

Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta

Hallinto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 19/2013

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Hallinto



Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta

Helsinki 2013



Sisäasiainministeriö
Monistamo
Helsinki 2013

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-858-9 (nid.)
ISBN 978-952-491-859-6 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan oikeusperustatyöryhmä Puheenjohtaja, lainsäädäntöjohtaja Marko Viitanen Sihteeri, ylitarkastaja Tiina Mantere		Julkaisun laji Raportti	
		Toimeksiantaja	
		Toimielimen asettamispäivä SM063:00/2011	
Julkaisun nimi Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti 10.10.2011 tekemällään päätöksellä poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan oikeusperusta –työryhmän. Työryhmän tavoitteena oli selvittää kokonaisvaltaisesti poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan vastuu-, toimivalta- ja resurssikysymykset sekä tehdä esityksiä keinoista, joilla poliisin valvonta on tarkoituksenmukaista ja oikeudellisesti asianmukaista järjestää. Työryhmän asettamisen taustalla on Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 21.6.2010 niin sanotussa huume- ja poliisin kanteluasiassa (OKV/186/1/2008 ym.) Poliisilla on mahdollisuus käyttää toiminnassaan hyvinkin voimakkaita perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia keinoja sekä mahdollisuus laajaan harkintavallan käyttöön. Tästä syystä työryhmän näkemyksen mukaan poliisin valvonta ja poliisin vastuullisuuden ylläpitäminen on erittäin tärkeää. Valvomatonta poliisitoimintaa ei työryhmän arvion mukaan voi olla olemassa. Työryhmän johtopäätöksenä on, että poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa on perusteltua määritellä nykyistä tarkemmin. Jotta sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei tehtäisi mitään siihen kuulumatonta, työryhmän arvion mukaan olisi perusteltua terävöittää myös sitä, että poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on toissijainen menettely muihin erikseen säänneltyihin menettelyihin verrattuna. Erityisesti tämä koskee laillisuusvalvonnan suhdetta rikosten esitutkintaan. Olisi perusteltua varata syyttäjälle pysyvä tutkintaresurssi, jota voitaisiin hyödyntää muissakin tilanteissa. Raportissa työryhmä esittää 24 toimenpidesuositusta, jotka käsittelevät seuraavia asiakokonaisuuksia: Sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja sen toimintamuodoista tulisi säätää laissa. Sisäisen laillisuusvalvonnan toimivaltuuksista tulisi säätää laintasolla. Sisäisen laillisuusvalvonnan kohteena olevan henkilön oikeusturvaa on perusteltua selkiyttää. Sisäinen laillisuusvalvonta tulisi järjestää mahdollisimman riippumattomasti. Poliisirikosten tutkintajärjestelmä liittyy kiinteästi sisäiseen laillisuusvalvontaan ja tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän keinot ja resurssit on varmistettava. Toimintalinjoja sisäisessä laillisuusvalvonnassa tulee yhdenmukaistaa. Laillisuusvalvonnan seuraamukset olisi hyvä arvioida myös yleisemmin kaikkien virkamiesten kannalta. Työryhmä järjesti keväällä 2013 avoimen kansalaiskuulemisen Otakantaa.fi –palvelussa ja webropol-kyselyn poliisihallinnon sisällä sekä asiantuntijoiden ja intressitahojen kuulemistilaisuuden. Raportin valmistuessa on vireillä useita laillisuusvalvontaan vaikuttavia lainsäädäntö- ja muita hankkeita: poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistaminen, hallintolain muutosesitykset, esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain uudistaminen, poliisin hallintorakennemuutos PORA III sekä valtion vahingonkorvaustoiminnan kehittäminen. Työryhmän työskentelyn aikana poliisimiehiin ja muihinkin virkamiehiin kohdistui useita laajaa julkisuutta ja huomiota saaneita oikeus- ja laillisuusvalvontaprosesseja. Työryhmän raportti on toimeksiannon mukaisesti esiselvitys. Mahdollista jatkotyöskentelyä varten raporttiin on kerätty laajasti aiheeseen liittyviä artikkeleita ja tutkimuksia. Työryhmä ei ole järjestänyt tästä raportista erillistä lausuntokierrosta, jonka toteuttaminen tulee arvioidavaksi erikseen osana mahdollista jatkovalmistelua.			
Avainsanat (asiasanat) Laillisuusvalvonta, sisäinen valvonta, poliisi, esitutkinta, hallintokantelu			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-859-6 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 19/2013		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-858-9
Kokonaissivumäärä 111	Kieli suomi	Hinta 25 € + alv.	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för den rättsliga grunden gällande polisens interna övervakning Ordförande, lagstiftningsdirektör Marko Viitanen Sekreterare, överinspektör Tiina Mantere		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare	
		Datum för tillsättandet av organet SM063:00/2011	
Publikation (även den finska titeln) Den interna laglighetsövervakningen av polisen			
Publikationens delar			
Referat Genom sitt beslut av den 10 oktober 2011 tillsatte inrikesministeriet en arbetsgrupp för den rättsliga grunden gällande polisens interna övervakning. Arbetsgruppens mål var att göra en övergripande utredning av ansvars-, behörighets- och resursfrågorna inom polisens interna övervakning samt att lämna förslag till metoder för en ändamålsenlig och juridiskt korrekt organisering av övervakningen av polisen. Orsaken till att en arbetsgrupp tillsattes är justitiekanslerns i statsrådet beslut av den 21 juni 2010 i ett klagomålsärende som gäller narkotikapolisen (OKV/186/1/2008, m.m.). I sin verksamhet har polisen faktiskt möjligheter att tillgripa mycket kraftiga metoder som gör intrång på de grundläggande fri- och rättigheterna. Polisen kan även utöva en omfattande prövningsrätt. Av denna orsak anser arbetsgruppen att övervakningen av polisen och upprätthållandet av polisens ansvarsskyldighet är av synnerligen stor betydelse. Enligt arbetsgruppens bedömning kan det inte förekomma oövervakad polisverksamhet. Arbetsgruppens slutsats är att det finns grunder för en mer exakt definition av den interna laglighetsövervakningen av polisen än den nuvarande. För att det inom den interna laglighetsövervakningen inte ska vidtas något ovidkommande, bedömer arbetsgruppen att det är motiverat att också betona att polisens interna laglighetsövervakning är ett sekundärt förfarande jämfört med andra separat reglerade förfaranden. Detta gäller särskilt laglighetsövervakningens förhållande till förundersökningen av brott. Det skulle vara motiverat att reservera en permanent undersökningsresurs för åklagaren, då denna resurs också kunde användas i andra situationer. I rapporten framlägger arbetsgruppen 24 åtgärdsrekommendationer som behandlar följande faktahelheter: Det ska föreskrivas i lag om den interna laglighetsövervakningen och dess verksamhetsformer. Befogenheterna inom den interna laglighetsövervakningen ska regleras på lagnivå. Det är motiverat att klarlägga rättsskyddet för den person som är föremål för den interna laglighetsövervakningen. Organiseringen av den interna laglighetsövervakningen ska vara så oberoende som möjligt. Systemet för undersökning av polisbrott har fast koppling till den interna laglighetsövervakningen, och metoder och resurser för den åklagare som är undersökningsledare ska säkerställas. Verksamhetslinjerna inom den interna laglighetsövervakningen ska förenhetligas. Med tanke på samtliga tjänstemän vore det bra att på en mer allmän nivå bedöma följderna av laglighetsövervakningen. Våren 2013 ordnade arbetsgruppen ett öppet hörande med medborgarna i tjänsten Dinasikt.fi och en webropol-enkät inom polisförvaltningen samt ett hörande med experter och intressenter. När rapporten blir färdig är flera lagstiftningsprojekt och andra projekt som påverkar laglighetsövervakningen aktuella: en reform av lagstiftningen om behandlingen av polisens personuppgifter, förslag till ändringar i förvaltningslagen, en reform av förundersöknings-, tvångsmedels- och polislagen, omstruktureringen av polisförvaltningen PORA III samt en utveckling av statens skadeersättningsverksamhet. Under arbetsgruppens arbete riktades många rätts- och laglighetsövervakningsprocesser, som väckte både omfattande publicitet och uppmärksamhet, mot polismän och likaså mot andra tjänstemän. Enligt uppdraget är arbetsgruppens rapport en preliminär utredning. För ett eventuellt fortsatt arbete innehåller rapporten ett omfattande antal artiklar och undersökningar som hänför sig till temat. För denna rapport har arbetsgruppen inte ordnat någon separat remissbehandling. Genomförandet av en sådan bedöms separat som en del av en eventuell fortsatt beredning.			
Nyckelord Laglighetsövervakning, intern övervakning, polisen, förundersökning, förvaltningsklagan			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-859-6 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 19/2013		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-858-9
Sidoantal 111	Språk finska	Pris 25€ + moms	Sekretessgrad offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

SISÄASIAINMINISTERILLE

Sisäasiainministeriö asetti 10.10.2011 työryhmän, jonka tuli selvittää kokonaisvaltaisesti poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan vastuu-, toimivalta- ja resurssikysymykset sekä tehdä esityksiä keinoista, joilla poliisin valvonta on tarkoituksenmukaista ja oikeudellisesti asianmukaista järjestää.

Työryhmän alkuperäinen toimikausi oli 1.4.2012 saakka ja sisäasiainministeriö jatkoi kahdella päätöksellään työryhmän toimikautta 30.6.2013 asti.

Tässä työryhmän raportissa on laaja kuvaus poliisin valvonnan nykytilanteesta Suomessa. Raportti sisältää katsauksen myös poliisin valvontaan muissa Pohjoismaissa. Raportin laadinnassa on hyödynnetty poliisia ja laillisuusvalvontaa koskevaa tutkimustietoa ja oikeuskirjallisuutta.

Työryhmä järjesti keväällä 2013 avoimen kansalaiskuulemisen Otakantaa.fi –palvelussa ja poliisihallinnon sisäisen webropol-kyselyn. Näihin kyselyihin saaduista yli 1200 vastauksesta on laadittu raporttiin kattava yhteenveto ja analyysi. Raporttiin on koottu yhteenveto myös asiantuntija- ja intressitahoille toukokuussa 2013 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa esitetyistä kannanotoista, lausunnoista ja käydystä keskustelusta.

Työryhmän kokoonpanon ansiosta aihetta ja sääntelyn tarvetta pystyttiin arvioimaan monelta eri kannalta. Työryhmä esittää raportissa 24 toimenpidesuositusta. Työryhmän näkemyksen mukaan sisäisestä laillisuusvalvonnasta tulisi säätää lain tasolla. Työryhmä esittää toimenpidesuositukset pääsääntöisesti poliisia koskevana, mutta jatkovalmistelussa tulisi arvioida myös mahdollisuutta yleisempään, muitakin virkamiehiä koskevaan sääntelyyn.

Aiheella on paljon rajapintoja ja samanaikaisesti on vireillä useita laillisuusvalvontaan vaikuttavia lainsäädäntö- ja muita hankkeita. Työryhmän raportti on toimeksiannon mukaisesti esiselvitys ja mahdollisesta säädösvalmisteluhankkeesta päätetään erikseen.

Työryhmä luovuttaa kunnioittaen Teille yksimielisen raporttinsa.

Helsingissä 6 päivänä syyskuuta 2013

Marko Viitanen

Martti Ant-Wuorinen

Stefan Gerkman

Mikko Eteläpää

Anna Kare

Minna Ketola

Markus Löfman

Pertti Sihvonen

Juha Vilkkö

Tiina Mantere

Sisällys

1. TAUSTAA	1
1.1 Työryhmän asettaminen	1
1.2 Oikeuskanslerin johtopäätökset poliisi- ja syyttäviviranomaisten menettelyä ns. huumepoliisiasiassa koskevassa ratkaisussa	2
1.3 Sisäasiainministeriön ilmoitus oikeuskanslerille	4
1.4 Työryhmän työskentelyn painopisteet ja rajaukset	6
2. NYKYTILA	8
2.1 Käsitteitä ja määritelmiä	8
2.1.1 Laillisuusvalvonta.....	8
2.1.2 Sisäisen ja ulkoisen laillisuusvalvonnan suhde	10
2.1.3 Sisäinen tarkastus.....	11
2.2 Poliisin valvonnan nykyinen oikeusperusta	13
2.2.1 Yleisesti virkamiehiä koskevia säännöksiä	13
2.2.2 Laki poliisin hallinnosta	14
2.3 Poliisin valvonnan toteuttaminen käytännössä	15
2.3.1 Poliisihallinnon sisäinen laillisuusvalvonta.....	15
2.3.2 Tietojärjestelmien käytön valvonta	18
2.3.3 Salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta ..	18
2.3.4 Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen (PTR-viranomaisten) yhteistoiminnan valvonta.....	19
2.3.5 Poliisin yhdyshenkilötoiminnan valvonta	20
2.3.6 Sisäasiainministeriön poliisiin kohdistama valvonta.....	20
2.3.6.1 Sisäasiainministeriön poliisiosasto.....	21
2.3.6.2 Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö	21
2.3.6.3 Sisäasiainministeriön Poliisihallitukseen kohdistamat laillisuusvalvontatarkastukset	23
2.4 Ulkoinen laillisuusvalvonta.....	24
2.4.1 Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri..	24
2.4.2 Tietosuojavaltuutettu	25
2.4.3 Tasa-arvovaltuutettu	26
2.4.4 Vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta	27
2.4.5 Valtiontalouden tarkastusvirasto	27
2.4.6 Tuomioistuinten rooli poliisin laillisuusvalvonnassa	27
2.4.7 Valvontaa toteuttavien tahojen interventiomahdollisuudet	28
2.4.8 Julkisuus, tiedotusvälineet ja kansalaisvalvonta.....	29
2.5 Hallintokantelumenettely ja tarkastus asian selvittämiskeinona.....	32

2.6 Vireillä olevat laillisuusvalvontaan vaikuttavat lainsäädäntö- ja muut hankkeet	34
2.6.1 Poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistaminen.....	34
2.6.2 Hallintokanteluja ja asioiden käsittelyaikaa koskevat hallintolain muutosesitykset.....	34
2.6.3 Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain uudistaminen	35
2.6.4 Poliisin hallintorakennemuutos - PORA III.....	36
2.6.5 Valtion vahingonkorvaustoiminnan kehittäminen.....	37
2.7 Poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinta	37
2.7.1 Poliisirikosten erityiset tutkintajärjestelyt	37
2.7.2 Poliisirikostutkintaan liittyvistä rajanveto-ongelmista	40
2.7.3 Poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelyjä koskeva selvitys	41
2.8 Poliisin erityinen virkamiesoikeudellinen asema.....	43
2.8.1. Yleistä poliisin virkavastuusta.....	43
2.8.2 Virkamieslain mukaiset virkamiesoikeudelliset toimenpiteet ja määräaikainen virantoimituksesta erottaminen	44
2.8.3 Poliisihallituksen selvitys virkamiesoikeudellisesta ratkaisukäytännöstä.....	46
2.9 Poliisin valvonnan sääntely ja käytännöt muissa Pohjoismaissa	46
2.9.1 Ruotsi.....	47
2.9.2. Norja	49
2.9.3 Tanska.....	50
2.10 Kansainväliset sopimukset ja suositukset	51
2.11 Rikoksesta ilmoittaminen ja reagointivollisuus	55
2.11.1 Rikoksesta ilmoittaminen yleensä	55
2.11.2 Rikosepäilystä ilmoittaminen virkamiehen esimiehelle	57
2.11.3 Lainsäädäntöä virkarikosten ja väärinkäytösten ilmoittamisesta ym.....	57
2.12 Itsekriminointisuoja	60
2.12.1 Yleistä.....	61
2.12.2 Todistelua koskevan lainsäädännön uudistaminen ja itsekriminointisuojusta sekä hyödyntämiskiellosta säättäminen.....	63
2.13 Kaksoisrangaistavuus – ne bis in idem-kielto.....	65
2.14 Virkavastuulla annettavat lausumat	66
2.15 Laillisuusvalvonta-aineiston käsittely ja dokumentointi.....	70

2.16 Kuuleminen	70
2.16.1 Kuulemistavat esiselvitysvaiheessa	70
2.16.2 Avoin verkkokuuleminen Otakantaa.fi palvelussa	71
2.16.3 Poliisihallinnon sisäinen webropol-kysely	75
2.16.4 Yhteenvedo verkkokuulemisesta ja poliisihallinnon sisäisestä kyselystä	80
2.16.5 Asiantuntijakuuleminen	82
2.17 Poliisin valvontaa koskevasta tutkimustiedosta	87
2.18 Poliisin laillisuusvalvonnan määrittelyä ja arviointia kansainvälisissä tutkimuksissa.....	87
3 ARVIOINTIA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	93
3.1 Yleistä	93
3.2 Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan määrittely	94
3.3 Laillisuusvalvonnan toimintamuodot.....	95
3.4 Syyttäjän rooli ja toimintaedellytysten varmistaminen.....	95
3.5 Oikeusturva laillisuusvalvonnassa	96
3.6 Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan organisointi ja järjestäminen	98
3.7 Poliisimiehen menettelystä ilmoittaminen	100
3.8 Tiedonsaantioikeudet ja salassapito sekä laillisuusvalvonnassa kertyneen aineiston käsittely	101
3.9 Sisäisen laillisuusvalvonnan seuraamukset.....	102
3.10 Laillisuusvalvontaa koskeva seuranta, raportointi ja viestintä.....	102
3.11 Sääntelyvaihtoehdoista.....	103
4 TOIMENPIDESUOSITUKSET	104
LÄHDE- JA TAUSTA-AINEISTOA	108

1 TAUSTAA

1.1 Työryhmän asettaminen

Sisäasiainministeriö asetti 10.10.2011 tekemällään päätöksellä poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan oikeusperustatyöryhmän. Työryhmän tavoitteena oli selvittää kokonaisvaltaisesti poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan vastuu-, toimivalta- ja resurssikysymykset sekä tehdä esityksiä keinoista, joilla poliisin valvonta on tarkoituksenmukaista ja oikeudellisesti asianmukaista järjestää.

Työryhmän tehtävänä oli muun muassa

- selvittää valvontatoimintaan liittyvät oikeudelliset ja muut kysymykset
- selvittää säädöstasoon liittyvät tarpeet
- kartoittaa viranomaisten yhteisoperaatioiden valvontaan liittyvät ulottuvuudet
- selvittää oikeusturvaan ja muihin perusoikeuksiin liittyvät asiat
- selvittää kansainvälisiä toimintamalleja ja käytäntöjä erityisesti muissa Pohjoismaissa
- tehdä esityksiä resurssi- ja säädösmuutostarpeista

Työryhmän asettamisen taustalla on Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 21.6.2010 niin sanotussa huumeepoliisien kanteluasiassa (OKV/186/1/2008, ym.). Oikeuskanslerin päätöksessä käsitellään laajasti poliisin laillisuusvalvonnallisten menettelyjen oikeellisuutta ennen huumeepoliiseihin kohdistettujen esitutkintojen käynnistymistä. Oikeuskansleri yhtyi päätöksessään sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen esittämiin näkemyksiin siitä, että poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan oikeudellinen perusta ja aktiiviseen tiedonhankintaan liittyvät toimivaltuudet sekä valvonnan kohteen oikeussuoja ovat jossain määrin epäselviä. Tilanne katsottiin mahdolliseksi ongelmalliseksi perustuslain 2 ja 80 §:n kannalta, joiden mukaan viranomaistoimivaltuuksien perusteista on säädettävä lailla. Huumeepoliisien kanteluasiassa oli erityisesti kysymys tarkastustyyppisestä laillisuusvalvonnasta, joka ei kuitenkaan ollut tuolloin voimassa olleessa poliisin laillisuusvalvontaohjeessa tarkoitettua valvontaa. Tällaisesta valvonnasta ei ole lainkaan säännöksiä ja laillisuusvalvonnan ja esitutkinnan väliin oli jäänyt epämääräinen oikeudellinen alue.

Sisäasiainministeriö pyysi valtiovarainministeriötä, valtioneuvoston oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä, Tullihallitusta (1.1.2013 alkaen Tulli), Rajavartiolaitosta, sisäasiainministeriön poliisiosastoa ja Poliisihallitusta nimeämään edustajansa työryhmään. Työryhmän puheenjohtajana toimi lainsäädäntöjohtaja Marko Viitanen sisäasiainministeriön oikeusyksiköstä, jäsenenä Rajavartiolaitoksen esikunnasta rajavartiolytarkastaja Martti Ant-Wuorinen, poliisiosastolta poliisiylitarkastaja Stefan Gerkman, valtiovarainministeriöstä ylitarkastaja Miika Suves, kokouksesta 15.3.2012 alkaen työmarkkinalakimies Katja Viertävä ja kokouksesta 23.1.2013 alkaen työmarkkinalakimies Anna Kare, Tullista tulliylikarkastaja Juha Vilkkö, Poliisihallituksesta poliisiylitarkastaja Pertti Sihvonen, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää sekä oikeuskanslerinvirastosta esittelijäneuvos Markus Löfman. Työryhmän sihteerinä ja jäsenenä toimi sisäasiainministeriön oikeusyksiköstä neuvotteleva

virkamies Kimmo Kiiski 31.11.2011 asti ja ylitarkastaja Tiina Mantere 1.12.2011 alkaen. Jäsenenä sisäasiainministeriön oikeusyksiköstä 1.6.2012 alkaen neuvotteleva virkamies Yrsa Nyman, jonka jäätyä virkavapaalle 1.11.2012 alkaen neuvotteleva virkamies Minna Ketola.

Työryhmä totesi ensimmäisessä kokouksessaan 29.11.2011, että asettamispäätöksessä asetettu määräaika 30.4.2012 on haasteellinen ja jo siinä vaiheessa oli todennäköistä, että työryhmä tulee hakemaan lisää aikaa työskentelylleen. Sisäasiainministeriö on päätöksellään 2.5.2012 jatkanut työryhmän toimikautta 31.12.2012 asti ja edelleen 19.12.2012 tekemällään päätöksellään 30.6.2013 asti. Työryhmä kävi kokouksissa 29.11.2011 ja 12.1.2012 laajan yleiskeskustelun, kokosi ja arvioi työryhmän tehtävään liittyvää olemassa olevaa aineistoa ja hyväksyi 15.3.2012 kokouksessa työsuunnitelman ja alustavan luonnoksen raportin rakenteeksi. Sisäasiainministeriön oikeusyksikön henkilövaihdoksista johtuen työryhmä pääsi käsittelemään raporttiluonnosta seuraavan kerran vasta joulukuussa 2012. Koska työryhmän oli vielä tehtävä päätöksiä raportin rajauksista ja kuulemisen tapa ja ajankohta olivat avoimia, tarvittiin työryhmätyöskentelylle edelleen lisää aikaa ja työryhmän toimikautta jatkettiin 30.6.2013 saakka.

1.2 Oikeuskanslerin johtopäätökset poliisi- ja syyttäjäviranomaisten menettelyä ns. huumeepoliisiasianssa koskevassa ratkaisussa

Oikeuskansleri totesi edellä mainitun ratkaisunsa eräänä johtopäätöksenä, että huumeepoliisiasia on ollut Suomen oloissa ainutlaatuinen poliisimiesten menettelyä koskeva selvittely – ja tutkintakokonaisuus.

Kantelijoiden esittämä arvostelu sisäasiainministeriön poliisiosaston suorittamasta selvitystyöstä kohdistui monilta osin toiminnan rakenteisiin, ja oikeuskansleri katsoi arvostelun osin perustelluksi. Hallinnollisen selvittelyn lopettamisen ja esitutkinnan aloittamisen ja siihen liittyvien alkuselvittelyjen välisen rajanvedon tekeminen voi olla ongelmallista erityisesti selvitettäessä poliisimiehen menettelyä, koska esitutkinnan aloittamiskynnyksen ylittymisestä päättää syyttäjä.

Huumeepoliisiasianssa suoritettujen selvitystyön ongelmallisuutta lisäsi muun ohella se, että tapauksen kaltaisesta laillisuusvalvonnasta ja sen suorittamisesta ei ollut varsinaisia menettelysääntöjä. Ratkaisun mukaan tilannetta ei pidetty sen paremmin laillisuusvalvontaa suorittavan viranomaisen kuin laillisuusvalvonnan kohteen oikeusturvan kannalta tyydyttävänä. Tämän vuoksi sisäasiainministeriötä pyydettiin ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään asiassa.

Oikeuskanslerin ratkaisun yhteenvedossa todetaan, että annetuissa selvityksissä on useassa yhteydessä tuotu esille otettavaksi asian arvioinnissa huomioon, että epäillyt ovat olleet kokeneita poliisimiehiä, joten he ovat olleet hyvin tietoisia oikeuksistaan esitutkinnassa. Oikeuskanslerin mukaan tällaiselle seikalle voidaan antaa tiettyä yleistä rajallista merkitystä, mutta selvää ennen muuta on, että epäillyn oikeuksien turvaamiseksi

säädetyt säännökset ja määräykset koskevat kaikkia epäiltyjä riippumatta esimerkiksi heidän koulutuksestaan ja käytännön kokemuksestaan.

Oikeuskanslerin ratkaisussa käsitellään laajasti poliisin laillisuusvalvonnallisten menettelyiden oikeellisuutta ennen huumepoliiseihin kohdistuneiden esitutkintojen käynnistymistä. Oikeuskansleri yhtyi päätöksessään sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen esittämiin näkemyksiin siitä, että poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan oikeudellinen perusta ja aktiiviseen tiedonhankintaan liittyvät toimivaltuudet sekä valvonnan kohteen oikeussuoja ovat jossain määrin epäselviä.

Sääntelemättömällä alueella on kysymys joko rikosoikeudelliseen menettelyyn tai virkamiesoikeudellisiin toimiin johtavista esitoiminnoista, joiden herätteitä voivat olla esimerkiksi sisäisen valvonnan yhteydessä tehdyt havainnot tai organisaatiosta itsestään saadut vihjetiedot.

Ratkaisussa todetaan, että tärkeimmät poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tiedonhankintakeinot ovat olleet tarkastustoiminta ja selvitysmenettely. Laillisuusvalvonnallisessa tarkoituksena tehty haastattelu tai kuuleminen voi muistuttaa ulkoisesti monilta osin esitutkinnassa tai poliisitutkinnassa säädettyä kuulustelua mutta siitä ei oikeudellisesti voi olla kyse. Ratkaisun mukaan poliisimiehellä on laillisuusvalvonnassa velvollisuus antaa totuudenmukaisia tietoja laillisuusvalvontaa suorittavalle viranomaiselle, mutta hänellä ei ole rikosprosessissa velvollisuutta myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen. Ongelmallista on, että operatiivista selvitysmenettelyä ei ole lainkaan ohjeistettu. Ratkaisun mukaan ei ollut perusteita kyseenalaistaa sitä, että tällainen (operatiivinen) selvitysmenettely on mahdollinen, asianmukainen ja tietyissä rajoissa hyvinkin tarpeellinen laillisuusvalvonnan keino saavuttaa niitä tavoitteita, joita poliisin sisäiselle laillisuusvalvonnalle on asetettu. Ongelmallista voi olla se, että poliisimies joutuu laillisuusvalvonnallisessa menettelyssä vastaamaan totuusvelvollisuudella sellaisiin kysymyksiin, joihin vastaaminen voi saattaa hänet syytteen vaaraan.

Oikeuskansleri ei pitänyt sinänsä lainvastaisena, että laillisuusvalvontaa suorittava viranomainen oli ollut syyttäjään yhteydessä, vaikka selvitysten mukaan siinä vaiheessa ei vielä ollut minkäänlaista mahdollisuutta epäillä poliisimiehen tekemää rikosta. Oikeuskansleri totesi lisäksi, että ottaen huomioon muun ohella asian laajuuden, merkityksellisyyden ja muutoinkin ainutlaatuisuuden poliisiorganisaation sisällä, oli mahdollista pitää kaikkien asianosaisten oikeusturvan ja järjestelmää kohtaan tunnettavan luottamuksen säilyttämisen kannalta perusteltuna sitä, että syyttäjää informoitiin tapauksessa mainitulla tavalla.

Vaativan ja laajan poliisirikosasian tutkinnassa korostui sen merkitys, että tutkinnanjohtaja voi halutessaan osallistua esitutkintaan myös tekemällä konkreettisia tutkintatoimenpiteitä. Tutkinnanjohtajan ja tutkijoiden välinen toimiva yhteistyö on omiaan edesauttamaan sitä, että esitutkinnassa saavutetaan lain sille asettamat tavoitteet vaarantamatta kuitenkaan esitutkinnassa kuultavien henkilöiden oikeusturvaa. Ratkaisun mukaan po. huumepoliisiasiassa voitiin kuitenkin perustellusti kysyä, onko tutkintaryhmän kokoonpano ollut tapauksessa kaiken kaikkiaan sellainen, että esitutkintaviranomaisen puolueettomuus on ollut uskottavaa myös ulkopuolisen näkökulmasta.

Oikeuskanslerin mukaan asiassa ei ollut tullut ilmi sellaisia nimenomaisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin osoittaa sisäasiainministeriön poliisiosaston jättäneen saattamatta asioita syyttäjätutkinnanjohtajan harkittavaksi heti kun oli olemassa yksilöity epäily siitä, että käsillä saattoi olla esitutkintalain 14 § 2 momentin tarkoittama tilanne.

