyötä toiminnan laillisuudesta. Lähiesimiehen valvonta on tärkeää erityisesti ns. suorittavassa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, jossa ei tehdä eikä voidakaan tehdä valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Esimerkkinä voidaan mainita häiritsevästi käyttäytyvän päihtyneen henkilön säilöön ottaminen¹⁰¹.

Jonkan mukaan monet virheet saataisiin karsituksi, jos lähiesimiehet seuraisivat alaistensa toimintaa nykyistä tarkemmin¹⁰².

⁹⁸ Poliisihallitus 2016, 3.

⁹⁹ Sisäasiainministeriö 2013, 107.

¹⁰⁰ Suomen perustuslaki 2 §.

¹⁰¹ Sisäasiainministeriö 2013, 16.

¹⁰² Yleisradio 2004.

3.6.6 Normivalvonta

Normivalvonnalla tarkoitetaan perustuslain 107 §:ssä säädetystä kiellosta soveltaa perustuslain tai muun lain kanssa ristiriitaista alemman tason säännöstä. Alemman tason säännöksiä ovat esimerkiksi asetus ja hallinnollinen määräys. Raportissa korostetaan normivalvonnalla olevan tärkeä merkitys erityisesti hallinnollisia määräyksiä annettaessa.¹⁰³

Hallinnon sisäisten määräysten antamista ja noudattamista tulisi Sisäasiainministeriön mukaan valvoa samalla tavalla kuin sitä, että viranomaisen kaiken toiminnan on perustuttava lakiin. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa tulisi voida valvoa myös ohjeistuksen vastaista menettelyä. Viimeksi mainituilta osin valvonta ulottuisi ainakin osittain puhtaan normivalvonnan ulkopuolelle.¹⁰⁴

3.6.7 Työelämäkokemukset

Oikeusyksikkö on verrattain uusi toiminto poliisilaitoksessa, joten yksikön tehtävä ja asema poliisilaitoksen organisaatiossa aiheuttaa jonkin verran epätietoisuutta henkilöstössä. Oikeusyksikön tehtävän tärkeys osana organisaation toimintaa ja rooli ei ole vielä täysin selvillä kaikille työntekijöille. Oikeusyksikön toimintaa ehkä eniten väärin kuvaava toteamus on peräisin Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen oikeusyksiköstä. Yksikköön lähetetyssä palautteessa luki: "Oletteko oikeusyksikkö vai oikeusmurhayksikkö?" Yksikön nimestä oikeusyksikkö on kenties helposti tehtävissä johtopäätös oikeutta jakavasta yksiköstä? Perustehtävää suorittavan työntekijän kanssakäyminen ja kokemus oikeusyksiköstä jää usein vain työntekijältä pyydetyn selvityksen antamiseen oikeusyksikölle. Kuitenkin oikeusyksiköiden tehtävän mukainen toiminta kaikessa laajuudessaan tukee päivittäistä toimintaa. Toiminta ei välttämättä näy aina ulospäin, joten sitä ei sen vuoksi usein tiedosteta. Esimerkiksi tarkastustoiminnan vaikutukset etu- ja jälkikäteen oikeiden työtapojen muodostamiseen ja noudattamiseen on merkittävää. Nämä asiat jalkautuvat henkilöstölle esimiesten toimesta, mutta monesti tiedon alkulähde on oikeusyksikössä. Oikeusyksikkö myös tukee tarvittaessa reaaliaikaisesti

¹⁰³ Sisäasiainministeriö 2013, 9.

¹⁰⁴ Sisäasiainministeriö 2013, 94.

päivittäistoiminnassa esimerkiksi tutkinnanjohtajia tutkinnallisissa asioissa, kuten lain tulkintaa vaativissa asioissa.

3.7 Hallintolain mukainen hallintokantelu

Hallintokantelun laintasoinen perusta on kirjattu perustuslakiin ja tarkemmin hallintolakiin. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla¹⁰⁵. Hallintolain 8 a luku käsittelee hallintokanteluprosessia tarkemmin. Luku sisältää hallintokantelun tekemistä, käsittelyä, sen johdosta annettavaa hallinnollista ohjausta sekä muutoksenhakukieltoa koskevaa sääntelyä¹⁰⁶.

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi arvioidaan hieman kattavammin, mitä hallintokantelu voisi koskea. Lainvastaisuutta voitaisiin yleisemmin arvioida myös perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta. Kantelu voisi siten koskea esimerkiksi menettelyvirhettä, harkintavallan väärinkäyttöä, virkamiehen epäasianmukaista käyttäytymistä tai muuta hyvän hallinnon vastaista menettelyä. Myös viranomaisen passiivisuus tai virkatehtävien laiminlyönti voisivat olla kantelun kohteena.¹⁰⁷

Sisäasiainministeriö linjasi poliisin sisäistä valvontaa kehittävässä raportissa hallintokantelusta siten, että hallintokantelun tutkiminen on yksi laillisuusvalvonnan keskeisimmistä toimintamuodoista. Kysymys on viranomaiselle tehdystä ilmoituksesta, jossa viranomaisen tai virkamiehen menettelyä tai toimintaa väitetään lainvastaiseksi, virheelliseksi, velvollisuuksien vastaiseksi tai muuten epäasianmukaiseksi.¹⁰⁸

Kansalaisen näkökulmasta hallintokantelu on vapaamuotoinen oikeussuojakeino. Vapaamuotoinen tarkoittaa, että hallintokantelun tekeminen ei ole sidottu tiettyyn

¹⁰⁵ Perustuslaki 21 §.

¹⁰⁶ Hallintolaki 8 a luku.

¹⁰⁷ HE 50/2013 vp, 22 - 23.

¹⁰⁸ Sisäasiainministeriö 2013, 32 - 33.

määrämuotoon. Tällä pyritään siihen, että hallintokantelun tekeminen olisi kansalaisen näkökulmasta mahdollisimman helppoa sekä joustavaa. Helppous ja joustavuus turvaisi kaikille tasavertaiset mahdollisuudet kantelun tekemiseen ja toteuttaisi siten hyvän hallinnon periaatteita. Koska määrämuotoa ei tiukasti edellytetä, kantelun voi tehdä poikkeustapauksessa myös suullisesti kirjallisen kantelun sijaan. Suullinen kantelu vaatii tosin vastaanottavan viranomaisen suostumuksen. Suullinen kantelu voisi olla perusteltua hyväksyä lähinnä tilanteissa, joissa kantelun tekijä ei ilmeisesti sairauden, vammaisuuden, yhteiskunnallisten taitojensa, elämäntilanteensa tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi kykenisi esittämään asiaansa kirjallisessa muodossa¹⁰⁹.

Hallintokantelu ei ole muutoksenhakukeino, eikä menettelyssä voida käsitellä vahingonkorvauksia, vaikkakin samassa asiassa saatetaan esittää myös vahingonkorvausvaatimus. Kanteluun annettavalla ratkaisulla ei voi muuttaa tai kumota hallintokantelun kohteena olevaa hallintotointoa tai päätöstä.¹¹⁰

Hallintokantelu eroaa perinteisestä hallintoasian käsittelystä myös siten, että kanteluasiassa ei päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Kantelijan ja kantelun kohteen oikeusturva on kuitenkin otettava huomioon sekä kantelua käsiteltäessä että ratkaisusta tiedotettaessa.¹¹¹

Hallituksen esityksessä kerrotaan, mitä seikkoja asianosaisten oikeusturvan kannalta tulisi huomioida. Vaatimus kantelun välittömänä kohteena olevien henkilöiden oikeuksien turvaamisesta kuitenkin edellyttäisi, että hallintokantelun käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuvat virkamiehet huolehtivat:

- Ratkaisun perusteeksi tarvittavien oikeudellisten ja tosiseikkojen riittävästä selvittämisestä
- Kantelun välittömänä kohteena olevalle olisi hallintolain 34 §:n mukaisesti varattava tilaisuus tulla kantelun johdosta kuulluksi, jos on syytä olettaa, että asia saattaa johtaa tämän arvostelemiseen.
- Kuulemisen laajuus olisi ratkaistava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kohteen oikeusturva ja kantelun johdosta mahdollisesti annettavan hallinnollisen ohjauksen sisältö.

¹⁰⁹ HE 50/2013 vp 24.

¹¹⁰ Sisäasiainministeriö 2013, 33.

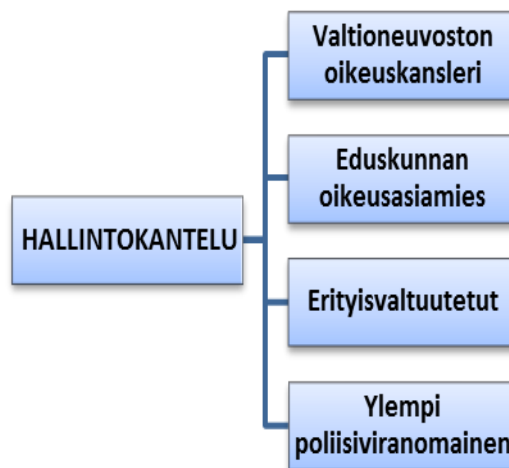
¹¹¹ HE 72/2002 vp, 57.

- Kantelijan asema korostuu yleensä tilanteissa, joissa on kysymys kantelijan omasta asiasta eikä säännönmukaista muutoksenhakumahdollisuutta ole käytettävissä.

Vaikka kantelija ei olisikaan kanteluasiassa asianosaisena tai vastapuolena, oikeusturvasyistä saattaisi kuitenkin olla tarpeen, että myös kantelijalle varattaisiin tilaisuus vastineen esittämiseen. Kantelijan kuuleminen voi olla tarpeen muutoinkin asian selvittämiseksi¹¹².

3.7.1 Hallintokanteluiden käsittelyprosessi poliisissa

Säädöspohja poliisin toiminnasta kantelemiseen tulee hallintolaista. Hallintolain 8 a luvussa on säädetty hallintokantelun tekemisestä, käsittelystä ja hallintokantelun johdosta annettavasta hallinnollisesta ohjauksesta. Luvun viimeinen pykälä koskee muutoksenhakua. Hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla¹¹³. Samasta asiasta voi kuitenkin tehdä uuden kantelun toiselle toimivaltaiselle viranomaiselle. Tahot, joille poliisia koskevan hallintokantelun voi tehdä, ovat kaavion 6 mukaisesti valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, erityisvaltuutetut ja ylempi poliisiviranomainen.



Kaavio 6. Hallintokanteluita käsittelevät viranomaiset.

¹¹² HE 50/2013 vp, 26.

¹¹³ Hallintolaki 53 d §.

Kantelun tekijällä on oikeus saattaa poliisia koskeva hallintokantelu mille tahansa kaaviossa 6 esitetyle kanteluasioita käsittelevälle viranomaiselle. Käytännössä kanteluasian käsittelee se viranomainen, jonka toimiala on lähimpänä kanteluasiaa.¹¹⁴

Poliisin toimialaa lähimpänä on ylempi poliisiviranomainen. Ylemmällä poliisiviranomaisella tarkoitetaan poliisiyksikön tasolla poliisipäällikköä. Linjaorganisaatiomalliin liittyvän valvontavastuuperiaatteen mukaisesti, hallintokantelun poliisin toiminnasta voi tehdä poliisiyksikön sijasta myös jommallekummalle saman hallinnon ylemmälle viranomaiselle. Hallintokantelun voi tehdä poliisiyksikön lisäksi poliisihallitukselle tai sisäministeriölle. Sisäministeriö käsittelee hallintokanteluja vain erityisestä syystä. Sisäministeriöön tulleet kantelut, jotka eivät vaadi erityisen syyn vuoksi käsittelyä ministeriössä, siirretään poliisihallituksen käsiteltäväksi. Valtioneuvoston oikeuskanslerin, eduskunnan oikeusasiamiehen ja erityisvaltuutettujen tehtäviä käsitellään luvussa 3.4.1.

3.7.2 Hallintokantelun esittely

Hallintokantelun esittelyyn ei ole olemassa yksityiskohtaista sääntelyä. Koska yksityiskohtaista sääntelyä esittelymenettelystä ei ole, asianosaisten oikeusturva taataan hyvän hallinnon periaatteilla. Valtionhallinnossa ainoastaan PL 118.2 § sääntelee esittelymenettelyä yleisesti¹¹⁵.

Perustuslain mukaan esittelijän vastuu on yhtä suuri, kuin asian ratkaisijallakin, ellei esittelijä tuo omaa eriävää kantaansa esille. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä¹¹⁶.

Lainsäädäntö korostaa näiden funktionaalisten seikkojen ohella legalismia. Esittelijä on virkamiehenä ensinnäkin normaalissa virkavastuussa. Hän vastaa asianmukaisesta valmistelusta: esimerkiksi siitä, että hän on riittävästi perehtynyt asiakirjoihin ja että esittelyssä tuodaan esiin asiaan vaikuttavat seikat.¹¹⁷ Päätöksentekijä saattaa tehdä

¹¹⁴ HE 50/2013 vp, 25.

¹¹⁵ Kulla 2018, 287.

¹¹⁶ Suomen perustuslaki 118:2.

¹¹⁷ Kulla 2018, 283.

päätöksensä täysin esittelijän tekemän selvityksen perusteella, joten on ymmärrettävää, että esittelijän vastuuta on haluttu korostaa.

Poliisiyksikössä esittelystä tapahtuva hallintokantelun ratkaisu tehdään siten, että oikeusyksikössä asian esittelijä kirjaa esityksen Acta asianhallintajärjestelmään¹¹⁸. Actaan liitetään varsinaisen hallintokantelun lisäksi kaikki asiaan liittyvät dokumentit. Vastaava menettelytapa on yleinen myös muissa valtion virastoissa, kuin poliisilaitoksissa. Varsinkin ministeriöissä tyydytään usein siihen, että esittelijä toimittaa varmentamansa päätösehdotuksen asiakirjoineen esittelykansiossa päällikölle. Näissä tilanteissa voidaan ennakoita neuvotella päätösehdotuksesta.¹¹⁹

3.7.3 Hallintokantelun käsittely ja tutkiminen

Hallintokantelun käsittely poikkeaa hallintoasian käsittelystä. Koska hallintokanteluasiassa ei päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, hallintolain menettelysäännökset eivät tule yleensä kaikilta osin sovellettaviksi kanteluasioissa.¹²⁰

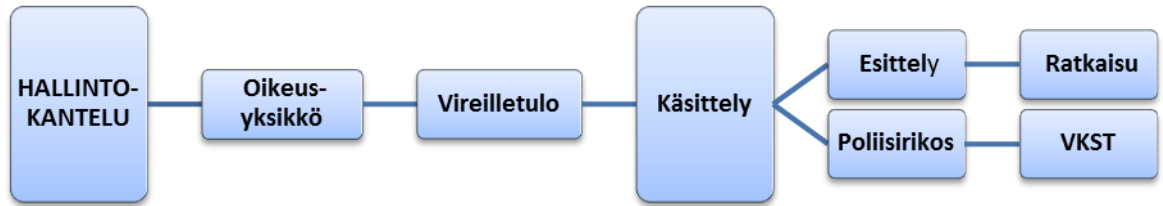
Hallintokanteluasian katsotaan tulleen vireille, kun tieto asiasta saapuu viranomaiselle. Hallintokanteluasian päätöksentekoon liittyvää prosessia poliisissa voidaan tarkastella vireilletulon jälkeen seuraavalla jaottelulla: Asian käsittely, asian esittely, asian varsinainen päättäminen viranomaisessa eli sen ratkaisu ja päätöksen saattaminen asiakirjan muotoon¹²¹. Hallintokantelun käsittely raukeaa, jos hallintokanteluasian käsittelyn yhteydessä tulee ilmi tai on syytä epäillä, että kyseessä on poliisirikosasia. Ratkaisun asiassa tekee poliisiyksikön järjestelyistä riippuen poliisipäällikkö, poliisilakimies tai rikosylitarkastaja. Epäillyn poliisirikosasian ollessa kyseessä asia siirtyy valtakunnansyyttäjän toimiston arvioitavaksi, onko esitutkinnan käynnistäminen aiheellista.

¹¹⁸ Acta on poliisin sisäinen asianhallintaan liittyvä tietojärjestelmä.

¹¹⁹ Kulla 2018,287.

¹²⁰ HE 50/2013 vp, 25-26.

¹²¹ Kulla 2018, 283.



Kaavio 7. Hallintokantelun käsittelyprosessi.¹²²

Nimettömiä kanteluita ei tutkita ilman erityistä syytä. Myöskään kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Vanhentumisaika alkaa kulua lainvastaiseksi väitetystä viranomaisen toimesta, mutta merkitystä voi olla myös sillä, milloin kantelija on saanut tiedon ratkaisusta tai toimenpiteestä. Vanhentumisaika ei ole ehdoton. Pääsääntöisesti kantelumenettelyssä ei kuitenkaan käsitellä yli viisi vuotta vanhaa asiaa.

Kantelu tutkitaan, jos kanteluviranomainen katsoo kantelun johdosta olevan perusteita epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä. Kantelun kohteena olevalta virkamieheltä pyydetään tarvittaessa selvitys ja hänen esimiehiltään lausunto kantelukirjoituksen johdosta. Kantelijalta voidaan pyytää myös vastine asiassa.¹²³

Hallintokantelun oikeudenmukaisen käsittelyn takaamiseksi, hallintolakiin on kirjattu tiettyjä periaatteita, joita on noudatettava hallintokantelun käsittelyssä. Hallintolain mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee¹²⁴. Hallituksen esityksessä on kerrottu tarkemmin, mitkä ovat ne henkilöt, joita asia välittömästi koskee. Hallintokantelun välitön kohde on tavallisesti se virkamies tai muu julkista hallintotehtävää hoitava henkilö, jonka toiminnasta asiassa kannellaan.¹²⁵

Viranomaisen on huolehdittava myös asian selvittämisestä niin, ettei asianosaisten yhdenvertaisuutta loukata. Velvollisuus koskee etenkin asian valmistelua, jonka on oltava menettelyllisesti tasapuolista. Neuvonnassa, asiakirjojen täydentämismahdollisuutta

¹²² VKST tarkoittaa Valtakunnansyyttäjän toimistoa.

¹²³ Poliisi.fi, 2020.

¹²⁴ Hallintolaki 53 b.

¹²⁵ HE 72/2002 vp, 52.

varattaessa tai kuulemisessa ei saa suosia ketään asianosaista. Asiaa on myös selviteltävä johdonmukaisten perusteiden mukaisesti.¹²⁶

3.7.4 Hallintokantelun ratkaisu ja muutoksenhaku

Poliisipäälliköiden alaisuudessa toimivat oikeusyksiköt käsittelevät hallintokanteluratkaisuja joko siten, että asia käsitellään kokonaisuudessaan ratkaisua myöden oikeusyksikössä, tai siten, että asia valmistellaan ja esitellään poliisipäällikön ratkaistavaksi. Valtionhallinnossa suurimman osan asioista päättää viraston päällikkö tai alempaa yksikköä johtava virkamies. Päällikön apuna toimii usein johtoryhmä, joka on pelkästään valmistelu- ja neuvotteluelin.¹²⁷

Hallintokantelun voi ratkaista poliisiyksikössä joku muukin henkilö, kuin poliisipäällikkö. Toimisto- eli päällikköjärjestelmä painottaa yksinkertaisuutta, tehokkuutta ja asiantuntemusta. Viraston sisällä asiat on porrastaen jaettu niiden tärkeysasteen mukaisesti päällikölle, osastoihin, toimistoihin ja jaostoihin. Tämän mukaisesti asiat päättää viraston päällikkö tai muu yksittäinen virkamies, osasto-, toimisto- tai jaostopäällikkö. Äänestämistä erimielisyyden ratkaisemiseksi ei lainkaan tarvita. Yleensä päällikkö voi pidättää ratkaistavakseen asian, joka muuten kuuluu alemmalle virkamiehelle. Päätösvallan hierarkkisesta jaosta ja sen pidättämisestä tai siirtämisestä viraston sisällä on säädetty virastoasetuksessa ja johtosäännöissä¹²⁸. Poliisiyksiköiden päätösvallasta on kirjaukset yksiköiden ohjesäännöissä ja työjärjestyksissä.