1.3 Sisäasiainministeriön ilmoitus oikeuskanslerille

Oikeuskansleri totesi edellä kerrotussa ratkaisussaan, että tilannetta ei voida pitää sen paremmin laillisuusvalvontaa suorittavan viranomaisen kuin laillisuusvalvonnan kohteenaan oikeusturvan kannalta tyydyttävänä. Oikeuskansleri katsoi, ettei hänellä viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana ollut ainakaan tuossa vaiheessa aihetta pidemmälle menevään arviointiin asiassa, jonka järjestämisestä ja ohjeistamisesta ensisijaisesti vastaavat sisäasiainministeriö ja sen alainen poliisiorganisaatio. Oikeuskansleri pyysi päätöksessään sisäasiainministeriötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään 31.12.2010 mennessä.

Sisäasiainministeriön pyydettyä lisäaikaa selvityksen antamiselle 31.1.2011 asti, sisäasiainministeriö ilmoitti oikeuskanslerille muun muassa sen, että sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan hallinnon sisäinen valvonta ei perustu pääsääntöisesti yksityiskohdaisiin lain säännöksiin, vaan eri viranomaisten omien ohjeiden ja määräysten menettelytapaohjeisiin. Tilanne saattaa olla näiltä osin ongelmallinen perustuslain 2 ja 80 §:n kannalta, jonka mukaan viranomaistoimivaltuuksien perusteista on säädettävä lailla. Poliisiin tekemäksi epäillyn rikoksen ilmoittaminen syytäjälle on ohjeistettu poliisin sisäisessä ohjeessa. Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan tällainen virkavelvollisuudesta ohjeistaminen saattaa sekin olla perustuslain 2 ja 80 §:n kannalta ongelmallinen. Tällaisella velvollisuudella saattaa nimenomaisesti olla merkitystä edellä mainitun sääntelemättömän alueen kannalta.

Sääntelemättömällä alueella on kysymys joko rikosoikeudelliseen menettelyyn tai virkamiesoikeudellisiin toimiin johtavista esitoiminnoista, joiden herätteitä ovat esimerkiksi sisäisen laillisuusvalvonnan yhteydessä tehdyt havainnot tai organisaatiosta itseltään saadut vihjetiedot. Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan on lähtökohtaisesti selvää, että viranomaisen sisäisen valvonnan toimenpiteiden tulee joissakin tilanteissa tapahtua sen kohteena olevalta virkamieheltä salassa. Selvää on toki myös se, että näiden virkamiesten itsekriminointisuoja on kunnioitettava perustuslain 21 ja 22 §:ssä edellytetyillä tavoilla.

Sisäasiainministeriön ilmoituksen mukaan esitutkinnan käynnistymiskynnys on poliisiin tekemäksi epäillyissä rikoksissa matala. Nimenomaan esitutkinnassa selvitetään, onko poliisiin tekemäksi epäilty rikos tapahtunut vai ei. Koska näissä rikoksissa esitutkintakynnyksen ylittymisen arvioi syyttäjä, epäillyt poliisiväärinkäytökset tulisi siirtää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa syyttäjätutkinnanjohtajan arvioitavaksi. Tämä johtuu siitä, että syyttäjä johtaa myös esitutkintaa edeltäviä toimenpiteitä, joiden tarkoitus on selvittää, onko esitutkintakynnys poliisiasiassa ylittynyt. Asian siirtämistä syyttäjätutkinnanjohtajalle ja tutkintakynnyksen ylittymistä helpottaa Valtakunnansyyttäjänvirastossa käyttöön otettu poliisiin tekemäksi epäiltyjen rikosten esikäsittelytoiminto.

Sisäasiainministeriön ilmoituksen mukaan kysymys ei ole vain poliisin ilmoitusvelvollisuudesta epäillyissä virkavelvollisuuksien rikkomistilanteissa, vaan yleisemmin koko valtiohallinnon virkamiehiä koskevasta asiasta, koska valtion virkamieslaissa ei ole yleissäännöstä virkarikosten ilmoittamisesta. Esimerkiksi kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 47 §:n mukaan asiasta on tehtävä viipymättä rikosilmoitus, jos kunnan viranhaltijan epäillään todennäköisesti syyllistyneen virkarikokseen. Sisäasiainministeriön mukaan voisi olla perusteltua, että myös valtiolla tällaisesta velvollisuudesta säädettäisiin lailla. Yleissäännöstä ja perustuslain 2 ja 80 §:ää silmällä pitäen ilmoitusvelvollisuutta voisi olla mahdollista täsmentää poliisin hallinnossa alemmanasteisilla säännöksillä tai ohjeilla.

Sisäasiainministeriön ilmoituksen mukaan on tärkeää selvittää poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten ilmoitusvelvollisuuden sisältöä ja säädöstasoa sekä ilmoitusvelvollisuuden henkilöllistä ulottuvuutta poliisiorganisaatiossa. Tähän liittyy keskeisesti sekin, että poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos tekevät nykyisin yhdessä rikostorjuntaoperaatioita, joissa vastuu- ja valvontakysymysten tulee olla selviä.

Sisäasiainministeriö ilmoitti oikeuskanslerille, että se käynnistää edellä mainittuun asiakokonaisuuteen liittyvän selvitystyön vuoden 2011 aikana ja että selvitystyö sisällytetään sisäasiainministeriön lainsäädäntösuunnitelmaan.

Ministeriön ilmoituksessa todettiin, että sisäasiainministeriö antaa alkuvuonna 2011 hallinnonalaa koskevan laillisuusvalvontaohjeen, jossa käsitellään kattavasti hallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan perusteita sekä valvonnan tavoitteita. Ohjeeseen on koottu sisäisen laillisuusvalvonnan voimassa olevat oikeudelliset lähtökohdat. Nimenomaan kantelu- ja tarkastusmenettelyissä ohjeistetaan noudatettavista oikeusturvaperiaatteista. Ohje sisältää lisäksi henkilörekisterien valvontaan ja tarkastusmenettelyyn liittyvän hallinnon ohjauksen. Laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta pyritään parantamaan sisäisen laillisuusvalvonnan seurannan ja raportoinnin avulla. Sisäasiainministeriö totesi ilmoituksessaan, ettei annettava ohje poista tarvetta selvittää edellä mainittuja sisäiseen laillisuusvalvontaan liittyviä lainsäädännöllisiä kysymyksiä. (Ohje sisäisestä laillisuusvalvonnasta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla on annettu syyskuussa 2011, SMDno/2011/700. Koska sisäasiainministeriö on oikeuskanslerin huumepoliisiratkaisun jälkeen antamassaan ohjeessa pyrkinyt käsittelemään myös tämän työryhmän tehtävän kannalta ratkaistavia kysymyksiä, ohjeeseen viitataan tämän raportin eri kohdissa.)

Sisäasiainministeriö ilmoitti oikeuskanslerille myös, että sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaa on uudistettu poliisin hallintorakennemuutoksen toisen vaiheen yhteydessä. Ministeriötason laillisuusvalvontaa on keskitetty vuoden 2010 alusta sisäasiainministeriön oikeusyksikköön. Samalla oikeusyksikön laillisuusvalvonnan henkilöstömäärä on lisätty yhdellä henkilötyövuodella. Muun ohella poliisin omaa laillisuusvalvontaa on keskitetty vuoden 2010 alusta Poliisihallituksen esikunnan laillisuusvalvontatoimialalle. Poliisihallituksen ja sen alaisen hallinnon laillisuusvalvontakokonaisuus muodostuu nyt 24 poliisilaitoksen ja viiden erillisyyksikön laillisuusvalvonnasta, jota Poliisihallitus poliisin ylijohdona ohjaa ja valvoo.

1.4 Työryhmän työskentelyn painopisteet ja rajaukset

Tässä raportissa keskitytään valvonta- ja selvittelytoimintaan ja edellä tunnistettuihin ongelmakohtiin poliisin sisäisessä valvonnassa. Työryhmä perustelee rajausta sillä, että esitutkinnasta, virkamiesoikeudellisista toimenpiteistä ja vahingonkorvausasioista on jo olemassa olevaa sääntelyä. Myös tarkastuksista ja hallintokanteluiden käsittelystä on osin hallintolaissa (434/2003) sääntelyä. Raportissa kuvataan kuitenkin pääpiirteissään niitakin laillisuusvalvonnan toimintamuotoja, joista on jo olemassa olevaa sääntelyä. Raportissa pyritään kuvaamaan eri menettelyjen rajapintoja sekä havainnollistamaan riskejä toimenpiteiden mahdollisesta päällekkäisyydestä.

Työryhmä havaitsi monessa vaiheessa, että aiheen käsittely vaatii paljon sekä rajauksia että käsitteiden selkeyttämistä ja määrittelyä.

Kokonaiskuvan saamiseksi raportissa kuvataan poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan aiempaa kehitystä ja nykytilaa. Raportissa käsitellään lyhyesti myös muuta hallinnonalan sisällä poliisiin kohdistettavaa valvontaa kuten sisäistä tarkastusta. Sisäinen tarkastus perustuu talousarviolakiin (423/1988) ja – asetukseen (1243/1992). Talousarviolain ja -asetuksen sisäistä tarkastusta koskevien säännösten sanamuodosta on toisinaan haettu olemassa olevien säännösten vähäisyydestä johtuen toimivaltaa myös sisäiselle laillisuusvalvonnalle. Kuten jäljempänä kuvataan, sisäinen tarkastus ja sisäinen laillisuusvalvonta ovat nimenomaan poliisihallinnossa erillisiä toimintoja.

Lisäksi raportissa kuvataan pääpiirteisesti myös hallinnonalan ulkopuolista laillisuusvalvontaa. Viranomaisvalvonnan yhteydessä myös Valtiontalouden tarkastusviraston asema on syytä tuoda esille. Sisäisen valvonnan sääntelyn ja uudistamisen tarve liittyy väistämättä myös ulkoisen valvonnan toimivuuteen ja rakenteisiin.

Työryhmä päätti rajata kansainvälisen vertailun oikeuskulttuuriltaan samankaltaisiin Pohjoismaihin. Raporttia varten on kerätty tietoa myös kansainvälisistä sopimuksista ja suosituksista, jotka koskevat poliisitoimintaa valvonnan kannalta.

Eri yhteyksissä on kiinnitetty huomiota siihen, ettei Suomessa ole juurikaan tehty poliisitoiminnan valvontaa koskevaa tutkimusta. Raportissa käsitellään keskeisimpinä nähtyjä kansainvälisiä poliisin valvontamekanismeja koskevia tutkimuksia.

Tässä raportissa keskitytään ensisijaisesti poliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan. Selvitystyötä, jossa olisi käsitelty kaikki esitutkintaa tekevät viranomaiset yhtenä kokonaisuutena, on työryhmässä pidetty perusteltuna lähtökohtana. Ottaen huomioon selvitystyön laajuuden ja taustalla olevan oikeuskanslerin ratkaisun, työryhmä päätyi kuitenkin rajaamaan tarkastelun tässä vaiheessa poliisiin. Raportissa esitetään kokonaiskuva poliisin sisäisestä valvonnasta, minkä työryhmä uskoo auttavan mahdollisessa jatkotyöskentelyssä myös muiden esitutkintaviranomaisten toiminnan sääntelyn arvioinnin osalta. On selvää, että samantyyppisiä ongelmia sekä säädösten osalta että käytännön toiminnassa esiintyy myös muussa viranomaistoiminnassa.

Raportissa arvioidaan myös poliisin valvonnan erityispiirteitä muuhun viranomaistoinnin laillisuusvalvontaan verrattuna. Työryhmä toivoo, että raportin perusteella on mahdollista arvioida myös laajemmin virkamiesoikeudellisen sääntelyn uudistamisen tarvetta.

Työryhmä näki erityisinä ja konkreettisina ongelmakohtina poliisin valvonnassa seuraavat kysymykset:

- Minkälaisia toimenpiteitä sisäisessä laillisuusvalvonnassa voidaan tehdä, ennen kuin tehdään päätös asian siirtämisestä esitutkintaan?
- Milloin sisäisen laillisuusvalvonnan havainnot on siirrettävä esitutkinnan edellytysten arviointiin?
- Mikä on rajanveto laillisuusvalvonnan, tiedustelutoiminnan ja esitutkinnan kesken?
- Miten poliisin sisäinen laillisuusvalvonta tulisi järjestää ja resursoida?
- Mikä on laillisuusvalvonnan suhde esimiestyöhön poliisihallinnossa? Onko laillisuusvalvonta erillinen osa esimiestyötä, kuuluuko se jo sellaisenaan esimiehen tehtäviin ja mitä on viraston sisäinen mutta organisatorisesti erillinen laillisuusvalvonta?

Arvioitaessa työryhmän tekemiä rajoituksia ja käsittelyyn valittuja aiheita on syytä ottaa huomioon, että työryhmän raportti on toimeksiannon mukaisesti esiselvitys. Mahdollista jatkotyöskentelyä varten raporttiin on kerätty mahdollisimman laajasti aiheeseen liittyviä artikkeleita ja tutkimuksia, joiden uskotaan olevan avuksi mahdollisessa jatkovalmistelussa. Raportti on luonteeltaan kuvaava.

Työryhmä ei ole järjestänyt tästä raportista erillistä lausuntokierrosta. Kuulemisen toteuttaminen tulee arvioitavaksi erikseen osana mahdollista jatkovalmistelua.

2 NYKYTILA

2.1 Käsitteitä ja määritelmiä

2.1.1 Laillisuusvalvonta

Laillisuusvalvonnalle ei Suomessa ole säädettyä yleistä määritelmää, vaikka esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien osalta laillisuusvalvonnan alasta on ainakin osittain säädetty. Laillisuusvalvonnan käsite on siten jossain määrin epätarkka.

Perinteisessä valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan vain viranomaistoiminnan ulkopuolista – eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin – julkiseen hallintoon kohdistamaa valvontaa.

Käsitteenä laillisuusvalvontaa on pidetty verraten laajana. Se kattaa muun muassa ylempien tuomioistuinten harjoittaman valvonnan alempiin tuomioistuimiin nähden, eri hallinnonalojen ylimpien viranomaisten harjoittaman alaisten organisaatioiden valvonnan ja erityisasiamiesten omien erityissektoreidensa puitteissa harjoittaman valvonnan. Kaikki edellä luetellut ”alemmat” laillisuusvalvojat kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojien toimivallan piiriin. (Sarja, Mikko, Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja, Edilex 2001.)

Laillisuusvalvonta voidaan määritellä oikeusjärjestykseen kuuluvien voimassa olevien oikeusnormien noudattamisen valvonnaksi. Valvonnan piiriin kuuluvat siten Suomessa esimerkiksi Eurooppa-oikeuden sitovat osat, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten normit, EU-tuomioistuimen tietyt prejudikaatit ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, Suomen perustuslain perusoikeudet, lait ja lakien nojalla annetut alemman asteiset normit ja kansallisen oikeuden osaksi saatetut kansainväliset sopimukset. Laillisuusvalvonnan piiriin kuuluu perustuslain turvaama hyvä hallinto ja positiivisten lakiin kirjattujen oikeusperiaatteiden toteutumisen valvonta. Laillisuusvalvonnan eräs keskeisin osa nykyisin on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomiota yhä enenevässä määrin muodollisen lainmukaisuuden valvonnan lisäksi lain soveltamisen tosiasiallisiin vaikutuksiin. Sisäinen laillisuusvalvonta voi olla ennakkollista, reaaliaikaista tai jälkikäteistä. Laillisuusvalvontaan ei kuulu puuttuminen päätösvallan käyttöön yksittäisissä tapauksissa eikä myöskään valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa tarkoitettu valvonta, niin sanottu valtionvalvonta tai tarkoituksenmukaisuusvalvonta. Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan sääntely on varsin vähäistä, vaikkakaan valvonta tai laillisuusvalvonta ei ole kokonaan vailla toiminnan oikeudellista perustaa.

Sisäasiainministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä arvioi vuonna 2009 julkaistussa selvityksessä ”Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä” sisäasiainministeriön ja sen hallinnonalan oikeudellisen valvonnan nykytilaa. Tämän työryhmän mukaan laillisuusvalvonnan tarkoituksena on tuottaa luotettavaa ja hyödynnettävissä olevaa tie-

toa sisäasiainministeriölle siihen kohdistuvasta arvostelusta, perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksista, rikosepäilyistä ja väärinkäytöksistä.

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.

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. Virka-astevalvontaan liittyy aina toimivalta alemman toimielimen toiminnasta tehdyn hallintokantelun tutkimiseen.

Normivalvonnasta säädetään perustuslain 107 §:ssä. Säännös kieltää soveltamasta perustuslain tai muun lain kanssa ristiriitaista alemmanasteista säännöstä, esimerkiksi asetusta tai hallinnollista määräystä. Varsinkin hallinnollisia määräyksiä annettaessa perustuslain mukaisella normivalvonnalla on tärkeä merkitys.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kysymyksessä olevan organisaation sisäisesti järjestettyä laillisuus- ja muuta valvontaa. Keskeisimmät sisäisen valvonnan toimintamuodot ovat sisäinen tarkastus ja sisäinen laillisuusvalvonta. Voidaan myös sanoa, ettei sisäisen tarkastuksen ja sisäisen laillisuusvalvonnan välinen raja ole Suomessa kovin selkeästi säädelty.

Ulkoisella valvonnalla tarkoitetaan kulloinkin kysymyksessä olevan organisaation ulkopuolista laillisuus- ja muuta valvontaa. Tällaista valvontaa poliisiviranomaisiin suoritavat ainakin eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, tasa-arvovaltuutettu, vähemmistövaltuutettu, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja tietosuojavaltuutettu.

Hallintoon kohdistuva valvonta voidaan jakaa myös viranomaisvalvontaan ja kansalaisvalvontaan.

Kansalaisvalvontaa on valvonta, jota ihmiset yleensä joko yksin tai ryhmissä tai yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden tai instituutioiden välityksellä voivat kohdistaa hallintotoimintaan. Viranomaisvalvonta käynnistyy käytännössä useimmiten kansalaisvalvonnan kautta. Kansalaisvalvonta voidaan jakaa myös asianosaisvalvontaan ja yleisövalvontaan. Yleisövalvontaan voidaan lukea myös periaatteellisesti tärkeä joukkotiedotusvälineiden harjoittama hallinnon valvonta.

Vaikka erityissäännöstä ei asiasta olisikaan, on katsottu, että ylemmillä viranomaisilla on oikeus ja velvollisuus valvoa, että hierarkkisesti sen alaiset viranomaiset toimivat laillisesti.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että laillisuusvalvonnalla on Suomessa vakaa toimintaperinne sekä sangen vankka ja terve ydin. Tästä seuraa, että uusia haasteita on perusteltua pitää pikemminkin uusina mahdollisuuksina kuin laillisuusvalvonnan perusteita järjestyttävänä uhkina (Mäenpää, Olli, Laillisuusvalvonnan haasteet, Lakimies 7-8/2009). Samassa artikkelissa todetaan, ettei lakien muutostahdin nopeutuminen näyttäisi sellaisenaan aiheuttavan erityisiä ongelmia laillisuusvalvonnassa. Mäenpään mukaan haaste voi olla laillisuusvalvonnan ja tuomioistuINVALVONNAN välinen suhde. Laillisuusvalvonnassa tehtyjä päätöksiä ei ole pidetty mahdollisena saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Laillisuusvalvonnan ala on laajempi, siinä voidaan arvioida myös informaalista toimintaa, kuten huonoa kohtelua ja viivyttelyä. Julkisen toiminnan lainalaisuutta edellyttävä perusvaatimus kuuluu edelleen myös laillisuusvalvonnan ydinalueelle.

Mäenpään mukaan julkisessa toiminnassa noudatettavan lain muutokset liittyvät muun muassa lainsäädännön määrälliseen kasvuun ja lainsäädännön alan laajenemiseen sekä lain sisällöllisiin ja rakenteellisiin muutoksiin, jotka lisäävät tulkinnaltaan avoimia, periaatteellisuonteisia tai muuten väljiä säännöksiä. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta tällaiset muutokset aiheuttavat haasteita etenkin silloin, kun selvää rajaa lainvastaisen ja lainmukaisen toiminnan tai harkintavallan käytön välillä ei ole välttämättä osoitettavissa.

2.1.2 Sisäisen ja ulkoisen laillisuusvalvonnan suhde

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 työnantaja-asemalla ja vahingonkorvauslakiin perustuvalla työnantajan ensisijaisella korvausvelvollisuudella on tässä myös oma merkityksensä.

Sisäinen laillisuusvalvonta ei ole virkarikosten esitutkintaa eikä laillisuusvalvonnan varjolla voida pyrkiä vahvistamaan rikosepäilyjä. Laista ei kuitenkaan suoraan käy ilmi, mikä on syyttäjälle ilmoittamisen kynnyksessä tilanteissa, joissa poliisiorganisaation sisällä tulee omana havaintona viitteitä mahdollisesta poliisirikoksesta.

Sisäisen laillisuusvalvonnan vahvuutena voidaan pitää sen reaaliaikaisuutta sekä sen kiinteää yhteyttä johtamiseen ja itse toimintaan. Kiinteä yhteys varmistaa parhaan mahdollisuuden esimerkiksi oikeussuojaongelmien havaitsemiseen. Heikkoutena voidaan pitää uskottavuutta, koska sinänsä ymmärrettävää on epäily siitä, ettei viranomaisen puutu omiin virheisiin.

Sisäisen ja ulkoisen laillisuusvalvonnan suhdetta käsiteltiin Jaakko Jonkan selvityksessä Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta (Sisäasiainministeriön julkai-

suja 48/2004). 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.

Ulkoisen ja sisäinen laillisuusvalvonta täydentävät toisiaan. Näiden valvonnan muotojen välille on haettava optimaalista suhdetta. Ulkopuolinen valvonta on uskottavuuden kannalta tärkeää. Lisäksi se voi paljastaa ehkä paremmin joitakin organisaation systeemivirheitä tai oikeudellisesti kestättömiä käytäntöjä. Toisaalta se voi tehokkaanakin paljastaa ja selvittää vain osan virheistä. Mitä lähempänä itse toimintaa valvonta on, sitä paremmin se toimii virheitä ennalta ehkäisevästi ja kykenee havaitsemaan vähäisetkin ongelmat. Jonkan mukaan sisäinen laillisuusvalvonta tulisikin nähdä osana johtamiseen kuuluvaa laadunvalvontaa: paitsi että se paljastaa yksittäisiä virheitä se voi myös antaa yleisempää tietoa ongelmista ja puutteista toiminnan järjestämisessä.

2.1.3 Sisäinen tarkastus

Talousarviolain 24b §:n 1 momentin mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Velvoite koskee viraston tai laitoksen omaa toimintaa sekä toimintaa, josta virasto tai laitos vastaa. Vastuu sisäisen valvonnan järjestämisestä, johtamisesta, asianmukaisuudesta ja riittävydestä on viraston tai laitoksen johdolla.

Valtion talousarvioasetuksen 69 - 70 §:ssä on tarkemmat säännökset sisäiselle valvonnalle asetetuista tehtävistä, jotka liittyvät viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuteen ja tuloksellisuuteen, varojen ja omaisuuden turvaamiseen, johtamiseen ja ohjaukseen tarvittaviin tietoihin, taloussääntöä koskeviin määräyksiin sekä sisäisen tarkastuksen järjestämiseen jne. Talousarvioasetuksessa ei yksiselitteisesti määritellä, mitä sisäisen tarkastuksen tehtäviin voi tai ei voi kuulua. Talousarvioasetuksen 69 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että niillä on asianmukaiset menettelyt, joilla muun muassa varmistetaan viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Talousarvioasetuksen 70 §:n 3 momentin mukaan tarkemmat määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä, asemasta viraston tai laitoksen organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä.

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusjohtaja Eero Heikkilä tarkastelee arviointitutkimuksessaan ”Sisäisen tarkastuksen rooli poliisin sisäisessä valvonnassa” (Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, lisensiaatintutkinto, 2011) myös 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.

Heikkilän mukaan sisäinen valvonta tarkoittaa toimintayksikön ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä, organisaatoratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus toiminnan ja talouden lainmukaisuudesta, talousarvion noudattamisesta ja varojen turvaamisesta, toimintojen tuloksellisuudesta sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta. Sisäinen valvonta on siten lainmukaisuutta, varojen ja omaisuuden turvaamista, tuloksellista toimintaa sekä oikean ja riittävän tiedon raportointia varmistavia menettelyitä ja ratkaisuja. Sisäinen valvonta on *prosessi*, ei yksittäinen toimenpide.

Sisäisen valvonnan määritelmän ymmärtämistä ja sisäisen valvonnan käsitteen erottamista sisäisestä tarkastuksesta helpottaa Heikkilän mukaan toteamus, jonka mukaisesti sisäistä valvontaa varten ei ole erillistä henkilöstöä, vaan valvonta kytkeytyy sisäisesti viraston toimintoketjuihin ja sitä toteuttavat toimintayksikön henkilöt jatkuvasti kukin omissa tehtävissään. Sisäinen tarkastus taas tarkoittaa erillistä toimintoa ja erillistä henkilöstöä.

Sisäinen tarkastus on riippumaton ja objektiivista arviointi-, varmistus- sekä konsultointitoimintaa, joka on luotu tuottamaan lisäarvoa organisaatiolle ja parantamaan sen toimintaa. Organisaatioiden johto on vastuussa siitä, että organisaatio toteuttaa sille asetettuja tavoitteita ja toimii yhteiskunnan edellyttämien sääntöjen mukaan.

Heikkilä katsoo, että laillisuusvalvonta on erityinen osa poliisin sisäistä valvontaa. Laillisuusvalvontaa on poliisissa harjoitettu laillisuusvalvonnan nimikkeellä jo 1980-luvun alussa, jolloin poliisin lääninjohdot tekivät laillisuustarkastuksia poliisitoimen, syyttäjätöimen, ulosoton ja nimismiespiirien kassojen osalta. Mainitut virastot eriytyivät itsenäisiksi virastoiksi vuonna 1996, jonka jälkeen kukin sektori tarkasti oman osuutensa. Laillisuustarkastuksia tehtiin 1980-luvulta alkaen myös ainakin Keskusrikospoliisissa. Jonkan selvitystyön myötä laillisuusvalvonta täsmentyi ja yhdenmukaistui.

Heikkilän mukaan sisäistä laillisuusvalvontaa on kehitetty koko 2000-luvun ajan. Jonkan raportti päätyi varsin kriittisiin huomioihin sisäisen laillisuusvalvonnan aikaisemmasta toiminnasta. Raportin ilmestymisen jälkeen laillisuusvalvonnan kehittäminen on ollut poliisin ylijohdon priorisoima alue ja valvontaa on kehitetty kaikilla tasoilla. Eriytyisen hyvin se näkyy Heikkilän mukaan Poliisihallituksen uudessa laillisuusvalvonnan organisoinnissa. Laillisuusvalvonta toimii poliisin johtamisen, ohjauksen, kehittämisen ja laadunvalvonnan välineenä.

Heikkilän mukaan laillisuusvalvonta on kohdennettua sisäistä valvontaa. Sisäisen laillisuusvalvonnan vahvuuksina todetaan olevan sen kiinteä yhteys toiminnalliseen johtamiseen ja toimintaan sekä sen reaaliaikaisuus. Kiinteä yhteys toimintaan varmistaa substanssiasiantuntemuksen sekä mahdollisuuden havaita todelliset oikeusturvaongelmat. Sisäisen laillisuusvalvonnan heikkoutena on sen puutteellinen ulkoinen uskottavuus eli epäily siitä, että organisaatio ei puutu omiin virheisiinsä.

Vertaillessaan laillisuusvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen toimintoja Heikkilä toteaa määrittelyjen ja kuvausten osoittavan, että laillisuusvalvonta ja sisäinen tarkastus ovat käsitteiltään erilaisia. Puhtaan laillisuusvalvonnan sekä toimintojen ja taloudenhoidon

laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valvonnan välinen raja on Heikkilän mukaan kuitenkin ”veteen piirretty”. Toimintojen päällekkäisyys on entisestään lisääntynyt, kun lainsäädäntöön on sisällytetty avoimia epätarkoituksenmukaisen ja epäasiallisen toiminnan kieltoja ja kun taloudenhoidon näkökulma on laajentunut tulosohjaus- ja tilivelvollisuusajattelun myötä myös toiminnallisten tulosten ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointiin.

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.

Heikkilä toteaa, että sisäisen tarkastuksen työtä helpottaa, jos virastossa on toimiva laillisuusvalvonta, kuten poliisihallinnossa. Yksittäisen työntekijän tekemä väärinkäytös saattaa tulla ilmi joko laillisuustarkastuksessa tai sisäisessä tarkastuksessa. Laillisuusvalvojilla on useimmiten vahvempi lainsäädännön koulutus ja alan kokemus, joten on luonnollista, että he ovat mukana yksittäistenkin asioiden selvittämisessä. Pääasia, että laillisuustarkastus ja sisäinen tarkastus tekevät näissä asioissa yhteistyötä ja raportoivat toisilleen asioita.

Heikkilä toteaa, että pahimmat väärinkäytöstapaukset, jotka poliisissa ovat sattuneet, ovat johtaneet myös valvontavastuun selvittämiseen, jolloin on voitu todeta henkilön toimineen ”liian itsenäisesti”. Sisäisen tarkastajan rooliin kuuluu velvollisuus avustaa organisaatiota väärinkäytösten estämisessä arvioimalla sisäisen valvontajärjestelmän riittävyyttä ja tehokkuutta. Johto vastaa tarkoituksenmukaisen valvontajärjestelmän järjestämisestä ja ylläpitämisestä. Siihen kuuluu myös sellaisten kontrollien suunnittelu, jotka osoittavat, milloin muut kontrollit eivät toimi tehokkaasti. Esimerkkinä tällaisesta kontrollista on, että otetaan käyttöön järjestelmä, jolla työntekijät voivat kertoa valitukseensa ja huolenaiheensa. Tällaista selkeää järjestelmää poliisihallinnossa ei vielä ole.

2.2 Poliisin valvonnan nykyinen oikeusperusta

2.2.1 Yleisesti virkamiehiä koskevia säännöksiä

Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Velvoite koskee kaikkia virkamiehiä. Tätä velvoitetta tehostavat muun muassa perustuslain 118 §:n sääntely vastuusta virkatoimista ja 107 §:n velvoite olla soveltamatta asetusta tai muuta lakia alemman asteista säädöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Myös perustuslain 12 §:n julkisuusperiaatteella on merkitystä virkatoimien valvonnan kannalta.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Viimeksi mainitun säännöksen on katsottu sisältävän ministeriön harjoittaman ja sen alaista hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, mutta säännöksen oikeudellista merkitystä, muun muassa laillisuusvalvonnan kannalta, on

pidetty jossain määrin epäselvänä (Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä. Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet. Sisäasiainministeriön julkaisu 11/2009).

Edelleen perustuslain 2 luvun perusoikeudet yhdistettynä perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen voidaan pitää merkittävänä toiminnan laillisuutta turvaavana sääntelynä.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin hyvän hallinnon vaatimus, hallintolain (434/2004) menettelysäännökset sekä erityislainsäädännön sisältämät periaatteet kuten esitutkintalain (449/1987) yleiset esitutkintaperiaatteet ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet määrittävät laillisuusvalvontaa.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeusturvaan voidaan nähdä sisältyvän myös sen, että yksilöllä on tieto viranomaisesta, jolla on toimivalta tietyn asian käsittelyyn tai tietyn toimen suorittamiseen.

2.2.2 Laki poliisin hallinnosta

Poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:n mukaisesti sisäasiainministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä. Ministeriön alainen keskushallintoviranomainen on Poliisihallitus, joka toimii poliisin ylijohdona. Poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n mukaisesti Poliisihallituksen tehtävänä on sisäasiainministeriön ohjauksen mukaisesti suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja. Hallituksen esityksessä (HE 58/2009) mainitaan esimerkkinä Poliisihallitukselle kuuluvasta valvontatehtävästä poliisin toiminnan laillisuuden valvonta.

Poliisin hallinnosta annetun lain 4a §:ssä säädetään ilmoitusvelvollisuudesta ja päätösvalan pidättämisestä. Poliisiylijohtajalla on erityinen informointivelvollisuus suhteessa sisäasiainministeriin. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa sisäasiainministerin tiedonsaanti yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista. Lain 4a §:n 1 momentin mukaan poliisiylijohtajan on ilmoitettava sisäasiainministerille yhteiskunnallisesti merkittävistä poliisitointa koskevista asioista ja lain 4 §:n 2 momentin mukaan poliisiylijohtaja pitää sisäasiainministeriön tietoisena Poliisihallitusta koskevissa asioissa.

Lain 4a §:ssä säädetään myös Poliisihallituksen alaisen yksikön ilmoitusvelvollisuudesta Poliisihallitukselle hallinnon sisäisestä ratkaisusta tai olosuhteiden muutoksesta, jolla voi olla laatunsa tai laajuutensa vuoksi merkittävää vaikutusta yksikön tulostavoitteiden ja toimintalinjojen toteutumiseen sekä poliisiylijohtajan oikeudesta ottaa ratkaistavakseen tällainen hallinnon sisäinen asia, joka on säädetty muun poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen ratkaistavaksi.

2.3 Poliisin valvonnan toteuttaminen käytännössä

2.3.1 Poliisihallinnon sisäinen laillisuusvalvonta

Poliisihallituksen esikunnassa on laillisuusvalvonnan vastuualue, jossa työskentelee keväällä 2013 kuusi henkilöä. Heistä kolme on oikeustieteellisen ja kaksi hallintotieteellisen korkeakoulututkinnon suorittaneita ja yksi toimii laillisuusvalvonnan vastuualueen osastosihteerinä.

Laillisuusvalvonnalla Poliisihallitus 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.

Poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta ei ole erityissääntelyä. Poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa määrittää Poliisihallituksen ohjeessa ”Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa” (annettu 27.2.2012, diaarinumero 2020/2012/318, voimassaoloaika 1.3.2012-28.2.2015). Poliisihallituksen esikuntaan sijoitetulla laillisuusvalvonnan vastuualueella on tärkeä merkitys poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan toteuttamisessa sekä myös laillisuusvalvonnan ohjauksessa ja kehittämisessä.

Laillisuusvalvonnan vastuualue käsittelee kanteluita, kansalaiskirjeitä, vahingonkorvausvaatimuksia ja edustaa valtiota oikeudessa, kun kanneperuste johtuu poliisin toiminnasta, hankkii selvityksiä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä oleviin valituksiin sekä antaa lausuntoja ylimmille laillisuusvalvojille. Laillisuusvalvonnan vastuualueen käsittelemiin asioihin liittyy kiinteästi myös ratkaisukäytännön seuraaminen. Laillisuusvalvonta valvoo poliisin rekistereiden käyttöä (kts. raportin kohta 2.3.2. Tietojärjestelmien käytön valvonta). Se suorittaa ennakkollisen suunnitelman mukaisesti tarkastuksen vuosittain kaikissa 24 poliisilaitoksessa ja viidessä valtakunnallisessa yksikössä, joita ovat Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Liikkuva poliisi, Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus.

Yksittäisiä tarkastuksia ja selvityksiä tehdään myös mediassa esillä olleiden tapausten johdosta. Erityisenä tarkastuskohteena ovat salaisten pakkokeinojen käyttö ja poliisin toimivallan käyttö puuttuessa henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien suojattuihin oikeushyviin.

Jokaisessa poliisiyksikössä (Poliisin tekniikkakeskusta lukuun ottamatta) on järjestetty yksikön sisäinen laillisuusvalvonta esikunnan yhteyteen. Laillisuusvalvontavirkamiehet käsittelevät kanteluita, kansalaiskirjeitä ja vahingonkorvausvaatimuksia sekä suorittavat ennakkollisen suunnitelman mukaisesti tarkastuksia poliisiyksikössään. Tarkastukset kohdistuvat poliisin toimivallan käytön lisäksi erilaisten lupien myöntämis- ja peruuttamisperusteisiin (mm. aseluvat, ajo-oikeus, ulkomaalaisluvut). Salaisten pakkokeinojen valvonta on järjestetty siten, että salaisia pakkokeinoja käyttävät poliisipäällystään kuuluvat tarkastavat ristiin toistensa tekemiä pakkokeinoja, minkä lisäksi joku tai jotkut

esikunnan laillisuusvalvonnan virkamiehistä toimii ylimpänä SALPA-valvojana yksikössä.

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

Ahvenanmaan poliisilla (Ålands polismyndighet) on erityisasema poliisiorganisaatiossa. Ålands polismyndighet on itsenäinen viranomainen, joka toimii Ahvenanmaan maakuntahallituksen alaisena. Ahvenanmaalla on oma poliisilaki ja -asetus (Polislag 2000:49 ja Polisförordning 2000:50 för landskapet Åland). Sisäinen laillisuusvalvonta kuuluu Ahvenanmaalla poliisiviranomaisen johdon ja lähiesimiesten päivittäisjohtamiseen. Päivittäisjohtamisessa on parhaat mahdollisuudet havaita virheitä ja puutteita toiminnassa. Poliisipäällikkö (polismästaren) vastaa, että säännölliset laillisuustarkastukset toteutetaan tarkastussuunnitelman mukaisesti. (OKV:n tarkastuskertomus Dnr OKV/9/51/2012). Ahvenanmaan poliisiviranomaisella on käytössään valtakunnalliset poliisin tietojärjestelmät.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonta voi antaa virkamiehelle huomautuksen virheellisestä menettelystä, ilmoittaa virkamiehelle käsityksensä oikeasta tai hyvän hallintotavan mukaisesta menettelystä, taikka kiinnittää virkamiehen huomiota lainmukaiseen menettelyyn tai hyvään hallintotapaan. Laillisuusvalvonta voi myös lähettää asian poliisirikostutkintaan, jolloin asia etenee rikosprosessuaalista tietä, tai lähettää asian virkamiehen nimittäneelle viranomaiselle ns. virkamiesoikeudellista menettelyä varten, josta voi olla seurauksena kirjallinen varoitus, virantoimituksesta pidättäminen, määräaikainen virantoimituksesta erottaminen, virkasuhteen irtisanominen tai virkasuhteen purku.

Käytännössä poliisin sisäinen laillisuusvalvonta kohdistuu samoihin asioihin kuin ylimpien laillisuusvalvojien toiminta: kaikkiin poliisiyksiköihin ja suureen määrään esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain mukaisia toimenpiteitä. Tarkastustoiminnassa salaisten pakkokeinojen valvonta on kattavaa, kun muu tarkastustoiminta saattaa jäädä pinnallisemmaksi ja pistokoeluonteiseksi.

Poliisihallituksen mukaan sen ja ylimpien laillisuusvalvojien välisessä toimivaltuuksien käytössä ei ole ollut ongelmia.

Poliisihallinnon sisäisen valvonnan kohdentamisella on merkitystä myös laillisuusvalvontaan käytettävien resurssien riittävyyteen.

Virkamiehet, mukaan lukien poliisimiehet, ovat perustuslain sääntelyn johdosta itse vastuussa toimintansa lainmukaisuudesta. Lähi- ja muut esimiehet valvovat alaistensa toimien laillisuutta. Näin ollen ryhmän, yksikön ja osaston esimiehet huolehtivat osaltaan ja vastaavat osana johtamista myös 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 ottaminen.

Vastuu laillisuusvalvonnan järjestämisestä on tällä hetkellä poliisiyksikön päälliköllä. Valvontavastuu on erikseen organisoidun laillisuusvalvonnan lisäksi työnjohdollisilla esimiehillä, joiden tulee puuttua lainvastaiseen menettelyyn.

Poliisihallituksessa tuli vuonna 2012 vireille 347 kantelua (348 vuonna 2011), joista 169 (189 vuonna 2011) virasto käsitteli itse ja osa siirrettiin alaiseen hallintoon ratkaistavaksi läheisyysperiaatteen mukaisesti niin, että yksittäisiä esitutkintaan tai käytökseen liittyviä kanteluita siirrettiin esimiestahon käsiteltäväksi.

Suurin osa kanteluista koski esitutkintaa. Muita kantelukohteita olivat pakkokeinot, valvonta- ja hälytystoiminta, lupahallinto ja erilaiset muut asiat. Vuonna 2012 Poliisihallitus antoi 21 toimenpideratkaisua (21 vuonna 2011), joista suurimman osan muodosti käsityksen ilmoittaminen. Poliisirikostutkintaan siirrettiin kaikkiaan 12 (9 vuonna 2011) kirjoitusta.

Vuonna 2012 poliisirikosilmoituksia oli 748 kappaletta (676 vuonna 2011 ja 708 vuonna 2010). Esitutkintaan niistä on siirretty 229 kappaletta (332 vuonna 2011 ja 300 vuonna 2010). Poliisia koskevista rikosilmoituksista on Valtakunnansyyttäjänvirastossa päätetty tutkintaa suorittamatta 520 kappaletta (391 vuonna 2011 ja 257 vuonna 2010). Tutkinnan suorittamatta jättämisen pääasiallisina perusteina ovat olleet: ei rikosta, teon vähäisyys tai muu rajoitusperuste. Vuoden 2012 lopussa vireillä oli 97 poliisirikosasiaa. Epäiltyjen rikosten pääasiallisia nimikkeitä ovat olleet: virkavelvollisuuden rikkominen, henkilörekisteririkos, rattijuopumus, eriaisteiset pahoinpitelyrikokset ja liikenneturvallisuuden vaarantaminen.

Poliisiyksiköissä annettiin vuonna 2012 yhteensä 28 virkamiesoikeudellista päätöstä (vuonna 2011 yht. 41). Poliisimiehiä koskevia päätöksiä oli yhteensä 23 (vuonna 2011 yht. 38), joista kirjallisia varoituksia oli 14 (vuonna 2011 yht. 24), määräaikaista virantoimituksesta erottamisia 2 (vuonna 2011 yht. 1), virantoimituksesta pidättämisiä 2 (vuonna 2011 yht. 6) ja irtisanomisia ja virantoimituksesta pidättämisiä 5 (vuonna 2011 yht. 7). Muita virkamiehiä koskevia päätöksiä oli yhteensä 5 (vuonna 2011 yht. 3), joista kirjallisia varoituksia oli 3 (vuonna 2011 yht. 2), virantoimituksesta pidättämisiä 1 (vuonna 2011 yht. 0) ja irtisanomisia ja virantoimituksesta pidättämisiä 1 (vuonna 2011 yht. 1).

Eduskunnan oikeusasiamiehen esitutkinnan viivästymistä koskevissa ratkaisuihin on valvonnasta todettu usein seuraavasti: Viime kädessä esitutkinnasta vastaa sitä johtava tutkinnanjohtaja, jonka on valvottava esitutkinnan edistymistä. Tutkijan velvollisuutena puolestaan on toimittaa esitutkintatoimenpiteet ilman aiheetonta viivytystä. Tutkinnanjohtajan esimiehillä puolestaan on oma johtamis- ja valvontavastuunsa. Nämä ovat sekä työnjohdollisia että resurssikysymyksiä. Tästä näkökulmasta vastuu esitutkintojen viivymisestä voi kohdentua tutkinnanjohtajaa ylemmäskin. Hänen esimiehillään on oma valvonta- ja ohjausvastuunsa, joka yleensä on yksittäisen esitutkinnan suorittamisen valvontaa yleisluontoisempi. Esitutkintojen viivymisestä on sinänsä varsin helposti saatavissa tarkat tiedot – kysymys on enemmänkin siitä, kuinka paljon tällaiseen valvontaan panostetaan.

2.3.2 Tietojärjestelmien käytön valvonta

Poliisihallituksen ohjeessa sisäisestä laillisuusvalvonnasta todetaan kohdassa 6, että poliisin rekisterien käytön valvontaa pidetään yhtenä keskeisenä laillisuusvalvonnan osana. Lisäksi 1.9.2011 voimaan tulleessa sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaohjeessa henkilötietojen käsittelyä ja niiden valvontaa on korostettu.

Poliisihallituksessa toimiva tekniikan yksikön rekisterinpidon vastuualue vastaa poliisin valtakunnallisten rekistereiden rekisterinpitäjän tehtävistä sekä henkilötietojen käsittelystä ja hyvän tietojenkäsittelytavan ohjaamisesta, kehittämisestä ja seurannasta poliisissa. Poliisihallituksen ohjeessa todetaan, että poliisiyksikön on yksittäisen tietojärjestelmän tai henkilörekisterin käyttöön liittyvän väärinkäytösepäilyyn ilmetessä ryhdyttävä toimenpiteisiin asian selvittämiseksi.

Rekisterivalvonnan merkityksen on arveltu korostuvan tulevaisuudessa ja valvonta on otettava huomioon myös uusissa järjestelmissä. Tästä syystä on nähty tarpeelliseksi arvioida myös VITJA-hanketta (viranomaistietojärjestelmähanke) laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Vielä ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida, miten VITJA käytännössä tulee auttamaan laillisuusvalvonnassa tai kuinka laillisuusvalvontaa tulisi VITJA:n käyttöönotossa kohdentaa.

Uusi VITJA-järjestelmä mahdollistaa entistä tehokkaamman lokivalvonnan. On esitetty arvioita, että tietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät väärinkäytökset tai virheellisydet eivät ainakaan ole vähenemässä, kun siirrytään entistä enemmän sähköiseen asiointiin ja tietoverkkoihin, joita käytetään esim. partioautoista. Edellä sanottu merkinnee sitä, että henkilötietojen käsittelyn valvonnasta on muodostumassa alati tärkeämpi osa laillisuusvalvontaa.

2.3.3 Salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta

Voimassa olevan pakkokeinolain (450/1987) 5a luvussa säädetään salaisista pakkokeinoista ja poliisilain (493/1995) 3 luvussa säädetään puolestaan salaisista tiedonhankintakeinoista. Vuoden 2014 alussa näistä keinoista säädetään pakkokeinolain (806 /2011) 10 luvussa ja poliisilain (872/2011) 5 luvussa. Keinot voidaan uuden sääntelyn mukaisesti jaotella kolmeen pääryhmään: telepakkokeinot tai tiedonhankinta televerkoissa, tarkkailutyypiset keinot ja erityiset salaiset pakkokeinot tai tiedonhankintakeinot. Salaisten pakkokeinojen käytön valvonnasta säädetään uuden pakkokeinolain 10 luvun 65 §:ssä ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön valvonnasta puolestaan uuden poliisilain 5 luvun 63 §:ssä.

Kun kysymyksessä on salaisten pakkokeinojen tai tiedonhankintakeinojen käyttäminen, toimenpiteen kohteena olevalla ei useinkaan ole mahdollisuutta reagoida mahdolliseen perusteettomaan tai säännösten vastaisesti toteutettuun toimenpiteeseen. Tämän johdosta sekä lainsäädännössä että toimenpiteitä toteuttavien viranomaisten menettelykäytännössä on kiinnitettävä riittävää huomiota toiminnan laillisuusvalvontaan. (Helminen –

Fredman – Kanerva – Tolvanen – Viitanen, Esitutkinta- ja pakkokeinot, 2012 ja Helminen-Kuusimäki-Rantaeskola, Poliisilaki, 2012.)

Oikeusturvakäytännöt ovat salaisten pakkokeinojen erityisluonteestakin johtuen korostetun tärkeitä niin pakkokeinojen kohteeksi joutuvien kannalta kuin ylipäättään koko oikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta. Näiden keinojen käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille sen lainmukaisuudesta. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen pakkokeinojen käyttöä että sen jälkeen. Oikeussuojajärjestelmän keskeisiä osia ovat tuomioistuinten lupamenettely, viranomaisten sisäinen valvonta sekä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

Oikeusasiamiehen toiminnan yhtenä päätavoitteena on ollut parantaa poliisin sisäistä valvontaa. Telepakkokeinojen kohdalla tilanteen on havaittu kohentuneen huomattavasti. Sen sijaan peitetoiminnassa, valeostossa ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisessä sisäisen valvonnan ei ole arvioitu kehittyneen yhtä hyvin. Keskeisessä asemassa on poliisin normaali päivittäinen esimiestyö ja poliisin muu oma sisäinen valvonta. Mitä lähempänä itse toimintaa valvonta on, sitä paremmin se voi havaita ja välittömästi puuttua vähäsiinkin ongelmiin. Tiedonhankinnassa voidaan myös liikkua jo yksin teknisesti - juridikkasta puhumattakaan - niin haastavilla alueilla, että tämä asettaa valvojien ammattitaidon koetukselle. Salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan käytön valvontaa koskevien tietoja on saatavissa eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksista.

2.3.4 Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen (PTR-viranomaisten) yhteistoiminnan valvonta

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009) tarkoituksena on edistää PTR-viranomaisten yhteistoimintaa sekä PTR-viranomaisten yhteisten toimintalinjojen toteuttamista siten, että PTR-viranomaisille säädetyt rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen, valvontaan sekä niitä koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät tehtävät ja yksittäiset toimenpiteet tulevat hoidetuiksi tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastualueella ei ole roolia PTR-yhteistyön valvonnassa. Rajavartiolaitoksessa PTR-yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä on käsitelty jonkin verran hallintokanteluissa.

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1126/2009) 7 §:n 1 momentin mukaan PTR-rikostiedusteluosaston henkilötietojen käsittelyn valvonnasta vastaa asianomaisen henkilörekisterin perustanut PTR-viranomainen. Pykälän 2 momentin mukaan PTR-viranomaiset järjestävät henkilötietojen valvontaan liittyen yhteisiä tarkastuksia ja muuta valvontaa sen mukaan kuin PTR-viranomaisten valtakunnallisessa yhteistoimintasopimuksessa tarkemmin sovitaan.

Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan PTR-tietohallintoryhmä on aloittanut vuonna 2010 PTR-sopimuksen mukaiset tarkastuskäynnit alueellisiin ja valtakunnallisiin PTR-

yksiköihin. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen rekisterinpitäjät suorittavat vuosittain tarkastuskäyntejä PTR-rikostiedusteluyksiköihin. Rekisterinpitäjien tehtävänä on huolehtia siitä, että henkilörekisterit palvelevat tarkoituksenmukaisesti PTR-viranomaisten yhteistoimintaa, ja että ne samalla ovat toiminnoiltaan ja tietosisällöltään voimassa olevien säännösten mukaisia. Rekisterinpitäjien tehtävänä on myös yhteistyössä valvoa, että henkilörekistereissä olevia tietoja katsellaan ja käytetään ainoastaan virka- ja työtehtävien hoitoa varten ja että rekistereitä käytettäessä noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä sen nojalla annettuja viranomaiskohtaisia ohjeita ja määräyksiä.

2.3.5 Poliisin yhdyshenkilötoiminnan valvonta

Ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöihin ja muuhun poliisin yhdyshenkilötoimintaan kohdistuvaa poliisiorganisaation sisäistä laillisuusvalvontaa on arvioitu apulaisoikeuskanslerin päätöksessä 4.6.2013 (Dnro OKV/19/50/2010). Apulaisoikeuskansleri oli ottanut asian tutkittavakseen omana aloitteenaan. Poliisihallituksen antaman määräyksen mukaisesti Suomen poliisin toimialaan liittyvissä tehtävissä yhdyshenkilöt toimivat Keskusrikospoliisin tai vastaavasti Suojelupoliisin johdon ja valvonnan alaisena. Poliisin yhdyshenkilötoiminnan tarkoituksena on tukea kansallista rikostorjuntaa ja poliisioperaatioita.

Nimenomaisesti ei ole säädetty siitä, että poliisin sisäinen laillisuusvalvonta ulottuisi poliisitoimintaa koskevissa asioissa ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöihin. Apulaisoikeuskansleri toteaa päätöksessään, että laillisuusvalvonnan tavoitteiden saavuttamisen kannalta ei hänen mielestään lähtökohtaisesti olisi hyväksyttävää, että ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöt jäisivät poliisitoimintaa koskevissa asioissa poliisiorganisaation sisäisen valvonnan ulkopuolelle. Olennaista apulaisoikeuskanslerin mukaan on, että viranomaisilla tulisi olla selkeä kuva siitä, kenellä on valvontavastuu kustakin viranomaistoiminnan osa-alueesta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan, mikäli tavanomaisen poliisitoiminnan laillisuusvalvonnasta tullaan tarkemmin säätämään laissa, olisi johdonmukaista säätää samassa yhteydessä myös ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöistä, joiden valvonta jäisi tavanomaisen poliisitoiminnan ulkopuolelle.

Poliisin muun yhdyshenkilötoiminnan osalta apulaisoikeuskansleri viittaa Poliisihallituksen esikunnan esittämään näkemykseen, että yhdyshenkilöihin kohdistuvassa tarkastusmenettelyssä tulisi pohtia laillisuustarkastuksellisten toimenpiteiden erottamista selkeämmin erilleen ja omaksi kokonaisuudeksi muusta tarkastustoiminnasta. Tämä olisi apulaisoikeuskanslerin mukaan perusteltua ylipäättään poliisin yhdyshenkilötoiminnan sisäisen laillisuusvalvonnan tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

2.3.6 Sisäasiainministeriön poliisiin kohdistama valvonta

Sisäasiainministeriön työjärjestyksen (1036/2011) 10 §:n mukaan ministeriössä on poliisiosasto, pelastusosasto, maahanmuutto-osasto ja rajavartio-osasto. Ministeriössä on lisäksi kansliapäällikön välittömässä alaisuudessa osastojaon ulkopuolella ministeriön hallintoyksikkö, ministeriön talousyksikkö, ministeriön oikeusyksikkö, sisäisen tarkastuksen yksikkö, ministeriön viestintäyksikkö, ministeriön kansainvälisten asioiden yk-

sikkö sekä sisäisen turvallisuuden sihteeristö, jotka muodostavat ministeriön esikunnan. Sisäasiainministeriön yhteydessä toimii myös syrjäntälautakunta ja vähemmistövaltuutetun toimisto.

2.3.6.1 Sisäasiainministeriön poliisiosasto

Sisäasiainministeriön työjärjestyksen 11 §:n mukaan ministeriön poliisiosasto käsittelee asiat, jotka koskevat Poliisihallituksen tulohjausta, poliisihallintoa, yleistä järjestystä ja turvallisuutta, poliisin rikostorjuntaa, poliisin lupahallintoa, ampuma-aseita, arpajais-toiminnan ohjausta, valvontaa ja muita siihen liittyviä keskeisiä asioita sekä yksityistä turvallisuusalaa. Poliisiosasto käsittelee myös asiat, jotka koskevat poliisin taloushallintoa, henkilöstöhallintoa, kansainvälisiä asioita samoin kuin sisäasiainministeriölle poliisin toimialalla kuuluvia muita asioita.

Sisäasiainministeriön oikeusyksikön ja poliisiosaston välillä on voimassa järjestely, jonka mukaan oikeusyksikkö toteuttaa poliisin laillisuusvalvontaa ja muun muassa käsittelee ministeriössä poliisitoimintaa koskevat kantelut ja kansalaisten yhteydenotot. Suurin osa oikeusyksikön käsittelemistä laillisuusvalvonta-asioista koskee poliisihallintoa. Järjestelyä ei toistaiseksi ole erikseen kirjattu sisäasiainministeriön tai oikeusyksikön työjärjestykseen.

Poliisiosastolle on jäänyt tehtäväksi vain poliisiosaston oma laillisuusvalvonta, joka käytännössä on ymmärretty esimiesten suorittamana laillisuusvalvontana päivittäisessä toiminnassa, lähiesiemiestyössä ja tarkastustoiminnassa.

Poliisiosasto on ollut asiantuntijaroolissa ministeriön oikeusyksikön Poliisihallitukseen suuntautuvassa laillisuusvalvonnassa ja osallistunut Poliisihallituksen laillisuusvalvontatarkastuksille. Nykymuotoista poliisiosastoa muodostettaessa edellä kuvattu järjestely huomioitiin myös virkajärjestelyinä poliisiosaston ja oikeusyksikön välillä.

Poliisiosasto seuraa kansalaispalautetta paitsi suoraan sisäasiainministeriöön tulleet myös omana media- ja yhteydenottoseurantana. Poliisiosasto reagoi vastausta edellyttävään kansalaispalautteeseen ja yhteydenottoja on käsitelty tarpeellisilta osin osaston johtoryhmissä, yksikkökokouksissa ja osastokokouksissa.

2.3.6.2 Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö

Sisäasiainministeriön työjärjestyksen 17 §:n mukaisesti oikeusyksikkö käsittelee ministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaa koskevia asioita. Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö on ministeriön esikuntayksikkö, eikä oikeusyksikkö ole osa poliisiorganisaatiota.

Oikeusyksikön rooli laillisuusvalvonnassa rakentuu pääasiassa seuraavien toimintokokonaisuuksien varaan: 1) hallintokantelujen ja kansalaispalautteen tms. käsittely, 2) lausunnonantotoiminta erityisesti ylimmille laillisuusvalvojille, 3) julkisuuden seuranta, 4) tarkastustoiminta, 5) henkilötietojen käsittelyn valvonta, 6) sisäasiainhallinnon laillisuusvalvonnan kehittäminen, 7) ratkaisukäytännön seuranta (kansalliset tuomioistuimet,

ylikansalliset toimielimet, ylimmät laillisuusvalvojat ja erityisvaltuutetut) sekä 8) yhteistyö ja koulutus.

Oikeusyksikkö toteuttaa laillisuusvalvontaansa sisäasiainministeriön sisäistä laillisuusvalvontaa koskevan ohjeen (SMDnro/2011/700) mukaisesti. Ohjeessa määritellään muun muassa laillisuusvalvonnan toimintamuodot, vastuut, oikeudellinen perusta ja sisäisen laillisuusvalvonnan laatuvaatimukset, tarkastukset, raportointi ja seuranta. Keskeisiä laillisuusvalvonnassa raportoitavia ja seurattavia asiaryhmiä ovat: 1) laillisuusvalvontasuunnitelmien toteutuminen ja edellisen vuoden laillisuusvalvontakertomuksessa edellytettyjen toimenpiteiden seuranta, 2) hallintokantelut, 3) rikosasiat, 4) virkamiesoikeudelliset asiat, 5) vahingonkorvausasiat, 6) henkilötietojen käsittelyn valvonta ja 7) kansalaispalautteen huomioon ottaminen. Ohje on annettu syksyllä 2011 ja sitä ollaan vuonna 2013 päivittämässä.