Kun hallintoasia on ratkaistu poliisiyksikössä, kanteluun annetaan kirjallinen vastaus. Vastaus lähetetään tiedoksi kantelijalle, kantelun kohteena olleelle henkilölle ja tämän esimiehelle. Jos hallintokantelun käsittelyssä käy ilmi, että kantelun kohde on menetellyt virheellisesti, kantelun ratkaisija kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos huomion kiinnittäminen on riittämätön toimenpide, voidaan kantelun kohteelle antaa lisäksi huomautus. Nämä kaksi vaihtoehtoa ovat hallintolain 53 c §:n mukaan ainoat mahdolliset seuraukset hallintokantelumenettelyssä¹²⁹. Jos käsitelty asia antaa aihetta

¹²⁶ Kulla 2018, 307.

¹²⁷ Kulla 2018, 287.

¹²⁸ Kulla 2018, 287.

¹²⁹ Hallintolaki 53 c §.

virkamiesoikeudelliseen seuraamukseen, asia käsitellään virkamiesoikeudellisen prosessin mukaisesti.

Yksi merkittävimmistä asioista hallintoasian ja hallintokanteluasian välillä on hallintolain 53 d §:n mukainen muutoksenhakukielto, joka tarkoittaa, että hallintokanteluasian ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallituksen esityksen mukaan muutoksenhakukielto johtuu siitä, että hallintokanteluasiassa ei ole mahdollista päättää kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Kanteluasiassa annettavalla ratkaisulla ja siinä mahdollisesti annettavalla hallinnollisella ohjauksella ei siten ole vastaavia oikeudellisia vaikutuksia kuin hallintoasiassa annettavalla päätöksellä¹³⁰.

4 OIKEUSYKSIKÖT ITÄ-UUDENMAAN JA LÄNSI-UUDENMAAN POLIISILAITOKSILLA

4.1 Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen ja oikeusyksikön kuvaus

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen pääpoliisiasema sijaitsee Vantaalla. Muita laitoksen poliisiasemia ovat Hyvinkään, Järvenpään, Loviisan, Nurmijärven ja Porvoon poliisiasemat. Poliisin palvelupisteitä on Keravalla ja Mäntsälässä. Poliisilaitoksen alue koostuu 15 kunnasta Itä-Uudenmaan maakunnan itä- ja keskiosissa. Poliisilaitoksen alueella asuu noin 530 000 ihmistä.

¹³⁰ HE 50/2013 vp.



Kuva 1. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen toimialue¹³¹

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen oikeusyksikkö sijaitsee Vantaan pääpoliisiasemalla. Oikeusyksikkö toimii suoraan poliisipäällikön alaisuudessa, erillään linjaorganisaatiosta, kuten kaaviosta 2 käy ilmi. Oikeusyksikössä työskentelee vakituisesti neljä henkilöä. Yksikönjohtajana on poliisilakimies. Hänen alaisuudessaan ovat rikosylitarkastaja, rikoslyikonstaapeli ja laillisuusvalvontasihteeri.

4.1.1 Ohjesääntö ja työjärjestys

Oikeusyksikön tehtävät on määritelty Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen ohjesäännössä seuraavasti:

- Vastaa laillisuusvalvontajärjestelmän ylläpidosta.
- Vuosittaisten suunnitelmien ja vuosiraporttien laatimisesta.
- Oikeusyksikkö valvoo ja koordinoi laillisuusvalvonnan käytännön toteuttamista niin kuin sen työjärjestyksessä on määritelty.¹³²

Oikeusyksikön tehtävää tarkennetaan oikeusyksikön työjärjestyksessä:

- Oikeusyksikön tehtävänä on huolehtia poliisilaitoksen laillisuusvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen järjestelyistä, sen painottuen ennakkolliseen valvontaan.

¹³¹ Poliisin intranet Sinetti 2020.

¹³² Itä-Uudenmaan poliisilaitos 2018, 2.

- Oikeusyksikkö huolehtii rekisterien, tiedonhankinnan ja tietojärjestelmien valvonnan järjestelyistä.
- Oikeusyksikkö avustaa poliisilaitoksen johtoa oikeudellisissa asioissa ja antaa tulkinta ohjeita poliisiin toimialaan kuuluviin säädöksiin liittyen.
- Tuottaa muita poliisilaitoksen toiminnoille tarvittavia lakimiespalveluita.
- Oikeusyksikkö ratkaisee itsenäisesti vahingonkorvauksia ja kanteluja koskevia asioita elleivät ne ole merkittävydeltään sellaisia, että ne esitellään poliisipäällikön ratkaistavaksi.
- Oikeusyksikkö valmistele poliisilaitoksen lausunnot ylemmille laillisuusvalvojille sekä huolehtii toimialaansa kuuluvien kansalaiskirjeiden käsittelystä.
- Oikeusyksikkö valmistele ja esittelee poliisipäällikölle virkamieslain mukaista kurinpitoa koskevat asiat. Muut ei toimenpiteisiin johtaneet asiat oikeusyksikkö voi ratkaista myös itse.
- Oikeusyksikkö osallistuu lakimuutoksiin liittyvien koulutusten järjestämiseen sekä hoitaa muut yksikölle määrätty tehtävät.¹³³

Poliisin intranetissä Sinetissä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen sivuilla on lueteltu oikeusyksikön keskeisimmät tehtävät seuraavalla tavalla:

- laillisuusvalvonta
- kantelut
- vahingonkorvausasiat
- virkamiesoikeudellisten asioiden valmistelu
- poliisilaitoksen edustaminen tuomioistuimessa
- juridinen neuvonta
- koulutus.¹³⁴

4.2 Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen ja oikeusyksikön kuvaus

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen pääpoliisiasema sijaitsee Espoossa. Muita laitoksen poliisiasemia ovat Kirkkonummen, Lohjan ja Raaseporin poliisiasemat. Poliisilaitoksen

¹³³ Itä-Uudenmaan poliisilaitos 2018, 1-2.

¹³⁴ Poliisin intranet Sinetti 2020.

ainoa palvelupiste on Nummelassa. Poliisilaitoksen toimialue koostuu 10 kunnasta Länsi-Uudenmaan maakunnan Länsiosassa. Poliisilaitoksen alueella asuu noin 471 000 ihmistä.



Kuva 2. Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen toimialue.¹³⁵

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen oikeusyksikkö sijaitsee Espoon pääpoliisiasemalla. Oikeusyksikkö toimii suoraan poliisipäällikön alaisuudessa operatiivisista linjajohdoista riippumattomana yksikkönä Kaavion 2 mukaisesti. Oikeusyksikköä johtaa poliisilakimies ja yksikön toisena lakimiehenä on rikosylitarkastaja. Yksikön toimintaa avustaa laillisuusvalvontasihteeri.

4.2.1 Ohjesääntö ja työjärjestys

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen ohjesäännön mukaisesti oikeusyksikön tehtäviksi on määritelty:

- Tukee poliisilaitoksen johtoa oikeudellisissa kysymyksissä ja tuottaa poliisilaitoksen toiminnoille tarvittavia oikeudellisia palveluja.
- Avustaa vaativaa juridista osaamista edellyttävissä poliisitoimintaan liittyvissä asioissa.
- Koordinoi oikeudellisiin asioihin liittyvää sidosryhmäyhteistyötä.
- Vastaa poliisilaitoksen laillisuusvalvonnasta, sisäisestä valvonnasta ja niiden järjestämisestä.

¹³⁵ Espoon kaupunki, 2020.

- Käsittelee vahingonkorvauksia, kanteluja ja kansalaiskirjeitä koskeva asioita.
- Valmistelee virkamiesoikeudellisia päätöksiä.
- Vastaa kirjaamotoiminnoista poliisilaitoksen asiakirjahallinnosta.
- Antaa lausuntoja ja selvityksiä.¹³⁶

Työjärjestyksessä oikeusyksikön tehtäviä on tarkennettu. Tehtävät on jaettu kahden pääotsikon alle, laillisuusvalvontaan liittyvät tehtävät sekä muuhun juridisten asioiden tukeen:

Laillisuusvalvontaan liittyvät tehtävät:

- Laillisuusvalvonnasta ja sen järjestämisestä sekä laillisuusvalvontaan liittyvien tarkastussuunnitelmien, raportoinnin ja toimintakertomuksien valmistelusta sekä täytäntöönpanosta.
- Lausunnoista poliisihallitukselle ja ylimmille laillisuusvalvojille.
- Kanteluihin ja kansalaiskirjeisiin liittyvistä asioista.
- Poliisirikostutkintaan siirtämiseen liittyvistä asioista.
- Valtion edustamisesta oikeudenkäynneissä.
- Rekisterien, tiedonhankinnan ja tietojärjestelmien käytön valvonnasta.
- Laillisuusvalvontaprosessien ylläpidosta ja kehittämisestä mukaan lukien esimiesvalvonnan prosessit.
- Sisäisestä valvonnasta ja sen järjestämisestä.

Muu juridisten asioiden tuki:

- Tukee poliisilaitoksen johtoa oikeudellisissa kysymyksissä ja tuottaa poliisilaitoksen toiminnoille tarvittavia oikeudellisia palveluja.
- Antaa lausuntoja ja selvityksiä.
- Vastaa lainsäädännön muutoksiin liittyvästä koulutuksesta.
- Valmistelee virkamiesoikeudellisia päätöksiä.
- Antaa oikeudellista apua henkilöstölle viranhoitoon liittyvissä henkilökohtaisissa asioissa silloin, kuin se ei ole työnantaja- tai muiden yksiköiden vastuiden kanssa ristiriidassa.
- Osallistuu poliisilaitosta koskevien hankinta-, sopimus- ja kilpailutusasioiden valmisteluun.

¹³⁶ Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2019, 10.

- Avustaa vaativaa juridista osaamista edellyttävissä poliisitoimintaan liittyvissä asioissa.
- Koordinoi oikeudellisiin asioihin liittyvää sidosryhmäyhteistyötä.
- Vastaa poliisilaitoksen kirjaamotoiminnosta ja asiakirjahallinnosta.¹³⁷

Poliisin intranet Sinettiin Länsi-Uudenmaan sivuilla on koostettu oikeusyksikön keskeisimmät tehtävät:

- Tukee poliisilaitoksen johtoa oikeudellisissa kysymyksissä.
- Tuottaa poliisilaitoksen toiminnoille tarvittavia oikeudellisia palveluita.
- Oikeusyksikkö vastaa muun muassa laitoksen laillisuusvalvonnasta, sisäisestä tarkastuksesta, kantelujen käsittelystä, virkamiesoikeudellista asioista sekä vahingonkorvausasioista.
- Yksikkö vastaa myös lainsäädännön muutoksiin liittyvästä koulutuksesta.
- Antaa oikeudellista apua henkilöstölle viranhoitoon liittyvissä henkilökohtaisissa asioissa silloin, kun se ei ole ristiriidassa työnantajavastuiden kanssa.¹³⁸

5 TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTOT

5.1 Tutkimusote

Tämän tutkimuksen pääasiallisena tutkimusotteena on laadullinen tutkimus. Laadulliselle tutkimukselle ovat tyypillisiä mm. seuraavat ominaisuudet (Creswell 2007, 38): aineisto kerätään asianomaisilta tutkittavilta vuorovaikutussuhteessa, tutkija on toimija, aineiston kerääjä, tutkimusaineisto on monilähteistä: tekstiä, kuvia haastatteluja jne., huomio on tutkittavien näkökulmassa, merkityksissä ja näkemyksissä, tavoitteena on kokonaisvaltainen ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä.¹³⁹

¹³⁷ Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2019, 2.

¹³⁸ Poliisin intranet Sinetti, 2020.

¹³⁹ Kananen 2017, 34.

5.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimuksessa käytetään erilaisia menetelmiä, joiden pääjako on aineistonkeruumenetelmät ja aineistojen analyysimenetelmät. Tutkimus koostuu erilaisista menetelmistä, niiden valinnoista ja käytöstä. Ratkaisun tuottamiseen tarvitaan tietoa, jota kerätään erilaisilla aineistonkeruumenetelmillä, jolloin tuloksena saadaan aineistot. Aineistot käsitellään analyysimenetelmillä tulosten saamiseksi, jolloin asetettu tutkimusongelma ratkeaa.¹⁴⁰

Tutkimukseen liittyvää aineistoa olen kerännyt samalla, kun olen lukenut kirjallista materiaalia. Materiaali on koostunut lainsäädännöstä, erilaisista oikeusnormeista, määräyksistä ja ohjeista. Lukemalla olen pyrkinyt syventämään olemassa olevaa tietämystäni sekä saamaan uutta tietoa tutkittavaan aiheeseen liittyen.

5.2.1 Aineistonkeruumenetelmät

Aineistonkeruumenetelmät riippuvat valitusta tutkimusotteesta. Aineistonkeruumenetelmillä kerätään aineisto. Keruumenetelmät vaihtelevat tutkimusotteittain. Laadullisessa tutkimuksessa aineistonkeruumenetelminä käytetään dokumentteja, havainnointia ja haastatteluja.¹⁴¹ Tässä tutkimuksessa käytetään aineistonkeruumenetelminä dokumentteja ja haastatteluja.

Aineistonkeruumenetelmät voidaan jakaa sekundäärisiin ja primäärisiin aineistoihin. Sekundääriaineisto käsitteenä tarkoittaa kirjallisia dokumentteja, jotka ovat jo olemassa¹⁴². Käytännössä tällaisia dokumentteja ovat kirjat, vuosikertomukset, tilastot, määräykset, ohjeet ja internetin verkkosivut. Primääriaineisto on nimenomaan ilmiön ratkaisua varten kerättyä materiaalia, josta tutkija hakee analyysimenetelmillä ratkaisua asetettuun tutkimusongelmaan. Primääristä aineistoa ovat havainnointi, haastattelut ja kyselyt.¹⁴³

¹⁴⁰ Kananen 2017, 80.

¹⁴¹ Kananen 2017, 81.

¹⁴² Kananen 2019, 28.

¹⁴³ Kananen 2017, 120.

5.2.1.1 Dokumentit

Dokumenteilla tarkoitetaan erilaisia ilmiöön liittyviä tekstejä, joiden avulla voidaan hakea ratkaisua tutkimusongelmiin. Kirjalliset dokumentit voidaan jakaa tutkimuksen teoriataustaan liittyvään aineistoon sekä kerättävään tutkimusaineistoon, joita analysoidaan. Teoriataustaan liittyvää aineistoa ovat erilaiset normit. Analysoitavaan tutkimusaineistoon kuuluvat mm. yksikkötason määräykset, ohjeet ja tilastot.¹⁴⁴ Tutkimuksessa käytettyjä dokumentteja olivat erilaiset lait ja lakien esityöt. Lisäksi tietoa haettiin muista oikeusnormeista, määräyksistä ja ohjeista, kirjallisuudesta sekä sähköisistä lähteistä.

Kirjallisia aineistoja voidaan käyttää sellaisenaan tutkimusmateriaalina tai haastattelujen tukena ja täydentäjänä. Tutkimuksen uskottavuutta voidaan parantaa hakemalla tukea eri lähteistä, joista yksi voivat olla kirjalliset dokumentit. Kirjalliset aineistot ovat usein haastatteluja luotettavampia, sillä ihmisten muisti on rajallinen ja muistaminen on valikoivaa.¹⁴⁵

Etenkin hallinto toimii paperien, dokumenttien ja sähköisten viestien avulla. Merkittävä osa johtajien ja hallinnon työstä kuluu tekstien tuottamisessa, hiomisessa, editoimisessa, lukemisessa, arvioimisessa, korjaamisessa ja väärinkäsitysten oikaisemisessa. Tekstien ja graafisten esitysten avulla jaetaan tietoa ja päätöksenteon edellyttämää informaatiota sekä kuvataan organisaatorakenteita ja -prosesseja, joita niiden avulla myös pidetään yllä (vrt. Latour 1991).¹⁴⁶

5.2.1.2 Haastattelut ja haastateltavien valinta

Tutkimuksen haastattelujen muoto on puolistrukturoitu haastattelu. Tein kysymykset etukäteen, mutta ne eivät olleet tarkkarajaisia. Kysymysten tarkoitus oli ohjata haastattelua tietyn aihepiirin ympärille käytävään keskusteluun. Jouduin hieman muuttamaan kysymyksiä riippuen haastateltavan tehtävästä sekä työpaikasta johtuen, mutta muutin niitä kuitenkin mahdollisimman vähän. Puolistrukturoitu haastattelu etenee niin, että kaikille haastateltaville esitetään samat tai likipitään samat kysymykset samassa järjestyksessä.

¹⁴⁴ Kananen 2017,81.

¹⁴⁵ Kananen 2017, 122.

¹⁴⁶ Koskinen ym. 2005, 149.

Joidenkin määritelmien mukaan puolistrukturoidussakin haastattelussa – kuten teemahaastattelussa – voidaan vaihdella kysymysten järjestystä. Täysin yhtenäistä määrittystä osittain strukturoitujen haastattelujen toteutuksesta ei ole olemassa. Osittain järjestelty ja osittain avoin haastattelu sijoittuu formaaliudessaan täysin strukturoidun lomakehaastattelun ja teemahaastattelun välille. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 47.) Käytännössä puolistrukturoidusta haastattelustakin käytetään toisinaan nimitystä teemahaastattelu; esimerkiksi silloin, jos siinä esitetään tarkkoja kysymyksiä tietyistä teemoista, muttei välttämättä käytetä juuri samoja kysymyksiä kaikkien haastateltavien kanssa.¹⁴⁷

Haastatteluiden avulla pyrittiin saamaan tietoa kummankin tutkittavan poliisilaitoksen prosesseista liittyen oikeusyksikön toimintaan. Prosesseja on mahdotonta kirjoittaa niin sanotusti täysin auki, joten haastatteluilla pyrittiin keräämään tarkentavaa tietoa dokumenteista saatavan tiedon tueksi, hankkimaan uutta tietoa ja tarkentamaan vastauksia tutkimuksen kannalta keskeisiin kysymyksiin. Haastatteluiden tarkoituksena oli tuottaa tutkittavaan ilmiöön uutta tietoa. Tutkimuksen kohteena ei näin ole haastateltava henkilö, vaan hänen tutkittavaa asiaa koskeva tietonsa ja siitä kumpuavat tulkintansa.¹⁴⁸ Oikeusyksiköiden käytänteissä on eroja, joten haastatteluiden tarkoitus oli saada tukea ja lisäselvitystä dokumenteista saatuun tietoon siitä, miksi tietyt ydinprosessit on poliisilaitoksilla päätetty toteuttaa tietyllä ja toisistaan eroavalla tavalla. Haastatteluilla selvitettiin myös, mikä on haastateltavien henkilöiden oma henkilökohtainen kokemus tutkittavista toiminnoista omassa yksikössä ja yleisesti. Haastattelu on usein oikeastaan ainoa keino kerätä ihmisten asioille antamia merkityksiä ja tulkintoja. Lisäksi se täydentää hyvin muita menetelmiä¹⁴⁹.

Koska oikeusyksiköt ovat pieniä, haastateltavien valinta ja määrä ratkesi siten, että kaikki keskeiset henkilöt haastateltiin. Kummastakin tutkittavasta poliisilaitoksesta haastateltiin poliisipäälliköt sekä oikeusyksiköitä johtavat poliisilakimiehet. Eräissä tapauksissa ilmiön kanssa tekemisissä olevien määrä on niin pieni, että heidät voidaan kaikki valita mukaan tutkimukseen¹⁵⁰.

¹⁴⁷ KvaliMOTV 2009, 56-57.

¹⁴⁸ Hyvärinen ym. 2017, 219.

¹⁴⁹ Koskinen ym. 2005, 106.

¹⁵⁰ Kananen 2019, 146.