Oikeusyksikkö pyrkii käsittelemään vähintään kahta ministeriön hallinnon alaa (esimerkiksi poliisi ja Rajavartiolaitos) koskevat, ennakkotapausuonteiset, rakenteelliset, laajakantoiset tai lainsäädännön epäkohtiin tai puutteisiin liittyvät kanteluasiat. Poliisivirkamiehen korkea virka-asema voi objektiivisuus- ja riippumattomuussyistä johtaa siihen, että asia käsitellään ministeriön oikeusyksikössä.

Ministeriön oikeusyksikössä arvioidaan tapauskohtaisesti, onko kulloinkin kysymyksessä oleva asia käsiteltävä ministeriön oikeusyksikössä vai onko asia siirrettävä keskusviraston (esimerkiksi Poliisihallituksen), ylimpien laillisuusvalvojien tai muun viranomaisen (esimerkiksi toimivaltainen esitutkintaviranomainen tai syyttäjä) käsiteltäväksi. Toimivalta jaetaan vakiintuneesti asialliseen, asteelliseen ja alueelliseen toimivaltaan. Siltä osin kun valvontatoimivallasta on ylipäänsä säädetty, voidaan todeta toimivallan olevan osittain päällekkäistä erityisesti asiallisen toimivallan osalta. Asiallisen toimivallan päällekkäisyys laillisuusvalvonnassa edellyttääkin jatkuvasti tarkistuksia ja tiedusteluja muilta mahdollisesti toimivaltaisilta viranomaisilta ja tarvittaessa sopimista siitä, kuka asian käsittelee ja miltä osin.

Käytännössä oikeusyksikössä ei ole tutkittu asiaa, joka on jo vireillä tuomioistuimessa, ylimmillä laillisuusvalvojilla tai muussa toimivaltaisessa viranomaisessa. Mikäli alustavissa selvittelyissä ilmenee, että asia on jo muulla laillisuusvalvontaa toteuttavalla taholla vireillä, on noudatettu edellä mainittua sopimismenettelyä. Oikeusyksikössä ei myöskään tutkita asiaa, johon asianomaisella taholla on oikeus hakea muutosta. Tällöin henkilöä neuvotaan hyvän hallinnon mukaisesti tarvittaessa käyttämään muutoksenhakuoikeuttaan. Toimivallan päällekkäisyyttä ei sinänsä ole koettu ongelmalliseksi, mutta se asettaa vaatimuksia tehokkaalle asianhallinnalle.

Julkisuuden seuranta on päivittäistä. Julkisuuden seuranta on johtanut tarkempaan asian selvittelyyn oikeusyksikössä sekä myös yhteistyössä sisäisen tarkastuksen yksikön kanssa.

Laillisuusvalvontatarkastukset suunnitellaan laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti. Oikeusyksikkö ei tarkasta Poliisihallituksen alaisia virastoja. Oikeusyksikkö laatii vuoden alussa tammikuun loppuun mennessä kyseistä vuotta koskevan tarkastussuunnitelman-

sa. Poliisihallitus laatii oman tarkastussuunnitelmansa ja toimittaa sen tiedoksi oikeusyksikköön. Tarkastukset toteutetaan pääosin yhteistyössä sisäisen tarkastuksen yksikön kanssa ja tarkastuskäynneistä laaditaan raportti toimenpidesuosituksineen.

Oikeusyksikkö laatii vuosittain koko hallinnonalaan koskevan laillisuusvalvontakertomuksen toimenpidesuosituksineen. Kertomus käsitellään sisäasiainministeriön johtamisrakenteissa. Vuotta 2011 koskevassa sisäasiainministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvontakertomuksessa toimenpidesuosituksina esitettiin laillisuusvalvontakertomusten ottamista osaksi tuloskeskusteluja, tietojärjestelmien kehittämistä palvelemaan paremmin laillisuusvalvontaa, kansalaispalautteen keskitetyn käsittelyn selvittämistä, laillisuusvalvonnan yhtenäistämistä ja eri toimijoiden roolien selkeyttämistä sekä vaikuttavuuden lisäämistä ratkaisujen täytäntöönpanon tehokkaammalla seurannalla ja tiedottamisella. Laillisuusvalvontakertomuksessa korostettiin myös hallinnonalan oppilaitosten roolia vaikuttavuuden aikaansaamisessa. Sisäasiainministeri hyväksyi toimenpidesuosituksen ministeriön johtoryhmässä.

2.3.6.3 Sisäasiainministeriön Poliisihallitukseen kohdistamat laillisuusvalvontatarkastukset

Sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti sisäasiainministeriön ja sen hallinnonalan virastojen on tarkastettava toimintansa lainmukaisuutta. Eri laajuudessa toteutettavat tarkastukset ovat käytännössä kanteluiden käsittelyn ohella keskeisin laillisuusvalvonnan muoto. Tarkastustoiminnan avulla sisäasiainministeriö on toteuttanut ministeriölle perustuslain 68 §:ssä säädettyä ohjaus- ja valvontatehtävää.

Poliisihallitukseen laillisuusvalvontatarkastus on toteutettu edellä mainitun ohjeen mukaisessa laajuudessa vuosina 2011 ja 2012. Tarkastukset on suoritettu yhdessä sisäasiainministeriön poliisiosaston ja sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön kanssa.

Vuonna 2011 tarkastusteemoina olivat erityisesti salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta, kielelliset oikeudet, poliisin ampuma-aselupakäytännöt sekä henkilötietojen valvonnan käytännöt, havainnot ja toimenpiteet. Johtopäätöksenä oli, että poliisihallinnon laillisuusvalvonta-asioiden määrän ja laadun johdosta sisäasiainministeriön on perusteltua jatkossa ainakin toistaiseksi painottaa tarkastustoiminnassaan poliisihallintoa.

Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan työnjako Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueen ja ohjaavien yksiköiden välillä vaikutti olevan jossain määrin epäselvä ja toimivaltuuskysymykset tulivat toistuvasti keskustelussa esille. Vuoden 2011 tarkastuksen perusteella tehtiin kymmenen toimenpidesuositusta, joista viisi koski SALPA-valvontaa. Kielellisten oikeuksien ja aselupa-asioiden tilannetta päätettiin käsitellä sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen välisissä tapaamisissa ja laillisuusvalvontatarkastuksilla pysyvänä asiakohtana toistaiseksi.

Vuonna 2012 tarkastuksella käsitellyt aiheet liittyivät edellisvuoden teemojen lisäksi pääosin ulkomaalaisasioihin: käsittelyajat perheenyhdistämisasiossa, maastapoistamisia

koskevat täytäntöönpanokiellot, syrjivä etninen profilointi, ihmiskauppaan puuttuminen ja saatetut paluulennot. Johtopäätöksenä todettiin, että Poliisihallituksen laillisuusvalvonta oli vakuuttavalla tavalla tukenut hallinnonalan laillisuusvalvonnan kehittämistä. Laillisuusvalvonta oli tehokkaasti toteuttanut tarkastuksia ja hoitanut huomattavan määrän laillisuusvalvonta-asioita.

Sisäasiainministeriö katsoi, että Poliisihallituksen yksiköiden esimiesten ja johdon osallistumisessa laillisuusvalvontaan sekä mahdollisten toimenpiteiden täytäntöönpanoon ja seurantaan vaikutti edelleen olevan parantamisen varaa. Toimenpidesuosituksena todettiin, että Poliisihallitus turvaa riittävät laillisuusvalvonnan voimavarat Poliisihallituksessa myös PORA III-hankkeen yhteydessä. VITJA-hankkeen osalta sisäasiainministeriö suositti, että Poliisihallituksen laillisuusvalvonta seuraa, että laillisuusvalvontaa voidaan tulevaisuudessa käytännössä toteuttaa nykyistä paremmin myös tietojärjestelmien avulla.

2.4 Ulkoinen laillisuusvalvonta

2.4.1 Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri

Ylimpien laillisuusvalvojen, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on muun ohessa poliisiin kohdistuva laillisuusvalvonta. Poliisitoimintaa koskevat asiat ja ratkaisut ovat eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa ja oikeuskanslerin virastossa yksi suurimpia asiaryhmiä. Ylimmillä laillisuusvalvojilla on 1.6.2011 voimaan tulleen uudistuksen jälkeen entistä selkeämpi mahdollisuus siirtää asioita käsiteltäväksi hallintoon (esim. käytösasiat ja asiat, joissa ei ole liityntää perusoikeuksiin).

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä säädetään tältä osin vastaavalla tavalla perustuslain 109 §:ssä. Ylimmillä laillisuusvalvojilla on perustuslain 110 §:n mukaisesti syyteoikeus. Valvojat voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi. Lisäksi ylimmillä laillisuusvalvojilla on laaja tietojensaantioikeus, josta säädetään perustuslain 111 §:ssä.

Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävistä säädetään tarkemmin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002) ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000). Molempien ylimpien laillisuusvalvojen keskeisimpiä toimintamuotoja ovat hallintokantelujen tutkiminen, omat aloitteet ja tarkastustoiminta. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat myös määrätä suoritettavaksi poliisilain (493/1995) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain mukaisen esitutkinnan heidän tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi. Ylimmät laillisuusvalvojat antavat myös lausuntoja sekä tekevät esityksiä ja aloitteita lainsäädännön kehittämiseksi.

Ylimpien laillisuusvalvojien toiminnassa korostuu erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomiota yhä enenevässä määrin muodollisen lainmukaisuuden valvonnan lisäksi lain soveltamisen tosiasiallisiin vaikutuksiin. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen valvonnassa korostuu poliisin osalta salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat suosittaneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, Suomen perustuslain ja korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön perusteella maksettavaksi hyvityksiä virheellisestä viranomaistoiminnasta. Käytännössä hyvityksiä on myös maksettu.

Kanteluasiat koskevat useimmiten tietyn virkamiehen yksittäistä menettelyä. Laillisuusvalvojien käsiteltäviksi tulee myös tapauksia, joissa on kysymys laajemmasta tapahtumakokonaisuudesta tai useiden tilanteissa toimineiden virkamiesten menettelystä. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat myös omasta aloitteestaan ottaa toimivaltaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen. Tällaisia asioita tulee tietoon mm. laillisuusvalvojien tekemien tarkastusten yhteydessä sekä tiedotusvälineissä käsiteltyjen tapausten kautta.

Kanteluasioissa tarvittava selvitys hankitaan usein esimiesviraston, kuten Poliisihallituksen välityksellä. Samalla kertaa tai erillisenä toimenpiteenä voidaan esimiesvirastolta pyytää lausunto siitä, miten se oikeudellisesti arvioi tilanteen. Ylimpien laillisuusvalvojien poliisia koskevilla kanteluratkaisuilla on tulkinnallista ja ohjaavaa merkitystä poliisitoimintaa koskevissa laillisuuskysymyksissä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2011 todetaan, että kantelujen määrästä tai kanteluista tehdyistä ratkaisuista ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia. Kantelut ovat niistä vain hyvin pieni ja valikoitunut otos. Sama pätee myös oikeuskanslerin käsittelemiin poliisia koskeviin kanteluihin.

2.4.2 Tietosuojavaltuutettu

Tietosuojavaltuutetun tehtävänä on käsitellä ja ratkaista henkilötietojen ja luottotietojen käsittelyä koskevat asiat siten kuin henkilötietolaissa (523/1999) ja luottotietolaissa (527/2007) säädetään sekä hoitaa muut mainituista laeista johtuvat tehtävät. Valtuutetun kuuluu myös seurata näiden tietojen käsittelyn yleistä kehitystä ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan aloitteita. Lisäksi valtuutetun tulee huolehtia toimialaansa kuuluvasta tiedotustoiminnasta sekä henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä (Laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta, 389/1994). Käytännössä tietosuojavaltuutettu antaa yleistä ohjausta ja neuvontaa sekä toimii yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa, antaa ratkaisuja, valvoo ja tekee tarkastuksia, on kuultavana ja antaa lausuntoja, tiedottaa sekä tekee kansainvälistä yhteistyötä.

Esimerkkinä tietosuojavaltuutetun poliisitoimintaan kohdistamasta valvonnasta voidaan mainita toimenpiteet Smash Asem –mielenosoituksen jälkeen syksyllä 2006. Tietosuojavaltuutettu pyysi poliisilta selvitystä, miten ja mitä tietoja poliisi keräsi ihmisistä, tallennettiinko tiedot johonkin rekisteriin ja miten ne on tarkoitus hävittää. Kannanotos-

saan 28.11.2007 poliisin toiminnasta Smash Asem -mielenosoituksen yhteydessä tietosuojavaltuutettu toteaa käyneensä keskusteluja eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanssa siitä, että kummankin tahon selvityspyynnot täydentäisivät toisiaan. Näin etenkin, koska tietosuojavaltuutetun toimivaltaan eivät kuulu viranomaisten toimivaltakysymykset, mutta joilla on merkitystä arvioitaessa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta. Tietosuojavaltuutettu toteaa kannanotossaan, että poliisin, toimiessaan poliisimiehenä ja tarkkaillaessaan muiden henkilöiden toimintaa, tulee noudattaa toimivaltasäännöksiä, joiden tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia eikä niitä voida soveltaa laaventavaa tulkintaa käyttäen. Voidakseen varmistua siitä, että Smash Asem –tapahtumiin liittynyt henkilötietojen käsittely on ollut lainmukaista, tietosuojavaltuutettu oli tehnyt myös tarkastuksen Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle.

Poliisin henkilötietolain 45 §:n mukaan rekisteröidyllä itsellään ei ole tarkastusoikeutta epäiltyjen tietojärjestelmään, Suojelupoliisin toiminnalliseen tietojärjestelmään, Euro-pol-tietojärjestelmään eikä kansalliseen Schengen-tietojärjestelmään Schengenin yleis-sopimuksen 109 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetuissa tapauksissa, eikä muihin poliisin henkilörekistereihin sisältyviin henkilöä tai tekoa koskeviin luokitus-, tarkkailu-, teko-tapa- tai tietolähdetietoihin. Tietosuojavaltuutettu voi kuitenkin rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa edellä mainittujen rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden, jolloin kysymys on välillisestä tai rajoitetusta tarkastusoikeudesta.

Poliisihallitus on antanut 23.1.2012 yksityiskohtaisen ohjeen (2020/2012/66) Rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen poliisissa: tarkastusoikeus, tiedon korjaaminen ja informointi. Lisäksi poliisin laillisuusvalvontaohjeen mukaisesti poliisihallinnon tulee muutoinkin tehdä avointa ja aktiivista yhteistyötä tietosuojavaltuutetun toimiston kanssa.

2.4.3 Tasa-arvovaltuutettu

Tasa-arvovaltuutettu valvoo naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) noudattamista. Tasa-arvovaltuutetun tehtävistä säädetään laissa tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta (610/1986). Valtuutettu on itsenäinen lainvalvontaviranomainen ja toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä. Tasa-arvolaissa on säännökset sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä ja sukupuolisyrynnän kielloista sekä niiden rikkomisen seuraamuksista. Syrjintä on kielletty myös palvelussuhdelainsäädännössä, jossa on lisäksi yleinen velvoite henkilöstön tasapuoliseen kohteluun. Rikoslaisissa on kielletty muun muassa työsyryntä ja syryntä elinkeinotoiminnassa.

Poliisin tasa-arvosuunnitelma on päivitetty viimeksi vuonna 2006, jolloin julkaistiin Poliisin valtakunnallinen tasa-arvosuunnitelma 2006-2009. Poliisihallinnon tehtävien sukupuolen mukainen jakautuminen ei kuitenkaan välttämättä osoita eriarvoisuutta vaan eri sukupuolille tyypillisiä henkilökohtaisia valintoja niin ammatinvalinnassa kuin työelämässä myöhemminkin. Edellä mainitussa tasa-arvosuunnitelmassa todettiin, että yksilöiden tekemien valintojen lisäksi poliisihallinnossa sukupuolen mukaiseen tehtävien jakautumiseen vaikuttavat vahvasti tarjolla olevat roolimallit, ihmisten asenteet sekä yhteiskunnan ja työelämän rakenteet (Poliisin ylijohdon julkaisusarja 12/2006).

2.4.4 Vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta

Sisäasiainministeriön yhteydessä toimii vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta. Ne edustavat suhteessa ministeriöön ulkopuolista laillisuusvalvontaa. Yhdenvertaisuuslain (21/2004) 11 §:n 2 momentissa sekä vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetussa laissa (660/2001) säädetään edellä mainittujen valvontatehtävästä. Niiden toimivaltaan kuuluu etniseen alkuperään perustuva syrjintä muualla kuin työelämässä. Vähemmistövaltuutettu valvoo ja edistää etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten asemaa ja oikeuksia yhteiskunnassa.

2.4.5 Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä sekä tietojen saantioikeudesta säädetään Suomen perustuslain 90 §:ssä, jonka mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään tarkemmin viraston asemasta, tehtävistä, toimivaltuuksista sekä tietojensaantioikeudesta.

Tarkastusvirasto on arvioinut esimerkiksi poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintaa.

2.4.6 Tuomioistuinten rooli poliisin laillisuusvalvonnassa

Poliisi tekee hallintopäätöksiä useissa eri luparyhmissä, esimerkkinä voidaan mainita ampuma-aseisiin ja ulkomaalaishallintoon liittyvät luvat. Poliisin tekemään lupapäätökseen (esimerkiksi luvan myöntämättä jättäminen tai luvan peruuttaminen) voidaan pääsääntöisesti hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Näin hallintotuomioistuimetkin omalta osaltaan osallistuvat tosiasiallisesti poliisin valvontaan. Kun hallintotuomioistuin varmistaa yksilön oikeusturvaa suhteessa hallintoviranomaisiin, se toimii samalla hallinnon lainmukaisuuden valvojana yksittäisessä tapauksessa.

Yleisillä tuomioistuimilla on myös rooli useissa esitutinnan aikaisissa pakkokeinopäätöksissä ja tätä kautta myös poliisin toiminnan laillisuuden valvonnassa. Pakkokeino voi olla ensinnäkin mahdollista saattaa poliisin päätöksen jälkeen tuomioistuimen käsiteltäväksi (esimerkiksi takavarikko ja kotietsintä) ja poliisi voi päättää tietyistä pakkokeinoista vain väliaikaisesti, jolloin laissa säädettyssä määräajassa pakkokeino on saatettava tuomioistuimen käsiteltäväksi (esimerkiksi väliaikainen vakuustakavarikko tai televalvonta kiireellisissä tapauksissa). Lainsäädännössä asetetut määräajat vaihtelevat jonkin verran. Lisäksi osassa pakkokeinoja päätöksenteko on osoitettu kokonaan tuomioistuimelle (esimerkiksi telekuuntelu).

Tuomioistuimen roolin merkitys tulee myös tulevaisuudessa korostumaan entisestään, sillä eduskunta edellytti uutta vuoden 2014 alussa voimaan tulevaa esitutkinta- ja pakkokeinolain kokonaisuudistusta käsitellessään, että hallituksen tulee selvittää ja harkita,

tulisiko salaista tiedonhankintaa koskeva ratkaisutoiminta osoittaa tuomioistuinten toimivaltaan (EV 374/2010 vp). Työryhmä ei ole toimeksiantoonsa viitaten ottanut edellä mainittua lausumaa käsiteltäväksi.

2.4.7 Valvontaa toteuttavien tahojen interventiomahdollisuudet

Toimivaltarajat voivat olla joko jäykkiä tai joustavia. Suomessa organisatorinen toimivalta on perinteisesti mielletty varsin jäykäksi, mikä johtuu historiallisista syistä ja legalistisesta hallintoperinteestä. Toimivaltarajat viranomaisten välillä ovat tästä syystä periaatteessa suhteellisen tiukkoja. Hallintoelin voi toimia vain sille erityisesti määritellyn toimivallan rajojen puitteissa, vaikka viimevuosina eräänlaiset joustavuutta ja harkinnanvaraisuutta lisäävät säännökset ovat lisääntyneet. Viranomaisen ei voi puuttua siihen, miten muut viranomaiset käyttävät toimivaltaansa tai suorittavat tehtäviään. Lisäksi toimivaltarajojen ylittämisen on katsottu edellyttävän nimenomaista säännöstä, jossa päätösvallan siirtäminen on sallittu.

Asteellisten toimivaltarajojen jäykkyys konkretisoituu lähinnä viranomaisen ja virkamiesten melko riippumattomana asemana suhteessa ylempiin ja muihin viranomaisiin. Tätä kuvastaa myös Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentti, 107 § ja 118 §. Viranomaisen ja myös virkamiehen tehtävänä on toimeenpanna sille säädettyjä tehtäviä ja toimivaltaa määrittelevää lainsäädäntöä. Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Tästä syystä johtuen muun muassa ylempi viranomaisen ei voi oikeudellisesti sitovalla tavalla ilman nimenomaista sääntelyä puuttua alaisensa toimintaan, kun tämä käyttää päätösvaltaansa. Toinen viranomaisen ei näin ollen ilman nimenomaista sääntelyä voi pidättää itselleen päätösvaltaa yksittäisissä tapauksissa eikä se voi myöskään antaa yksittäisen tapauksen ratkaisemista koskevaa sitovaa määräystä. Toisaalta alempi viranomaisen ei voi yleensä esimerkiksi siirtää tai alistaa päätösvaltaansa kuuluvaa asiaa ylempään ratkaistavaksi, mutta ylempi viranomaisen voi yleisesti ohjata alaisen viranomaisen toimintaa antamalla sisällöltään yleisiä määräyksiä ja ohjeita. Määräysten antovaltaa voidaan poliisihallituksen osalta perustella myös poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 4 §:n ja poliisiasetuksen (1112/1995) 2 ja 4-7 §:ien sekä valtion virkamieslain 14 §:n sääntelyllä.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Tätä voidaan kutsua virkamiehen tottelemisvelvollisuudeksi tai kuuliaisuusvelvollisuudeksi. Edellä mainitun perustuslain lainalaisuusperiaatteen voidaan katsoa rajoittavan virkamiehen tottelemisvelvollisuutta. Jos virkamies noudattaa lainvastaista määräystä, hän ei vapaudu vastuusta pelkästään viittaamalla esimieheltä tai ylemmältä viranomaiselta saamaansa määräykseen. Hallinnollisen määräyksen on täytettävä tietyt vähimmäisvaatimukset ollakseen oikeudellisesti sitova. Ylemmällä viranomaisella tai virkamiehellä tulee olla toimivalta määräyksen antamiseen, määräyksen pitää kohdistua määräyksen saavan virkamiehen virkatehtäviin ja määräys on annettava noudattamalla lainmukaista menettelyä. Määräyksen sisältö ei saa olla myöskään ilmeisen lainvastainen.

Edellä esitetyn perusteella yksittäisessä asiassa interventiomahdollisuudet ovat varsin rajalliset. Poliisin hallinnosta annetun lain 4 a §:n 3 momentin mukaan Poliisihallituk-

sen alaisen yksikön on ilmoitettava Poliisihallitukselle sellaisesta suunnittelemastaan hallinnon sisäisestä ratkaisusta tai olosuhteiden muutoksesta, jolla voi olla laatunsa tai laajuutensa vuoksi merkittävää vaikutusta Poliisihallituksen hyväksymien yksikön tulostavoitteiden ja toimintalinjojen toteutumiseen. Pykälän 4 momentin mukaan poliisiylijohtaja voi yksittäistapauksessa ottaa ratkaistavakseen 3 momentissa tarkoitetun hallinnon sisäisen asian, joka on säädetty muun poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen ratkaistavaksi. Poliisihallinnon sisäisestäkin yksittäisen vireillä olevan asian interventiomahdollisuudet ovat pykälän sanamuodon mukaan siten varsin rajalliset, ja interventiomahdollisuus koskee vain poliisiylijohtajaa. Tosiasiallisesti esimiesten näkemyksillä, ohjauksella jne. on kuitenkin suuri merkitys. Sisäisessä valvonnassa laillisuusvalvonta mukaan luettuna ei myöskään ilman eri sääntelyä voida antaa yksittäistapauksissa sitovia määräyksiä, miten vireillä oleva asia on ratkaistava, vaikkakin esimerkiksi virkamiehen käyttäytymiseen vireillä olevan esitutinnan yhteydessä voidaan puuttua. Luonnollisesti lain tai virkavelvollisuuksien vastaiseen toimintaa voidaan puuttua esimerkiksi esitutinnan tai virkamieslain mukaisin keinoin sekä myös poliisin hallintolain 15 a §:n mukaisella määräaikaikaisella virantoimituksesta erottamisella. Virkamiehen huomiota voidaan kiinnittää lain oikeaan soveltamiseen ja häntä voidaan huomauttaa lain- tai velvollisuuksiensa vastaisesta tai virheellisestä toiminnasta.

Edellä esitetyn perusteella myös sisäasiainministeriön poliisiosaston ja oikeusyksikön interventiomahdollisuudet yksittäisten asioiden osalta ovat varsin rajoitettuja. Kulloinkin käsiteltävänä oleva valvonta-asia voidaan ensinnäkin siirtää toimivaltaiselle syyttäjälle (mahdollinen poliisimiehen tekemäksi epäilty rikos) tai esitutkintaviranomaiselle (muu rikos) esitutinnan edellytysten arvioimista varten. Käsiteltävänä olevassa asiassa voidaan kiinnittää huomiota lain oikeaan soveltamiseen, virkavelvollisuuksien noudattamiseen tai jopa huomauttaa virkamiestä, vaikkakin tällaisen sääntelemättömän huomautuksen antaminen voidaan yhtä hyvin katsoa kuuluvan virkamiehen esimiehelle. Oikeusyksikkö ei voi käyttää virkamieslain mukaisia keinoja, koska niiden käyttö kuuluu esimiesvirastolle. Laillisuusvalvonta-asiassa voidaan kuitenkin ehdottaa esimiesvirastolle tai esimiehelle asian käsittelemistä virkamiesoikeudellisessa menettelyssä. Laillisuusvalvonnassa voidaan myös antaa toimenpidesuosituksia ja seurata niiden toteutumista sekä raportoida toimenpidesuositusten toteutumisesta, mutta laillisuusvalvonnan keinoin ei voida oikeudellisesti sitovalla tavalla määrätä viranomaista tai virkamiestä toteuttamaan niitä. On tärkeää huomata, että toimenpidesuosituksien toteuttamista voidaan tehostaa osana johtamista esimerkiksi tulosehjauksen keinoin.

2.4.8 Julkisuus, tiedotusvälineet ja kansalaisvalvonta

Poliisiin kohdistuvaa arvostelua voi edellä esitetyllä tavalla tulla esille tiedotusvälineiden kautta, mutta myös monien muiden kanavien välityksellä. Esimerkkinä voidaan mainita, että poliisin internet-sivuilla on niin sanottu Nettivinkki-mahdollisuus. Kyseinen kanava on tarkoitettu ei-kiireellisen tiedon antamiseen poliisille internetissä havaitusta epäilyttävästä aineistosta.

Poliisin palautelomakkeella voi niin ikään antaa palautetta poliisille. Palautelomaketta ei ole tarkoitettu rikosilmoituksen tekemiseen tai kiireellisten asioiden hoitamiseen. Poliisin www-sivuilla olevien ohjeiden mukaan palautelomaketta ei ole kuitenkaan tarkoi-

tettu hallintokantelun tekemiseen, vaan ohjeistuksen mukaan, jos joku katsoo, että poliisimies tai poliisihallinnon muu virkamies on virkatoimessaan menetellyt virheellisesti tai laiminlyönyt virkatehtäviensä suorittamisen, hänen toimintansa voi saattaa tutkittavaksi tekemällä erillisen hallintokantelun. Ohjeistuksessa on huomioitu myös menettely niin sanotuissa poliisirikosasioissa. Ohjeistuksen mukaan, jos joku epäilee, että poliisimies on syyllistynyt rikokseen, niin hänestä voi tehdä rikosilmoituksen. Poliisi on tällöin velvollinen kirjaamaan ilmoituksen ilmoittajan antamien tietojen perusteella. Ohjeistuksen mukaan ilmoitus välitetään viipymättä Valtakunnansyyttäjänvirastoon mahdollisen esitutkinnan suorittamista varten ja tutkinnanjohtajan määräämiseksi. Poliisimiestä koskevassa rikosepäilyssä vain syyttäjällä on toimivalta ratkaista, onko asiassa syytä epäillä rikosta ja toimitetaanko esitutkinta.

Poliisi toimii myös sosiaalisessa mediassa (esimerkiksi Facebook ja Twitter). On mahdollista, että myös tätä kautta voidaan esittää arvostelua poliisia kohtaan. Poliisin osalta toiminta on kuitenkin ohjeistettu siten, että palveluissa ei voida käsitellä luottamuksellisia tai yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja.

Julkisuusperiaate – jokaisen oikeus saada tietoja viranomaisten asiakirjoista – toteuttaa kansalaisten oikeutta valvoa julkista valtaa sekä käyttää poliittisia sekä osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiaan. Julkisuusperiaatteen tehtävistä tärkeimpänä on pidetty kontrolloitavaa: yksilöillä ja yhteisöillä tulee olla mahdollisuus saada tietoja viranomaistoiminnasta sekä valvoa julkisen vallan käytön laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tausta-ajatuksena on, että kansanvaltaan kuuluu mahdollisuus valvoa viranomaisten toimintaa ja julkisen vallan käyttöä sekä kritisoida sitä. Julkisuusperiaate vaikuttaa pelkällä olemalla viranomaisten käyttäytymiseen sitä todennäköisemmin, mitä aktiivisemmin kansalaiset ja joukkoviestimet käyttävät asiakirjoja tietolähteinä. (Wallin-Konstari, Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, 2000).

Julkisuuden ja laillisuusvalvonnan suhdetta kuvataan Poliisilaki-teoksessa seuraavasti: Ylimpien laillisuusvalvojen toiminta on julkista ja julkinen sana seuraa valppaasti heidän toimintaansa. Jos päätöksessä todetaan viranomaisen menettelleen virheellisesti, päätös saa usein julkisuutta. Tästä johtuen yksittäinen virkamies saattaa melko sattumanvaraisesti joutua julkisuuden silmätikuksi sellaisesta menettelystä, jollaista esiintyy muidenkin saman alan viranomaisten toiminnassa.

Teuvo Arolainen toteaa artikkelissaan Oikeustoimittaja – tuomittu ilman näyttöä (Oikeus 2002(31);3:265-280), että jonkin tapauksen julkaisemisesta eivät demokraattisessa yhteiskunnassa voi ennakolta päättää muut kuin joukkoviestimet itse oman toimituspoliittikkansa sekä ammattikunnan vallitsevan eettisen koodiston perusteella. Arolaisen mukaan on ehdottoman tärkeää pitää julkisuus ja julkaiseminen erillään sekä käsitteinä että käytännössä. Ensimmäisen rajat löytyvät laista, jälkimmäisestä päättävät joukkoviestimet.

Tutkija Olli Hietanen on todennut Poliisi 2020-hankkeeseen liittyvässä asiantuntijalauseunnossaan kansainvälisen ja kansallisen toimintaympäristön trendeistä ja niiden vaikutuksesta turvallisuuteen, että skandaalit ja lööpöt iltapäivälehdissä vaikuttavat poliisin toimintaan. Hänen mukaansa julkisuusvalvonta ja yhteiskunnan juridisoituminen lisää-

vät lööppien riskiä ja poliisin toimintaa tutkitaan yhä tarkemmin. Median merkitys kasvaa edelleen.

Sosiologian ja kriminologian kannalta poliisin ammatti-identiteettiin liittyviä piirteitä on tarkasteltu poliisihallinnon käyttöön laaditussa opinnäytetyössä Poliisin tekemät rikokset – normien valvojat normien rikkojina (Tero Toivonen, Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, toukokuu 2006). Tutkimusaineistona oli sisäasiainministeriön luvalla poliisiasiantietojärjestelmä (PATJA) ja vertailuaineistona palomiehet. Poliisien ammattikulttuuriin kuuluvat lainkuuliaisuus, ryhmäsolidaarisuus ja käytännölläheisyys. Poliisit korostavat rakenteellisten syiden sijaan yksilön vastuuta rikoksiin. Ammattikunnassa vallitsee voimakas kollegiaalisuus. Tutkimuksessa kysytään, suojelevatko poliisit toisiaan rikossyyteiltä. Toivosen mukaan tämä ei vaikuta todennäköiseltä ja tätä selittävät poliisin korkea ammattietiikka ja se, että poliisin tekemä rikos ylittää usein uutiskynnyksen. Toivonen toteaa, että asioita ei kannata salata, sillä ne tulevat todennäköisesti kuitenkin julki ja tuottavat salajaalleen hankaluuksia.

Turvallisuusasiat ja sitä kautta myös poliisi ovat nousseet entistä suuremman yhteiskunnallisen huomion kohteiksi. Poliisin turvallisuus- ja kenttätoiminnan lisäksi myös poliisin omat toimintatavat ovat olleet runsaasti julkisuudessa. Esimerkiksi poliisin laillisuusvalvonta, uudet toimivaltuudet, ”salaiset pakkokeinot”, poliisin vähäinen näkyvyys katukuvassa sekä niin sanotut poliisirikosepäilyt ovat herättäneet runsaasti huomiota myös tiedotusvälineissä. Koska poliisivirkamiehiltä odotetaan korkeaa ammattieettistä tasoa sekä muita kansalaisia nuhteettomampia elämäntapoja, seurataan tiedotusvälineissä poliisien käyttäytymistä muita ammattikuntia tiukemmin. Poliisin moraalinen valvominen onkin muodostunut yhdeksi tiedotusvälineiden näkökulmaksi poliisin yhteiskunnallisen roolin kontrolloimisen lisäksi.

Poliisi tuottaa kansalaisille turvallisuuspalveluita ja kansalaisten on voitava luottaa siihen, että poliisi toimii voimassa olevien lakien mukaan. Poliisille halutaan antaa riittävät keinot torjua rikollisuutta ja muita uhkia, mutta samaan aikaan poliisitoiminnan halutaan olevan niin avointa ja läpinäkyvää kuin se poliisin tehtäväkenttä huomioiden vain on mahdollista.

Julkisen sanan neuvosto määrittelee joukkotiedotuksen tehtäväksi todenmukaisen ja yleiseltä kannalta merkityksellisen tiedon välittämisen, keskustelun ja mielipiteen vaihdon edistämisen sekä yhteiskunnallisen vallankäytön valvomisen. Poliisin tehtävänä on turvallisuuden nimissä käyttää valtaa. Tämän vallankäytön valvominen ja mahdollisten väärinkäytösten tuominen julkisuuteen koetaan yhdeksi tiedotusvälineiden perustehtävistä. (Puheenvuoroja poliisin ammattietiikasta, Poliisiylijohton julkaisusarja 3/2008, Luku 8. Media – mahdollisuus ja uhka).

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2011 todetaan, että kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttanee osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio.

Sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaohjeen mukaan sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluu myös oma-aloitteinen julkisuudessa viranomaista kohtaan esitetyn arvostelun

seuranta ja kansalaispalautteen huomioon ottaminen. Julkisuudessa esitettyä arvostelua ja kansalaispalautetta on seurattava ja siihen on tarvittaessa reagoitava. Arvostelu voi antaa esimerkiksi aihetta asian tarkempaan selvittämiseen, arvosteluun vastaamiseen ja toimintatapojen kehittämiseen.

Poliisibarometrissa selvitetään kansalaisten arvioita poliisin toiminnasta sekä kansalaisten vaikutelmia ja mielipiteitä poliisista. Poliisibarometri toteutettiin vuonna 2012 seitsemännen kerran, ja se on saavuttanut vakiintuneen aseman barometritutkimuksena. Se on julkaistu aiemmin vuosina 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 ja 2010. Poliisibarometrin tarkoitus on lisätä tietämystä poliisin toimintaympäristöstä ja poliisitoiminnan laadusta.

Poliisi koetaan selvästi tärkeimmäksi toimijaksi rikostorjunnassa ja lähiyhteisön turvallisuuden parantamisessa. Seuraavaksi tärkeimpinä tahoina pidetään palo- ja pelastustoimea sekä Tullia. Vuoteen 2010 verrattuna, Tullin ja Rajavartiolaitoksen merkitys turvallisuustahoina on kasvanut. Samalla myös luottamus Tulliin on kasvanut ja siihen luotetaan nyt yhtä paljon kuin poliisiin. Palo- ja pelastustoimi on edelleen selvästi luotetuin turvallisuustaho.

Kansalaisten käsityksissä poliisin toiminnan korruptoituneisuudesta ei ole muutosta. Poliisi nähdään edelleen selvästi enemmän korruptioyritysten tai epäeettisen häirinnän kohteena kuin että se itse toimisi epäeettisesti kansalaisia tai yhteiskunnan muita toimijoita kohtaan.

Valtaosa suomalaisista on tyytyväisiä poliisin toimintaan viimeisimmän asiointikerran perusteella. Parannettavaa on erityisesti asiakkaan informoinnissa. Myöskään mielikuva asiakkaan arvostuksesta ei aina välity asiointitilanteessa. Poliisin vahvuuksia ovat asiakkaan ymmärtäminen ja ammattimainen toimintatapa.

Poliisin ajatellaan suhtautuvan eri kulttuureista ja roduista lähtöisin oleviin ihmisiin jonkin verran tiukemmin kuin muihin suomalaisiin. Aiempaa suurempi osuus vastaajista ajattelee, että poliisi suhtautuu samalla tavalla eri taustan omaaviin suomalaisiin. (Poliisibarometri 2012 Kansalaisten käsitykset poliisin toiminnasta ja sisäisen turvallisuuden tilasta, Sisäasiainministeriön julkaisuja 47/2012). Viimeisimmänkin poliisibarometrin tulokset vahvistavat sitä kuvaa, että poliisilla on vahva yhteiskunnan tuki ja luottamus. Barometrin tulokset vahvistavat myös sitä käsitystä, että poliisitoiminnassa ei näyttäisi olevan äärimmäisen vakavia epäkohtia ja puutteita, joita tulisi korjata esimerkiksi sisäistä laillisuusvalvontaa kehittämällä.

2.5 Hallintokantelumenettely ja tarkastus asian selvittämiskeinona

Laillisuusvalvonnan yksi keskeisimmistä toimintamuodoista on hallintokantelun tutkiminen. Kysymys on viranomaiselle tehdystä ilmoituksesta, jossa viranomaisen tai virkamiehen menettelyä tai toimintaa väitetään lainvastaiseksi, virheelliseksi, velvollisuuksien vastaiseksi tai muuten epäasianmukaiseksi. Myös passiivisuudesta tai tehtävien

laiminlyönnistä voidaan kannella. 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 hallintotoimintaa tai päätöstä. Valvontaviranomainen ei voi välittömästi korjata viranomaistoiminnassa havaitsemiaan virheitä, eikä se voi yleensä velvoittaa kantelun kohdetta toimimaan tietyllä tavalla. Tosin esimiehen ollessa hallintokantelun ratkaisija, ovat vaikutusmahdollisuudet kantelun alaiseen ratkaisuun tai toimeen muuta valvontaa suuremmat.

Hallintokantelun käsittely liittyy sekä oikeusturvaan että hallinnon laillisuusvalvontaan. Hallintokantelua käsiteltäessä hallintolakia kuitenkin sovelletaan vain rajoitetusti (HL 4 §:n 3 momentti). Hallintokantelujen käsittelyssä noudatettavat menettelytavat on kuvattu sekä sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaohjeessa että Poliisihallituksen ohjeessa sisäisestä laillisuusvalvonnasta poliisissa.

Hallintokantelusta käytetään myös nimitystä virkavalvontakantelu. Viranomaisten sisäisen laillisuusvalvonnan merkityksen kasvun myötä myös hallintokantelun merkitys kansalaisten oikeusturvakeinona on jossain määrin kasvanut. Erityistä merkitystä on sillä, että poliisin toiminnasta tehty hallintokantelukin voi tarvittaessa johtaa tutkintapyynnön tai rikosilmoituksen tekemiseen syyttäjälle.

Poliisihallituksen laillisuusvalvontaohjeessa on käsitelty virkamiehen prosessuaalista asemaa hallintokantelumenettelyssä. Ohjeen mukaan virkamiehellä on velvollisuus antaa tietoja laillisuusvalvontaa suorittavalle virkamiehelle. Ylimpien laillisuusvalvojien tietojensaantioikeus perustuu perustuslakiin ja muiden laillisuusvalvontaa suorittavien virkamiesten tietojensaantioikeus perustuu virkamieslakiin. Edelleen Poliisihallituksen ohjeen mukaan kanteluasiaa käsiteltäessä virkamiehellä on lähtökohtaisesti virkavelvollisuuteen perustuva totuudessapysymisvelvollisuus ja selvityksessä tulee tuoda esiin kaikki olennainen asiaan liittyvä. Ohjeessa kuitenkin todetaan, että yleisten rikosoikeudellisten perusteiden mukaan kenelläkään ei ole velvollisuutta todistaa itseään vastaan. Tällöin on kysymys niin sanotusta syytteenvaarasuojasta tai itsekriminointisuojasta. Jos kantelun kohteena oleva virkamies häntä kuultaessa katsoo, ettei hän voi joiltakin osin antaa pyydettyä selvitystä saattamatta itseään syytteen vaaraan, hän voi kieltäytyä selvityksen antamisesta. Riippumatta siitä, että virkamies joiltain osin kieltäytyy syytteenvaaransuojaan vedoten antamasta pyydettyä selvitystä, virkamiehen on esitettävä selvitys siltä osin, kuin se on syytteen vaaraan joutumatta mahdollista. Tällöin kysymykseen tulee puheena olevan virkatoimen tapahtumainkulku yleisellä tasolla ja olosuhteet.

Poliisin toiminta on varsin suurelta osin niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa, jolloin muutoksenhakumahdollisuutta ei ole, eikä voikaan olla. Virkatoimissaan poliisi saattaa joutua useinkin puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin. Näistä syistä poliisitoiminta on arvostelulle herkkää, mikä ilmenee vuositasolla satoina kanteluita ylimmille laillisuusvalvojille sekä poliisiorganisaation sisäisesti poliisiyksiköiden päälliköille tai Poliisihallitukselle.

Tarkastuksesta tietyn asian selvittämiskeinona säädetään hallintolain 39 §:ssä. On kuitenkin huomattava, että hallintolain 39 § sääntelee pelkästään tarkastuksen suorittamista

eikä säännös siten määrittele toimivaltaa tarkastuksen tekemiseen eikä myöskään tiedonsaantioikeutta tai tiedonantamisvelvollisuutta. Viranomaisten suorittamasta tarkastustoiminnasta, toimivallasta ja tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä on näin ollen säädetty erityislainsäädännössä. Hallintolain tarkoittaman tarkastuksen kohteena voi olla myös toinen viranomainen.

2.6 Vireillä olevat laillisuusvalvontaan vaikuttavat lainsäädäntö- ja muut hankkeet

2.6.1 Poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistaminen

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain tarkistaminen on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2012 (HE 66/2012).

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 19 b § henkilörekisterien ja niihin talletettujen tietojen käsittelyn valvonnasta. Pykälällä varmistettaisiin poliisin henkilörekisterien ja niihin sisältyvien tietojen salassapito ja muu suoja rajaamalla pääsy tietoihin vain niille, jotka tarvitsevat tietoja työtehtäviensä hoitamiseen. Pykälän mukaan poliisin olisi kirjattava tiedonvaihdon lainmukaisuuden ja tietoturvallisuuden varmistamiseksi suorittamansa henkilötietojen luovutus ja sen perusteet. Pykälällä saatettaisiin kansallisesti voimaan tietosuojapuitepäätöksen 10 artikla.

Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausuntonsa (PeVL 18/2012 vp). Lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että muun muassa poliisin henkilörekistereihin talletetaan jo nykyisellään runsaasti sellaisia tietoja, joiden suojaaminen oikeudettomalta käytöltä on erittäin tärkeää. Perustuslakivaliokunta katsoi, että käsiteltävänä olevien lakiehdotusten myötä tietosisältöjen määrä kasvaa entisestään ja niihin sisältyy muun muassa sisällöltään epävarmoja havaintotietoja. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että tällaisesta tilanteesta tietoturvajärjestelmien toimivuuteen ja tietojen käsittelyn valvontaan kiinnitetään korostettua huomiota.

2.6.2 Hallintokanteluja ja asioiden käsittelyaikaa koskevat hallintolain muutosesitykset

Hallituksen esityksessä eduskunnalle (HE 50/2013 vp) hallintolain muuttamiseksi ehdotetaan hallintolakiin lisättäväksi uusi hallintokantelua koskeva luku, joka sisältäisi hallintokantelun tekemistä ja käsittelyä sekä kantelun johdosta annettavaa hallinnollista ohjausta koskevat säännökset. Lakia ehdotetaan lisäksi täydennettäväksi säännöksillä viranomaisen velvollisuudesta määritellä odotettavissa oleva käsittelyaika tietyille asianosaisen oikeusasemaa koskeville hallintoasioille.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja täsmentää hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä sekä saattaa se paremmin vastaamaan laillisuusvalvonnan nykyisiä tarpeita ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotetuilla muutoksilla tähdätään laillisuusvalvonnan

tehostamiseen ja valvonnan kokonaisvaikuttavuuden lisäämiseen takaamalla riittävä harkintavalta ja joustavuus kanteluiden käsittelyssä sekä parantamaan valvontaviranomaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia oma-aloitteeseen, suunnitelmalliseen ja ennaltaehkäiseviin ohjaus- ja valvontatoimenpiteisiin.

Esityksen mukaan 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.

Hallituksen esityksessä viitataan ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä vaikiintuneeseen kantaan, ettei viranomaisten resurssien vähäisyydellä voida perustella asian käsittelyn keston viipymistä vaan viranomaisten tulee pyrkiä organisoimaan toimintansa siten, etteivät yksityisten oikeudet viranomaistoiminnassa vaarannu.

2.6.3 Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain uudistaminen

Vuoden 2014 alussa voimaan tulevan uuden esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei hallituksen esitys sisältänyt arviota oikeusturva- ja valvontajärjestelmän uudistuksista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 66/2010 vp, s. 3) mukaan lähtökohdaksi on otettu nykyisten oikeusturva- ja valvontajärjestelmien asianmukaisuus ja riittävyys. Oikeusturvajärjestelmän kannalta esitys sisälsi perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan selkeitä parannuksia, mutta niitä ei pidetty kaikilta osin riittävinä. Perustuslakivaliokunta uudistikin aikaisemmat kannanotonsa siitä, että erityisesti salaisten pakkokeinojen vaikutuksia yksilön ja yhteiskunnan turvallisuuteen tulee selvittää ja on harkittava uusien oikeusturva- ja valvontajärjestelmien tarve. Vuonna 1994 säädettäessä telekuuntelusta ja televalvonnasta perustuslakivaliokunta ei pitänyt asianmukaisena valvonta- ja ohjauskeinona hallituksen eduskunnalle vuosittain antamaa erilliskertomusta näiden pakkokeinojen käytöstä. Toimintojen valvonnan valiokunta katsoi kuuluvan ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin (PeVL 8/1994 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että salaisten pakkokeinojen sisäinen ja ulkoinen valvonta ovat kehittyneet ajan myötä huomattavasti. Perustuslakivaliokunta totesi, että nyt ehdotettavien uusien salaisten pakkokeinojen myötä myös ulkoisen valvonnan työmäärä kasvaa ja on vakavasti harkittava nykyisen ulkoisen valvonnan oheen uusia muotoja. Perustuslakivaliokunta ehdotti, että lakivaliokunta harkitsisi vakavasti lausumaehdotuksen tekemistä eduskunnalle siitä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään toimenpiteisiin asiantuntijoista koostuvan elimen perustamiseksi, joka valvoisi esitutkintaviranomaisten toimintaa ja pakkokeinojen käyttöä. Lakivaliokunta päätyikin ehdottamaan tällaista lausumaa (LaVM 44/2010 vp). Eduskunta hyväksyi muun muassa seuraavan lausuman: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, tulisiko nykyisen salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevan valvontajärjestelmän lisäksi perustaa asiantuntijoista koostuva toimielin, joka valvoisi esitutkintaviranomaisten toimintaa ja pakkokei-

nojen käyttöä.” Työryhmä ei ole toimeksiantoonsa viitaten ottanut em. lausumaa käsiteltäväksi.

Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys HE 14/2013 vp esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi. Samaan aikaan eduskunnalle on annettu myös hallituksen esitys HE 16/2013 vp poliisilain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Mainitut esitykset eivät sisällä arviota tai esityksiä oikeusturva- ja valvontajärjestelmän uudistuksista.

2.6.4 Poliisin hallintorakenneuudistus - PORA III

Parhaillaan on vireillä myös poliisin hallintorakenneuudistus, jota pohtinut työryhmä on julkaissut raporttinsa (Poliisin hallintorakenneuudistus PORA III – päälinjaukset. Hanketyöryhmän esitys). Työryhmäraportti ei sisällä ehdotuksia poliisin sisäisen valvonnan tai laillisuusvalvonnan kehittämistä, mutta hanke tulee vaikuttamaan myös sisäisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan hallinnollisiin järjestelyihin ja mahdollisesti myös resursseihin.

Hallituksen esitys laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 15/2013 vp) annettiin eduskunnalle 14.3.2013. Poliisiyksiköitä koskevien uudistusten on tarkoitus astua voimaan vuoden 2014 alusta.

Selvityshenkilö Kari Salmi esittää poliisin hallintorakenneuudistukseen liittyvässä raportissaan, että sisäasiainministeriön roolia poliisin tulohajauksessa vahvistettaisiin. Selvityshenkilön mukaan sisäasiainministeriön keskeisin strateginen tehtävä on luoda kansallisen tason näkemys siitä, kuinka koko poliisitoimea Suomessa tulee toteuttaa, kehittää, rahoittaa ja osaaminen varmistaa. Selvityksessä korostetaan, että ministeriön tulisi linjata ja seurata julkisen vallan käyttöä ja sen suhdetta yksityiseen turva-alaan ja kansalaisten turvallisuuden takaamiseen.

Laillisuusvalvonnan järjestämiseen vaikuttavana asiana raportissa kuitenkin todetaan, että sisäasiainministeriön poliisiosaston toiminnan arvioinnin oleellisia kysymyksiä on, mitkä asiat osastolla tulee hoitaa ja mitä siellä ei pidä hoitaa. Raportin mukaan poliisiosaston ja Poliisihallituksen välisten päällekkäisyyksien karsimisen kannalta keskeisiä aihealueita ovat lainsäädäntöasiat, laillisuusvalvontaan liittyvät asiat, kansainväliset ja EU-asiat, sekä toiminnan ja talouden suunnitteluasiat.

Raportin mukaan ministeriön oikeusyksikkö vastaa ministeriön säädösvalmistelun laadun sekä ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan kehittämistä. Yksikkö avustaa erityisesti ministeriön johtoa, mutta myös muita yksiköitä. Ministeriössä on käytäntö, jonka mukaan oikeusyksikkö huolehtii poliisiosaston puolesta Poliisihallituksen laillisuusvalvonnasta. Tätä ei ole kirjattu ministeriön työjärjestykseen. Poliisiosasto on huolehtinut laillisuusvalvonnassa esiin tulleiden havaintojen huomioimisesta poliisitoiminnassa tulohajausjärjestelmän kautta. Oikeusyksikkö on seurannut havaintojen edellyttämien muutosten todentumista myös käytännössä.

Selvityshenkilö toteaa tutustuneensa oikeusyksikön viimeaikaisiin poliisihallituksen laillisuusvalvontatarkastuksista laadittuihin tarkastuskertomuksiin. Raportissa todetaan, että tarkastuskertomukset vaikuttavat varsin hyvin tehdyiltä ja nykyinen käytäntö arvioidaan hyväksi. Raportissa todetaan myös se, että laillisuusvalvontaa on tehtävä eri tasoilla, mutta Poliisihallituksessa näyttäisi olevan tarvetta päällekkäisyyksien poistamiseen. Selvitysmiehen raportin arviointi on sisäasiainministeriössä kesken.

2.6.5 Valtion vahingonkorvaustoiminnan kehittäminen

Valtiovarainministeriön marraskuussa 2011 asettama Valtion vahingonkorvaustoiminnan jatkokehittämistyöryhmä (VM 122:00/2011) ehdottaa kesäkuussa 2013 julkaistussa muistiossaan (Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2013) säädettäväksi lakia valtion vahingonkorvaustoiminnasta. Valtioon kohdistuvia vahingonkorvausvaateita käsittelee tällä hetkellä hajautetusti kulloinkin se viranomainen, jolle asia luonteensa puolesta kuuluu tai jonka tehtäväksi asian käsittely on säädöstasolla määrätty. Tavoitteena on vahingonkorvaustoiminnan keskittäminen. Työryhmä ehdottaa, että Valtionkonttorissa ratkaistaisiin kaikki henkilöön kohdistunutta vahinkoa koskevat vaatimukset sekä sellaiset esine- tai taloudellista vahinkoa koskevat valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin tai ankaraan vastuuseen perustuvat vahingonkorvausvaatimukset, joita ei nimenomaisesti ole säädetty jätettäväksi keskittämisen ulkopuolelle.

2.7 Poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinta

2.7.1 Poliisirikosten erityiset tutkintajärjestelyt

Poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten osalta on voimassa niin sanotut erityiset tutkintajärjestelyt. Voimassa olevan (voimassa 31.12.2013 saakka) esitutkintalain (449/1987) 14 §:n 2 momentin mukaan 1.12.1997 lukien poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa on johtanut oikeusministeriön alainen syyttäjä lukuun ottamatta rikesakkoasiana ja rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita. Tutkinnan johto on ollut tarpeen järjestää niin, ettei poliisiviranomainen voi omalla päätöksellään lopettaa poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaa. Tarkoituksena on ollut turvata se, että esitutkinta toimitetaan epäillyn aseman siihen vaikuttamatta ja että yleisön luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen säilyy. Itse tutkinta tapahtuu sitä johtavan syyttäjän ohjeistuksen mukaan poliisimiesten toimesta.

Nämä erityiset tutkintajärjestelyt muuttuvat jonkin verran uuden esitutkintalain tullessa voimaan 1.1.2014. Uuden esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 4 §:n mukaan syyttäjä johtaa esitutkintaa, jos poliisimiehen epäillään tehneen rikoksen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä. Toisaalta vaikka epäiltyä rikosta ei olisikaan tehty virkatehtävien yhteydessä, voi syyttäjä johtaa esitutkintaa muun muassa rikoksen vakavuuden tai asian laadun vuoksi. Hallituksen esityksen (HE 222/2010 s. 168) mukaan kysymyksessä voisivat olla esimerkiksi sellaista vakavuustasoa edustavat rikokset, että niillä on merkitystä poliisimiehen virassa pysymisen kannalta. Syyttäjä voisi ryhtyä tutkinnanjohtajaksi myös asian laadun sitä muuten edellyttäessä. Rikoksella saattaisi olla yhteys virkatehtäviin, vaikka sitä ei olisikaan tehty niiden suorittamisen yhteydessä.

Uudistettuun lakiin on myös kirjattu voimassa oleva käytäntö siitä, että poliisimiehen tekemäksi epäilty rikos tutkitaan aina muussa kuin hänen toimipaikkansa poliisiyksikössä (lukuunottamatta rikesakko- tai rangaistusmääräysasioita).

Edellisen kerran poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelyt uudistuivat 1.1.2010 alkaen, kun Valtakunnansyyttäjänvirastossa aloitti poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten keskitetty käsittely. Tutkintajärjestelyjen uudistamisen yhtenä keskeisimpänä tavoitteena oli keskitetyn käsittelyn kautta saavuttaa entistä yhdenmukaisempi, tehokkaampi ja nopeampi ilmoitusten käsittely sekä mahdollinen esitutkinta.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on uudistanut ohjeistustaan viimeksi 6.6.2012 (Poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta ja poliisirikosasiassa tehdystä syyteharkinnasta ilmoittaminen, Dnro 39/31/12). Poliisihallitus on antanut asiasta viimeksi ohjeistusta 10.1.2012 (Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta, Dnro 2020/2011/4569).

Tutkinnanjohtajana toimivalla syyttäjällä on nykyisin tutkinnanjohtajan valtuudet vain siltä osin kun asia koskee poliisimiehen tekemäksi epäiltyä rikosta. Jos asiaan kuuluu muita rikoksesta epäiltyjä, tutkinnanjohtajana toimii tältä osin poliisimies. Edellä mainitun ohjeistusten mukaisesti tällaisessa kahden tutkinnanjohtajan tilanteessa tutkinnanjohtajien tulee huolehtia siitä, että tutkinta muodostuu näissä tapauksissa tutkinnallisesti järkeväksi kokonaisuudeksi ja tutkinnanjohtajien on koordinoitava tutkintatoimenpiteet ja huolehdittava niiden samanaikaisesta etenemisestä.

Valtakunnansyyttäjänviraston ohjeen mukaan tutkinnanjohtajaksi määrätyllä syyttäjällä on toimivalta ratkaista, onko asiassa syytä epäillä rikosta ja toimitetaanko esitutkinta. Poliisilla ei ole tällaista toimivaltaa. Mikäli poliisin tietoon tulee seikkoja, joiden vuoksi on tarpeen arvioida, onko syytä epäillä poliisimiehen syyllistyneen rikokseen, jota ei voida käsitellä rikesakkoasiana tai rangaistusmääräysmenettelyssä, asia on saatettava tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän harkittavaksi.

Edelleen Valtakunnansyyttäjänviraston ohjeen mukaan esitutkinnan toimittaminen edellyttää, että asiassa on tutkinnanjohtajan käsityksen mukaan esitutkintalain 2 §:n tarkoittamalla tavalla syytä epäillä rikosta. Tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän on ilmoitettava ratkaisustaan jutun tutkijalle ennen esitutkinnan aloittamista. Aloittamispäätöksen ajankohta on kirjattava poliisiasiain tietojärjestelmään.

Ohjeessa viitataan myös esitutkintalain esitöihin, joiden mukaan varmuutta tai suurta todennäköisyyttä rikoksen tekemisestä ei vaadita kun arvioidaan, onko asiassa aloitettava esitutkinta. Se, onko rikos tehty, selviää yleensä vasta tutkinnassa. Rikosta on syytä epäillä, kun asioita huolellisesti harkitseva ihminen havaintojensa perusteella päätyy tällaiseen tulokseen.