Tutkimukseen otetuilla haastateltavilla on tietoa tutkittavasta ilmiöstä eniten omalla työpaikallaan, joten he ovat asiantuntijoita. Nyrkkisääntönä voidaan pitää sitä, että asiantuntijoita ovat henkilöt, joilla on sellaista erityistä tietoa tutkittavasta asiasta, jota ei ole kenelläkään toisella tai jota on vain hyvin harvoin tarjolla. Asiantuntijuus voi olla tiede-, ammatti- tai instituutioperusteista. Tällöin asiantuntija on henkilö, jolla on tietämystä aihealueesta sellaista tietoa ja mahdollisesti sellaisia taitoja, joita, joita maallikolla ei ole. Tällainen ymmärrys asiantuntemuksesta tekee hierarkkisen erottelun asiantuntijatiedon ja maallikoiden tiedon välille. Asiantuntijan tieto voi olla joko tietoa menettelytavoista (engl. know-how) tai tulkinnallista tietoa (engl. know-why) (Bogner ym. 2009,8)¹⁵¹. Kaikilla haastateltavilla on joko päätöksentekovaltaa tai muuten ratkaisevan keskeinen asema oikeusyksikön toiminnassa. Asiantuntijuus ei ole kyky tai pysyvä ominaisuus, vaan se määrittyy toiminnassa ja vuorovaikutuksessa eli esimerkiksi ammatillisten tehtävien ja/tai institutionaalisen aseman kautta. Asiantuntemus on siis pikemminkin jotain, mitä ihmiset tekevät, kuin yksilön pysyvä ominaisuus tai tietovarasto. Esimerkiksi tiettyyn instituutioon sidoksissa oleva asiantuntemus on hankittu toiminnassa (Meuser & Nagel 2009,24)¹⁵². Kaikilla haastateltavilla on pitkä kokemus työskentelystä poliisiorganisaatioissa erilaisissa tehtävissä ja oikeusyksikössä. Näin ollen työskentelytavat ja -menetelmät ovat jo vakiintuneet.

Koska haastatellut henkilöt ovat yksikön toiminnan sekä päätöksenteon kannalta kriittisissä tehtävissä, heille on annettu mahdollisuus järjestellä yksikön operatiivista toimintaa käytännössä. Esimiesvirasto on antanut tiettyjä raameja ja linjauksia oikeusyksikön toiminnan järjestämiseksi, mutta haastateltavilla on ollut liikkumavaraa toteutuksessa. Hallintokanteluiden ratkaisuvallan osalta tarkoitus oli haastattelujen avulla saada vastauksia siihen, miksi ja miten ratkaisuvalta on jaettu yksiköissä. Laillisuusvalvonnan osalta pyrittiin selvittämään käytännön kokemusten kautta, miten laillisuusvalvontaa tehdään ja miten vaikuttavaa se on.

Haastattelut toteutettiin siten, että Itä-Uudenmaan poliisipäällikkö haastateltiin puhelimitse. Syynä puhelimitse tehtyyn haastatteluun oli se, että poliisipäällikkö jäi pikaisella aikataululla vuosilomalle ja sen jälkeen eläkkeelle. Poliisipäällikkö suostui haastatteluun ollessaan vuosilomalla. Kolme muuta haastattelua, Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisipäällikkö ja poliisilakimies sekä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen

¹⁵¹ Hyvärinen ym. 2017, 215.

¹⁵² Hyvärinen ym. 2017, 215.

poliisilakimies haastateltiin henkilökohtaisesti. Soitin etukäteen kaikille haastateltaville, kerroin tutkimuksesta sekä kysyin heidän suostumustaan haastatteluun. Lähetin myös kaikille sähköpostia etukäteen, jossa oli haastattelun runko. Kaikkien haastatteluiden rungot ovat tämän tutkimuksen lopussa liitteinä. Kaikki haastattelut nauhoitettiin.

Henkilökohtainen tai puhelimitse tehty haastattelu oli mielestäni ainoa vaihtoehto saada täsmällistä tietoa tutkimuskysymyksiin. Tällöin oli mahdollista saada yksityiskohtaista ja käytännönläheistä tietoa tutkittavista asioista. Samalla oli tilaisuus saada keskustelujen kautta tietoa mahdollisista tutkimuksessa huomioimatta jääneistä asioista. Henkilökohtainen haastattelu oli hyvä tilaisuus varmistaa ja selventää asioita, jotka olivat dokumenttien tutkimuksessa jääneet epäselviksi.

Haastattelujen toteutuksessa ei ollut ongelmia. Kaikki haastateltavat suhtautuivat tutkimukseen hyvin myönteisesti ja suostuivat välittömästi haastatteluun, kun sitä kysyttiin heiltä. Haastateltavat kertoivat asioista suoraan ja avoimesti.

5.2.1.3 Tutkimusetiikka

Haastattelun ohella tuli pohdittavaksi tutkimukseen liittyvät eettiset asiat. Poliisilaitoksia oli tutkimuksessa mukana vain kaksi. Poliisilaitoksessa tutkimukseen liittyviä tehtäviä hoitavia henkilöitä on kussakin vain kaksi, jolloin anonymiteetin säilyttäminen voi olla hankalaa. Päätin, että en käytä suoria sitaatteja enkä kirjoita vastaajien nimiä näkyviin tutkimukseen, jolloin suojelen anonymiteettiä niin pitkälle, kuin se vain on mahdollista. Haasteena toki on edellä mainittujen tutkimuskohteiden ja haastateltavien rajallinen määrä. Kävin läpi haastateltavien kanssa anonymiteettiin liittyviä asioita ja miten hyvin anonymiteettiä on mahdollista suojella. Lainauksia käytettäessä tulisi myös pohtia sitä, esitetäänkö niiden yhteydessä vastaajien taustatietoja vai jätetäänkö ne pois. Tähän vaikuttaa muun muassa se, millaisesta tutkimusaiheesta on kyse ja miten tarkat taustatiedot ovat; voivatko ne loukata anonymiteettiä vai onko niistä mahdotonta tunnistaa vastaajaa.¹⁵³

¹⁵³ KvaliMOTV 2009, 106.

5.2.2 Analyysimenetelmät

Analyysilla tarkoitetaan empiirisen tutkimuksen yhteydessä aivan arkisia asioita, kuten aineiston lukemista huolellisesti, tekstimateriaalin järjestelyä, sisällön ja/tai rakenteiden erittelyä, jäsentämistä ja pohtimista (mitä aineisto sisältää, mistä siinä kerrotaan, millä tavoin ja missä määrin). Analyysi voi olla myös sisällöllisen aineksen luokittelemista esimerkiksi eri aiheiden ja teemojen perusteella. Ideana on siis saada kirjavasta ja toisinaan runsaasta tekstimassasta "tolkkua" – kiteyttää haastattelujen tai kertomusten sisältöjä tai rakennetta ja tarkastella tutkimusongelmien kannalta keskeisten seikkojen esiintymistä ja ilmentymistä teksteissä. Kyse on aineiston tarkastelemisesta huolellisesti, sen koettelemisesta vertaillen sen sisältöä. Analyysin avulla tutkija myös lisää aineiston informaatioarvoa: hän tiivistää aineistoa ja tulkitsee sitä sekä käy vuoropuhelua teorian, empirian ja oman ajattelunsa kanssa.¹⁵⁴

Laadullisen aineiston dokumentit eli havainnoinnin, teemahaastattelun, tekstien yms. aineistojen analysointi edellyttää aineistojen yhteismitallistamista. Haastattelut, kuten myös havainnoinnin havainnointipöytäkirjat, puretaan (litteroidaan) tekstimuotoon. Yhteismitallistamisen jälkeen voidaan aineistoja analysoida eri tekniikoilla eli lukemalla ja viemällä aineisto analyysiohjelmaan.¹⁵⁵

Analyysi voidaan ymmärtää näkökulmien ottamiseksi ja aineiston tiivistämiseksi eri tavoin. Analyysi voidaan lisäksi nähdä tapana käydä systemaattisesti aineistoa läpi etsimällä joko sisällöllisiä tai rakenteellisia yhteneväisyyksiä ja eroja.¹⁵⁶ Luin kummankin poliisilaitoksen oikeusyksiköiden ohjesäännöt ja oikeusyksiköiden työjärjestykset. Vertasin sisältöjä ja etsin niistä samankaltaisuuksia sekä eroavaisuuksia. Vertasin edellä mainittuja dokumentteja myös lainsäädäntöön, muihin oikeusnormeihin sekä hallinnon sisäisiin määräyksiin ja ohjeisiin.

Haastatteluiden avulla pyrin saamaan käytännön kokemusten kautta lisäselvitystä kirjallisessa materiaaleissa olevaan tietoon. Litteroiduista haastatteluista jaoin samaa aihepiiriä koskevat vastaukset ryhmiin ja vertailin niitä. Koska oikeusyksikön toiminta on hyvin pitkälle säänneltyä sisäisin määräyksin ja ohjein, päädyin ottamaan

¹⁵⁴ KvaliMOTV 2009, 73.

¹⁵⁵ Kananen 2017, 83.

¹⁵⁶ KvaliMOTV 2009, 74.

haastattelumateriaalista mukaan vain keskeiset, tutkimuksen kannalta merkitykselliset kohdat. Haastatteluissa viitattiin ohjesääntöihin ja työjärjestyksiin, jolloin haastatteluiden keskeisintä antia oli käytännön toiminta ja kokemukset niistä. Toisinaan haastatteluista poimitaan vain keskeisimmät asiat, eli puheesta litteroidaan valikoiden ainoastaan tutkittavan aiheen kannalta keskeisimmät seikat. Puolistrukturoiduissa, tiettyihin asioihin tarkasti fokusoiduissa haastatteluissa voidaan toisinaan poimia haastatteluista vain tutkimuksen kannalta oleelliset kohdat.¹⁵⁷

5.2.2.2 Teemoittelu

Aineistosta voi nostaa esiin tutkimusongelmaa valaisevia teemoja. Näin on mahdollista vertailla tiettyjen teemojen esiintymistä ja ilmenemistä aineistossa.¹⁵⁸ Teemoja eli keskeisiä aiheita muodostetaan useimmiten aineistolähtöisesti etsimällä tekstimassasta sen eri haastatteluja, vastauksia tai kirjoitelmia yhdistäviä (tai erottavia) seikkoja, mutta myös teorialähtöinen, jonkin tietyn viitekehyksen tai teorian mukaisesti ohjautuva teemoittelu on mahdollista. Teemoittelu on luonteva etenemistapa mm. teemahaastatteluaineiston analysoimisessa. Teemat, joista haastateltavien kanssa on puhuttu, löytyvät yleensä kaikista haastatteluista – tosin vaihtelevassa määrin ja eri tavoin.¹⁵⁹ Haastattelukysymysten vastauksista, sekä niihin liittyvistä keskusteluista, sain kerättyä paljon tietoa. Saadusta tiedosta muodostin kokonaisuuksia tietyn aihepiirin alle. Ryhmittelin vastaukset tehtävästä ja poliisilaitoksesta riippuen siten, että eri laitoksissa samaa tehtävää hoitavien henkilöiden vastaukset olivat saman aihepiirin tai teeman alla. Kun aineistoa järjestellään teemojen mukaan, kunkin teeman alle kootaan esimerkiksi kustakin haastattelusta ne kohdat, joissa puhutaan kyseessä olevasta temasta.

5.2.2.3 Tyypittely

Tyypittelyllä tarkoitetaan tyypillisten asioiden kokoamista eli aineiston tiivistämistä havainnollisiin tyyppeihin. Tyypittelyssä astutaan tavallaan askel teemoittelua pidemmälle, sillä siinä kuvataan aineistoa lukuisten teemojen sijaan laajemmin. Tyypit ovat ikään kuin koontien koonteja, eli useimmiten teemat sisältyvät tyyppeihin.¹⁶⁰

¹⁵⁷ KvaliMOTV 2009, 79.

¹⁵⁸ Eskola & Suoranta 2005, 174.

¹⁵⁹ KvaliMOTV 2009, 105.

¹⁶⁰ KvaliMOTV 2009, 108.

Aineiston ryhmittely tyypeiksi etsimällä samankaltaisuuksia on toinen perinteinen vaihtoehto teemoittelun ohella. Tällöin aineistosta esitetään yleensä yhdistettyjen tyyppien, eräänlaisten mallein avulla. Tyypittelyssä on kysymys aineiston ryhmittelystä tyypeiksi, selviksi ryhmiksi samanlaisia tarinoita.¹⁶¹ Dokumenteista ja haastatteluista saadusta aineistosta etsin yhtäläisyyksiä ja eroja. Samankaltaisuudet ja erot luokittelin omiin luokkiin, jolloin sain muodostettua kokonaiskuvan oikeusyksiköiden vertailua varten. Haastatteluista sain tarkennusta dokumenteista saatuun tietoon, jolloin oikeusyksiköiden käytäntöjä oli mahdollista erotella toisistaan.

5.2.3 Tutkimuksen luotettavuus ja luotettavuusmenetelmät

Tieteellisen työn luotettavuutta tarkastellaan luotettavuuskäsitteiden avulla, jotka ovat eräänlaisia mittareita, joilla arvioidaan tutkimustulosten hyvyttä. Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuustarkastelu jää usein arvion varaan, sillä luotettavuutta ei voida arvioida ja laskea samalla tarkkuudella, kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Objektiivisen luotettavuuden saavuttaminen on lähes mahdotonta laadullisessa tutkimuksessa. Tieteellisen tutkimuksen yleiset luotettavuusmittarit ovat reliabiliteetti ja validiteetti. Reliabiliteetti tarkoittaa tulosten pysyvyyttä ja validiteetti sitä, että tutkitaan oikeita asioita. Pysyvyys tarkoittaa sitä, että jos tutkimus uusitaan, saadaan samat tutkimustulokset, eli uusintamittaus vahvistaa tutkimustulokset. Validiteetti liittyy tutkimuksen suunnitteluun eli tutkimusasetelmaan ja osittain myös siihen, että aineiston analyysi (syy-seuraussuhteet) tehdään oikein.¹⁶²

Tutkimuksen reliabiliteetti liittyy tutkimusmenetelmien käyttöön. Dokumenteista kerätty tutkimusaineisto on luotettavaa, sillä se koostuu lainsäädännöstä, muista oikeusnormeista sekä määräyksistä ja ohjeista. Aineisto on saatavilla tutkimuksen jälkeenkin tarkasteltavaksi uutta tutkimusta varten. Dokumenttien osalta sama tutkimus on toistettavissa. Haastatteleamalla samat henkilöt saataisiin varsin todennäköisesti samanlaiset vastaukset. Haastatteluun on otettu mukaan kaikki mahdolliset asian kannalta keskeiset henkilöt, jotka ovat asiantuntijoita hallintokanteluasioissa ja laillisuusvalvonta-asioissa. Haastatteluista ei todennäköisesti saataisi muunlaisia tuloksia, koska tutkittava asia on

¹⁶¹ Eskola & Suoranta 2005, 181.

¹⁶² Kananen 2017, 175-176.

viime kädessä tarkoin säädely ja haastatteluiden avulla saatiin tietoa pääasiassa toiminnasta käytännössä.

Tutkimuksen luotettavuus varmistetaan luotettavuusmenetelmillä, jotka esitellään seuraavissa alaluvuissa.

5.2.3.1 Triangulaatio

Triangulaatio on myös eräs keino lisätä tutkimustulosten luotettavuutta. Varsinkin laadullisessa tutkimuksessa tulosten luotettavuuden varmistaminen on haasteellista, mutta keräämällä eri lähteistä saatuja tuloksia tukevia näkemyksiä voidaan vahvistaa tutkimustuloksina esitettyjen väitteiden paikkansa pitävyyttä.¹⁶³

Yksinkertaistaen triangulaatiolla tarkoitetaan erilaisten menetelmien, tutkijoiden, tietolähteiden tai teorioiden yhdistämistä tutkimuksessa. Kyse on siis moninäkökulmaisuudesta tai -paradigmaisuudesta – siitä, että yhdistetään useita menetelmiä ja lähestymistapoja. Tutkijoiden käyttämät eri tutkimusmenetelmät tai näkökulmat voivat saada aikaan sen, että samanaikaisesti voi olla voimassa samaa ilmiötä koskevia keskenään ristiriitaisia tutkimustuloksia. Triangulaation avulla onkin mahdollista lisätä tutkimuksen luotettavuutta¹⁶⁴.

Triangulaation muoto, jota tutkimuksessa käytettiin, on aineistotriangulaatio. Aineistotriangulaatio tarkoittaa, että yhdessä tutkimuksessa yhdistellään useammanlaisia aineistoja keskenään (esimerkiksi haastatteluja, aikakauslehtiartikkeleita, kuvanauhoituksia, tilastotietoja jne.)¹⁶⁵. Tutkimuksessa käytettiin aineistona erilaisia dokumentteja ja teemahaastatteluja. Haastatteluilla pyrittiin vahvistamaan dokumenteista saatuja tietoja. Dokumenteista tai haastatteluista yksistään ei olisi muodostunut riittävän kattavaa kuvaa tutkittavasta aiheesta. Dokumentit olivat pohjatietona tutkimuksessa ja haastattelut tukivat ja täydensivät dokumentteja. Haastattelujen haitta on, että ne tarjoavat epäsuoraa tietoa: haastattelussa saamme selville vastaajan rekonstruoiman käsityksen, emme itse asiaa (haastattelumenetelmän kritiikistä, ks. Becker ja Geer 1957)¹⁶⁶.

¹⁶³ Kananen 2017, 327.

¹⁶⁴ Tuomi & Sarajärvi 2002, 141-142.

¹⁶⁵ Eskola & Suoranta 2005, 69.

¹⁶⁶ Koskinen ym. 2005, 106.

Tutkimuksen luotettavuus nojaa haastattelujen osalta kysymysten laatuun. Eli kysymysten pitää olla hyviä. Kysymysten hyvyys puolestaan nähdään siinä, miten hyvin niiden avulla saadaan aineistoa tutkimuskysymyksiin vastaamista varten.¹⁶⁷

5.2.3.3 Saturaatio eli kylläntyminen

Saturaation ajatus perustuu Bertraux'ltä (1981) peräisin olevaan ideaan: tietty määrä aineistoa riittää tuomaan esiin sen teoreettisen peruskuvion, mikä tutkimuskohteesta on mahdollisuus saada¹⁶⁸. Riittävän määrän yhteydessä puhutaan saturaatio- tai kylläntymispisteestä. Ensin on määriteltävä se, mitä tutkimuksessa tutkitaan. Toisaalta myös on oltava selvillä, mitä aineistosta hakee¹⁶⁹. Tutkimuskysymykset määrittivät tässä tutkimuksessa sen, mihin aineistolla haettiin vastauksia. Haastateltavien määrä puolestaan valikoitui siten, että yksiköiden avainhenkilöiden määrä on tutkimuksen kannalta pieni ja rajattu joukko. Haastatteluun voitiin siten ottaa kaikki tarvittavat henkilöt mukaan. Koskinen ym. mukaan tutkijan on tutkimuskohtaisesti päätettävä, milloin aineistoa on tullut kerätyksi riittävästi ja se kattaa tutkimusongelman¹⁷⁰.

Aineiston kylläntymisen ajatus on tutkijankin kannalta hieman ongelmallinen. Tutkijan kyvystä nähdä aineisto monipuolisesti riippuu pitkälti se, kuinka paljon hän aineiston keräämisen yhteydessä huomaa uusia näkökulmia. Kylläntymispistettä voi siten olla hyvinkin vaikea määrittää. Lisäksi herää kysymys, mistä tutkija voi olla varma, ettei tutkimuskohde varmasti tuota enää uutta tietoa? (Hirsjärvi ym. 2004, 171.) Kukaan ei voi olla varma siitä, ettei uuden tiedon ilmaantuminen jossain vaiheessa olisi vielä mahdollista. Johonkin on kuitenkin vedettävä raja ja kylläntymispisteen saavuttaminen on yksi käytännöllinen tapa rajata aineiston määrää.¹⁷¹ Dokumentteja lukiessani havaitsin, että koska suoraa lainsäädäntöä oikeusyksiköistä ei ole, useissa eri yksikköä koskevissa tietolähteissä oli viitattu olemassa oleviin soveltuviin lainkohtiin. Tässä suhteessa tieto alkoi toistua eri dokumenteissa.