Tutkintakynnystä on ohjeessa määritelty myös siten, että tutkintakynnyksen ylittyminen edellyttää, että asiassa on saatavissa myös muuta ulkopuolista selvitystä kuin tutkintapyyntöön tekijän oma käsitys rikosepäilystä. Tutkintakynnys poliisirikosasioissa on sama kuin muissakin rikosepäilyissä. Ennen tutkinnanjohtajan tekemää ratkaisua esitutkinnan aloittamisesta on tarvittaessa selvitettävä asiaan liittyvät seikat erityisesti siten,

ettei ketään aiheuttomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan. Tässä esiselvitysvaiheessa ei voida käyttää pakkokeinolain tarkoittamia pakkokeinoja.

Valtakunnansyyttäjänvirastossa toimivan poliisirikosepäilyihin keskittyvän tutkintatiimin tehtävänä on alustavasti selvittää, onko tehdyn tutkintailmoituksen perusteella syytä epäillä poliisimiehen syyllistyneen rikokseen. Mikäli on syytä epäillä rikosta tai asia muuten vaatii enemmän kuin alustavaa selvittelyä, tulee asia siirtää alueellisen tutkinnanjohtajan käsiteltäväksi.

Alustavassa selvittelyssä menetellään käytännössä seuraavasti: Tutkija hankkii poliisin tietojärjestelmistä tutkinnanjohtajan pyytämät tiedot, jotka selventävät kyseiseen ilmoitukseen liittyvää tapahtumaa. Poliisin tiedostoista hankitaan mahdollisuuksien mukaan myös alustava selvitys sille, kuka poliisimies ylipäänsä voisi olla tutkintailmoituksessa mainittuun tekoon epäilty, selvittämällä minkä partion tehtävä kyseisellä alueella ja tietynä aikana voisi olla kyseessä. Tutkintapyynnön tekijälle on erittäin usein jäänyt epäselväksi poliisimiehen henkilöllisyys.

Asiaan osallisilta poliisimiehiltä pyydetään alustava selvitys, esim. mihin päätös on perustunut. Poliisimiehellä on alustavaa selvitystä antaessaan samat oikeudet ja velvollisuudet kuin rikosasian vastaajalla, mutta hän ei ole kuitenkaan vielä epäilty. Jos ei ole syytä epäillä rikosta eikä esitutkintaa aloiteta, poliisimiehen alustava selvitys liitetään tehtyyn esitutkinnan lopettamispäätökseen, samoin kuin tutkintapyyntö ja sen liitteet. On tärkeä huomata, että jos tutkinta aloitetaan, alustavaa selvitystä ei liitetä esitutkintapöytäkirjaan.

Valtakunnansyyttäjänviraston tavoitteena on ollut saada poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta ripeämmäksi ja yhtenäisemmäksi. Tiimin yhtenä tehtävänä on saada aikaiseksi myös mahdollisimman kattavaa tilastotietoa poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten määristä ja rikosnimikkeistä sekä siitä paljonko asioita tutkitaan ja päättyy tuomioistuimeen asti. Ennen vuotta 2010 poliisin tekemäksi epäillyistä rikoksista ja niiden käsittelystä ei ole vastaavalla tavalla kerättyjä tilastotietoja. Valtakunnansyyttäjänvirastosta on arvioitu, että poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnan keskittäminen yhteen paikkaan on osoittautunut toimivaksi järjestelmäksi. (Heli Haapalehto, *Akkusasto* 3/2010 s. 19-20).

Poliisihallituksen ohjeessa on käsitelty kynnystä asian siirtämiselle Valtakunnansyyttäjänviraston harkittavaksi. Ohjeen mukaan Poliisihallituksen tai poliisiyksikön käsitellessä poliisimiehen toiminnasta tehtyä kantelua voi käsittelyn yhteydessä ilmetä seikkoja, joiden perusteella olisi syytä epäillä poliisimiehen syyllistyneen rikokseen. Tällöin menetellään sisäisestä laillisuusvalvonnasta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla annetun ohjeen mukaisesti. Kantelun käsittely keskeytetään ja asia siirretään Valtakunnansyyttäjänviraston harkittavaksi.

Poliisin ohjeen mukaan poliisin kynnys asian siirtämiselle Valtakunnansyyttäjänviraston harkittavaksi tulee olla jossain määrin ns. syytä epäillä –kynnystä alempi, koska poliisi ei ole toimivaltainen päättämään esitutkinnan aloittamisesta. Kanteluasian käsittelyssä

ilmenevä pelkkä teoreettinen rikoksen mahdollisuus ei kuitenkaan edellytä asian siirtämistä.

Edelleen Poliisihallituksen ohjeen mukaan harkittaessa asian siirtämistä tulee myös huomioida kantelun kohteena olevan poliisimiehen oikeusturva (ns. syytteenvaaran-suoja) sekä mahdollisen esitutinnan turvaaminen. Mikäli kantelukäsittelyllä ei vaaranneta kohdehenkilön oikeusturvaa eikä mahdollista esitutkintaa, voidaan asian selvittämistä jatkaa lisäselvityksen saamiseksi.

2.7.2 Poliisirikostutkintaan liittyvistä rajanveto-ongelmista

Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaa koskevien pykälien soveltamisessa on havaittu rajanveto-ongelmia. Kantelun ja rikosilmoituksen raja ei ole käytännössä täysin selvä ja rajanveto tapahtuu epäyhtenäisin kriteerein. Joissakin tapauksia painoa annetaan kirjoituksen sisällölle ja joissakin tapauksissa merkitystä annetaan sille, onko kirjoitus otsikoitu kanteluksi vai rikosilmoitukseksi. (Jonkka, Jaakko: Valittuja kysymyksiä esitutinnan aloittamisesta, teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII, 2006.)

Laista ei suoraan ilmene se, mikä on syyttäjälle ilmoittamisen kynnys niissä tilanteissa, joissa poliisiorganisaation sisällä havaitaan viitteitä mahdollisesta poliisirikoksesta. Kysymys on siitä voiko poliisi itse arvioida ETL 2 §:n mukaista (UETL 3 luku 3 § 1 mom.) esitutinnan aloittamiskynnystä vai onko syyttäjälle tehtävä ilmoitus jo vähäisemmällä epäilyllä. Jaakko Jonkka on edellä mainitussa artikkelissaan puoltanut jälkimmäistä vaihtoehtoa. Puolueettomuuden ja uskottavuuden varmistaminen nimittäin edellyttää, että esitutinnan aloittamiskynnyksen harkitsee ja ratkaisee aina syyttäjä. Näin tulkiten poliisin tulisi saattaa asia syyttäjätutkinnanjohtajan harkittavaksi aina kun on olemassa yksilöity epäily siitä, että voi olla käsillä ETL 14 § 2 momentin (UETL 2 luku 4 § 1 mom.) tarkoittama tilanne. Tutkintajärjestelmää kohtaan tunnettavan luottamuksen säilyttäminen edellyttää, että epävarmuustilanteessa tällainen ilmoitus mieluummin tehdään kuin jätetään tekemättä. Myös kyseisessä huumeepoliisien kanteluratkaisussa (OKV 186/1/2008) oikeuskansleri viittaa tähän omaan artikkeliinsa ja käyttää samaa sanamuotoa ”*tilanteissa, joissa poliisiorganisaation sisältä tulee omana havaintona viitteitä mahdollisesta poliisirikoksesta poliisin tulisi saattaa asia syyttäjätutkinnanjohtajan harkittavaksi aina kun on olemassa yksilöity epäily siitä, että voi olla käsillä esitutkintalain 14 § 2 momentin tarkoittama tilanne*”.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa poliisin menettelyn saattamista syyttäjälle koskevassa ratkaisussaan 22.5.2008 Dnro 2493/4/06, että se, kuinka paljon poliisi voi selvittää tapahtumia ennen kuin asia siirretään syyttäjän arvioitavaksi, riippuu kunkin yksittäistapauksen erityispiirteistä. Yleisesti poliisin liikkumavara tässä suhteessa ei voi olla kovin laaja. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan ei voida lähteä esimerkiksi siitä, että poliisi aina puhuttaisi osapuolet ennen kuin ns. poliisirikosasia siirretään syyttäjälle. Asian alustava selvittely ei aina edellytä asianosaisten kuulemista. Jos on seikkoja, jotka viittaavat siihen, että olisi syytä epäillä poliisimiestä rikoksesta, asia on saatettava syyttäjän harkittavaksi. Poliisi ei tällaisten seikkojen ilmetessä voi esimerkiksi laajasti selvittää, olisiko kuitenkin mahdollisesti joitain muita seikkoja, jotka poistaisivat epäilyn. Selviä tapauksia lukuun ottamatta on apulaisoikeusasiamiehen mielestä perustellumpaa

jättää syyttäjän arvioitavaksi se, onko teko mahdollisesti rikoslain 40 luvussa tarkoitettulla tavalla vähäinen. Joskus voi olla kyse myös siitä, ettei ole hyväksyttävää antaa tietoa mahdollisesta tulevasta tutkinnasta sen kohteelle (sotkemisvaara).

Apulaisoikeusasiamies totesi käsiteltävänä olleen tapauksen osalta, ettei sinänsä olisi ollut poissuljettua sekään vaihtoehto, että asiaa olisi ainakin aluksi selvitetty poliisin sisällä, muun muassa selvittämällä kyseiseltä poliisimieheltä tapahtumien kulkua. Lääninylökomisariokaan ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa, kun hän oli päätenyt ilmoituksen kirjaamiseen ja asian siirtämiseen syyttäjän arvioitavaksi.

Yleisemmin apulaisoikeusasiamies toteaa, että tämän tyypisissä asioissa on hänen mielestään otettava huomioon myös poliisia kohtaan tunnettavan luottamuksen säilyttäminen. Poliisin asema ja toimivaltuudet huomioon ottaen on tärkeää, että poliisitoiminta on mahdollisimman läpinäkyvää ja että sitä voidaan arvioida myös organisaation ulkopuolella. Poliisiin tulee oma-aloitteisestikin selvityttää poliisin toiminnan mahdollisia epäselvyyksiä. Vähänkin epävarmassa tilanteessa on hänen nähdäkseen perusteltua kytkeä syyttäjä mukaan asian arviointiin, ettei herätetä epäilyksiä asian ”painamisesta vilmaisella” poliisissa. Lopuksi apulaisoikeusasiamies toteaa, ettei hänen käsityksensä mukaan pelkällä ilmoituksen kirjaamisella vielä puututa kenenkään oikeusasemaan erityisen painavasti. Täysin selvää on, että rikosilmoituksen kirjaamisen edellytyksenä ei ole se, että asianosaisia olisi kuultu.

2.7.3 Poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelyjä koskeva selvitys

Valtakunnansyyttäjänviraston ja sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelyjä koskevan työryhmän selvityksen 8.6.2009 (VKSV dnro 45/34/08) mukaan esitutkintalain 14 §:n 2 momentin mukaan päätös tutkinnan aloittamisesta kuuluu tutkinnanjohtajana toimivalle syyttäjälle. Eduskunnan oikeusasiamies ei ratkaisussaan (18.4.2007 Dnro 1565/4/06) ole kuitenkaan pitänyt poissuljettuna sitä, että poliisimies voisi tietyin reunaehdoin itsenäisesti päättää välttämättömistä ja kiireellisistä rikosoikeudellisista pakkokeinoista. Työryhmä piti kysymystä kuitenkin epäselvänä. Syyttäjätutkinnanjohtajan päätös siitä, aloitetaanko tutkinta vai ei, tulisi työryhmän mukaan tehdä nopeasti sekä yleisen luottamuksen että yksittäisen poliisin oikeusturvan kannalta. Joutuisuutta puoltaa sekin, että poliisimiehen työskentely lainvalvontatehtävissä vaikeutuu, mikäli häneen kohdistuvat epäilykset leijuvat epämääräisinä ilmassa.

Selvityksessä todettiin, että tutkinnan aloittamisen viipyminen voi johtua esimerkiksi siitä, että poliisirikosten tutkijaksi voidaan määrätä kuka tahansa poliisimies, jolloin tutkijalla yleensä on koko ajan muita juttuja tutkittavanaan. Myös syyttäjien työtilanne aiheuttaa viiveitä tutkinnan aloittamiselle. Poliisiin kohdistuvat rikosepäilyt tulisi käsitellä kiireellisenä. Käytäntö oli tuolloin työryhmän mukaan kuitenkin osoittanut, ettei näin aina pystytty toimimaan. Silloisessa järjestelmässä tutkinnan aloittamiskynnyksen määrittelyssä saattoi myös olla tutkinnanjohtajakohtaisia eroja ja tutkinta aloitettiin toisinaan liian herkästi.

Syyttäjätutkinnanjohtajan päätökset siitä, ettei tutkintaa aloiteta, se keskeytetään tai lopetetaan, lähetetään aina tiedoksi kyseisen poliisimiehen esimiehelle. Myös syyteharjinnan lopputuloksesta lähetetään tieto poliisin esimiehelle. Työryhmän havaintona oli, että ratkaisuihin tarkoitettua asiaa ei kuitenkaan välttämättä oteta enää käsittelyyn hallinnollisessa menettelyssä, huolimatta siitä, että poliisimiehen menettely olisi selvästi epäasiallista, vaikkei sinänsä lainvastaista.

Kantelujen ja rikosilmoitusten välisen rajanvedon osalta työryhmä totesi, ettei sitä ole aina helppo tehdä, vaikka asiaa onkin sisäasiainhallinnon sisäisessä ohjeistuksessa käsitelty. Monet asiat, jotka kuuluvat poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa käsiteltäviksi, ohjautuivat työryhmän näkemyksen mukaan perusteettomasti rikosprosessiin. Epäselvissä asioissa asiakkaalta (siis kantelijalta, ilmoittajalta, asian vireille saattajalta) saataan myös itseltään kysyä kummassa menettelyssä hän tahtoo asian tulevan käsitellyksi. Työryhmän näkemyksen mukaan esitutkintaa koskevassa lainsäädännössä ei ole ilmaistu yksiselitteisesti, koska rikokseksi ilmoitetun asian esitutkinta alkaa, vaikka esitutkinnan alkaessa rikollisen teon tehneeksi ilmoitetusta henkilöstä tulee rikoksesta epäilty. Tutkinnanjohtajalla, joka päättää esitutkintakynnyksen ylittymisestä ja tosiasiallisesti myös rikoksesta epäillyn asemasta, on tässäkin suhteessa laaja harkintavalta. Epäilyksi tulleen poliisimiehen tosiasiallinen rikosoikeudellisen oikeussuojan tarve alkaa samalla hetkellä, kun rikosepäilyt ovat tälle asteelle konkretisoituneet. Epäillyn suojana on ennen kaikkea syyttömyysolettama.

Tyypillisimpien rikosepäilyjen tutkinnassa työryhmä havaitsi puutteita lähinnä kirjaamisessa, tutkinnan aloittamisessa ja tutkijoiden määräytymisessä. Laajoissa, erityistä ammattitaitoa tai muuta erityistä panostusta vaativissa jutuissa ongelmien todettiin olevan eri tyyppisiä. Riittävän ammattitaitoisia tutkijoita saattoi olla vaikea saada irrotettua, sillä yleensä he olivat kiinni omissa vaativissa jutuissaan. Työryhmä kiinnitti huomiota myös ruotsin kielen asettamiin vaatimuksiin.

Työryhmän arvion mukaan erityisen laajat, erityisosaamista tai muuta erityistä panostusta edellyttävät jutut vaativat säännönmukaisesti yksittäisratkaisuja. Tilanteissa, joissa tutkijoita tarvitaan paljon ja nopeasti, ongelmat ovat suurimpia. Erityisesti vaativimmissa jutuissa korostuu tarve tutkinnan nopeaan aloittamiseen. Tällaisissa jutuissa myös tutkinnan ulkoisen ja sisäisen objektiivisuuden vaatimus korostuu.

Työryhmä havaitsi puutteita syyttäjien koulutuksessa tutkinnanjohtamiseen liittyen - erityisesti teknisten ja taktisten tutkintamenetelmien osalta. Lisäksi ongelmaksi havaittiin tutkinnanjohtajina toimivien syyttäjien suuri työmäärä hoidettavana olevat syyteasiat mukaan luettuna. Myös tilastoinnissa sekä ilmoitus- ja kirjaamiskäytännöissä havaittiin puutteita.

Työryhmä päätyi esittämään lukuisia suosituksia ja toimenpide-ehdotuksia, jotka koskivat esitutkinnan aloittamista, tutkinnanjohtajan määräämistä, tutkintajärjestelyjä tavanomaisissa ja erityistä painotusta vaativissa jutuissa, seurantajärjestelmän kehittämistä, tutkinnanjohtajien ja tutkijoiden osaamisen varmistamista sekä ohjeistusta, tilastointia ja resursseja.

Valtakunnansyyttäjänviraston arvion mukaan työryhmän suositukset on toteutettu varsin hyvin ja peruslinjaukset on otettu ohjeistuksessa huomioon. Kuten edellä on kerrottu Valtakunnansyyttäjänviraston syyteasiainyksikössä toimii nykyisin poliisirikosasioita hoitava PR-tiimi, jossa työskentelee kaksi päätoimisina tutkinnanjohtajina toimivaa kihlakunnansyyttäjää erikoissyyttäjien statuksella sekä heitä avustamassa kaksi Poliisihallituksen Valtakunnansyyttäjänvirastoon kahden vuoden määräajaksi työskentelemään siirtämää kokenutta poliisimiestä. Määräaikaisten PR-tiimiläisten vaihtuminen on osaamisen jatkuvuuden turvaamiseksi porrastettu. Valtakunnansyyttäjänviraston tutkinnanjohtajasyyttäjät valitaan syyttäjänvirastoissa toimivien tutkinnanjohtajasyyttäjien joukosta. PR-tiimin toimintaa on edelleen kehitetty niin, että sen keskeisimpiä tehtäviä ovat nykyisin poliisirikosilmoitusten esikäsittely ja seurannan sekä merkittävänä pidettävien asioiden tutkinnanjohtajana toimimisen lisäksi myös syyttäjänvirastoissa toimivien syyttäjätutkinnanjohtajien työn seuranta ja koordinointi, poliisirikosasioiden tilastoinnin ja seurannan kehittäminen, poliisirikosasioita koskeva sidosryhmäyhteistyö sekä syyttäjätutkinnanjohtajien ja poliisin yksiköissä toimivien poliisirikosyhdysheikilöiden koulutuksesta huolehtiminen.

Valtakunnansyyttäjänviraston arvion mukaan työryhmän suosituksista ovat jääneet toteutumatta lähinnä vain ajatukset siitä, että poliisissa olisi rikosasioiden tutkijoiksi ennalta määrättyjen erikoistuneiden poliisimiesten joukko. Olemassa oleviin tietojärjestelmiin ei myöskään ole voitu rakentaa riittävän kattavaa poliisirikosasioiden seuranta-järjestelmää mutta järjestelmäudistuksen yhteydessä tämä ongelma tulee oletettavasti poistumaan.

2.8 Poliisin erityinen virkamiesoikeudellinen asema

2.8.1 Yleistä poliisin virkavastuusta

Virkamiesten erityistä vastuuta kutsutaan virkavastuuksi ja tämän virkavastuun katsotaan olevan kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta tiukempi. Virkamiehistä ovat lisäksi erityisasemassa voimakeinojen käyttöön valtuutetut virkamiehet kuten poliisimiehet, vanginvartijat, rajavartijat ja sotilaat. Erilainen kohtelu koskien palvelusuhdeturvaa tarkoittaa käytännössä sitä, että sellainen rikos tai sopimaton menettely, joka muun virkamiehen osalta ei riitä irtisanomisperusteeksi, voidaan katsoa esimerkiksi poliisin tekemänä irtisanomisperusteeksi. Poliisia koskee lisäksi poliisilain 9 c §:ssä säädetty erityinen käyttäytymisvelvoite. Sen mukaan poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Pykälän mukaan arvioinnissa on otettava huomioon poliisimiehen asema ja tehtävät poliisihallinnossa.

Virkamiesoikeudellinen arviointi on osattava erottaa rikosoikeudellisesta arvioinnista. Lähtökohtaisesti virkamiehellä on samat perusoikeudet kuin kenellä tahansa. Kaikkien virkamiesten oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994). Poliisin tehtävät huomioon ottaen valtion virkamieslain säännöksiä ei ole katsottu kaikilta osin riittäviksi, vaan esimerkiksi käyttäytymisvelvoitteesta, poliisimie-

hen sivutoimista, poliisimiehen kunnosta ja ammattitaidosta on katsottu tarvittavan erityistä ankarampaa ja vapaa-aikaankin ulottuvaa sääntelyä (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 266/2004 vp).

Poliisimiehen sopimattomana käyttäytymisenä on pidetty esimerkiksi poliisimiehen syyllistymistä rangaistavaksi säädettyyn tekoon, kuten syyllistymistä vakavimpiin tielikenneläin (267/1981) rikkomisiin. Tällöin poliisimiehen on katsottu menettävän uskottavuuttaan valvoa liikennesääntöjen noudattamista. Myös muuta sopimatonta menettelyä, kuten esimerkiksi toistuvaa juopottelua julkisella paikalla on pidetty poliisimiehelle sopimattomaksi katsottavana käyttäytymisenä (HE 266/2004 vp).

Virkamieslautakunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä on havaittavissa, että muun muassa poliisilta vaaditaan sekä virassa että vapaa-aikana erityisen nuhteetonta käytöstä. Poliisin vapaa-ajan rikosten johdosta seuranneista irtisanomistapauksista käy ilmi, että kansalaisten yleinen luottamus poliisin kykyyn hoitaa virkatehtäviään on merkittävä peruste irtisanomista harkittaessa. Korkea virka-asema ja sen mukainen tavanomaista korkeampi vaatimus velvollisuuksien noudattamisesta voivat vielä tiukentaa arviointia.

Hallinnon suhteellisuusperiaate kuitenkin edellyttää, että virkamieheen kohdistettava seuraamus on oikeassa suhteessa hänen moitittavaan käyttäytymiseensä. Sekä työ- että virkasuhteissa epäasianmukainen käytös, joka katsotaan rikosoikeudellisesti arvioiden rikolliseksi käytökseksi, arvioidaan usein, varsinkin jos se on työ- tai virkapaikalla tehty, irtisanomisperusteeksi. Rikos voi olla irtisanomisperuste siitäkkin huolimatta, että se olisi vaikutukseltaan vähäinen. Merkittävää arvioinnissa on se, onko luottamussuhde vaarantunut. (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta, HE 4/2006 vp, s. 5.)

2.8.2 Virkamieslain mukaiset virkamiesoikeudelliset toimenpiteet ja määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Varoitus kohdistuu etupäässä sellaiseen virkamieheen moitittavaan toimintaan, jonka vakavuus ei riitä virkamieheen irtisanomiseen. Varoitus annetaan vastaisen varalle eikä varoituksen antaminen ole irtisanomisen edellytys.

Vähäisistä rikkomuksista esimies voi antaa virkamiehelle suullisen tai kirjallisen huomautuksen, joka on katsottu selkeästi työnjohdolliseksi toimenpiteeksi eikä sitä mainita virkamieslaissa.

Virkamieslain 9 luvussa säädetään tilanteista, jolloin virkamies on pidätettävä virasta tai hänet voidaan pidättää virasta. Virantoimituksesta pidättämistä on luonnehdittu hallinnolliseksi varotoimeksi tai väliaikaiseksi turvaamistoimenpiteeksi, jota käytetään julkisen intressin toteuttamiseksi. Päätöksen virantoimituksesta pidättämisestä tekee yleensä nimittävä viranomainen.

Virkamieslain 25 §:ssä säädetään virkamiehen irtisanomisesta henkilökohtaisilla perusteilla ja pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Tämän ”erityisen painava syy” - lausekkeen perusteella voidaan arvioida periaatteessa mitä tahansa virkamiehen käyttäytymistä tai laiminlyöntiä irtisanomisperusteena. Virkamieslain 33 §:n mukaan virkamiehen virkasuhde voidaan heti purkaa, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan.

Nykyisessä virkamieslaissa on luovuttu aikaisemman kaltaisesta kurinpitäjärjestelmästä eikä laissa ole yksityiskohtaisia säännöksiä kurinpitomenettelystä. Hallinnonalakohtaisia erityissäännöksiä on kuitenkin edelleen voimassa.

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 a §:n 1 momentin mukaan poliisimiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan määrätä kurinpitorangaisuksena virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi, jollei varoitusta ole pidettävä riittävänä. Momentin mukaan palkanmaksu keskeytetään virantoimituksesta erottamisen ajaksi. Pykälän 2 momentin mukaan virantoimituksesta erottamisesta päättää nimittävä viranomaisen. Jos nimittävä viranomaisen on valtioneuvosto, virantoimituksesta erottamisesta päättää sisäasiainministeriö. Virantoimituksesta erottamisesta päättävän viranomaisen tulee panna virantoimituksesta erottaminen vireille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen sai tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen. Pykälän 3 momentin mukaan ennen kuin poliisimiehen virantoimituksesta erottamisesta tehdään päätös, hänelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Lisäksi viranomaisen on varattava pääluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle tilaisuus tulla kuulluksi, jos poliisimies sitä pyytää, eikä virantoimituksesta erottamista asian laadun vuoksi ole saatettava voimaan välittömästi. Viranomaisen on ennen päätöksen tekemistä ilmoitettava poliisimiehelle mahdollisuudesta pyytää pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemista. Pykälän 4 momentissa viitataan muutoksenhaun osalta valtion virkamieslakiin.

Hallituksen esityksessä (HE 4/2006 vp) arvioitiin määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen suhdetta perustuslakiin ja sääntämisympäristöstä toteamalla, että poliisimiehille kuuluvat lähtökohtaisesti samat perusoikeudet kuin muillekin ihmisille mitä tulee vapaa-ajan viettoon. Toisaalta on selvää, että poliisin asemasta johtuu myös yksityiselämää ja harrastuksia koskevia rajoituksia. Tämä poliisimiehen osittain vapaa-aikaankin ulottuva käyttäytymisvelvollisuus liittyy poliisimiehen virkavelvollisuuksiin. Sekä vapaa-aikana että virkatehtävissä tapahtuviin asianmukaisen käyttäytymisen laiminlyönteihin on oltava mahdollisuus puuttua virkamiesoikeudellisella toimenpiteellä, jonka ankaruus on suhteutettu tekoon. Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen laajentaisi virkamiesoikeudellisten keinojen valikoimaa. Säännöksessä määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta on pyritty tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen siten, että kyse on nimenomaan määrättyyn virkaan eli poliisimiehen virkaan liittyvästä menettelystä. Myös sanktion pituus on rajoitettu. Tämän johdosta hallituksen esityksessä katsottiin, että säännöstä poliisimiehen määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta voidaan pitää perusoikeuksien kannalta hyväksyttävänä.

Virkavelvollisuuden vastaiseksi tai virkavelvollisuuksien laiminlyönniksi poliisin toiminta voidaan katsoa poliisilain 9 §:n ja 9a-3 §:ien perusteella tai kun poliisi toiminnallaan rikkoo valtion virkamieslain 4 luvun mukaisia virkamiehen yleisiä velvollisuuksia.

2.8.3 Poliisihallituksen selvitys virkamiesoikeudellisesta ratkaisukäytännöstä

Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö pyysi joulukuussa 2012 sisäasiainministerin toimeksiannosta Poliisihallitukselta kattavaa selvitystä poliisia koskevasta virkamiesoikeudellisesta ratkaisukäytännöstä (SMDno/2012/2188). Asia liittyi julkisuudessa esillä olleisiin tietoihin seuraamuskäytännöstä mukaan lukien virkamiesten kohtelun tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus. Asia liittyi myös sisäasiainministeriön hallinnonalan muiden viranomaisten ratkaisukäytäntöön virkamiesoikeudellisissa ja kurinpidollisissa asioissa. Selvityksen perusteella ministeriö arvioi erikseen muun muassa tarvetta ja mahdollisuuksia laatia koko hallinnonalaa koskevaa ohjeistusta asiasta.

Selvitystä pyydettiin vuosina 2010 - 2012 ratkaistuista virkamiesoikeudellisista asioista. Selvityksessä pyydettiin kiinnittämään erityistä huomiota ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen. Selvityksessä tuli myös tarkastella virkamiesoikeudellisten seuraamusten tasoa suhteessa virkamiehen menettelyyn. Osana selvitystä Poliisihallitusta pyydettiin tekemään mahdolliset kehittämissuhteensa selvitystyön tuloksien johdosta.