¹⁶⁷ Hirsjärvi & Hurme 2001, 184.

¹⁶⁸ Koskinen ym. 2005, 63.

¹⁶⁹ Koskinen ym. 2005, 63.

¹⁷⁰ Koskinen ym. 2005, 63.

¹⁷¹ KvaliMOTV 2009, 51.

5.2.3.4 Informanttien vahvistus

Yksinkertaisin tapa on luetuttaa aineisto ja tulkinta henkilöllä, jota on haastateltu (teemahaastateltavat). Haastateltu lukee tekstin ja vahvistaa tutkijan tulkinnan ja tutkimustuloksen, jolloin voidaan todeta tutkimuksen olevan luotettava tutkittavan kannalta¹⁷².

6 TUTKIMUSTULOKSET

Nauhoitin kaikki tekemäni neljä tutkimushaastattelua. Kuuntelin nauhoitukset jälkikäteen ja litteroin ne, eli kirjoitin haastattelut tekstimuotoon. Tekstimuodossa olleet haastattelut koodasin siten, että ensin tutkin laitoskohtaisesti kummankin haastatellun henkilön haastatellut ja merkitsin eri väreillä samaan aihepiiriä koskevat vastauskokonaisuudet. Tällä tavoin pystyin muodostamaan kokonaisuuksia samoista aihepiireistä, joihin olin saanut vastauksia sekä poliisipäälliköltä, että lakimieheltä. Tämän jälkeen oli mahdollista tehdä vertailua poliisilaitosten välillä. Tutkimustulokset on koostettu haastatteluista saaduista tiedoista ja ne on kirjattu aihepiireittäin siten, että ne vastaavat tutkimuskysymyksiin.

6.1 Hallintokanteluiden päätöksentekoprosessi Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella

Oikeusyksikön perustamisen jälkeen, Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella toimittiin hallintokanteluasioiden ratkaisujen kanssa aikana siten, että ratkaisuvälillä oli keskitetty poliisipäällikölle. Tältä ajalta saadut kokemukset osoittivat, että suurin osa kanteluratkaisuista oli niin kutsuttuja, *ei enempiä toimenpiteitä*¹⁷³ vaativia ratkaisuja. Kanteluratkaisuista vain alle 10 prosenttia oli niin kutsuttuja *toimenpideratkaisuja*¹⁷⁴,

¹⁷² Kananen 2017, 177.

¹⁷³ Jos hallintokantelusta tehtävän alustavan oikeudellisen kokonaisarvion perusteella ei olisi syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, joka edellyttäisi valvovan viranomaisen puuttumista asiaan, ei kantelun tulisi lähtökohtaisesti antaa aihetta enempihin toimenpiteisiin.

¹⁷⁴ Hallintokantelun käsittely muodostuisi toiminnallisesti kaksiosaisesta menettelystä, jossa valvova viranomainen ensin tekisi kantelusta alustavan oikeudellisen arvion ja ryhtyisi tämän jälkeen arvion perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin se katsoisi olevan aihetta. HE 50/2013 vp, 3. Valvovan viranomaisen

joissa vaadittiin poliisipäällikön toimenpiteitä. Näin ollen muutokselle nähtiin selkeä tarve. Muutostarvetta vahvisti lisäksi se seikka, että poliisilaitoksessa katsottiin olevan epätarkoituksenmukaista, että poliisipäällikkö ratkaisee ei toimenpiteitä vaativia asioita. Poliisilaitos on iso, poliisipäälliköllä on paljon erilaisia tehtäviä, ja hänen tulisi keskittyä poliisilaitoksen johtamiseen. Esimerkiksi tämän päivän tilanne on se, että vuositasolla hallintokanteluita tehdään noin 70 kappaletta, ja niistä noin 5 kappaletta ovat sellaisia, jotka johtavat toimenpiteisiin ja menevät siten poliisipäällikön ratkaistavaksi.

Kun muutostarve ratkaisuvallan osalta oli todettu, alkoi selvitystyö. Selvitystyössä selvitettiin, minkälaisia muutoksia prosessi vaatisi ja mikä olisi se tapa, jolla se toteutettaisiin. Prosessin kehittämisen suunnitteluvaiheessa kävi ilmi, että Suomessa oli poliisilaitoksia, joissa ratkaisuvallaa oli jaettu poliisipäälliköltä oikeusyksikköön. Käytäntö oli muualla jo olemassa ja se oli otettavissa soveltuvien osin käyttöön myös Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella. Tällä tavoin päädyttiin ratkaisuvallan jakamiseen ja kehitettiin Itä-Uudenmaan poliisilaitokselle sen omista lähtökohdista toimiva ratkaisuprosessi.

Poliisilaitoksessa selvitettiin ensinnäkin se, ettei hallintokantelun käsittelyssä ole lainsäädännöllistä estettä jakaa poliisipäällikölle kuuluvaa ratkaisuvallaa oikeusyksikölle. Toisaalta poliisipäälliköllä oli jo käytössään valmis työkalu ratkaisujen tekemiseen, oikeusyksikkö. Oikeusyksikkö tekisi ratkaisut ei toimenpidettä vaativissa asioissa ja päällikkö toimenpide asioissa. Poliisipäällikön näkökulmasta katsottiin riittäväksi ja toimivaksi, että päälliköllä on tekemiensä ratkaisujen lisäksi kokonaiskuva hallintokanteluiden määrästä. Oikeusyksikön itsenäisesti tekemiä hallintokanteluratkaisuja ei käytäisi sen tarkemmin päällikön kanssa lävitse muulla tavalla, kuin lukumääräisesti. Poliisipäällikön ratkaistavaksi menevät toimenpide asiat oikeusyksikkö esittelisi päällikölle.

6.1.1 Hallintokanteluiden ratkaisuvallasta ja prosessin kuvaus Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksessa hallintokanteluiden ratkaisuvallaa on jaettu oikeusyksikölle poliisilaitoksen ohjesäännöllä ja oikeusyksikön työjärjestyksellä.

tulisi harkita tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Kantelut voivat sisältää useita eri kysymyksiä, joiden kohdalla laillisuusvalvonnalliset selvittämistarpeet voivat vaihdella. Jotkut kanteluperusteista voivat esimerkiksi edellyttää täysimittaista tutkintaa, kun taas toiset voivat jäädä summaarisemman käsittelyn kohteeksi. HE 50/2013 vp, 24.

Asiakirjat sisältävät lisäksi määräykset siitä, kuka toimii sijaisena ja käyttää ratkaisuvaltaa tietyn henkilön ollessa poissa. Poliisipäällikön ollessa poissa, hänen sijaisenaan on hallinto- ja esikuntalinjan apulaispoliisipäällikkö. Apulaispoliisipäällikkö käyttää tällöin poliisipäällikön ratkaisuvaltaa. Poliisipäällikön lisäksi ratkaisuvaltaa käyttävät poliisilakimies ja oikeusyksikön rikosylitarkastaja. Poliisilakimiehen sijaisena toimii oikeusyksikön rikosylitarkastaja. Poliisilakimiehen ollessa poissa, rikosylitarkastaja käyttää poliisilakimiehelle kuuluvaa ratkaisuvaltaa.

Kaikki tavanomaiset hallintokanteluasiat ratkaistaan oikeusyksikössä pääsääntöisesti poliisilakimiehen toimesta. Tapauskohtaisen harkinnan perusteella, jos kanteluasia on merkittävä, se esitellään poliisilaitoksen päällikön ratkaistavaksi. Harkinnan ja päätöksen siitä, onko kanteluasia merkittävä, oikeusyksikkö tekee itsenäisesti. Käytännössä asia menee siten, että oikeusyksikkö ratkaisee kanteluasian itsenäisesti aina, kun se on oikeusyksikön ratkaisuvallan rajoissa. Ratkaisuvallan rajoissa oleva kanteluasia on sellainen, että asiassa ei ole epäilyä lainvastaisesta menettelystä, virheellisestä toiminnasta tai harkintavallan väärinkäytöstä, eikä asia johda esitutkintaan.

Oikeusyksiköllä on ratkaisuvaltaa myös muissa asioissa, kuin hallintokanteluasioissa. Oikeusyksikkö käsittelee sellaiset vahingonkorvausasiat itsenäisesti, jotka eivät ole merkittäviä. Virkamiesoikeudelliset kurinpitoon liittyvät asiat ovat aina poliisipäällikön ratkaistavia asioita. Asiat, jotka eivät johda toimenpiteisiin, oikeusyksikkö voi näin ollen ratkaista itse.

Ratkaisuvallan jakamisen mahdollistamisessa on nähty keskeiseksi ensinnäkin se, että poliisipäällikkö ja oikeusyksikkö ovat tiiviisti yhteydessä ja vuoropuhelua käydään jatkuvasti. Hyvä ja jatkuva vuorovaikutus on tärkeä edellytys sille, että kumpikin osapuoli on tietoinen toistensa näkemyksistä ja ratkaisujen linja pysyy näin yhtenäisenä. Tällä tavalla syntyy ja pysyy yhteinen työnäky ratkaistaviin asioihin. Vuorovaikutusta ja tiedonkulkua edesauttaa se, että poliisipäällikön ja oikeusyksikön työtilat ovat lähekkäin, jolloin kynnyksensä asioida madaltuu entisestään. Työskentely samoissa tiloissa johtaa väistämättä siihen, että kanssakäymistä on jatkuvasti, kun henkilöt tapaavat toisiaan käytävillä ja taukotilassa. Epäviralliset tapaamiset lisäävät henkilösuhteiden välittömyyttä ja se on katsottu tärkeäksi tekijäksi kaiken tiedonkulun ja yhteydenpidon ylläpitämiseksi. Tiedonkulku ei näin ollen vaadi aina palaverien järjestämistä määrääaikoina.

Toisena keskeisenä asiana ratkaisuvallan osittaisessa siirtämisessä päälliköltä oikeusyksikölle on se, että paras juridinen osaaminen on keskittynyt oikeusyksikköön. Oikeusyksiköstä löytyy juridinen asiantuntijuus, jolloin poliisipäällikön on mahdollista ja järkevää siirtää päätöksentekovaltaa oikeusyksikölle. Poliisipäällikön koulutus on enemmän päällikön tehtäviin kohdentunutta ja oikeusyksikön enemmän juridiseen asiantuntemukseen liittyvää. Tämän vuoksi päälliköllä on ollut mahdollisuus jakaa työkuormaa omilta harteiltaan oikeusyksikölle ja samalla jakaa vastuuta oikeusyksikölle. Poliisipäälliköllä on kompetenssia ratkaista tarvittaessa kaikki hallintokanteluasiat, sillä hän tekee joka tapauksessa kaikki merkittävät ratkaisut itse. Ratkaisuvallan siirtämisen taustalla on päällikön halu jakaa vastuuta alaisille. Vastuun jakaminen liittyy poliisilaitoksen johtamiskulttuuriin, jossa vastuun jakaminen alaisille nähdään myönteisenä asiana ja osana johtamista.

Poliisipäällikkö on käyttänyt ratkaisuvallaa poikkeuksellisesti myös niin kutsutuissa ei-toimenpiteitä vaativissa asioissa, jotka eivät ole johtaneet muihin toimenpiteisiin. Poikkeuksellisia tilanteita on ollut silloin, kun on haluttu ikään kuin symbolisesti vahvistaa tai osoittaa poliisilaitoksen kantaa annetussa kanteluratkaisussa. Tämä johtuu siitä, että oikeusyksikössä on käytännön tilanteissa todettu, että joissakin tapauksissa kansalaiselle on merkitystä sillä, onko ratkaisun allekirjoittanut poliisipäällikkö vai poliisilakimies. Poliisipäällikölle on joskus tullut suoraan asiakkaalta palautetta siitä, että asiakas ei halua poliisilakimiehen vastausta asiassa, vaan nimenomaisesti poliisipäällikön vastauksen. Asiakkaalle on poliisipäällikön ratkaisun myötä tullut kenties vahvempi kokemus siitä, että asia on varmasti tiedossa myös laitoksen ylimmässä johdossa, kun vastaus tai ratkaisu on päällikön allekirjoittama. Kyse on todennäköisesti asiakaan näkökulmasta arvovaltaan liittyvästä kysymyksestä. Poliisiyksikön päällikön allekirjoituksella on mahdollisesti koettu joissakin tapauksissa olleen enemmän painoarvoa asiakkaalle.

Ratkaisujen tasalaatuisuutta varmistaa se, että suurin osa hallintokanteluratkaisuista menevät–poliisilakimiehen ratkaistavaksi. Oikeusyksikössä on myös selkeä työnjako eri tehtävien suhteen, joten se lisää osaltaan tasalaatuisuutta. Tehtävien jako perustuu siihen, että tehtäviä on jaettu henkilöille sen mukaan, mikä osa-alue on kenenkin vahvuus. Poliisilakimies tekee pääasiassa kanteluratkaisuja oman ratkaisuvallansa rajoissa, käsittelee julkisuusasioita ja virkamiesoikeudellisia päätöksiä. Rikosylitarkastajan päävastuu on laillisuusvalvonnassa, koska juridisen osaamisen lisäksi, pohjana on vahva kokemus ja osaaminen poliisin päällystötehtävistä. Oikeusyksikössä työskentelevä rikostarkastaja

puolestaan tekee pääasiassa kanteluratkaisujen esittelyjä. Koska kanteluratkaisut tapahtuvat esittelyjen pohjalta, kaikki kanteluratkaisut, myös sellaiset, jotka menevät suoraan päällikön ratkaistavaksi, menevät pääsääntöisesti poliisilakimiehen kautta. Poliisilakimies oikolukee aina hallintokanteluihin liittyvät esittelyt riippumatta siitä, kuka asian ratkaisee. Oikoluvun lisäksi kanteluiden esittelyt kirjoitetaan poliisilakimiehen ohjeistamalla tavalla. Tällä menettelyllä pyritään varmistamaan koko prosessin tasalaatuisuutta. Hallintokanteluiden seuranta tapahtuu erillisen Excel-taulukoinnin avulla. Näin keskeneräisten juttujen lukumäärän seuranta pysyy ajantasaisena.

Hallintokanteluasiat kirjataan sähköiseen poliisilaitoksen asianhallintajärjestelmään (jäljempänä Acta -järjestelmään) sen jälkeen, kun kantelu on saapunut poliisilaitokselle. Acta -järjestelmään tallennetaan asiaan liittyvät, ja kantelun ratkaisun kannalta tarpeelliset dokumentit, kuten selvityspyyntö ja virkamiehen antama selvitys asiassa. Dokumenttien perusteella Actaan kirjataan esittelijän toimesta ratkaisuesitys päätöksentekoa varten. Esittelijän ratkaisupohjalle kirjaama dokumentti toimii pohjana päätöksentekijän ratkaisulle. Hallintokanteluasian ratkaisuprosessia sääntelee hallintolaki, jonka vuoksi prosessi on määrämuotoinen. Tämän vuoksi ratkaisu tehdään aina esittelyn kautta. Jos ratkaisuvaltaa käyttää esimerkiksi poliisilakimies poliisipäällikön sijasta, on esittelijänä aina joku muu henkilö, kuin ratkaisun tekijä. Ratkaisija allekirjoittaa sähköisesti ratkaisun, jonka jälkeen se lähetetään asianomaisille henkilöille. Hallintoratkaisuprosessi tehdään alusta loppuun Acta:ssa. Jos hallintokantelu on jollakin tavalla vaativa tai merkittävä, asiaa käsitellään päällikön kanssa myös henkilökohtaisesti. Tällöin asian päätöksenteon perusteet ja ratkaisun kannalta keskeiset kysymykset voidaan käydä läpi suullisesti. Tämä selkeyttää asian käsittelyä ja säästää turhalta työltä verrattuna siihen, että monimutkainen asia käsiteltäisiin kokonaisuudessaan Acta:ssa ilman henkilökohtaista keskustelua.

Hallintokanteluratkaisujen laadun takaa korkea ammattitaito koko prosessin läpi. Laatua varmistetaan hyvällä vuorovaikutuksella ja tiedonkululla päällikön ja oikeusyksikön välillä. Samanlainen hyvä johtamiskulttuuri vallitsee myös oikeusyksikön sisällä. Tiivistettynä toiminnan laadun ja hyvän toimintakulttuuriin varmistamiseen kuuluu esimerkiksi:

- Ratkaisuvallan jakaminen on vastuun ja työkuorman jakamisen kannalta tärkeää. Hallintokantelumenettelyssä olevat asiat, joissa todetaan, että poliisin toiminnassa ei ole virheitä tai poliisin harkintavaltaa ei ole käytetty väärin, voidaan ratkaista oikeusyksikössä.

- Hyvä ja tiivis vuorovaikutus sekä vastuun jakaminen luo luottamukselliset suhteet poliisipäällikön ja oikeusyksikön välille. Tämä on edellytys ratkaisuvallan jakamiselle.
- Ratkaisujen tasalaatuisuutta on varmistettu useammilla eri keinoilla, kuten selkeällä tehtävien jaolla, hyvällä vuorovaikutuksella ja johtamisella.
- Yhteistyö muiden poliisilaitosten kanssa ja verkostoituminen luo samanlaista linjaa päätöksentekoon ja toimintaan.
- Excel-taulukoinnin avulla pysytään ajan tasalla keskeneräisten asioiden määristä ja määrärajoista.

6.2 Hallintokanteluiden päätöksentekoprosessi Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella

Oikeusyksikön perustamisen aikaan Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella otettiin hallintokanteluasioiden käsittelyssä lähtökohdaksi hallintolain säännökset esittelystä ja ratkaisusta. Ideana pitäytymisessä tiukasti hallintolain määrämuodossa oli se, että hallintokantelun käsittelyprosessissa ratkaisuvallalta haluttiin erottaa selkeästi asian esittelystä. Ratkaisuvallalta keskitettiin poliisipäällikölle ja hallintokantelun esittely oli oikeusyksikön tehtävä. Tällöin prosessista oli selkeästi nähtävissä esittelijä ja esittelijän vastuu, eli kuka asian oli esiteltyt. Samalla katsottiin, että oli hyvä asia, että ratkaisijana on poliisipäällikkö. Tämän haluttiin näkyvän ulospäin siten, että ratkaisu oli tullut nimenomaan poliisilaitokselta ja sen päälliköltä, eikä oikeusyksikön tasolta. Päätöksen merkittävyys oli näin ollen asiakkaan näkökulmasta isompi, kun poliisilaitoksen ylin taho oli allekirjoittanut ratkaisun.

Tällä hetkellä poliisipäällikön ratkaistavaksi tulevien hallintokanteluiden määrä on varsin maltillinen. Koska ratkaistavien asioiden määrä ei ole suuri, eikä se siitä syystä vaadi paljon ajankäyttöä, se ei ole rasite päällikölle. Tämän vuoksi ei ole ollut aihetta muuttaa prosessia siten, että ratkaisuvalltaa olisi jaettu oikeusyksikköön. Mikäli tilanne ratkaistavien asioiden suhteen olisi määrällisesti huomattavasti isompi, prosessin muuttamista varmasti ainakin harkittaisiin. Nykyinen päätöksentekoprosessin järjestely poliisilaitoksessa on katsottu hyväksi ja toimivaksi.

6.2.1 Hallintokanteluiden ratkaisuvallta ja prosessin kuvaus Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella ratkaisuvallta hallintokanteluasioissa on keskitetty poliisilaitoksen ohjesäännön mukaan poliisipäällikölle. Oikeusyksikkö esittelee hallintokanteluasian päällikölle ja päällikkö tekee esittelystä ratkaisun. Ainoastaan siinä tapauksessa, että hallinto- ja esikuntalinjan apulaispoliisipäällikkö sijaistaa poliisipäällikköä, apulaispoliisipäällikkö tekee ratkaisut.

Oikeusyksikölle ei ole annettu valtaa ratkaista hallintokanteluita. Oikeusyksikössä käytetään ratkaisuvalltaa hallintokanteluasioissa kuitenkin tietyssä mielessä, sillä oikeusyksikkö harkitsee itsenäisesti, mitkä asiat ovat hallintolain mukaisia hallintokanteluita ja menevät siten päällikön ratkaistavaksi. Vuositasolla hallintokanteluasioiksi päättyy noin 20 asiaa. Muut asia, joita ei katsota hallintokanteluiksi, menevät sektoreiden esimiesten hoidettavaksi. Tällaisia asioita ovat kansalaiskirjeet sekä kansalaispalautteet.

Oikeusyksikkö ei tee itsenäisiä päätöksiä sen vuoksi, että ratkaisuvallan katsotaan olevan esimiesvallan käyttöä. Poliisilaitoksen ja oikeusyksikön kanta on se, että oikeusyksikön ei haluta käyttävän esimiesvaltaa esimerkiksi ratkaisemalla asioita. Kyse ei ole pelkästä halusta, vaan poliisilaitoksessa on tulkittu lain säädöksiä tässä asiassa siten, että oikeusyksiköllä ei ole esimiesvaltaa eikä sillä sen vuoksi tule olla ratkaisuvalltaakaan.

Päällikön ja oikeusyksikön välinen tiedonkulku on toiminnan kannalta tärkeää. Henkilöiden väliset hyvät suhteet ja kummankin toimijan tilojen sijoittelu lähekkäin varmistaa osaltaan sen, että henkilöt tapaavat toisiaan muutenkin, kuin varta vasten palavereissa. Pienempiäkin asioita on tällöin helppo ottaa esille esimerkiksi niin sanotusti käytäväkeskusteluissa. Se osaltaan helpottaa ja alustaa käsiteltäviä asioita. Virallisempi yhteydenpito tapahtuu palavereissa. Palaverit on vakioitu siten, että joka viikon perjantaina on poliisipäällikön ja oikeusyksikön välinen palaveri. Samassa palaverissa käydään läpi oikeusyksikön valmistelemia hallintokanteluratkaisuja. Perjantain palaverin tarkoitus on varmistaa, että päällikkö pysyy hyvin tarkasti ajan tasalla siitä, mitä viikon aikana on tapahtunut ja onko uusia asioita tullut käsiteltäväksi.

Palaveria ja siihen liittyviä käytäntöjä ei ole rakennettu sillä periaatteella, että kaikki työstettävä materiaali ikään kuin säästetään palaveriin. Jos viikon aikana hallintokanteluita koskevia kysymyksiä tai linjausta vaativia asioita nousee esiin, niin asioita tarkastellaan aina tarpeen vaatiessa. Tiedonkulku hallintokanteluista koskien on päätetty tehdä siten, että jokaisesta ratkaisuun johtavasta esittelystä käydään vähintään jonkinlainen näkemysten vaihto poliisipäällikön ja oikeusyksikön välillä. On hyvin poikkeuksellista, että päällikkö tutustuisi ratkaistavaan asiaan ensimmäisen kerran vasta siinä vaiheessa, kun asia tulee Actan kautta päällikön ratkaistavaksi. Näkemysten vaihdolla on tärkeä merkitys muun muassa sen vuoksi, että poliisipäälliköllä ja oikeusyksiköllä säilyy yhteinen näky ja linja asioihin. Yhteisellä työnäyillä on vaikutusta ratkaisujen tasalaatuisuuteen, mikä tarkoittaa tässä tapauksessa sitä, että ratkaisujen lain mukaisuus ja asianosaisten oikeusturva toteutuu mahdollisimman hyvin.

Ratkaisujen tasalaatuisuus ja ylipäätään kaiken toiminnan laatu varmistetaan korkealla ammattitaidolla, hyviksi ja toimiviksi koetuilla käytännöillä sekä hyvällä tiedonkululla.

Laadun varmistukseen liittyviä muita esiin nousseita asioita ovat esimerkiksi:

- Poliisilaitoksen johtamiskulttuuri on luottamusta herättävää ja kynnys lähestyä esimiestä asiasta riippumatta on matala. Poliisipäällikkö jalkautuu linjoille ja keskustelee alaisten kanssa, jolloin tiedonkulku toimii ja keskusteluyhteys säilyy alimmalle tasolle asti.
- Poliisitoimen linjanjohtajan ja oikeusyksikön välillä on tiivistä yhteydenpitoa päivittäisellä tasolla. Koska linjanjohtaja vastaa operatiivisesta puolesta, on nähty tärkeäksi, että tietoa jaetaan ja asioita pohditaan yhdessä. Menettelyllä saavutetaan molemminpuolinen tietoisuus siitä, mitä tehdään. Tämä mahdollistaa omalta osaltaan sen, että prosessin aikainen käsittely ja lopulta ratkaisut ovat oikeita ja oikeudenmukaisia. Ratkaisuista menee myös aina tieto poliisilaitoksen kyseisen linjan esimiehille, jolla työskentelevää henkilöä asia koskee.
- Actaan dokumentoidaan koko hallintokantelun käsittelyprosessi alusta loppuun. Valmisteluvaiheeseen liittyvä kaikki dokumentaatio sekä lopulta ratkaisu on Actassa. Tämä sinällään ei ole poikkeava menettely. Huomionarvoista on se, että ratkaisun jalkauttamiseen liittyvät dokumentit, sekä asiasta koitunut seuraamus löytyvät myös Actasta. Seuraamuksen laadulla ei ole merkitystä, vaan kaikki dokumentoidaan aina. Tällä tavoin koko asia alusta loppuun kaikkine toimenpiteineen löytyy samasta paikasta ja asioita on helppo jälkikäteen todentaa.

Kansalaiskirjeet ja -palautteet, jotka käsitellään poliisilaitoksen eri linjoilla oikeusyksikön sijasta, dokumentoidaan myös Actaan.

- Oikeusyksikkö seuraa tarkasti valtakunnan tilannetta, että linja ratkaisuihin olisi mahdollisimman samanlainen, kuin muissakin laitoksissa. Tällä pyritään varmistamaan mahdollisimman hyvin, että samanlaisesta asiasta olisi samanlainen seuraamus, missä tahansa muualla valtakunnassa.
- Excel-taulukointi on tehty keskeneräisten asioiden seuraamisen helpottamiseksi. Taulukon avulla on helppoa seurata myös asioiden lukumääriä.

6.3 Päätöksentekoprosessin ja ratkaisuvallan vertailu poliisilaitosten välillä

Itä-Uusimaa:

- Hallintokanteluiden ratkaisuvallaa on jaettu poliisipäälliköltä oikeusyksikköön, päällikön käyttäessä ylintä ratkaisuvallaa.
- Poliisipäällikön työmäärän vuoksi ratkaisuvallaa on delegoitu hallintokanteluasioissa oikeusyksikköön.
- Työn organisoiminen ja työn jakaminen oikein on johtamista.
- Osaaminen keskitetään sinne, missä on paras juridinen osaaminen.
- Poliisipäällikkö hyödyntää oikeusyksikön asiantuntijuutta ja osaamista.
- Luottamus on korkealla, koska osaaminen oikeusyksikössä jakautuu useammalle henkilölle.

Länsi-Uusimaa:

- Hallintokanteluiden ratkaisuvallaa ei ole jaettu, vaan poliisipäällikkö tekee ratkaisut.
- Oikeusyksikkö ei ratkaise asioita, koska oikeusyksikön ei haluta käyttävän esimiesvaltaa.
- Hallintokanteluiden ratkaisu ei kuormita poliisipäällikköä, koska kanteluratkaisuiden määrä on vähäinen.
- Esittelystä tapahtuva ratkaisu halutaan selkeästi erottaa prosessissa siten, että ratkaisija on aina sama henkilö, poliisipäällikkö.

Poliisilaitosten toiminnan yhteisiä piirteitä:

- Johtamiskulttuuri ja hyvä ja välitön vuorovaikutus keskeistä toiminnan kannalta.

- Oikeusyksikkö käsittelee kansalaiskirjeet sekä palautteet ja tekee itsenäisen arvion siitä, käsitelläänkö asia hallintokantelumenettelyssä vai onko kyse työnjohdollisesta menettelystä. Hallintokanteluiden ulkopuolelle jäävät asiat käsitellään linjoilla esimiesten toimesta, ei hallintokantelumenettelyssä. Käsiteltävät asiat kirjataan Actaan, kuten hallintokantelu.
- Poliisipäällikön ratkaisemista hallintokanteluista käydään aina keskustelu oikeusyksikön kanssa.

6.4 Laillisuusvalvonta Itä-Uudenmaan poliisilaitoksessa

Poliisilaitoksen laillisuusvalvontasuunnitelma muodostuu Poliisihallituksen määrittämistä laillisuusvalvontakohteista sekä poliisilaitoksen omista valvontakohteista. Poliisilaitoksen ohjesäännön mukaan oikeusyksikkö suunnittelee ja valmistelee laillisuusvalvontasuunnitelman. Poliisilaitoksen omien valvontakohteiden kartoitus saa alkunsa siten, että oikeusyksikkö tekee luonnoksen valvontakohteista ennen varsinaista suunnitelmaa. Luonnoksen pohjalta poliisipäällikkö ja oikeusyksikkö käyvät yhdessä läpi kohteita, joita tulisi valvoa. Tämän jälkeen lakimies esittelee luonnoksen poliisilaitoksen johdon kokouksessa, jossa apulaispoliisipäälliköt voivat ottaa kantaa ja esittää näkemyksiä kohteista, joihin valvontaa tulisi kohdentaa. Käytännössä asiakokonaisuuksia ja kriittisiä kohtia, joihin valvontaa tulisi suunnata, on pohdittu jo edeltävänä vuonna. Oikeusyksikössä pääasiallinen vastuu laillisuustarkastustoiminnasta on rikosylitarkastajalla.

6.4.1 Laillisuusvalvonnan painopisteet ja valvontamuodot

Oikeusyksikkö tekee laillisuusvalvontaa monessa eri muodossa. Vuositasolla erilaista valvontaa ja tarkastuksia tehdään paljon. Oikeusyksikön rikosylitarkastajan vuosittainen työpanos menee lähes kokonaan laillisuusvalvonnan suunnitteluun ja toteutukseen. Oikeusyksikkö tekee laillisuusvalvontatarkastuksia esimerkiksi pakkokeinokirjauksiin, esitutkintapäätösten yhdenmukaisuuteen ja esitutkinnan kestoon liittyviin asioihin. Tarkastuksia tehdään muun muassa sillä tavalla, että otetaan joltakin tietyltä aikaväliltä tietty määrä päätöksiä. Päätökset käydään läpi ja tarkastuksesta tehdään lopuksi tarkastuspöytäkirja. Kirjatut tarkastuspöytäkirjat arkistoidaan ja liitetään Poliisihallitukselle toimitettavaan laillisuusvalvontatarkastuksen materiaaliin. Pöytäkirja toimitetaan myös kyseiselle poliisilinjalle tiedoksi sekä toimenpiteitä varten.

Paikan päällä tehtäviä tarkastuksia oikeusyksikkö on tehnyt esimerkiksi poliisilaitoksen poliisivankiloihin. Samantyyppistä toimintaa on tehty haastattelujen muodossa, siten että oikeusyksikkö on käynyt eri sektoreilla haastattelemassa lähiesimiehiä. Haastatteluiden avulla on saatu hyvin esille, mitä ongelmakohtia eri esimiehet eri sektoreilla näkevät.

Laillisuusvalvontatarkastusten tekemistä on myös joissakin tapauksissa vastuutettu oikeusyksikön ulkopuolelle. Esimerkiksi lupavalvontasektorilla on tehty itsenäisesti tarkastus koskien sektorin lupapäätöksiä ja tarkastuspöytäkirja on toimitettu oikeusyksikköön. Poliisilaitoksen työsuojelu puolestaan on käynyt tarkastamassa Uudenmaan sulun aikaisia poliisin sulkuvalvontapisteitä. Tarkastuksella haluttiin varmistaa, että sulkupisteet ovat työturvallisuuslain mukaisia.

Oikeusyksikön mukaan tehokkaimmat laillisuusvalvonnan muodot ovat jälkikäteinen tarkastustoiminta ja hands-on -tarkastukset¹⁷⁵. Oikeusyksikön tekemää jälkikäteistä tarkastustoimintaa ovat muun muassa poliisin rekistereihin kohdistuvat tarkastukset. Rekisterien tarkastuksissa esiin nousseita asioita tai epäkohtia käydään kyseisen sektorin kanssa lävitse ja selvitetään, mikä on laatuaso. Tällä tavalla saadaan annettua koulutusta kyseiselle poliisilaitoksen sektorille ja kiinnitettyä huomiota korjausta vaativiin asioihin sen sijaan, että annettaisiin sektorille vain tiedoksi pöytäkirja havaituista epäkohdista. Tilaisuudet koetaan molemmin puolin hyvinä ja tarpeellisina, sillä samalla on mahdollista keskustella esimerkiksi päätösten perusteista sellaisten henkilöiden kanssa, jotka tosiasiallisesti työskentelevät tarkastuksen kohteena olleiden asioiden parissa.

Osana laillisuusvalvontatyötä oikeusyksikkö antaa tarvittaessa juridista tukea etenkin päällystölle päätöksentekoa varten. Oikeusyksikössä on katsottu olevan ennakkollisen laillisuusvalvonnan näkökulmasta tarkoituksenmukaista, että esimerkiksi tutkinnanjohtajat tai yleisjohtajat saavat kysyä neuvoa, mitä mieltä oikeusyksikkö on jostakin juridisesta kysymyksestä. Oikeusyksikkö antaa asiantuntija-apua lain säännösten tulkintaan. Jos asia sen sijaan koskee harkintavaltaan liittyvää asiaan tai poliisin taktisia tai teknisiä menetelmiä, niin silloin oikeusyksikkö ei ota asiaan kantaa.

Laillisuusvalvonnan kehittämiseksi oikeusyksikössä on pohdittu sitä, että pitäisikö operatiivista toimintaa seurata paikan päällä. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi se, että

¹⁷⁵ Hands-on tarkastus tarkoittaa paikan päällä tehtävää tarkastusta, josta ei ilmoiteta tarkastuksen kohteelle etukäteen.

oikeusyksikön edustaja olisi poliisipartion mukana kentällä. Päälystötasoa alemman tason toiminnan seuraaminen konkreettisesti voisi olla hyvä asia molemmiin puolin. Oikeusyksikkö saisi nähdä, miltä työ näyttää suorittavan portaan näkökulmasta. Samalla olisi hyvä tilaisuus kertoa oikeusyksikön toiminnasta, jakaa tietoa laillisuusvalvontaan liittyvistä asioista ja vastata juridisiin kysymyksiin. Samanlaista seuranta-tyyppistä laillisuusvalvontatyötä on poliisilaitoksella jo kokeiltu. Oikeusyksikön edustaja on ollut esimerkiksi tilannekeskuksessa seuraamassa yleisjohtajan työskentelyä. Oikeusyksikön käyntiä pidettiin erittäin hyvänä asiana sekä oikeusyksikön, että tilannekeskuksen mielestä.

Perinteisten laillisuusvalvonnan keinojen lisäksi viime vuosina on pyritty kehittämään ja jalkauttamaan laillisuusvalvontaa hieman eri näkökulmasta. Parin viimeisen vuoden aikana poliisin päälystöpiskelijoita on käynyt oikeusyksikössä työkierrolla. Tällä tavoin on saatu jaettua tietoa ja ymmärrystä oikeusyksikön toiminnasta tuleville esimiehille. Oikeusyksikön näkökulmasta katsottuna vaikuttaa hieman siltä, että kaikilla poliisilaitoksen tasoilla ei täysin ymmärretä, miksi oikeusyksikkö tekee laillisuusvalvontaa tai pyytää selvityksiä hallintokanteluihin. Päälystötasolla näkemys oikeusyksiköstä on hyvä ja oikeanlainen. Päälystössä alemmalla tasolla oikeusyksiköllä vaikuttaisi olevan hieman negatiivinen kaiku. Tähän on syynä tiedon puute ja sen myötä turhat ennakoasenteet. Oikeusyksikön tekemä laillisuusvalvontatyö nähdään turhana ja negatiivisessa valossa, kun toiminnan tausta ja tarkoitus eivät ole selvillä. Oikeusyksikköön liittyviä mielikuvia on yritetty muuttaa ja kehittää positiivisempaan suuntaan muun muassa sisäisellä viestinnällä. Poliisilaitoksen intranetin Sinetissä on tiedotettu siitä, mitä oikeusyksikkö tekee ja minkä vuoksi. Oikeusyksikkö on myös korostanut sitä seikkaa, että niin kauan, kun asiat voidaan käsitellä sisäisesti oikeusyksikön toimesta, se on virkamiehen kannalta hyvä asia.

Johtaminen on hyvin keskeinen elementti kaikessa toiminnassa Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella. Laillisuusvalvontaan ja poliisitoiminnan laillisuuteen liittyen hyvä johtaminen, toimivat johtamisrakenteet, avoimuus asioiden hoidossa nähdään tärkeimpinä asioina. Näiden asioiden pysyvyyttä ja toimivuutta pystytään varmistamaan hyvällä johtamisella. Poliisilaitoksen johtaminen kiteytyy poliisipäällikön hyvän johtamiskulttuurin määritelmiin:

- Keskusteleva ja avoin kulttuuri.
- Tietojohtoinen kulttuuri, toiminta perustuu tietoon.

- Kokeileva kulttuuri, yrittäminen ja epäonnistuminen sallittua.
- Ihmisiä palveleva kulttuuri.
- Elinikäistä oppimista tukeva kulttuuri.
- Inhimillistä kasvua, eheyttä ja hyvinvointia tukeva kulttuuri.¹⁷⁶

6.5 Laillisuusvalvonta Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksessa

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen laillisuusvalvonta toteutetaan muiden poliisilaitosten tapaan vuosittaisen suunnitelman mukaisesti. Laillisuusvalvontasuunnitelma sisältää Poliisihallituksen määrittelemät valvontakohteet samalla tavalla, kuten kaikissa muissakin poliisilaitoksissa. Poliisihallituksen määrittelemien valvontakohteiden lisäksi poliisilaitos määrittelee vuosittain keskimäärin kaksi omaa valvontakohdetta. Valvontakohteiden määrä pidetään tarkoituksella suppeana, jotta kohteiden kokonaisuus on hyvin hallittavissa ja toiminta on mahdollisimman tehokasta. Poliisilaitoksen omiksi kohteiksi valitaan sellaisia kohteita, jotka ovat olleet jollakin tavalla ongelmallisia. Kohteiden valinnassa tarkastellaan aina lisäksi edellisten vuosien valvontakohteiden painotuksia ja onko niiden valvontaa syytä edelleen jatkaa. Poliisilaitoksen omien kohteiden lisäksi myös osa Poliisihallituksen määräämistä valvontakohteista on sellaisia, jotka toistuvat vuodesta toiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi pakkokeinojen kirjaamiseen liittyvä asiat. Valvontatyö on tästä syystä pitkäjänteistä. Tarvittaessa valvontaa jatketaan ja asioita painotetaan niin kauan, että ne saadaan korjattua.

Laillisuusvalvontasuunnitelman varsinaiseen suunnittelutyöhön osallistuvat poliisipäällikkö, oikeusyksikkö sekä poliisilaitoksen päällystö sektorijohtoon asti. Tällä kokoonpanolla keskustellaan valvontasuunnitelmasta ja päätetään, mitkä asiat otetaan laillisuusvalvonnan kohteiksi. Suunnitelmasta tehdään luonnos, jonka jälkeen poliisilaitoksen päällystöllä on mahdollisuus lausua valvontakohteista. Lausunnoilla pyritään saamaan päällystön mielipide siitä, ovatko suunnitellut valvontakohteet sopivia ja oikeita, sekä onko tarpeen tarkastella lisäksi jotain muuta. Prosessi liittyen laillisuusvalvonnan suunnitteluun sekä valvonnan toteuttamiseen nähdään ennen kaikkea laadun kehittämisen työkaluna. Valmis laillisuusvalvontasuunnitelma käydään lopuksi läpi oikeusyksikön ja päällikön kesken. Suunnitelman lopullisen hyväksynnän tekee poliisipäällikkö.