Vuosilta 2010 – 2012 Poliisihallituksen hallintoyksikköön on toimitettu poliisiyksiköistä yhteensä 109 virkamiesoikeudellista päätöstä, joista 86 koskee poliisimiehiä. Poliisihallituksen antaman selvityksen (POHA Dnro 2020/2012/4889) mukaan poliisiyksiköissä laadittujen virkamiesoikeudellisten päätösten laatu vaihtelee. Päätöksistä vain osa sisältää riittävät tiedot sen arvioimiseksi, onko seuraamuksen taso oikeassa suhteessa virkamiehen menettelyyn. Poliisihallitus päätyy selvityksessään virkamiesoikeudellisen ratkaisukäytännön seurannan laadullisiin ja määrällisiin kehittämissuhteisiin. Selvityksessä tuodaan esille myös se, että vireillä olevan poliisin hallintorakennemuutoksen kolmannen vaiheen myötä poliisiyksiköiden määrä tulee vähenemään puoleen nykyisestä, jolloin virkamiesoikeudellisen ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen pystytään kiinnittämään nykyistä paremmin huomiota. Aihetta voidaan käsitellä valtakunnallisessa johtoryhmässä ja koottua informaatiota voidaan jakaa sekä johtoryhmässä että poliisiyksiköiden lakimiesviroissa toimiville virkamiehille. Jokaisesta 11 uudesta poliisilaitoksesta sekä muista kolmesta poliisiyksiköstä tulee olemaan edustus Poliisihallituksen johtamassa valtakunnallisessa johtoryhmässä.

Poliisihallinnossa on katsottu, ettei virka-asema yksistään ratkaise virkamiesoikeudellista seuraamusta moitittavan käyttäytymisen yhteydessä vaan kyse on kokonaisuarkinnasta, johon vaikuttavat mm. virka-asema, teon aste, määrä, toistuvuus ja vahingollisuus. Poliisihallinnon ratkaisukäytäntöä tarkastelemalla voidaan todeta, että poliisipäällystään kuuluville on asetettu tavanomaista korkeammat vaatimukset virkavelvollisuuksien noudattamisen suhteen (Sisäasiainministerin vastaus eduskunnassa kirjalliseen kysymykseen KK 129/2013 vp).

2.9 Poliisin valvonnan sääntely ja käytännöt muissa Pohjoismaissa

2.9.1 Ruotsi

Ruotsissa hallitus asetti vuonna 2010 parlamentaarisen komitean käsittelemään poliisiorganisaatioon liittyviä kysymyksiä. Poliisiorganisaatiokomitean mietinnössä (Betänkande av polisorganisationskommittén, SOU 2012:13) kuvataan poliisin valvonnan nykytilannetta seuraavasti:

Poliisin toiminta on, kuten muukin valtiollinen toiminta, oikeusasiamiehen (Justitieombudsmannen), oikeuskanslerin (Justitiekanslern) ja Valtiontalouden tarkastusviraston (Riksrevisionen) valvonnan alaista. Sen lisäksi poliisia valvovat tietosuojaviranomainen Datainspektionen ja Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Viimeksi mainittu lautakunta muun muassa tarkastaa Säpon tietojen käsittelyä erityisesti arkaluoteisten tietojen osalta ja valvoo rikostorjuntaviranomaisten salaisten pakkokeinojen käyttöä. Esimerkkinä toisen tyyppisestä ulkoisesta kontrollista Ruotsissa on syyttäjien velvollisuus tarkastaa poliisiviranomaisten esitutkintapäätöksiä.

Poliisitoimintaa valvoo poliisin ylijohdo (Rikspolisstyrelsen). Valvonnassa on erityisesti otettava huomioon, että poliisitoiminta tapahtuu valtiopäivien ja hallituksen vahvistamien suuntaviivojen ja priorisointien mukaisesti, että poliisi toimii tehokkaasti ja täyttää oikeusturvavaatimukset ja että poliisin hallinto toimii hyvin. Valvonnan käsite on poliisin osalta tavanomaista laajempi. Rikspolisstyrelsenin valvontatoiminta koostuu muun muassa talouden ja toiminnan seurannasta, sisäisestä tarkastuksesta, tarkastuksesta ja arvioinnista.

Rikspolisstyrelsen toteuttaa poliisin valvontaa pääasiassa kahdella tavalla: päälliköt poliisiylijohtossa seuraavat jatkuvasti poliisitoimintaa omalla vastuualueellaan ja poliisiylijohto tekee tarkastuksia.

Tarkastustoiminnan yksikössä työskenteli vuonna 2012 kaksi kokopäiväistä henkilöä. Tarkastukset toteutetaan vuosittaisen suunnitelman mukaisesti. Tarkastuksia tehdään sekä tiettyihin aihealueisiin että yksittäisten tapahtumien johdosta. Poliisiylijohton lähtökohtana on, että käytännössä resurssit tarkastusten toteuttamiseen ovat poliisiviranomaisissa.

Tarkastukset päättyvät säännönmukaisesti niin, että poliisiylijohtaja (rikspolischefen) päättää mihin toimenpiteisiin poliisiylijohtossa ryhdytään tarkastuksen kohteen toimintaedellytysten parantamiseksi. Poliisiylijohto voi myös antaa poliisiviranomaisille toimenpidesuosituksia tarkastuksen johdosta. Poliisiviranomaisille ei nykyisin voida antaa kuitenkaan sitovia määräyksiä. Viime aikoina on alettu tehdä myös seurantatarkastuksia. Vuonna 2009 hallitus antoi poliisiylijohtolle tehtäväksi käyttää valvontaa selkeämmin ja aktiivisemmin osana poliisitoiminnan johtamista ja ohjaamista.

Poliisiorganisaatiokomitean mietinnössä todetaan, että käsitettä valvonta (tillsyn) tulisi ensisijaisesti käyttää toiminnasta, jossa valvonta toteutetaan itsenäisesti valvottavaan nähden. Valvontakäsite on näin ollen varattu valvontaelimelle, joka on organisatorisesti riippumaton valvonnan kohteesta. Komitean mietinnössä todetaan, että kuinka hyvin tahansa omavalvonta (egenkontrol) viranomaisessa järjestetäänkin, se ei voi vastata koko suuren yleisön odotuksia siitä, miten epäkohtiin tulee puuttua.

Poliisiorganisaatiokomitean johtopäätöksenä oli, että poliisin valvonta tulisi tapahtua sellaisen tahon toimesta, joka on organisatorisesti erillinen valvonnan kohteesta. Vaikka monet viranomaiset Ruotsissa tänä päivänä harjoittavat eri tavoin poliisin toiminnan valvontaa ei kuitenkaan ole kokonaisvaltaista, kattavaa kontrollia. Poliisihallinnon uusi yhtenäinen rakenne ja Säpon asema itsenäisenä viranomaisena vaativat uusia ratkaisuja myös valvontakysymyksissä.

Näin ollen Ruotsissa poliisiorganisaatiokomitealle annettiin 23.2.2012 lisätoimeksianto (Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén Dir.2012:13) selvittää tarvetta puolueettomalle valvontaelimelle, joka valvoisi poliisin toimintaa, mukaan luettuna Säpon sekä Kriminaalihuollon toiminta. Parlamentaarisen komitean määräajaksi Säpon toiminnan selvittämisen osalta asetettiin 30.11.2012, poliisin toiminnan valvonnan osalta 1.7.2013 ja Kriminaalihuollon toiminnan selvittämisen osalta 16.12.2013.

Poliisiorganisaatiokomitea julkaisi mietinnön ”Tillsyn över polisen” (SOU 2013:42) kesäkuussa 2013. Komitean mukaan uuden poliisiorganisaation valvontaa harjoittaa parhaiten poliisista riippumaton viranomaislainen. Käsitettä valvonta tulisi ensisijaisesti käyttää toiminnasta, joka on itsenäistä tarkastusta. Valvontaviranomaisen tulisi ensisijaisesti tarkistaa lain noudattamista toiminnassa ja asioissa, joiden voidaan katsoa heijastelevan yleisiä olosuhteita. Tämä tarkoittaa sitä, ettei valvonnan normaalitapauksessa tulisi kohdentua yksittäisistä tapauksista esitettyihin väitteisiin. Valvontaviranomainen aloittaisi toimintansa vuoden 2015 alussa ja toimintaa rakennettaisiin vähitellen. Viranomaislainen muodostuisi Säkerhets- och integritetsskyddsnämndenin pohjalle ja lähtökohdaksi on, että ensivaiheessa kahden vuoden kuluttua viranomaisella olisi 30 henkilötyövuoden henkilöresurssit. Komiteamietintöön sisältyy ehdotus laiksi poliisin ja eräiden muiden rikostorjuntaviranomaisten valvonnasta sekä ehdotus julkisuus- ja salassapitolain muuttamiseksi, ehdotus poliisin valvontaviranomaisten toimintaa koskevaksi asetukseksi ja syyttäväviranomaisen toimintaa koskevan asetuksen muuttamiseksi. Lakiehdotuksissa korostetaan viranomaisten yhteistyötä.

Poliisiorganisaatiokomitean lisätoimeksiannon ja Ruotsin oikeusministeriöstä sisäasiainministeriöön syyskuussa 2012 saapuneen kyselyn perusteella Ruotsissa selvitettiin poliisin valvontaan liittyen osin samoja kysymyksiä kuin tässä (Poliisiin kohdistuvan valvonnan oikeusperusta -työryhmä) työryhmässä. Suomessa työryhmä keskittyy toimeksiannon mukaisesti ensisijaisesti sisäiseen valvontaan, kun taas Ruotsissa selvitetään lähtökohtaisesti ulkoisen riippumattoman elimen perustamista valvomaan poliisia. Poliisiorganisaatiokomitea toteutti osana selvitystyötään edellä mainitun kyselyn ja mietintöön (SOU 2013:42) sisältyy kuvaus poliisin valvonnasta seuraavissa maissa: Tanska, Englanti ja Wales, Suomi, Alankomaat ja Norja. Suomesta Ruotsin komitean kyselyyn

vastasivat lainsäädäntöjohtaja Marko Viitanen sisäasiainministeriöstä ja poliisiylitarkastaja Pertti Sihvonen Poliisihallituksesta.

Poliisiorganisaatiokomitea toteaa raportissaan kesäkuussa 2013, että koska valvonta-toiminta on niin tiukasti sidoksissa kunkin maan viranomaisrakenteeseen, vertailu maiden välillä on vaikeaa muutoin kuin yleisellä tasolla. Poliisin valvonnan muotoutuminen eri maissa on usein tiiviisti yhteydessä kansalliseen traditioon ja hallintomalleihin. Komitean mukaan vaatimukset sisäiselle tarkastukselle ja tarve riippumattomalle valvontaelimelle on erilainen Ruotsissa kuin niissä maissa, joissa viranomaiset ovat kiinteämmin sidoksissa vastuuministeriöön.

Sisäasiainministeriön oikeusyksikön neuvotteleva virkamies Kimmo Kiiski vieraili johtavan yleisen syyttäjän Christer Ekelundin luona Tukholmassa kesäkuussa 2009. Seuraavat tiedot perustuvat tähän tapaamiseen ja Ruotsin poliisin verkkosivuilla esitettyyn:

Jos muodostuu epäily, että poliisivirkamies on syyllistynyt rikokseen tai jotenkin toiminut virheellisesti virkatehtävissään, asia selvitetään poliisin sisäisten selvitysten yksikön toimesta (Polisens avdelning för interna utredningar, Internutredningsavdelningen, IU). Yksikkö on oma yksikkönsä Rikspolisstyrelsenissä. Toiminnan tavoitteena on korkealaatuinen selvitystyö yhdistettynä mahdollisimman lyhyisiin käsittelyaikoihin.

Kaiken laatuiset ilmoitukset lainvastaisesta menettelystä (rikosilmoitus, kantelu, valitus), jotka kohdistuvat poliisiin tai syyttäjän palveluksessa olevaan henkilöön, Ruotsin valtiopäivien jäsenen tai tuomariin tai yleisen tuomioistuimen tai hallintotuomioistuimen tuomariin, arvioidaan ensin syyttäjälaitoksen poliisiasioiden yksikössä (Riksenheten för polismål). Kun ilmoitus saapuu yksikköön, johtava syyttäjä tai johtava apulais-syyttäjä tekee nopeasti päätöksen, käynnistyykö esitutkinta vai ei. Mikäli esitutkinta käynnistyy, poliisiasioiden yksikön syyttäjä toimii asiassa tutkinnanjohtajana. Suurin osa näistä ilmoituksista kohdistuu virkatehtävissä toimineisiin poliisimiehiin. Ruotsin valtakunnallinen syyttäjälaitoksen poliisiasioiden yksikkö (Riksenheten för polismål) on perustettu vuonna 2005. Yksikkö on jaettu kolmeen erilliseen osastoon, jotka sijaitsevat Malmössä, Tukholmassa ja Göteborgissa.

Ruotsissa ei tehdä erottelua rikosilmoituksen, muun ilmoituksen, valituksen tai kantelun välillä, vaan ilmoituksen luonteesta riippumatta poliisiasioiden yksikkö tekee asialle ensin rikosoikeudellisen arvion. Toimenpiteen tarkoitus on ennen kaikkea ottaa huomioon epäilyksen alaisen henkilön oikeusturva, koska rikosprosessissa henkilöllä on suojatumpi asema kuin hallinnollisessa menettelyssä. Esitutkinnassa hankittua aineistoa on mahdollista käyttää myöhemmin hallinnollisessa menettelyssä, jos esitutkinta keskeytetään tai asiaa ei muun syyn vuoksi toimiteta syyttäjälle syyteharkintaan.

2.9.2 Norja

Norjassa poliisin toiminta kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan ja oikeusministeriö ja politidirektoratet (POD) muodostavat yhdessä poliisin keskusjohdon. POD, joka on osa ministeriötä, johtaa ja ohjaa operatiivisesti 27 poliisipiiriä sekä seuraa, kehittää ja

valvoo poliisitoimintaa. Poliisi ja syyttäjälaitos eivät paikallistasolla ole erotettuja toisistaan, vaan syyttäjät on integroitu poliisiorganisaatioon.

POD:ssä on valvontayksikkö, joka on suoraan poliisiylijohtajan alainen. Valvontayksikön toiminta on kontrolloivaa, tiedottavaa ja neuvoa-antavaa. Yksikkö voi tehdä tarkastuksia myös omasta aloitteestaan. Pääasiallinen poliisin valvonta tapahtuu niin kutsuttuna keskitason valvontana maan poliisipiireissä ja erityisviranomaisissa. Valvonta keskityy johtoon, organisaatioon, hallintoon ja sääntöjen noudattamiseen. Valvonnasta koostaan vuosittain raportti. Valvontayksikkö suorittaa myös rajattuja tai osittaisia tarkastuksia, jotka keskittyvät tiettyihin kysymyksiin tai ongelmakohtiin ja niitä tehdään vain erityisestä syystä.

Myös syyttäjälaitos valvoo Norjassa poliisitoimintaa. Valtionsyyttäjät (statsadvokaterne) antavat suuntaviivat ja seuraavat rikostutkintaa sekä harjoittavat valvontaa ja toteuttavat laatukontrollia. Tarkastuksilla on sekä valvova että ohjaava tehtävä.

Norjassa poliisiin kohdistuvat valitukset tutkittiin vuoteen 1988 saakka poliisiorganisaation sisäisesti siten, että ainoastaan vakavimmat tapaukset siirrettiin toisen poliisipiiriin tutkittavaksi. Erityiseen poliisista riippumattomaan poliisiasioiden tutkintayksikköön (Spesialenheten for politisaker) siirryttiin vastauksena poliisin sisäistä tutkintaa koskevaan kritiikkiin sekä poliisin julkisen luottamuksen vahvistamiseksi. Nykyisin Spesialenhetenillä on kolme alueellista rikostutkintayksikköä (Etterforsningsavdeling) Itä-Norja Oslossa, Länsi-Norja Bergenissä ja Keski- ja Pohjois-Norja Trondheimissa. Tutkintayksikkö on hallinnollisesti oikeusministeriön ja toiminnallisesti Riksadvokatenin alainen.

Valituksen poliisin toiminnasta voi tehdä kirjallisesti tai suullisesti asianomaiseen poliisiyksikköön. Valituksen tutkii poliisipäällikkö, joka tekee kuukaudessa päätöksen siitä, onko poliisi menetellyt moitittavasti vai ei. Poliisipäällikön päätöksestä voi valittaa POD:lle, joka ottaa kantaa siihen, onko poliisin menettelyssä moitittavaa. Rikostutkintaa ja syytepäätöksiä koskevat valitukset käsittelee syyttäjäviranomainen.

Poliisin henkilöstöön kuuluvaan kohdistuvasta rikosepäilystä, esim. salassapitorikkomus, tarpeeton voimankäyttö, rasistinen kielenkäyttö tai laitton pakkokeinon käyttö, voi ilmoittaa poliisiasioiden tutkintayksikköön (Spesialenheten for politisaker). Ilmoituksen voi tehdä myös paikallispoliisille, joka toimittaa ilmoituksen tutkintayksikölle. Tutkintayksikön päätöksestä voi valittaa valtakunnansyyttäjälle (Riksadvokaten).

2.9.3 Tanska

Tanskassa poliisi on alueellisesti järjestetty ja kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. Poliisipiirit ovat Rigspolitiet-poliisiviraston alaisia. Virastoa johtaa poliisiylijohtaja (rigspolitichefen), joka vastaa poliisitoiminnasta kokonaisuudessaan ja vahvistaa yleiset ja konkreettiset säännökset mm. hallinnollisista ja taloudellisista olosuhteista. Poliisi-johtajat (politidirektörer) johtavat ja vastaavat sekä hallinnollisesti että operatiivisesti poliisipiirien työstä. Tanskassa syyttäjälaitos on integroitu poliisilaitoksen kanssa paikallistasolla. Poliisin toiminnan valvonta on jaettu sen mukaan, mitä poliisitoiminnan

osaa asia koskee. Lisäksi poliisin toimintaa valvovat oikeusasiamies, tietosuojaviranomaiset sekä valtioneuvoston tarkastus.

Poliisijohtajilla on ylin vastuu varmistaa poliisitoiminnan laatu ja laillisuus poliisipiirien toiminnassa sekä varmistaa, että rikosasiat tutkitaan mahdollisimman perusteellisesti ja nopeasti. Syyttäväviranomaisten (statsadvokaterna) poliisin kohdistama valvonta tapahtuu kahdella tavalla: jatkuva valvonta päivittäisessä rikostutkinnassa sekä tarkastuskäynteinä poliisipiireissä. Tarkastuskäynnillä valvotaan että rikosasioiden käsittely koko poliisipiirissä hoidetaan laadukkaasti, tehokkaasti ja laillisesti.

Tanskassa toimii riippumaton poliisia koskevia valituksia käsittelevä viranomainen Den Uafhaengige Politiklagemyndighed. Politiklagemyndigheden käsittelee poliisia koskevat rikosasiat ja arvioi ja tekee päätökset poliisia koskevissa valituksissa. Viranomainen toimii täysin riippumattomasti poliisista ja syyttäväviranomaisista. Käsittelyprosessi riippuu siitä, onko kysymys rikosepäilystä vai valitus poliisin menettelystä. Viranomaisessa työskentelee tutkijoita sekä lakimiehiä ja hallinnollista henkilökuntaa. Politiklagemyndighedenin korkein päättävä elin on Politiklagerådet. Uusi poliisivalitusten käsittelymenettely tuli voimaan 1.1.2012.

2.10 Kansainväliset sopimukset ja suositukset

Aivan kuten poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten käytössä on useita kansainvälisen yhteistyön muotoja ja kanavia, myös poliisin toiminnan valvontaan kiinnitetään huomiota kansainvälisissä sopimuksissa. Seuraavassa käsitellään Euroopan neuvoston piirissä luotua ohjeistusta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön vaikutusta poliisin valvontaan.

Eurooppalaiset poliisin eettiset ohjeet

Eurooppalaiset poliisin eettiset ohjeet (Euroopan neuvoston ministerikomitean 19.9.2001 hyväksymä suositus (2001)10 ja perustelumuistio) ovat Euroopan neuvoston jäsenvaltioilleen antama suositus, jossa kiteytetään laillisuusperiaatteelle rakentuvissa demokraattisissa yhteiskunnissa poliisitoimeen sovellettavat periaatteet. Ohjeisiin on koottu joukko näkökohtia, jotka liittyvät suoraan poliisiin Euroopan neuvoston ydinarvojen eli demokratian, laillisuusperiaatteen ja yksilön perusoikeuksien suojelemisen kannalta. Eettisten ohjeiden perustelumuistion mukaan asiakirja on enemmän kuin vain ”perinteinen” eettinen ohjeisto. Se tarjoaa yleisen organisatorisen viitekehyksen poliisille ja sen roolille demokratiassa, poliisin asemalle rikosoikeudellisessa järjestelmässä sekä poliisin tavoitteille, toiminnalle ja valvonnalle. Ohjeiden tarkoituksena on tarjota eettisen poliisitoiminnan organisatoriset periaatteet. Samalla tietyt asiakirjan osat on tarkoitettu kansallisen lainsäädännön, sääntöjen ja menettelytapaohjeiden sekä eettisten ohjeiden malleiksi.

Ohjeiden perusteluissa todetaan, että poliisiasiat ovat olleet Euroopan neuvoston asialistalla alusta alkaen. Koska poliisilla on niin merkittävä rooli suojehtaessa Euroopan neu-

voston perusarvoja, Euroopan neuvosto on luonteva foorumi poliisin roolia demokraattisessa yhteiskunnassa koskevalle eurooppalaiselle keskustelulle.

Poliisin vastuuta ja valvontaa käsitellään eettisten ohjeiden artikloissa 59-63.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännön avulla voidaan tulkita, että laillisuusvalvonnalle asetettavat vaatimukset kasvavat sitä tiukemmiksi mitä vakavammasta asiasta on kysymys. Tällöin luonnollisesti on kysymys jonkin yksittäisen lainvastaiseksi tai virkavelvollisuuksien vastaiseksi väitetyn tapauksen selvittämisestä. Kysymys on laillisuusvalvonnan *tehokkuudesta (tehokkuus käytännössä ja oikeudellisessa merkityksessä), perusteellisuudesta, huolellisuudesta, aktiivisuudesta, virallisuudesta, todistustaakasta, päätösten perustelemisesta ja voimavaroista*. Edellä mainittu tehokkuus sisältää myös vaatimuksen hierarkkisesta tai institutionaalisesta ja käytännöllisestä riippumattomuudesta.

Sisäinen laillisuusvalvonta on osa oikeusturvaa, joka puolestaan on jokaiselle kuuluva varsin keskeinen PeL 21 §:ssä säädetty perusoikeus. Samalla laillisuusvalvonnan on itse täytettävä oikeusturvavaatimukset. Oikeuskirjallisuudessa on tuotu esille PeL 21 §:n 2 momentin tärkeys yhdistettynä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 6 artikloihin sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 ja 14 artikloihin sisältyviin yksityiskohtaisiin vapauden riistoa ja rikosprosessia koskeviin menettelysääntöihin.

Perusoikeuksia koskevassa oikeuskirjallisuudessa oikeusturvaa luonnehditaan ”oikeudelliseksi turvallisuudeksi, varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin ja *yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti*.” Oikeusturva on liitetty valtiosäännön tasolla myös *lainalaisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen*. Oikeusturvan sisältöön kuuluu mm. että yksilöllä on *oikeus saada asiansa käsiteltäväksi* toimivaltaisessa viranomaisessa, saada edellä mainittuihin asioihinsa *vastaus tai perusteltu päätös*, eikä asian käsittelyä saa tarpeettomasti *viivyttää*. Oikeusturvaan voidaan liittää vielä viranomaisten oikea *kokoonpano*, asian käsittelijöiden *esteettömyys*, laillinen *käsittelyjärjestys* ja kaikkien menettelyyn osallistuvien henkilöiden *ystävällinen ja asianmukainen kohtelu* yleisesti vakiintuneen palveluperiaatteen mukaisesti.

Puolueettomuutta on pidettävä yhtenä tärkeimmistä laillisuusvalvonnalle asetettavista vaatimuksista. Puolueettomuudesta puhuttaessa on niin ikään kysymys tosiasiallisesta puolueettomuudesta ja luottamuksesta puolueettomuuteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käyttänyt puolueettomuuden arviointiin konkreettisissa tapauksissa niin sanottua subjektiivista ja objektiivista testiä. Esimerkiksi Cianetti-tapauksesta 22.4.2004 ja Kyprianou-tapauksesta 27.1.2004 voidaan johtaa objektiivisen puolueettomuuden turvaamiseksi tarvittavat prosessuaaliset järjestelyt tai takeet, joilla tarkoitetaan päätöksenteon ulkoistamista (erillisyyttä) kulloinkin kysymyksessä olevan organin tai toimielimen ulkopuolelle. Kysymys on myös rakenteellisista ja organisatorisista järjestelyistä. Subjektiivista puolueettomuutta voidaan tulkita useiden eri viitteiden perusteella (ks. tarkemmin em. tapaukset).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään muodostanut viisi periaatetta poliisin rikkomusten tutkimiseen ja poliisia koskevien valitusten käsittelyyn: Independence, Adequacy, Promptness, Public scrutiny, Victim involvement, jotka on määritellyt Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kannanotossa (Opinion of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, concerning independent and effective determination of complaint against the police, published 12 March 2009) seuraavasti:

- **Independence:** there should not be institutional or hierarchical connections between the investigators and the officer complained against and there should be practical independence;
- **Adequacy:** the investigation should be capable of gathering evidence to determine whether police behaviour complained of was unlawful and to identify and punish those responsible;
- **Promptness:** the investigation should be conducted promptly and in an expeditious manner in order to maintain confidence in the rule of law;
- **Public scrutiny:** procedures and decision-making should be open and transparent in order to ensure accountability; and
- **Victim involvement:** the complainant should be involved in the complaints process in order to safeguard his or her legitimate interests.

Ihmisoikeusvaltuutetun kannanotossa todetaan, että riippumaton ja tehokas poliisia koskevien valitusten käsittelyjärjestelmä on erittäin tärkeää demokraattisen ja luotettavan poliisitoiminnan kannalta. Riippumaton ja tehokas valitusten käsittely lisää yleisön luottamusta poliisiin ja varmistaa sen ettei väärinkäytöksiä ja huonoa kohtelua jätetä rangailematta.

EPAC:n hyväksymät poliisin valvonnan periaatteet

EPAC (European Partners Against Corruption) on riippumaton, epävirallinen verkosto, joka kokoaa yhteen yli 60 korruptiota vastaan työskentelevää viranomaista Euroopan neuvoston jäsenmaista. Suomea EPACissa edustaa Poliisihallitus. EPAC on marraskuussa 2011 hyväksynyt ”Poliisin valvonnan periaatteet” (Police oversight principles), jotka on kehitetty antamaan malli tehokkaaseen poliisivalvontaan, johon organisaatiot ja hallitukset Euroopassa voivat pyrkiä. Periaatteiden taustalla on EPAC:in vuosittainen konferenssi Unkarissa 2006, jonka jälkeen nämä periaatteet on valmisteltu Englannin ja Walesin johdolla työryhmässä, jonka muut jäsenet olivat Itävallasta, Belgiasta, Irlannista, Norjasta, Portugalista, Skotlannista, Espanjasta ja Ruotsista. Periaatteet rakentuvat olemassa olevien valvontaelinten hyviin käytäntöihin, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön sekä edellisessä kohdassa kerrotussa Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun 2009 julkaistussa kannanotossa esitettyihin ajatuksiin.

Poliisin valvontaelimen toiminnan (operation of a police oversight body) osalta pääperiaatteiksi (key principle) katsotaan muun muassa, että

- poliisin valvontaelimen pitää olla tarpeeksi erotettu poliisihierarkiasta, jonka valvonta kuuluu sen vastuualueeseen
- poliisin valvontaelintä tulee hallinnoida ja valvoa sellaisten henkilöiden toimesta, jotka eivät samaan aikaan työskentele poliisissa
- poliisin valvontaelimellä pitäisi yleisesti olla oikeus ja toimivalta oman harkintansa mukaan esittää suurelle yleisölle ja medialle näkökohtia työstään
- toteuttaakseen tehtävänsä tehokkaasti poliisin valvontaelimellä pitää olla riittävät taloudelliset ja muut resurssit ja sen tulisi toimia valtion rahoituksella
- poliisin valvontaelimen asema tulee olla selkeästi säädetty perustuslaissa, lainsäädännössä tai muussa virallisessa tekstissä, jossa määritellään erityisesti kokoonpano, oikeudet ja toimivaltuuksien ala
- poliisin valvontaelimen tutkijoilla täytyy olla kaikessa laajuudessaan poliisin oikeudet että he voivat toteuttaa oikeudenmukaisen, riippumattoman ja tehokkaan tutkinnan. Erityisesti tutkijoilla tulee olla oikeus saada kaikki tarpeellinen tieto, joka tarvitaan tehokkaan tutkinnan suorittamiseen.
- poliisin valvontaelimen ja poliisin itsensä tulee ennakoivasti varmistaa, että suuri yleisö on tietoinen valvontaelimen tehtävästä ja toiminnasta, ja että ihmiset ovat tietoisia oikeudestaan kannella ja tehdä valituksia

Valitusjärjestelmän (complaints system) osalta periaatteissa esitetään, että

- poliisin valvontaelimen tulisi myös kehittää mekanismeja, jotka mahdollistavat sen, että poliisimiehet voivat raportoida havaitsemistaan kollegoittensa tai muiden virkamiesten rikkeistä
- valittajalle/kantelijalle pitäisi antaa havainnollinen selvitys valitusten käsiteltäväksi ottamisen edellytyksistä ja yksityiskohtainen opastus, kuinka valitukset käsitellään, minkälainen on palvelun taso (standard of service) ja mihin mahdollisiin lopputuloksiin valitukset voivat johtaa
- valittajalle/kantelijalle tulee tiedottaa valituksen käsittelyn lopputuloksesta/ratkaisusta
- valittajalla/kantelijalla tulee olla oikeus kyseenalaistaa tapa, jolla hänen valituksensa on käsitelty tai ratkaistu valittamalla poliisin valvontaelimeen

Tehokkaan tutkinnan (effective investigation) osalta periaatteissa käydään läpi perusteellisen ja kattavan poliisivalitusasian tutkinnan vaatimuksia viitaten EIT:n ratkaisukäytäntöön.