¹⁷⁶ Rantala, 2020.

6.5.1 Laillisuusvalvonnan painopisteet ja valvontamuodot

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen oikeusyksikkö suorittaa laillisuusvalvontaa hyvin monessa eri muodossa. Laillisuusvalvonta käsittää laillisuusvalvontatarkastusten lisäksi myös muuta toimintaa. Muu toiminta on ajankohtaisen tai muuten tarvittavan koulutuksen antamista poliisilaitoksen henkilöstölle. Oikeusyksikkö antaa myös tarvittaessa juridista tukea esimerkiksi tutkinnanjohtajille. Poliisin taktisiin ja teknisiin asioihin oikeusyksikkö ei suoraan ota kantaa, mutta toimintaan annetaan oikeusyksiköstä eväitä. Kyseessä voi esimerkiksi olla tulkinvarainen lainkohta. Oikeusyksiköstä saa tietoa, mihin laki kyseisessä tapauksessa antaa mahdollisuuden, jotta tutkinnanjohtaja pystyy itse ratkaisemaan asian.

Oikeusyksikkö ei tee itse kaikkia laillisuusvalvontatarkastuksia, vaan ainoastaan laitostason tarkastuksia. Laitostason tarkastuksesta käy esimerkkinä edellisen vuoden laillisuusvalvontatarkastus kohdistuen siihen, miten Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella käytetään POTI-järjestelmää¹⁷⁷. Oikeusyksikkö teki laillisuusvalvontatarkastuksen ja tarkastuspöytäkirjan. Laitostasoa suppeammat sektorikohtaiset laillisuusvalvontatarkastukset on jalkautettu poliisilaitoksen sektoreiden itsensä tehtäväksi. Sektorinjohtajat suorittavat laillisuusvalvontasuunnitelman mukaisia laillisuusvalvontatarkastuksia omilla sektoreillaan. Sektorin päällystö hoitaa itse muun muassa pakkokeinokirjauksiin liittyvät tarkastukset. Tähän käytäntöön on päädytty sen vuoksi, että on katsottu järkeväksi antaa valvontavastuu sektorinjohtajille, koska he vastaavat itse kirjausten oikeellisuudesta. Sektorien laillisuusvalvontatarkastuksia tekevä päällystö on koulutettu kirjaamaan tekemistään havainnoista tarkastuspöytäkirjoja. Valmiit tarkastuspöytäkirjat liitetään vuosittaiseen laillisuusvalvontasuunnitelmaan. Valmiit pöytäkirjat käydään läpi yhdessä oikeusyksikön sekä sektorijohdon kanssa. Samalla pohditaan tarkastuksessa esiin nousseita asioita ja niihin tarvittavat korjaavat toimenpiteet.

Haastatteluissa kävi ilmi, että Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen oikeusyksikössä ei nähdä niin sanotun perinteisen laillisuusvalvonnan keinoja kovin toimivina. Tämä johtuu siitä, että vaikka laillisuusvalvontaa suoritetaan edelleen perinteisin keinoin, kuten laillisuusvalvontatarkastuksia tekemällä, niin tietyissä asioissa samat virheet toistuvat vuodesta toiseen. Pääasiallisen ongelman on nähty olevan siinä, että esimies kyllä

¹⁷⁷ POTI on poliisin tietojärjestelmärekisteri sellaisen tiedon tallentamista varten, joka ei liity suoraan esi- tai poliisitutkintaan.

keskustelee virheen tehneen alaisen kanssa, mutta asia korjaantuu vain tämän kyseisen yhden henkilön kohdalla. Koska ongelma ei korjaannu välttämättä muiden kohdalla, pian samantyyppinen virhe käy jollekin toiselle. Varsinaisen ongelman juuret ja sen vaatimat kehityskohteet ovat nähtävissä esimiesten suorittamassa valvonnassa, siihen liittyvässä seurannassa sekä henkilökunnan asenteissa. Oikeusyksikön näkemyksen mukaan kaikkein tärkeimpinä asioina laillisuusvalvonnassa on laadukas esimiestyö ja henkilöstön oikea asenne. Tämän vuoksi laillisuusvalvontaan liittyviä tarkastuksia, tai tiettyjä tarkastushetkiä, ei nähdä Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella yhtä vaikuttavina, kuin hyvää esimiesvalvontaa ja oikeita asenteita.

Oikeusyksikön mukaan laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta voitaisiin lisätä siten, että valvonnan painopistettä siirretään suoritteiden valvonnasta esimiesvalvontaan. Esimiesvalvonta tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että lähiesimiehet tekevät esimiestyötään ja suorittavat jatkuvaa laillisuusvalvontaa. Laillisuusvalvonta on mahdollista saada tällä tavalla tehokkaammaksi, sillä päivittäistasolla poliisilaitoksessa tehdään valtava määrä erilaisia toimenpiteitä. Jokaisella työntekijällä on lähiesimies ja lähiesimies on ainoa henkilö, jolla on tosiasiallinen mahdollisuus valvoa alaistensa tekemistä. Lähiesimiehen suorittama valvonta nähdään poliisilaitoksessa kaiken toiminnan kivijalkana. Lähiesimiesten suorittama valvonta saataisiin toimimaan ja palvelemaan laillisuusvalvontaa siten, että lähiesimiehiä tulisi kouluttaa ensinnäkin siihen, että heillä on tarvittavat valmiudet suorittaa valvontaa. Toisaalta esimiehillä pitää olla rohkeutta puuttua alaisten tekemiseen, sillä kyse on esimiehen tehtävistä ja johtamisesta. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta esimies on tärkein laillisuusvalvoja, mikäli halutaan, että tapahtuu laadullista paranemista asioissa.

Esimiesvalvonnan lisäksi työntekijöiden asenteet olivat toinen asia, minkä katsottiin olevan tärkeä asia laillisuusvalvonnassa havaittujen epäkohtien kehittämiseksi sekä laadukkaana poliisitoiminnan perustana. Työntekijän halu tehdä laadukasta työtä ja kokea ammattiympäristöä poliisissa muodostuvat oikean asenteen avulla. Asenteiden muokkausta tulisi tehdä suunnitelmallisesti ja määrätietoisesti alusta saakka ja jatkaa oppilaitoksen aloittamaa asennemuokkausta edelleen työpaikalla henkilön siirtyessä työelämään opiskeluiden jälkeen. Poliisilaitoksen laillisuusvalvontaa tekevien henkilöiden pitäisi myös omalta osaltaan panostaa asennekasvatukseen, koska se on kaikkein tärkein asia.

Laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa, henkilöstön kehittämisen lisäksi, tärkeitä kehityskohteita nähdään tietojärjestelmissä, tiedonhallinnassa ja resursoinnissa. Tietojärjestelmiin liittyvä ongelma on siinä, että ne mahdollistavat vääriä kirjauksia. Ohjelmallisilla muutoksilla järjestelmät voitaisiin rakentaa siten, että järjestelmä vaatisi tietyt pakolliset tiedot esimerkiksi pakkokeinojen kirjauksissa. Puutteellinen tai virheellinen kirjaaminen on mahdollista, joten sen seurauksena syntyy turhaa jälkikäteistä selvittelyä vaativaa työtä, mikä vie todella paljon aikaa. Tiedonhallinta on myös yksi iso ongelma, sillä sitä ei kukaan todellisuudessa oikeasti hallinnoi. Vanhentunutta tietoa sekä sellaista tietoa, jota kukaan ei hallinnoi, on ollut aikaisemmin poliisilaitoksen järjestelmissä paljon. Turhan ja ylimääräisen tiedon poistamiseksi on tehty paljon työtä. Tiedonhallinta on oikeusturvakysymys sekä asiakkaan, että viranomaisen näkökulmasta.

6.6 Laillisuusvalvonnan vertailu poliisilaitosten välillä

Itä-Uusimaa:

- Laillisuusvalvontatarkastukset tehdään pääasiassa oikeusyksikön toimesta lukuun ottamatta joitakin poikkeuksia.
- Laillisuusvalvontaan liittyvä paikan päällä tehtävä, sekä jälkikäteinen tarkastustoiminta koskien poliisin rekistereitä, nähdään tehokkaina valvontamuotoina.
- Koulutus ja keskustelu sektoreiden kanssa tarkastuksissa esiin nousseista asioista nähdään tärkeänä ja tehokkaana laadun kehittämisen kannalta.

Länsi-Uusimaa:

- Terve johtamiskulttuuri nähdään keskeisenä laillisuusvalvonnan toimivuuden kannalta.
- Lähiesimiesten suorittama laillisuusvalvonta ja asenteet ovat tärkeimmät keinot vaikuttaa laillisuusvalvontaan.
- Laillisuusvalvontaan liittyvää tarkastustoimintaa ei nähdä yhtä tehokkaana ongelmien ratkaisussa pitkällä tähtäimellä, kuin oikeita asenteita ja lähiesimiesvalvontaa.
- Oikeusyksikkö ei tee laillisuusvalvontatarkastuksia paikan päällä lukuun ottamatta poliisivankiloita.

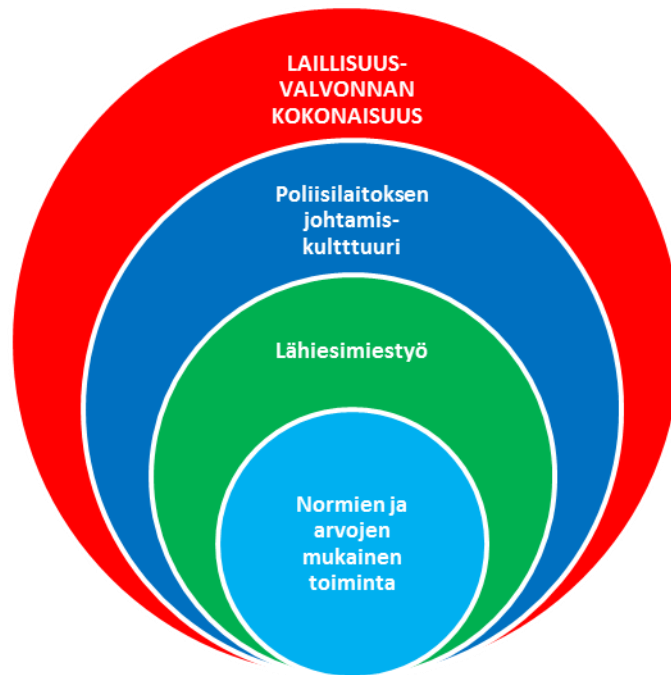
- Laillisuusvalvontatarkastukset on jalkautettu oikeusyksiköistä sektoreille lukuun ottamatta laitostason laillisuusvalvontatarkastuksia.

Yhteistä molemmille laitoksille:

- Johtamisen ja hyvä vuorovaikutus ovat korostuneessa asemassa molemmissa laitoksissa.
- Oikeusyksikön verkostoituminen muiden poliisilaitosten kanssa nähdään tärkeänä toiminnan tasalaatuisuuden suhteen.
- Poliisin päällystöopiskelijoiden työkierto oikeusyksikössä koetaan hyväksi asiaksi.
- Molemmissa poliisilaitoksissa on hyvin perusteellisesti mietitty, mihin oma toiminta ja järjestelyt perustuvat huolimatta siitä, että poliisilaitosten toimintatavoissa on tutkittavissa asioissa eroavaisuuksia.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Hallintokanteluiden käsittely on yksi keskeinen osa laillisuusvalvontaa. Laillisuusvalvonnan kokonaisuuteen liittyy muitakin asioita kuin tämän tutkimuksen kohteet, hallintokanteluasioiden käsittely tai laillisuusvalvonta. Molempien poliisilaitosten kohdalla tutkimustuloksista on nähtävissä se, että laillisuusvalvonnan kokonaisuuden perustana vaikuttaa olevan vahvasti poliisilaitoksen johtaminen. Hallintokanteluiden ratkaisuvallan ja laillisuusvalvontatarkastustoiminnan prosessien järjestelyn tärkein taustavaikutin on johtaminen ja millaisen johtamiskulttuurin se luo poliisilaitokselle. Poliisilaitoksen johtamistapa luo johtamiskulttuurin. Tämä puolestaan ohjaa lähiesimiesten työskentelyä, ja se tuo omalta osaltaan poliisilaitoksen normit sekä arvot osaksi poliisitoimintaa ja päivittäistä työtä.



Kaavio 8. Laillisuusvalvonnan kokonaisuus poliisilaitoksella.

7.1 Johtopäätökset koskien ratkaisuvalltaa

Ratkaisuvallan suhteen voidaan karkeasti erottaa kaksi eri toimintamallia ja näkökulmaa:

- Ratkaisuvallan osittainen jakaminen oikeusyksikölle osana poliisipäällikön johtamista, jolloin kyse on alaisten osallistamisesta ja työtehtävien tehokkaasta hoitamisesta.
- Päällikkö tekee kaikki ratkaisut itse, jolloin prosessi pysyy mahdollisimman samanlaisena. Ratkaisija on lähes poikkeuksetta sama henkilö, joka on asiakasnäkökulmasta katsoen merkityksellistä.

Ratkaisuvallan jakaminen oikeusyksikölle on vastuullisten tehtävien antamista alaisille. Johtamisen näkökulmasta kyse on osallistamisesta ja vastuun jakamisesta. Vastuun jakaminen on luottamuksen osoittamista alaisille ja vaikuttaa siten osaltaan työhyvinvointiin. Hallintokantelun ratkaisuvallan jakamiseen vaikuttavat poliisipäällikön työtehtävien määrä ja se, miten hän priorisoi omat tehtävänsä. Poliisipäällikön on tehtävä arviointia jakaako hän alaisilleen ratkaisuvalltaa ja onko ratkaisuvalltaa tarvetta jakaa ylipäätään. Tarpeen määrittää osin se, haluaako päällikkö pitää ratkaisuvallan itsellään.

Päällikön tai oikeusyksikön osaamisella ei ole vaikutusta, sillä molempien toimijoiden juridiset koulutustasot ovat korkealla ja kokemusta erilaisista työtehtävistä on paljon.

Ratkaisuvallan jakamisessa ei ole yhtä oikeaa tapaa. Lainsäädännöllistä estettä ratkaisuvallan jakamiseen ei myöskään ole. Hallintolain tulkinta voi selittää hallintokantelun ratkaisuvallan jakoa poliisilaitoksessa. Nähdäänkö prosessi tiukan määrämuotoisena, jolloin henkilöiden vaihtuminen esittelijän ja ratkaisijan tehtävissä eivät muutu? Tällöin prosessi on hyvin selkeä. Hallintolain esitöissä sanotaan, että hallintokantelun käsittelyn tulee olla prosessina joustava, jotta asian joutuisa ja tehokas käsittely viranomaisessa varmistetaan. Koska ratkaisuvallan jakamisessa ei ole yhtä oikeaa tapaa, eikä lainsäädäntökään estä ratkaisuvallan jakamista, ratkaisee lopulta poliisipäällikön johtamistapa. Poliisipäällikkö voi järjestää toiminnan parhaaksi katsomallaan tavalla.

Poliisipäällikön vahva juridinen koulutustausta voi yhtenä asiana vaikuttaa ratkaisuvallan jakamiseen. Koulutustausta henkilökohtaisten ominaisuuksien ja työhistorian ohella vaikuttavat todennäköisesti poliisipäällikön kiinnostuksen kohteisiin työtehtävissä, jolloin kiinnostuksen kohteet voivat liittyä juridisiin kysymyksiin. Oikeusyksikön toimintaan se voi vaikuttaa siten, että poliisipäällikön koulutustausta lisää kiinnostusta oikeudellisten kysymysten pohtimiseen ja siten myös hallintokanteluratkaisujen tekemiseen. Tämän vuoksi poliisipäälliköllä voi olla halu pitää ratkaisuvalta itsellään.

Onko sillä väliä, kuka ratkaisun tekee? Juridisessa mielessä ei, koska päätöksentekovaltaa on mahdollista jakaa esimerkiksi poliisilaitoksen sisäisellä työjärjestyksellä. Lisäksi ratkaisu tehdään lain mukaan esittelystä ja esittelijällä on korostettu vastuu esittelyn lainmukaisuudesta. Tutkimushaastatteluista kävi ilmi, että ratkaisun tekijällä on asiakkaan näkökulmasta ollut joissakin tapauksissa merkitystä. Poliisilaitoksen päällikön tekemällä ratkaisulla on asiakaspalautteiden perusteella havaittu olevan suurempi merkitys asiakkaalle kuin sillä, että allekirjoittajana on joku muu henkilö kuin poliisipäällikkö. Mitä korkeammalla tasolla päätös ratkaistaan, sitä suurempi merkitys sillä on asiakkaalle. Asiakkaalle on kenties syntynyt mielikuva, että hänen asiansa on saanut enemmän painoarvoa, kun ratkaisun on tehnyt poliisiyksikön ylin ja korkeinta päätösvaltaa käyttävä virkamies. Mielikuva voi myös olla, että mitä korkeampi arvoinen virkamies, sitä korkeampi ammatillinen osaaminen. Tässä mielessä asiakkaalle välittyvän mielikuvan ja tunteen kannalta ratkaisun tekijällä voi olla merkitystä.

7.2 Johtopäätökset koskien laillisuusvalvontaa

Tutkimushaastattelujen perusteella poliisilaitoksella suoritettava laillisuusvalvonta voidaan jakaa kahteen osaan sillä perusteella, miten vaikuttavuutta arvioidaan. Vaikuttavuus voi olla niin sanottua *mekaanista* toimintaa, jolloin tarkastustoiminnassa esimerkiksi otetaan tietty tarkastuskohde. Mekaanisessa toiminnassa kohde käydään läpi ja tarkastuksen tulokset raportoidaan. Toinen lähestymiskulma aiheeseen on *johtamisen keinot*. Johtamisen keinoilla pyritään siihen, että esimiestyöllä vaikutetaan toimintaan.

Seuraavassa on esimerkein jaoteltuna mekaaninen toiminta sekä johtamisen keinot:

Mekaaninen toiminta:

- Hallintokanteluiden käsittely.
- Laillisuusvalvontaan liittyvä tarkastustoiminta (tarkastus, pöytäkirjaus, tiedoksianto).
- Koulutus (kertaluonteinen koulutus tarkastuksessa havaituista virheistä).

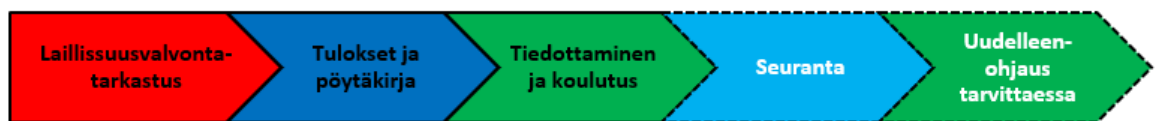
Johtamisen keinot:

- Poliisilaitoksen johtamiskulttuuriin ja arvoihin panostaminen.
- Hyvä ja toimiva vuorovaikutus.
- Työntekijöiden asenteisiin vaikuttaminen hyvän johtamisen avulla.
- Lähiesimiesten johtaminen sekä siihen liittyvä seuranta ja uudelleenohjaus.

Poliisilaitoksissa tehdään laillisuusvalvontaa sekä mekaanisen suorittamisen, että johtamisen avulla. Johtaminen ei ole oikeusyksikön suoranainen tehtävä vaan se kuuluu kaikille esimiehille. Oikeusyksikön toiminta painottuu oman roolinsa mukaisesti pääasiassa mekaaniseen toimintaan. Molempia osa-alueita tarvitaan toimivan ja terveen poliisiyksikön toiminnassa.

Laillisuusvalvonta on tällä hetkellä poliisilaitoksissa toimivaa. Esimiesviraston poliisilaitoksille suorittamissa laillisuusvalvontatarkastuksissa ei ole havaittu mitään merkittäviä vääriä toimintatapoja tai puutteita toiminnassa. Vaikka laillisuusvalvonta poliisilaitoksella on toimivaa, sen toimivuutta ja vaikuttavuutta voi silti pohtia. Toimivuus ei myöskään tarkoita sitä, että toimintaa ei voisi kehittää. Tarkastustoiminnan avulla virheellisten toimintojen korjaaminen voi olla hankalaa. Tieto ei välttämättä kulje

esimiesportaasta suorittavalle portaalle asti. Vaikka tieto kulkisi, niin ongelma joka tapauksessa kulminoituu seurannan ja uudelleen koulutuksen puutteeseen. Oikeusyksikön näkökulmasta jatkuva seuranta on mahdotonta muun muassa oikeusyksikön henkilöresurssin vuoksi. Seuranta kuuluu esimiehille, sillä toiminnan laillisuuden valvonta on lähiesimiehen tärkeintä laillisuusvalvontatyötä. Tällä hetkellä laillisuusvalvonnassa esiin nousevat samat ongelmat, jotka ovat toistuvia. Ongelmat ovat korjattavissa parempaan suuntaan hyvällä lähiesimiesten suorittamalla valvontatyöllä ja siihen liittyvällä seurannalla sekä tarvittaessa uudelleenohjauksella (Kaavio 9).



Kaavio 9. Laillisuusvalvonnan vaikuttavuus

Kaavion 9 mukaisesti oikeusyksikön suorittama laillisuusvalvontatarkastus päättyy havaitun ongelman osalta tiedottamisen ja koulutuksen jälkeen. Tiedottaminen on muun muassa tarkastuspöytäkirjan toimittamista kohderyhmän esimiehille sekä keskustelua ja tarvittaessa aiheesta järjestetään koulutusta. Saman asian käsittely jatkuu ja siihen palataan siinä tapauksessa, että asia ei edellä mainituilla toimenpiteillä korjaannu ja uudessa tarkastuksessa ilmenee sama ongelma. Jatkon ja vaikuttavuuden kannalta olisi tärkeää, että lähiesimiesporras jatkaisi työtä tiedottamisen ja koulutuksen jälkeen. Työtä tulisi jatkaa lähiesimiesten toimesta eteenpäin jatkuvan seurannan ja uudelleenohjauksen muodossa, kunnes toiminto on saatu korjattua asianmukaiseksi.

On selvää, että sekä mekaaninen työ että johtaminen ovat molemmat yhtä tärkeitä. Mekaanisella työllä ongelmat saadaan tuotua paremmin esiin. Johtamistyöllä ongelmat saadaan tehokkaammin korjattua. Molempia kokonaisuuksia tulisi käyttää yhtä paljon ja toisiaan täydentäen, jotta laillisuusvalvonnan kokonaisuuden vaikuttavuutta voitaisiin lisätä. Tämä on myös keskeisin johtopäätös tutkimustulosten perusteella.

7.3 Pohdinta

Arvioidessani tutkimuksen onnistumista, yksi ehdoton menestystekijä ja edellytys koko tutkimuksen tekemiselle oli kummankin poliisilaitoksen erittäin myönteinen suhtautuminen tutkimukseen. Tutkimushaastattelut sujuivat hyvin ja haastateltavat suhtautuivat tutkimukseen erittäin positiivisesti. Haastateltavilta sai paljon hyödyllistä informaatiota tutkimukseen liittyen. Tutkimukseen haastatellut henkilöt olivat poliisilaitosten johtoa. Tutkijan näkökulmasta katsottuna oli ilahduttavaa, että haastattelut järjestyivät helposti ja haastateltavilla oli mahdollisuus osallistua haastatteluun omista kiireistään huolimatta. Mielestäni sain haastatteluiden perusteella selvitettyä olennaiset taustatekijät kummankin tutkittavan asiakokonaisuuden taustalla vaikuttavista asioista.

Tutkimuksen huono puoli oli se, että se käsitteli useampaa kuin vain yhtä asiaa. Tutkimuksen tekeminen olisi ollut helpompaa, jos olisin keskittynyt yhteen aihepiiriin. Yhdessä aihepiirissä olisi ollut riittävästi materiaalia tutkimuksen tekemiseen ja tutkittavaan asiaan olisi voinut pureutua vieläkin syvemmälle. Tutkimuksen suunnitteluvaiheessa oma tietämys aiheesta oli vähäistä ja molemmat tutkimuksen pääaiheet tuntuivat yhtä tärkeitä ja kiinnostavilta.

7.4 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen lähtökohta oli tutkijan näkökulmasta sellainen, että tutkijalla oli oman poliisilaitoksen oikeusyksikön toiminnasta vain pintapuolinen käsitys. Yksikön toimintaa kohtaan ollut oma kiinnostus sekä tieto siitä, että yksiköiden välillä on eroa, ruokki ajatusta tutkimuksen tekemiseen. Oikeusyksikön tehtävien ja toiminnan ohjaus pohjautuu soveltuvien osin lainsäädäntöön sekä johtamiseen. Täsmällisen lainsäädännön puuttuessa ainoa tapa hankkia teoretietoaa tietyn oikeusyksikön toiminnasta ovat hallinnon sisäiset määräykset ja ohjeet. Kokemuksiin ja käytäntöihin perustuvaa tietoa on lisäksi mahdollista hankkia haastattelemalla oikeusyksikön henkilöstöä sekä yksikön lähiesimiestä, poliisipäällikköä.

Tutkimukseen sisältyvä lainsäädäntö liittyi pääasiallisesti oikeusyksikön toimintaa ja tehtäviä yleisellä tasolla ohjaaviin normeihin. Poliisilaitoskohtaiset ohjesäännöt ja työjärjestykset, oikeusyksiköiden toiminnan perustamiseen sekä tehtävien kuvaamiseen

liittyvä kirjallinen materiaali kuvasi tehtäviä ja toimintaa tarkemmin. Nämä kirjalliset materiaalit ovat olemassa olevaa sekä jälkikäteen todennettavissa olevaa tietoa. Tutkimukseen sisällytetty kirjallinen materiaali on rajattu tutkimusongelman ja -kysymysten kannalta olennaiseen teoriaan.

Oikeusyksiköiden toiminnan kannalta keskeisen teorian tiedon avaamisen ja yksiköiden kuvauksen jälkeen oli kohtalaisen selvää, mitkä asiat ohjaavat oikeusyksiköiden toimintaa. Toisin sanoen, minkälaiset normit ovat oikeusyksikön toiminnan reunaehtoina, ja mikä on oikeusyksikön rooli sekä asema poliisilaitoksessa. Tutkimuksen toistettavuuden kannalta tähän asti hankittu tieto on pysyvää ja olemassa olevaa tietoa. Dokumenteista saatava tieto mahdollistaa tutkimuksen teoriaosion toistettavuuden varsin hyvin.

Yhtenä tutkimuksen haasteena oli tiedon hankkiminen liittyen oikeusyksiköiden toimintaan käytännön tasolla. Ainoa tapa hankkia tietoa hallintokanteluratkaisuihin ja laillisuusvalvonnan toiminnan järjestelyihin liittyen oli perehtyä poliisiyksikötason ohjeisiin ja määräyksiin sekä tehdä tarvittavia haastatteluja. Koska poliisilaitos voi käyttää omaa harkintavaltaa toimintojensa järjestämiseen, tuli haastattelujen muodon olla sellaisia, että myös vapaalle keskustelulle oli mahdollisuus. Sen vuoksi laadullinen tutkimus ja teemahaastattelu vaikuttivat parhaalta vaihtoehdolta saada tietoa yksiköiden käytänteistä ja niiden taustoista. Teemahaastattelun avulla käytiin tietyt teemat lävitse haastateltujen kanssa ja samalla oli mahdollista kysyä tarkentavia kysymyksiä ja tarkentaa aiheen kannalta merkityksellisiä asioita.

Haastattelut ovat luotettavia luotettavuusarvioinnin kannalta katsottuna, koska haastateltaville esitettiin samat määrämuotoiset kysymykset. Näin ollen haastattelijan vaihtuminen ei todennäköisesti vaikuttaisi vastauksiin, vaan vastaukset olisivat todennäköisesti samansisältöisiä. Sen sijaan haastattelijan vaihtuminen saattaisi vaikuttaa haastateltavien henkilöiden vapaaseen kerrontaan liittyen tutkimusaiheisiin. Tämän johdosta haastattelun vapaassa keskustelussa saadut tiedot saattaisivat muuttua, jos haastattelija vaihtuisi.

Haastatteluista saadun tiedon luotettavuutta varmistettiin informanttien vahvistuksella. Informanttien vahvistus tarkoittaa, että haastatteluiden pohjalta kirjoitetut tutkimustulokset lähetettiin kaikkien haastateltujen henkilöiden luettavaksi. Haastatellut henkilöt lukivat tutkimustulokset sekä tarvittaessa kommentoivat mahdollisia asiavirheitä.

Tutkimustulosten asiasisältöön haastatelluilla henkilöillä ei ollut huomauttamista. Haastatellut henkilöt vahvistivat, että tutkimustuloksia voidaan käyttää tutkimuksessa.

Tutkimustulokset vastasivat tutkimusongelmaan. Kysymys siitä, miten toistettavissa tulokset olisivat, jos henkilöt poliisilaitoksen tehtävissä vaihtuisivat ja haastattelut tehtäisiin uudelleen, voitaisiin tulosten arvioinnin kannalta jakaa kahteen osaan:

- Oikeusyksikön tehtävät on järjestettävä, mutta miten tehtäviä hoidetaan, riippuu johtajan omasta tavasta johtaa. Tässä tutkimuksessa oli nähtävissä se, että vaikka yksiköiden tehtävät ovat samoja, niin niiden toiminnoissa on silti eroja.
- Toinen vaikuttava tekijä on haastateltujen henkilöiden subjektiiviset kokemukset ja näkemykset. Eli miten keskeiset henkilöt näkevät oikeusyksikön toimivuuden, kehittämistarpeet, ja oikeusyksikön ulospäin antaman kuvan verrattuna omaan näkökulmaansa. Tämä selittää osaltaan tutkittavien yksiköiden eroja. Vaihtamalla kokonaan toisia henkilöitä oikeusyksikön kannalta keskeisiin tehtäviin, subjektiivisten kokemusten tuottama tieto muuttuisi. Haastatteluiden avulla saatiin tietoa luotettavasti ja objektiivisesti tästä hetkestä. Hyvä toistettavuus olisi varmasti mahdollista, mikäli sama tutkimus tehtäisiin samojen henkilöiden avulla. Tulokset ovat kuitenkin henkilöihin, poliisilaitoksiin ja tutkijaan sidoksissa, joten niiden vaikutus on huomioitava toistettavuuden kannalta.

Tutkimusta helpotti haastattelujen osalta se, että oikeusyksiköt ovat henkilöstömäärältään pieniä yksiköitä. Haastateltavien suhteen valinnanvara ei ollut iso, sillä haastatteluun pyydettiin ja saatiin kaikki tutkimuksen kannalta keskeiset henkilöt. Haastateltavien kokemus ja asiantuntijuus oli korkeatasoista, joten tutkimuksessa ei syntynyt ristiriitatilannetta teoreettisen tutkimusmateriaalin ja haastateltavilta saadun tiedon kesken.

8 LOPUKSI

8.1. Jatkotutkimus

Tässä opinnäytetyössä on käsitelty kahden poliisilaitoksen prosesseja. Koska tutkimuksen tuloksena on, että poliisilaitosten välillä on eroavaisuuksia, jatkotutkimus samasta aiheesta

voisi kattaa useamman poliisilaitoksen. Vaihtoehtoisesti poliisilaitosten otanta tutkimukseen voisi kohdistua eri alueisiin, jolloin voitaisiin arvioida, onko maantieteellisellä sijainnista johtuvilla alueellisilla eroilla vaikutusta poliisilaitosten johtamiseen ja toimintojen järjestämiseen.

Toinen aihe voisi olla haastattelututkimus poliisilaitoksen työntekijöiden kokemuksista ja mielikuvista liittyen oikeusyksikköön. Mitä työntekijät tietävät oikeusyksikön toiminnasta, ja miten he kokevat oikeusyksikön hallintokanteluiden käsittelyn sekä laillisuusvalvonnan suorittamisen omasta näkökulmastaan.

8.2. Lopuksi

Väärin ymmärretty yksikkö? Kysymys tai siihen liittyvä keskustelu nousi esiin koskien Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen oikeusyksikköä. Poliisin intranetissä Sinetissä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen kotisivuilla oli vuoden 2019 kesällä kirjoitus otsikolla "Mistä mua taas syytetään?". Kirjoituksen tarkoitus oli kertoa henkilöstölle oikeusyksikön toiminnasta hallintokanteluihin ja selvityspyyntöihin liittyen sekä hälventää mahdollisia negatiivisia uskomuksia tai epäluuloja yksikköä kohtaan.

Hallintokantelun kohteena ja toisena osapuolena on pääsääntöisesti yksittäinen virkamies. Henkilöstön kokemukset ja/tai uskomukset hallintokantelun kohteena olemisesta ja itse hallintokanteluprosessista vaihtelevat. Oikeusyksikön roolia ei nähdä poliisilaitoksen henkilöstön keskuudessa välttämättä aina oikein tai sellaisena kuin sen tuli olla. Oikeusyksikkö ei toimintona ole vielä kovin vanha, joten tieto oikeusyksikön toiminnasta ei ehkä ole siitä syystä levinnyt riittävästi henkilöstön keskuudessa. Tiedon puute muokkaa mielikuvia vääränlaisiksi. Kun keskustelin Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen oikeusyksikön kanssa opinnäytetyön aiheesta, esiin nousi eräänä vuonna oikeusyksikköön tullut palaute. Palautteessa todettiin: "Oikeusyksikkö vai oikeusmurhayksikkö?" Palaute oli yksittäinen, mutta sen perusteella ainakin joillekin poliisilaitoksen henkilöstöstä on voinut muodostua väärä kuva oikeusyksikön toiminnasta ja roolista poliisilaitoksessa.

Oikeusyksikkö voi myös nimenä olla hieman harhaanjohtava ja aiheuttaa sen vuoksi vääriä mielikuvia. San *oikeus* voi assosioitua helposti käräjäoikeuteen tai hovioikeuteen. Puhekielessä tuomioistuimista käytetään termiä oikeus, "oikeuden ratkaisu oli

seuraavanlainen". Ehkä oikeusyksikkö koetaan nimensä perusteella oikeutta tai tuomioita jakavana yksikkönä? Oikeusyksikkö tekee esittelyjä virkamiesoikeudellisista asioista päällikön ratkaistavaksi ja joissain poliisilaitoksissa se ratkaisee itsenäisesti hallintokanteluasioita. Henkilöstön olisi tärkeää mieltää, että jos hallintokanteluasia tutkitaan oman poliisilaitoksen oikeusyksikössä, tilanne on lähtökohtaisesti virkamiehen kannalta hyvä. Oikeusyksikön käsitellessä asian, asia saa lähes varmuudella päätöksensä omassa poliisilaitoksessa, jolloin mahdolliset seuraukset eivät ole virkamiehen näkökulmasta ankaria. Oman kokemukseni perusteella oikeusyksikön pyytämä selvitys aiheuttaa henkilöstössä aina tunteita. Selvityspyyntö koetaan tuomitsevana ja jollakin tavalla loukkaavana. Ikään kuin henkilö olisi jo tuomittu jostakin asiasta, vaikka oikeusyksikön tarkoituksena on selvityksen pyytäminen ja siten lakiin perustuvan veloitteen täyttäminen. Onko oikeusyksikkö siten harhaanjohtava nimi, ja pitäisikö oikeusyksikön nimen muuttamista harkita sen mahdollisesti antaman kielteisen mielikuvan muuttamiseksi? Nimi ei ole harhaanjohtava niille, jotka yksikön kanssa ovat läheisesti tekemisissä.

Johtamisen näkökulmasta oikeusyksikön toiminnan ymmärtäminen on tärkeää. Oikeusyksikössä työskentely avaa laajemman näkökulman ensinnäkin siihen, mitä oikeusyksikkö tekee ja millainen hyöty yksiköstä on koko poliisilaitokselle. Tällä tavalla ymmärrys esimiehen roolista osana laillisuusvalvontaa syvenee. Samalla kokonaiskuva laillisuusvalvonnassa esiin nousevista ja toistuvasti korjausta vaativista asioista hahmottuu paremmin. Kirjallisten ratkaisuesitysten parissa juridisen kielen kirjoitusvaatimukset toimivat hyvänä kirjoitusharjoituksena ja -oppina omaa esimiestyötä sekä siinä tehtäviä kirjallisia töitä varten. Tekstin tuottaminen harjaantuu ja kirjoittamisen vaativuus avautuu eri tavalla antaen hyviä eväitä omiin tehtäviin. Tämän kaiken sain itse todeta, kun työskentelin määräaikaisena komisariona kesällä 2020 Itä-Uudenmaan poliisilaitoksessa. Kesätyön aikana pääsin työskentelemään lyhyen jakson poliisilaitoksen oikeusyksikössä kesä- ja heinäkuun vaihteessa. Oikeusyksikössä opettelun tekemään esityksiä ratkaisua varten hallintokantelu-, ja vahingonkorvausasioissa. Tein myös yhden laillisuusvalvontaan liittyvän tarkastuskertomuspöytäkirjan Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen laite-etsintäpöytäkirjoista.

Oman kokemukseni perusteella Poliisiammattikorkeakoulun ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon johtamisharjoittelun tulisi sisältää pakollinen jakso oikeusyksikössä. Johtamisharjoittelun jälkeinen työskentely oikeusyksikössä täydensi

omaa oppimistani liittyen johtamiseen hyvin keskeisellä tavalla. Kuten tutkimus osoittaa, laillisuusvalvonta on merkittävä osa johtamista sekä tärkeä johtamisen työkalu.

LÄHTEET

Diamandouros Nikiforos 2005: Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö. Euroopan oikeusasiamies. Luettu 20.7.2020. Luettavissa:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiMoqPA59vqAhXlxMQBHdeQCocQFjABegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fwww.emcda.europa.eu%2Fattachements.cfm%2Fattach_146851_FI_code2005_fi.pdf&usg=AOvVaw1LbzERDRSszqOYhJs2Z9Zeg. Luettu 18.3.2020.

Eduskunnan oikeusasiamies 2020: Mitä oikeusasiamies tekee. Luettavissa:

https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/selkosuomi/mita-oikeusasiamies-tekee-. Luettu: 10.5.2020.

Elinkeinoelämän valtuuskunta 2019: Poliitiikan pudotus. Arviotutkimus. Luettavissa:

<https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2019/04/eva-arvio-015.pdf>. Luettu 4.4.2020.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha 2005: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 7. uud. painos. Tampere, Gummerus Kirjapaino Oy.

Espoon kaupunki, 2020: Länsi-Uudenmaan yhteiset palvelut. Luettavissa:

https://www.espoo.fi/fiFI/Sosiaali_ja_terveyspalvelut/LansiUudenmaan_yhteiset_palvelut/Kulkukeskus/Matkustaminen. Luettu 6.5.2020.

Eurojust 2020: Average rating of trust by domain, sex, age and educational attainment level. Luettavissa:

https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_pw03&lang=en. Luettu 9.5.2020.

European justice 2020: Jäsenvalton oikeus. Oikeuslähteet. Luettavissa: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-fi-fi.do?member=1 Luettu: 26.8.2020

Euroopan komissio 2016: EU:n oikeuden perusteet. Luettavissa:

<https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/fi/#chap7>. Luettu 2.10.2020

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 50/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

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

Heikkilä, Eero 2011: Sisäisen tarkastuksen rooli poliisin sisäisessä valvonnassa.

Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Arviointitutkimus. Luettavissa:

<https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/76568/lisuri00139.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Luettu 6.8.2020.

Hirsjärvi & Hurme 2001: Tutkimushaastattelu. Helsinki, Yliopistopaino.

Hyvärinen, Matti & Nikander Pirjo & Ruusuvuori, Johanna 2017: Tutkimushaastattelun käsikirja. Tampere, Vastapaino. E-kirja. Luettavissa:

<https://www.ellibslibrary.com/reader/9789517686112>. Luettu 12.6.2020.

Itä-Uudenmaan poliisilaitos 2018: Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen ohjesääntö. Määräys. POL-2018-20148.

Itä-Uudenmaan poliisilaitos 2018: Oikeusyksikön työjärjestys. POL-2018-10528.

Jonkka, Jaakko 2013: Monipuolista laillisuusvalvontaa. Luettavissa:

https://www.okv.fi/media/uploads/ratkaisut/ratkaisut_2013/laillisuusvalvonta_tanaan_almi_23_5_2013.pdf. Luettu 12.2.2020.

Kananen, Jorma 2017: Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja -sarja. Jyväskylä. Juvenes Print.

Kananen, Jorma 2017: Opinnäytetyön kirjoittajan opas. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja -sarja. Jyväskylä. Juvenes Print.

Kananen, Jorma 2019: Opinnäytetyön ja pro gradun pikaopas. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja -sarja. Punamusta Oy.

Koskinen, Ilpo & Alasuutari, Pertti & Peltonen, Tuomo 2005: Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Jyväskylä, Gummerus.

Kulla, Heikki 2018, Hallintomenettelyn perusteet. 10. uudistettu painos. Helsinki, Alma Talent.

Kuula, Arja 2006: Tutkimusetiikka. Vastapaino, Tampere.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2019: Oikeusyksikön työjärjestys. POL-2015-7538.

Nurmi, Mia 2016: Lainvalvoja laillisuusvalvojana : poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan keskeiset keinot. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta. Luettavissa: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/164892>. Luettu 15.7.2020.

Oikeuskanslerinvirasto 2020: Usein kysytyt kysymykset. Luettavissa: <https://www.okv.fi/fi/kantelu/ukk/>. Luettu 23.04.2020.

Oikeuskanslerinvirasto 2020: Viranomaiset ja muut julkista tehtävää hoitavat. Luettavissa: https://www.okv.fi/fi/oikeuskansleri/tehtavat_ja_toiminta/viranomaisten_valvonta/. Luettu 23.4.2020.

Poliisihallitus 2014: Oikeusyksiköiden ohjauksen puolivuotisraportointi. POL-2014-8082

Poliisihallitus 2014: Poliisihallituksen tilinpäätös 2018. Luettavissa: https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/78793_Poliisihallituksen_tilinjaatos_2018.pdf?dca57449e1f0d788. Luettu 28.7.2020.

Paavola, Janne 2014: Poliisihallituksen laillisuusvalvontayksikkö, poliisiylitarkastaja. Sähköposti 29.11.2019.

Poliisihallitus 2019: Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastualueen toimintakertomus vuodelta 2018. Ohje. POL-2019-4528.

Poliisihallitus 2014: Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke (Pora III). Toimeenpanon loppuraportti. Luettavissa:

https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/julkaisut/prime101/prime102_fi.aspx?docID=25661

Luettu: 15.10.2020.

Poliisihallitus 2017: Poliisin operatiivisen kenttätoiminnan perusteet. Liite Poliisihallituksen samannimiseen ohjeeseen. POL-2017-13344.

Poliisihallitus 2017: Poliisin strategia 2017 - 2020. Luettavissa:

<https://sinetti.poliisi.fi/valtakunnallinen/ajankohtaista/uutiset/Sivut/Poliisin-strategia-2017-2020-.aspx>. Luettu 1.6.2020.

Poliisihallitus 2020: Poliisin strategia 2020 - 2024. Luettavissa:

https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/89088_POL_strategia_versio_FI_300320.pdf?22c19cecbdd7d788. Luettu 1.6.2020.

Poliisihallitus 2016: Sisäinen laillisuusvalvonta ja eräät muut oikeudelliset asiat poliisissa. Ohje. POL-2016-17212

Poliisihallitus 2013: Uusien poliisilaitosten johtorakenteiden vahvistaminen. Päätös. 2020/2012/4075.

Poliisin intranet Sinetti 2020: Eettinen kanava. Luettavissa:

<https://ek.poliisi.fi/default.aspx>. Luettu: 8.8.2020.

Puumalainen, Mikko 2018: Tarkastustoiminnan uudelleenarviointi. Luettavissa:

<https://www.okv.fi/en/tiedotteet-ja-puheenvuorot/481/mikko-puumalainen-tarkastustoiminnan-uudelleenarviointi/> Luettu: 4.9.2020.

Rantala, Kari 2020: Poliisilaitoksemme johtamiskulttuuri. Powerpoint.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna 2009: Menetelmäopetuksen tietovaranto KvaliMOTV. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja. Luettavissa:

<https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/sisallys.html>. Luettu: 11.9.2020.

Sisäasiainministeriö 2013: Julkaisusarja: Sisäasiainministeriön julkaisu 19/2013.

Luettavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79030>. Luettu 5.5.2020.

Sisäministeriö 2004: Selvitysmies esittää uudistuksia poliisin laillisuusvalvontaan ja lainsäädäntöön. Luettavissa: https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/selvitysmies-esittaa-uudistuksia-poliisin-laillisuusvalvontaan-ja-lainsaadantoon. Luettu 12.2.2020.

Sisäministeriö 2019: ENSKA, Poliisin ennalta estävän työn strategia 2019-2023.

Luettavissa:

<https://intermin.fi/documents/1410869/4024872/Poliisin+ennalta+est%C3%A4v%C3%A4n+ty%C3%B6n+strategia+2019-2023.pdf/ae0d1f5-8fc9-fac6-1e60-68c0374e296f/Poliisin+ennalta+est%C3%A4v%C3%A4n+ty%C3%B6n+strategia+2019-2023.pdf.pdf>. Luettu 2.4.2020.

Sisäministeriö 2020: Laillisuusvalvonta hallinnonalan virastoissa. Luettavissa:

<https://intermin.fi/ministerio/laillisuusvalvonta/laillisuusvalvonta-hallinnonalan-virastoissa>.
Luettu 18.4.2020.

Sisäministeriön ohje 21.6.2016: Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje (SMDno-2016-329)

Tietosuojavaltuutettu 2020: Tietosuojavaltuutetun tehtävät. Luettavissa:

<https://tietosuoja.fi/tehtavat>. Luettu 17.10.2020.

Tuomi & Sarajärvi 2002: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki, Tammi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020: Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävä. Luettavissa:

<https://www.syrjinta.fi/>. Luettu 5.8.2020.

Yleisradion kotimaan uutiset 2004: Selvitys: Poliisin toiminnan valvonta puutteellista.

Luettavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-5194158>. Luettu 10.5.2020.

LIITTEET

Liite 1. Haastattelututkimuksen runko: Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisipäällikkö.

Liite 2. Haastattelututkimuksen runko: Länsi-Uudenmaan poliisipäällikkö.

Liite 3. Haastattelututkimuksen runko: Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisilakimies.

Liite 4. Haastattelututkimuksen runko: Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisilakimies.

LIITE 1

POLIISIPÄÄLLIKÖN HAASTATTELU ITÄ-UUSIMAA

Kysymyksillä on tarkoitus selvittää, kuinka paljon sekä miten poliisipäällikkö ja oikeusyksikkö toimivat yhdessä? Tutkimuksessa on kaksi teemaa: Hallintokanteluiden ratkaisu ja laillisuusvalvonta omassa poliisilaitoksessa. *Kursivoitu teksti kysymyksen alla on apuna selvittämässä, mitä kysymyksellä tarkoitetaan.*

A) Hallintokanteluratkaisut:

1. Ovatko ratkaisuiden tekijät, Itä-Uudellamaalla poliisipäällikkö ja poliisilakimies, tietoisia toistensa tekemistä ratkaisuista?

- *Liittyen päätöksenteon yhtenäiseen linjaan/objektiivisuuteen poliisilaitoksessa. Laki säätelee ja virkamies vastaa päätöksistään mutta onko esim. jotakin "laitoskohtaista yhtenäistä linjaa tai toimintatapoja".*

2. Miten hallintokantelun ratkaisua varten tehtävän asian esittely toteutetaan, kun päätöksen tekijä on poliisipäällikkö?

- *Henkilökohtaisesti, esim. vaativampi asia/tapaus*
- *Sähköisesti? Normaalisti esim. Actan kautta tulee ilmoitus sähköpostiin?*

3. Miksi hallintokanteluiden käsittely- ja ratkaisuprosessissa on päädytty Itä-Uudellamaalla juuri tähän menettelytapaan, eli poliisipäällikkö ei ratkaise kaikkea?

- *Mistä lähtökohdista prosessi kehitetty, onko mallia otettu jostain?*
- *Nykyisen menettelytavan hyvät puolet ja/tai edut?*
- *Nykyisen menettelytavan huonot puolet ja uhat (heikkoudet ja uhat?*
- *Nykyisen menettelytavan kehittämistarpeet?*

B) Laillisuusvalvonta:

1. Oikeusyksikkö toimii suoraan poliisipäällikön alaisuudessa, kuinka paljon päällikkö on mukana tai osallistuu oikeusyksikön toimintaan?

- *esim. palaverit, toiminnan kehittäminen, jotain muuta?*

LIITE 1

2. Poliisiorganisaatio on linjaorganisaatio ja vastuu kohdentuu sen mukaisesti.

Laillisuusvalvonta on esimiehen tärkeimpiä tehtäviä. Miten realistisena näet yksikön päällikön mahdollisuudet valvoa ja puuttua alaisten toimintaan virkatehtävissään?

- *Vrt. Aarnion tapaus, jossa esimiehet poliisiylijohdajaan asti ovat syytteessä.*
- *Miten käytännössä on mahdollista valvoa, jos ylipäätään on mahdollista. Johtamisen merkitys/keinot?*

LIITE 2

POLIISIPÄÄLLIKÖN HAASTATTELU LÄNSI-UUSIMAA

Kysymyksillä on tarkoitus selvittää kuinka paljon, sekä miten poliisipäällikkö ja oikeusyksikkö toimivat yhdessä? Tutkimuksessa on kaksi teemaa: Hallintokanteluiden ratkaisu ja laillisuusvalvonta omassa poliisilaitoksessa. *Kursivoitu teksti kysymyksen alla on apuna selvittämässä, mitä kysymyksellä tarkoitetaan.*

A) Hallintokanteluratkaisut:

1. Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen ohjesäännön mukaan päällikkö tekee kaikki ratkaisut, jotka oikeusyksikkö valmistelee. Toteutuuko tämä myös käytännössä vai onko jotain ratkaisuja alistettu oikeusyksikön lakimiehen tehtäväksi?

2. Miten hallintokantelun ratkaisua varten tehtävän asian esittely toteutetaan, kun päätöksen tekijä on poliisipäällikkö?

- *Henkilökohtaisesti, esim. vaativampi asia/tapaus*
- *Sähköisesti? Normaalisti esim. Actan kautta tulee ilmoitus sähköpostiin?*
- *Jokin muu tapa?*

3. Miksi hallintokanteluiden käsittely- ja ratkaisuprosessissa on päädytty Länsi-Uudellamaalla juuri tähän menettelytapaan, eli poliisipäällikkö tekee ratkaisut?

- *Mistä lähtökohdista prosessi on alun perin kehitetty, onko mallia otettu jostain?*
- *Nykyisen menettelytavan hyvät puolet ja/tai edut?*
- *Nykyisen menettelytavan huonot puolet ja uhat?*
- *Nykyisen menettelytavan kehittämistarpeet?*

B) Laillisuusvalvonta:

1. Oikeusyksikkö toimii suoraan poliisipäällikön alaisuudessa, kuinka paljon päällikkö on mukana tai osallistuu oikeusyksikön toimintaan?

- *esim. palaverit, toiminnan kehittäminen, jokin muu tapa?*

LIITE 2

2. Poliisiorganisaatio on linjaorganisaatio ja vastuu kohdentuu sen periaatteiden mukaisesti. Laillisuusvalvonta on esimiehen tärkeimpiä tehtäviä. Miten realistisena näet yksikön päällikön tosiasialliset mahdollisuudet valvoa ja puuttua alaisten toimintaan virkatehtävissä?

- *(Vrt. Aarnion tapaus, jossa esimiehet poliisiylijohdajaan asti ovat syytteessä)*
- *Miten käytännössä on mahdollista valvoa jos ylipäätään on mahdollista. Johtamisen merkitys/keinot?*

LIITE 3

POLIISILAKIMIEHEN HAASTATTELU I-U

Kysymyksillä on tarkoitus selvittää oikeusyksikön toimintaa käytännön kokemuksista saatavan tiedon avulla. Tutkimuksessa on kaksi teemaa: A) Hallintokanteluiden ratkaisu ja B) oikeusyksikön suorittama laillisuusvalvonta. *Kursivoitu teksti kysymyksen alla on apuna selvittämässä, mitä kysymyksellä tarkoitetaan.*

A) Hallintokanteluratkaisut:

1. Oikeusyksikön työjärjestyksen mukaan oikeusyksikkö ratkaisee itsenäisesti kanteluja koskevia asioita, elleivät ne ole merkittävydeltään sellaisia, että ne esitellään poliisipäällikön ratkaistavaksi?

- *Millaisia ovat merkittävät asiat, eli millaiset asiat menevät poliisipäällikön ratkaistavaksi? (Oiky:n työjärjestys: Oikeusyksikkö valmistelee ja esittelee poliisipäällikölle virkamieslain mukaista kurinpitoa koskevat asiat. Muut ei toimenpiteisiin johtaneet asiat oikeusyksikkö voi ratkaista myös itse.)*
- *Käydäänkö jonkinlainen palaveri, missä nämä asiat käydään päällikön kanssa läpi tai jokin muu tapa?*

2. Miten näet hallintokanteluiden käsittely- ja ratkaisuprosessin käytännössä omassa poliisilaitoksessasi, kun poliisipäällikkö ei ratkaise kaikkea?

- *Nykyisen menettelytavan hyvät puolet ja/tai edut*
- *Nykyisen menettelytavan mahdolliset huonot puolet/kehittämistarpeet*

B) Oikeusyksikön suorittama laillisuusvalvonta:

1) Minkälaista laillisuusvalvontaa oikeusyksikkö tekee ja millä tavalla?

- *Painottuuko laillisuusvalvonta käytännössä jompaankumpaan - ennakoivaan tai jälkikäteiseen valvontaan? Työjärjestyksen mukaan "painottuen ennakolliseen valvontaan". (tehdäänkö ns. ennalta estävää työtä, kuten koulutus ja oikeudellinen tuki vai valvotaanko enemmän jälkikäteisesti tekemällä tarkastuksia)*
- *(Oiky:n työjärjestyksessä on lueteltu laillisuusvalvonnan kohteita, mutta minkälaista käytännössä tehdään/ehditään tehdä, tai tehdäänkö kaikkea?*

LIITE 3

- 2) Mikä on oman kokemuksesi perusteella tärkein (vaikuttavin) laillisuusvalvonnan muoto ja minkä vuoksi?
- *Mikä/Mitkä ovat tärkeimmät oikeusyksikön tekemän laillisuusvalvonnan muodot?
(esim. tarkastustoiminta, lokitiedustelut, laitoksen työntekijöiden koulutus, oikeudellinen apu, jokin muu?)*
 - *Onko laillisuusvalvonnan muotoja, joita on tehtävä (esim. Poha:n määräämät), mutta niitä ei koeta tarpeelliseksi vaikuttavuuden näkökulmasta?*
- 3) Kuinka tehokkaana/vaikuttavana näet tarkastustoiminnan osana laillisuusvalvonnan suorittamista?
- *Minkälainen tarkastustoiminta on tehokasta/vaikuttavaa? (esim. hands-on - tarkastukset, jälkikäteinen tarkastus rekistereistä, jokin muu)*
- 4) Mitä kehitettävää oikeusyksikön suorittamassa laillisuusvalvonnassa/tarkastustoiminnassa mahdollisesti on?
- *jos saisi vapaasti valita mitä vaan, esim. lisää henkilöstöä jne.*
 - *(esim. viestintä, tiedottaminen, koulutus tms. omassa laitoksessa, yhteistyö Poha:n tai muiden poliisilaitosten kanssa?)*

LIITE 4

POLIISILAKIMIEHEN HAASTATTELU L-U

Kysymyksillä on tarkoitus selvittää oikeusyksikön toimintaa käytännön kokemuksista saatavan tiedon avulla. Tutkimuksessa on kaksi teemaa: A) Hallintokanteluiden ratkaisu ja B) oikeusyksikön suorittama laillisuusvalvonta. *Kursivoitu teksti kysymyksen alla on apuna selvittämässä, mitä kysymyksellä tarkoitetaan.*

A) Hallintokanteluratkaisut:

1. Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen ohjesäännön mukaan päällikkö tekee kaikki ratkaisut, jotka oikeusyksikkö valmistelee. Toteutuuko tämä myös käytännössä vai onko jotain ratkaisuja alistettu oikeusyksikön lakimiehen tehtäväksi?

- *Siinä tapauksessa, että päällikkö tekee aina kaikki ratkaisut → onko tilanteita, jolloin keskustellaan oikey:n ja päällikön kesken (juridinen apu päällikölle vaativissa ratkaisuissa?)*

2. Miten näet hallintokanteluiden päätöksentekoprosessin käytännössä omassa poliisilaitoksessasi, eli poliisipäällikkö tekee ratkaisut?

- *Nykyisen menettelytavan hyvät puolet ja/tai edut*
- *Nykyisen menettelytavan mahdolliset huonot puolet*
- *Nykyisen menettelytavan mahdolliset kehittämistarpeet*

B) Oikeusyksikön suorittama laillisuusvalvonta:

5) Minkälaista laillisuusvalvontaa oikeusyksikkö tekee ja millä tavalla?

- *Tehdäänkö ns. ennalta estävää työtä, kuten esim. koulutus ja oikeudellinen tuki vai valvotaanko enemmän jälkikäteisesti tekemällä tarkastuksia? (Oiky:n työjärjestyksessä on lueteltu laillisuusvalvonnan kohteita, mutta minkälaista käytännössä tehdään/ehditään tehdä, tai tehdäänkö kaikkea?*
- *Painottuuko laillisuusvalvonta käytännössä jompaankumpaan - ennakoivaan tai jälkikäteiseen valvontaan?*

LIITE 4

6) Mikä on oman kokemuksesi perusteella tärkein (vaikuttavin) laillisuusvalvonnan muoto ja minkä vuoksi?

- *Mikä/Mitkä ovat tärkeimmät oikeusyksikön tekemän laillisuusvalvonnan muodot?*
- *(esim. tarkastustoiminta, lokitiedustelut, laitoksen työntekijöiden koulutus, oikeudellinen apu, jokin muu?)*
- *Onko laillisuusvalvonnan muotoja, joita on tehtävä (esim. Poha:n määräämät), mutta niitä ei koeta tarpeelliseksi vaikuttavuuden näkökulmasta?*

7) Kuinka tehokkaana/vaikuttavana näet tarkastustoiminnan osana laillisuusvalvontaa?

- *Minkälainen tarkastustoiminta on tehokasta/vaikuttavaa? (esim. pistokoeluonteiset tarkastukset, jälkikäteinen tarkastus rekistereistä, jokin muu)*

8) *Mitä kehitettävää laillisuusvalvonnassa/tarkastustoiminnassa on?*

- *jos saisi vapaasti valita mitä vaan, esim. lisää henkilöstöä jne. (esim. viestintä, tiedottaminen, koulutus tms. omassa laitoksessa, yhteistyö Poha:n tai muiden poliisilaitosten kanssa?)*