Lisäksi periaatteissa todetaan, että tarvittaessa poliisin valvontaelimellä tulee olla oikeus saattaa tai suositella asian saattamista sellaisten tahojen käsiteltäväksi, joilla on toimivalta ryhtyä kurinpidollisiin toimiin tai oikeus ryhtyä itse sellaisiin toimiin. Tarvittaessa poliisin valvontaelimellä tulee olla myös oikeus saattaa tai suositella asian saattamista sellaisen tahon käsiteltäväksi, jolla on toimivalta syyttää rikoksesta tai ryhtyä itse syyte-toimiin.

Poliisin valvontaelimellä tulee olla oikeus esittää hallitukselle, parlamentille ja/tai muulle toimivaltaiselle taholle kannanottoja, suosituksia, ehdotuksia ja raportteja toimival-

taansa kuuluvissa asioissa ja tehdä suosituksia, joilla on tarkoitus kehittää poliisitoimintaa tai muiden lainvalvontaviranomaisten toimintaa ja yrittää varmistaa sitä, että laajemmin otetaan opiksi poliisiin ja muiden lainvalvontaviranomaisten väärinkäytösten tutkinnasta.

Kun poliisin valvontaelin antaa suosituksen, täytyy olla mekanismi, jolla varmistetaan, että suositukset pannaan täytäntöön tehokkaasti.

2.11 Rikoksesta ilmoittaminen ja reagoitivelvollisuus

2.11.1 Rikoksesta ilmoittaminen yleensä

Esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Uuden esitutkintalain 3 luvun 3 §:n mukaan, kun esitutkintaviranomaiselle ilmoitetaan rikos tai tapahtuma, jota ilmoittaja epäilee rikokseksi, esitutkintaviranomaisen on viipymättä kirjattava ilmoitus. Jos ilmoitus on epäselvä tai puutteellinen, ilmoituksen tekijää on tarvittaessa kehoitettava täsmentämään tai täydentämään sitä. Rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuus koskee myös muuten kuin 1 momentissa tarkoitettulla tavalla esitutkintaviranomaisen tietoon tullutta epäiltyä rikosta, jos 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteistä luopumisen edellytykset eivät täyty. Voimassa olevan esitutkintaa ja pakkokeinoja koskevan asetuksen (88/575) 1 §:n mukaan, kun asianomistaja tai joku muu ilmoittaa poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle rikoksesta tai tapahtumasta, jota hän pitää rikoksena, ilmoitus on viipymättä kirjattava.

Ilmoituksen kirjaamisessa on matalampi kynnys, kuin esitutkinnan aloittamisessa. Esitutkinnan aloittamiskynnys ”on syytä epäillä” puolestaan on selvästi matalampi kuin syytekynnys, joka edellyttää todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi (laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 1:6).

Asia voi tulla esitutkintaviranomaisen tietoon muun tutkinnan yhteydessä tai esimerkiksi nimettömänä ilmiantona. Viime kädessä rikoksen ilmoittamistapa määräytyy kuitenkin sen mukaan, mistä ja minkälaisissa oloissa tehdystä rikoksesta on kyse.

Esitutkintalain mukaan myös muu kuin asianomistaja voi tehdä ilmoituksen, jopa rikokseksi epäillyn teon havainnut sivullinenkin. Ilmoituksen tekijä ei tarvitse minkäänlaista valtuutusta ilmoituksen tekemiseen. Noin puolet poliisin rikoksiksi kirjaamista teoista tulee ilmi poliisin suorittaman valvontatoiminnan yhteydessä. Kun rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuus koskee esitutkintalain mukaisesti muitakin tapauksia kuin niitä, joissa epäilty rikos on tullut poliisin tietoon ilmoituksen kautta, on esitutkintaviranomaisen näissäkin tapauksissa kirjattava rikosta koskevat tiedot mahdollisimman pian rikosilmoitukseksi.

Suomessa ei ole yleistä oikeudellista velvollisuutta ilmoittaa rikoksista viranomaisille tai niille, joihin rikokset ovat kohdistuneet. Ainoastaan eräiden hankkeilla olevien törkeiden rikosten ilmoittamatta jättäminen on rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa

säädetty rangaistavaksi. Säännöksen tarkoituksena on lainkohdassa mainittujen rikosten ennalta estäminen. Erityistä rikoksista ilmoittamista koskevaa sääntelyä on jonkin verran.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (282/2002) 10 §:n mukaan vartioimisliiketoiminnassa tai vartioimistehtävässä ei saa vaikeuttaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä taikka rikosten ennalta estämistä, selvittämistä tai syyteharkintaan saattamista. Pykälän mukaan, jos vartija on vartioimistehtävässä saanut tietoonsa rikoslain (39/1889) 15 luvun 10 §:n 1 momentissa mainitun jo tehdyn rikoksen, hänen on viipymättä ilmoitettava siitä poliisille. Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos vartijan täytyisi antaa ilmi joku mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettuista tahoista.

Ympäristösuojelulain (86/2000) mukaan valvontaviranomaisen tulee tehdä ilmoitus lain 116 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua teosta tai laiminlyönnistä esitutkintaviranomaiselle. Ilmoitus saadaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä.

Jätelain (646/2011) 136 §:n mukaan valvontaviranomaisen tulee tehdä ilmoitus poliisille tai, jos kysymys on tullirikoksesta, ensisijaisesti tulliviranomaiselle esitutkintaa varten, jos on aihetta epäillä lain 147 §:n 1 momentissa tarkoitettua tekoa tai laiminlyöntiä. Ilmoitus saadaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista.

Ilmoittamista on käsitelty myös ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuissa. Esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa (OKV 716/1/89, 10.7.1990) oli kysymys veroviranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa muusta kuin verorikoksesta poliisille ja ratkaisussa käsitellään myös rikoksista ilmoittamista yleensä. Laissa ei ole säännöstä, jonka mukaan muulla viranomaisella olisi yleisesti säännelty velvollisuus oma-aloitteisesti ilmoittaa poliisille epäilemistään rikoksista. Myös yleiset säännökset viranomaisten välisestä tiedonvaihdosta puuttuvat. Oikeuskansleri toteaa ratkaisussaan, että viranomaisella, jonka tehtäviin kuuluu jonkin toiminnan valvonta, lienee katsottava olevan velvollisuus ilmoittaa poliisille toimialallaan havaitsemistaan rikoksista. Tällöin viranomaisen käyttää valtion puolesta asianomistajan puhevaltaa. Ilmoitus voidaan laissa annetun valtuuden nojalla jättää myös tekemättä esimerkiksi vähäisyyden vuoksi. Viranomaisen varsinaisen toimialan ulkopuolelle jäävistä rikoksista ei ilmoitusvelvollisuutta sen sijaan ole. Oikeuskanslerin ratkaisussa arvioidaan, että pidättyvyys rikosilmoitusten tekemisessä johtuu toimialajaosta, erityisasiantuntemuksen suuntautumisesta ja vastuukysymyksistä. Ratkaisun mukaan lainsäädännössä ei tulisi olla esteitä sille, että viranomaiset pyrkisivät oma-aloitteisesti ilmoittamaan oman toimialansa ulkopuolisista väärinkäytöksistä erityisesti valvontaviranomaisille ja myös poliisille, jolle rikollisuuden torjunta ja epäiltyjen rikosten tutkinta yleisesti kuuluu. Ratkaisussa katsottiin, että rikoksista ilmoittamista viranomaistoiminnassa koskeva yleissääntely olisi omiaan yhdenmukaistamaan käytäntöä tältä osin. Asiassa ilmenneen tulkinnanvaraisuuden johdosta apulaisoikeuskansleri katsoi asianmukaiseksi lähettää jäljennökset päätöksestään oikeusministeriölle, sisäasiainministeriölle ja valtionvarainministeriölle otettavaksi huomioon viranomaisten välisestä yhteistoimintaa koskevia säännöksiä kehitettäessä.

2.11.2 Rikosepäilystä ilmoittaminen virkamiehen esimiehelle

Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamisen yhteydessä lakiin otettiin säännös ilmoittamisesta virkamiehen esimiehelle tilanteissa, joissa virkamiestä epäillään rikoksesta. Uuden ETL 3:6:n mukaan tutkinnanjohtajan on ilmoitettava esitutkinnan aloittamisesta RL 40:11 1- kohdassa tarkoitetun virkamiehen esimiehelle mahdollisia virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä varten, jos virkamiestä epäillään rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Tutkinnanjohtajalla on oikeus ilmoittaa myös virkamiehen tekemäksi epäillyn muun rikoksen esitutkinnan aloittamisesta, jos tutkittavana oleva rikos on sellainen, että sillä voidaan olettaa olevan merkitystä virkatehtävien suorittamisen kannalta.

ETL 3:6 koskee myös syyttäjää hänen toimiessaan tutkinnanjohtajana epäiltäessä poliisimiehen syyllistymistä rikokseen. Pykälässä tarkoitettuina virkamiesoikeudellisina toimenpiteinä voivat tulla kysymykseen esimerkiksi virantoimituksesta pidättäminen rikostutkinnan ajaksi ja varoituksen antaminen. Rikosasian käsittely voi johtaa myös virkamiehen irtisanomiseen tai virkasuhteen purkamiseen. Virkamiehen määritelmän osalta pykälässä hyödynnetään virkarikoksia koskevan RL 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa olevaa määritelmää.

Jos pykälän mukainen enimmäisrangaistusvaatimus ei täyty, ilmoitusoikeuden käyttämistä arvioitaessa pykälän perustelujen (HE 222/2010, s. 182) mukaan kynnys ei ole korkea, koska tutkinnanjohtajalta ei voida edellyttää erityistä virkamiesoikeudellista asiantuntemusta. Harkittaessa ilmoituksen tekemistä rikoksen laadun osalta voidaan ottaa huomioon, paitsi mihin oikeushyvään se kohdistuu, myös jossain määrin rikoksen vakavuus. Merkitystä voi olla myös sillä, että henkilö toimii rikostorjuntatehtävissä. Tähän liittyen perusteluissa todetaan lähtökohtana olevan, että tutkinnanjohtajana oleva syyttäjä ilmoittaa poliisimiehen esimiehelle, kun poliisimiestä epäillään rikoksesta.

2.11.3 Lainsäädäntöä virkarikosten ja väärinkäytösten ilmoittamisesta ym.

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan kysymys ei ole vain poliisin ilmoitusvelvollisuudesta epäillyissä virkavelvollisuuden rikkomistilanteissa, vaan yleisemmin koko valtionhallinnon virkamiehiä koskevasta asiasta, koska valtion virkamieslaissa tai muussakaan laissa ei ole yleissäännöstä virkarikosten ilmoittamisesta. Seuraavassa käsitellään esimerkinomaisesti joitakin voimassa tai valmisteilla olevia erityissäännöksiä.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 9 luvun 47 §:n 1 momentin mukaan jos viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen virantoimituksessa virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvolluuksiensa vastaisesti, hänet voidaan pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos. Mainitun pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään virantoimituksesta pidättämisestä ja

mainitun lain 48 §:ssä puolestaan virantoimituksesta pidättämisessä noudatettavasta menettelystä.

Hallituksen esityksen (HE 196/2002 vp) ilmoittamista koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan momenttiin on sisällytetty voimassa olevassa kuntalain 47 §:ssä oleva säännös rikosilmoituksen tekemisestä. Esitöiden mukaan säännös on tarkoitettu sovellettavaksi ilmeisissä virkarikoksissa ja nimenomainen säännös katsottiin perusteluksi julkisen vallan käytölle asetetun luottamusvaatimuksen kannalta. Säännöstä perusteltiin myös henkilön oikeusturvan kannalta. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain esitöiden mukaan säännös yksilöisi perustuslain 21 §:ssä jokaiselle säädetyä oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Kansanterveyslaki

Kansanterveyslain (66/1972) 2 §:n (1537/2009) mukaan kansanterveystyön yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo kansanterveystyötä toimialueellaan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi kansanterveystyön ohjauksessa ja valvonnassa.

Kansanterveyslain 42 §:ssä (1254/2005) säädetään yksityiskohtaisesti tarkastuksista, joita Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot suorittavat. Tarkastuksissa on muun muassa salassapitosäännösten estämättä esitettävä kaikki tarkastajan pyytämät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä tarkastuksen toimittamiseksi, oikeus ottaa valokuvia ja velvollisuus pitää pöytäkirjaa.

Kansanterveyslain 43 §:n (1537/2009) 1 momentin mukaan jos kansanterveystyön järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan potilasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin tämän lain tai terveydenhuoltolain vastaista, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta.

Kansanterveyslain 44 §:n (1537/2009) 1 momentin mukaan virheellisen toiminnan tai velvollisuuksien täyttämättä jättämisen johdosta voidaan antaa huomautus vastaisen varalle ja 2 momentin mukaan mahdollista on myös kiinnittää valvottavan huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen, jos asia ei anna aihetta huomautukseen tai muihin toimenpiteisiin

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ohjeen 17.3.2011 mukaan työnantaja vastaa siitä, että hänen työntekijänsä hoitavat tehtävänsä asianmukaisesti. Työnantajalla on aina ensisijainen vastuu seurata, johtaa ja valvoa vastuullaan olevaa toimintaa ja sitä, miten hänen työntekijänsä työskentelevät ja suoriutuvat tehtävistään. Työnantajan on ryhdyttävä viivytyksettä tarpeellisiin toimenpiteisiin, jos jonkun henkilön työskentelyssä havaitaan puutteita tai epäasianmukaisuutta. Tavoitteena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä toteutetaan suunnitelmallista omavalvontaa, jonka avulla ehkäistään epäasianmukainen menettely, havaitaan epäkohdat ja

puututaan niihin mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti ja näin varmistetaan toiminnan laatu sekä potilas- ja asiakasturvallisuus. Työnantajalla on lakisääteinen oikeus ilmoittaa työntekijästään. Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) 6 §:n 1 ja 2 momentin perusteella valtion ja kunnan viranomaisella sekä muulla julkisoikeudellisella yhteisöllä on salassapitosäännösten estämättä oikeus ilman Valviran pyyntöäkin ilmoittaa sille seikasta, joka voi vaarantaa asiakas- tai potilasturvallisuutta. Työnantajan vastuu jatkuu ilmoittamisen jälkeenkin. Valvontaviranomaiselle ilmoittaminen ei poista työnantajan työnjohdollisia ja valvonnallisia velvollisuuksia.

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportissa 4.9.2012 ehdotetaan säädettäväksi sosiaalihuollon ohjauksesta ja kehittämisestä. Ehdotuksen mukaan säädettäisiin myös *omavalvonnasta*. Ehdotetun pykälän mukaan kunnan sosiaalihuollon toimintayksiköiden ja muiden toimintakokonaisuuksista vastaavien tahojen olisi laadittava toiminnan laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontaa koskeva suunnitelma. Suunnitelman tarkoituksena olisi osaltaan tukea sosiaalihuollon henkilöstöä laadukkaiden, turvallisten ja asianmukaisten palveluiden toteuttamisessa, edistää toiminnan kehittymistä, mahdollistaa epäkohtiin puuttuminen aiemmin ja ehkäistä jälkikäteen oikeusturvan tarvetta. Omavalvonnan tulisi siten olla osa koko henkilökunnan jokapäiväistä toimintaa. Omavalvontasuunnitelma toimii apuna myös viranomaisvalvonnassa.

Raportti sisältää ehdotuksen myös *henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta*. Ilmoitusvelvollisuudesta säädettäisiin, jotta asiakastyön epäkohdat ja niiden uhat tulisivat tietoon ja niihin voitaisiin puuttua riittävän ajoissa. Kyse olisi eräänlaisista ennakkoliseen valvontaan painottuvista toimista. Epäkohdalla tarkoitettaisiin esimerkiksi asiakasturvallisuudessa ilmeneviä puutteita, asiakkaan kaltoinkohtelua ja toimintakulttuuriin sisältyviä asiakkaalle vahingollisia toimia. Sääntelyn tarkoituksena olisi turvata lainsäädännön antamalla tuella se, että sosiaalihuollon henkilöstö kertoisi havaitsemistaan tai muuten tietoon saamistaan epäkohdista ja niiden uhista. Menettelyn tarkoituksena olisi sitouttaa myös työnantajapuoli hyväksymään ilmoitusvelvollisuuden käyttö ja hyödyntämään sitä toimintansa kehittämisessä. Raportissa ei esitetä sanktioita sille, että henkilöstöön kuuluva laiminlöisi ilmoitusvelvollisuutensa. Sekä viranhaltijalla että työntekijällä on velvollisuus noudattaa lakia toimissaan. Siten laiminlyöntiä tulisi sen seurauksista riippuen arvioida viranhaltijan kohdalla virkavelvollisuuksia ja niiden laiminlyöntiä koskevien ja työsopimussuhteessa olevan työntekijän kohdalla työntekijän velvollisuuksia ja niiden laiminlyöntiä koskevien säännösten nojalla. Raportin mukaan ilmoituksen vastaanottaneen sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan tulisi ilmoituksen saatuaan ohjeistaa ja neuvoa palvelujen tuottajaa, ensisijassa toimintayksikön toiminnasta vastaavaa henkilöä, toimijan velvollisuuksista ja siitä, kuinka tilanteesta tulisi toimia, käynnistää toimet epäkohdan tai sen ilmeisen uhan poistamiseksi.

Väärinkäytöksistä ilmoittaminen Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain mukaan

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 16 §:n mukaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston on salassapitosäännösten estä-

mättä ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle.

Lain 17 §:ssä säädetään puolestaan rikoksesta ilmoittamisesta ja salassa pidettävien tietojen antamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston on tehtävä rikosilmoitus toiminnassaan tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta rikoksesta. Rikosilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä. Pykälän 2 momentin mukaan tarkastusviraston on tehtävä tarkastustoiminnassa havaitsemastaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston toiminnassa tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta rikoksesta rikosilmoitus, jollei tarkastettava ole itse tehnyt rikosilmoitusta. Tarkastusvirasto saa jättää ilmoituksen tekemättä, jos tekoa on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä. Pykälän 3 momentissa säädetään puolestaan tietojen luovuttamisesta tutkintaa varten. Momentin mukaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen tai valtion rahaston toiminnassa tapahtuneen, sen hoitamiin tai vastattavana oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneen rikoksen selvittämiseksi saadaan salassapitoa koskevien säännösten estämättä asianomaisen valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja rahaston sekä tarkastusviraston tehtäväänsä hoitaessaan saamia tietoja luovuttaa esitutkinta-, poliisi- ja muille tutkintaviranomaisille sekä syyttäjäviranomaisille.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain esitöiden (HE 39/2000 vp) mukaan teon vähäisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon rikoksen vakavuuden arvioinnissa yleisesti merkitykselliset seikat kuten teon suunnitelmallisuus, syyksiluettavuus ja aiheutetun vahingon suuruus tai onko kyseessä luonteeltaan asianomistajarikos. Rikosilmoituksen tekemättä jättämistä voidaan verrata niin sanottuun seuraamusluonteiseen toimenpiteistä luopumiseen, josta on esimerkkinä poliisin luopuminen toimenpiteistä poliisilain 5 §:n perusteella. Harkittaessa, onko säännöksessä mainitussa toiminnassa tehdystä rikoksesta tehtävä rikosilmoitus, on huomattava, että kyse ei ole ulkopuolisen tahon tekemästä arvioinnista. Ilmoituskynnyksen ei tule esitöiden mukaan olla kovin korkea, jotta teko tulisi esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten ja tarvittaessa tuomioistuinten selvitettäväksi ja arvioitavaksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuonna 2008 suorittanut valtionhallinnon väärinkäytöksiä koskevan tarkastuksen. Tarkastuskertomuksen (Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 163/2008) mukaan väärinkäytöskäsitteellä tarkoitetaan rikoslaissa tarkoitettua rikosta tai rikkomusta, joka tehdään käyttämällä väärin oikeutta, vastuuta tai virka-asemaa. Väärinkäytös-määritelmän sisällön kirjavuus voi johtaa siihen, että lakia tulkitaan eri viranomaisissa eri tavalla, mikä on sinällään vastoin yhdenvertaisuusperiaatetta. Tarkastuskertomuksen kannanotoissa todetaan, että virastoissa tulisi mieltää se, että tiedonkulun puutteet ovat yleensä suurimpana esteenä asioiden esilletuloon. Jos ei riittävästi huolehdi siitä, kenen vastuulla on esimerkiksi ilmoittaa väärinkäytöstapauksista eteenpäin, voi tarkastusviraston ohella myös viraston johdolta jäädä tieto saamatta.

2.12 Itsekriminointisuoja

2.12.1 Yleistä

Kysymys laillisuusvalvonnan kohteen itsekriminointisuojusta nousee toistuvasti esille. Itsekriminointisuojan keskeisimpänä tavoitteena voidaan pitää sitä, että se estää julkista valtaa pakottamasta epäiltyä antamaan itseään syyllistävästä lausumaa. On myös esitetty, että nimenomaan poliisit ammattiryhmänä tuntevat parhaiten itsekriminointisuojan. Toisaalta poliisimiehet itse eivät välttämättä tunnista omaa asemaansa eri menettelyissä. Asema saattaa myös vaihtua tai olla epäselvä.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan laillisuusvalvontaohjeessa todetaan menettelystä hallintokantelun tai oma-aloitteisen valvonta-asian käsittelyssä, että hallintokantelua tai valvonta-asiaa tutkivan tahon on pääsääntöisesti kuultava kantelun kohdetta joko kirjallisesti tai suullisesti ennen asian ratkaisemista. Kirjallinen kuuleminen on pääsääntö. Ohjeessa todetaan myös se, että kantelun kohteena olevalle on tarvittaessa ilmoitettava oikeudesta kieltäytyä antamasta selvitystä tai selitystä sellaisesta seikasta, joka saattaisi hänet hallintokanteluasian vuoksi rikossyytteen vaaraan (*syytteenvaaransuoja, itsekriminointisuoja*).

Itsekriminointisuojusta tarkoitetaan yleisellä tasolla sitä, että rikoksesta syytettyä tai epäiltyä ei saa pakottaa tai painostaa tai velvoittaa myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämisessä. Säädoilla itsekriminointisuoja perustuu muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisiä oikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus). Rikossyytettä tutkittaessa ketään ei saa pakottaa todistamaan itseään vastaan tai tunnustamaan syyllisyyttään. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiin takeisiin kuuluu myös itsekriminointisuoja koskeva periaate. Vastaavasti itsekriminointisuoja sisältyy perustuslain oikeusturvaan koskevaan 21 §:ään. EIS 6 artikla rajoittaa ainoastaan itsekriminointisuoja loukkaavien kuulustelukertomusten käyttämistä rikosoikeudenkäynnissä eikä sen sijaan hallinnollisessa menettelyssä, jota varten kuulustelukertomukset on hankittu.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännöllä on ollut hyvin merkittävä rooli itsekriminointisuojan tulkinnallisen sisällön täsmentämisessä. Suomessa itsekriminointisuoja koskeva oikeuskäytäntö on alkanut muotoutua vasta EIS:iin liittymisen jälkeen. EIT on vahvistanut, että itsekriminointisuoja voi rajoittaa myös hallinnollisessa menettelyssä annettujen lausuntojen käyttämistä todisteina.

Vuonna 2009 annettiin Suomessa merkittävä itsekriminointisuojan ulottuvuutta koskeva ratkaisu (KKO 2009:80). Aikaisemmin suomalaisen tulkinnan mukaan itsekriminointisuoja oli puhtaasti voimassa vain niissä tilanteissa, jossa henkilöä kuultiin epäiltynä tai syytettynä rikosasiassa. Ratkaisu KKO 2009:80 merkitsi muutosta ratkaisua edeltävään itsekriminointisuoja koskevaan oikeustilaan verrattuna. Suoja voi ulottaa vaikutuksensa myös mainitun rikosprosessin kanssa samanaikaisesti vireillä oleviin muihin menettelyihin.

Oikeuskirjallisuudessa on määritelty, että itsekriminointisuojan syntyminen edellyttää ensinnäkin samanaikaisuutta ja riittävää ajallista yhteyttä sekä keskinäistä liityntää. Muussa menettelyssä annetulla lausumalla on oltava riittävän kiinteä yhteys rikosprosessissa käsiteltävän asian kanssa. Tätä on arvioitava syytetyn näkökulmasta. Yhteysvaatimus täyttyy ainakin silloin, jos sanktiouhkainen kuuleminen ja rikosepäily koskevat samoja oikeustositseikkoja. Itsekriminointisuojan syntyminen edellyttää myös relevanssia. Itsekriminointisuoja ei koske sellaisia seikkoja, joilla on täysin neutraali merkitys rikosprosessissa arvioitavan syyllisyyskysymyksen kannalta. Relevanttiusvaatimukseen liittyä, että tietoja vaadittaessa ei ole voitu sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tiedot saattavat olla merkityksellisiä rikosasiassa. Edellytyksenä voidaan pitää myös niin sanottua palomuurin puuttumista. Kysymys on siitä, sisältyykö aineelliseen lainsäädäntöön tehokkaita oikeussuojatakeita sen estämiseksi, ettei sanktiouhalla annettuja tietoja voida käyttää rikosprosessissa kuultavaa vastaan.

Suojan syntyminen edellyttää myös sitä, että epäillyn kuulemista tehostetaan jonkinlaisilla sanktioilla.

Itsekriminointisuojan soveltamisen edellytykset voidaan esittää myös seuraavasti:

- 1) Henkilö ei voi tietoja tai asiakirjoja vaadittaessa poissulkea sitä mahdollisuutta, että niitä voidaan käyttää myöhemmin rikosoikeudenkäynnissä näyttönä häntä vastaan,
- 2) tietoja vaativaa viranomaistahoa ei ole lainsäädännössä määrätty vaitiolovelvolliseksi saamistaan tiedoista, ja
- 3) vaaditut tiedot koskevat samoja tosiseikkoja kuin henkilöön kohdistuva rikosepäily.

Kysymys todisteiden hyödyntämiskiellosta on sekä oikeuskäytännössä että kirjallisuudessa osoittautunut erittäin hankalaksi. Etukäteen ennen sanktiouhkaista kuulemista on erittäin vaikeata – ellei mahdotonta – sanoa, tullaanko kuulemisessa saatuja tietoja hyödyntämään esitutkinnassa vai ei.

Mikko Vuorenpää toteaa itsekriminointisuojan tulkintaa ja vaikutuksia todisteluun käsittelevän artikkelinsa loppuhuomioissa, että rikosprosessin alettua on aina etukäteen määriteltävissä, mitkä voivat olla itsekriminointisuojan piiriin kuuluvia todistusteemoja. Huomattavasti vaikeammaksi tilanne muodostuu silloin, jos itsekriminointisuojan katsotaan ulottavan vaikutuksensa myös sellaisiin kuulemisiin, joissa kuultavaa vastaan ei (ainakaan vielä) ole vireillä edes esitutkintaa. Näihinkin tapauksiin itsekriminointisuoja voitaisiin mahdollisesti ulottaa sen johdosta, että poliisi voi aloittaa esitutkinnan kuulemisessa ilmenneiden tietojen takia, ja mikäli esitutkinta aloitettaisiin juuri kuulemisessa selvinneiden seikkojen johdosta, kuultava olisi epäilemättä edistänyt oman syyllisyytensä selvittämistä. Kuultavan totuudessa pysymisvelvollisuuden kannalta tässä olisi erityisenä pulmana se, että mikäli suoja on olemassa jo ilman vireillä olevaa rikosepäilyä, kuultava voisi keinotekoisesti saada aikaan itselleen ”valehtelu-oikeuden” väittämällä, että totuuden puhuminen olisi saattanut johtaa häntä vastaan aloitettuun esitutkintaan. Pitävällä palomuurilla tämäkin ongelma tosin lienee ratkaistavissa, sillä jos minkäänlaisia vaaraa kertomuksen hyödyntämisestä kuultavaa vastaan ei ole olemassa, ei itse-

kriminointisuoja voi soveltua kuulemiseen. Tällöin kuultavallakaan ei voi olla mainittuun suojaan perustuvaa oikeutta valehdella.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa vuodelta 2008 (Dnro 1954/4/06) on käsitelty itsekriminointisuoja tapauksessa, jossa kuulemistilaisuuden luonne oli saadun selvityksen perusteella arvioituna ollut ainakin osittain virkamiesoikeudellinen. Vanhempi konstaapeli oli antanut esimiehelleen tämän vaatiman selvityksen eikä kyse ollut esitutkinnasta, josta poliisimiehen osalta voi päättääkin vain virallinen syyttäjä. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että itsekriminointisuoja rajoittaa virkamiehen velvollisuuksia myös esimiehiin nähden. Sisäasiainministeriön poliisiosasto oli eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle todennut, että apulaispoliisipäällikkö oli kuulemisilla pyrkinyt selvittämään, onko asiassa aihetta rikosilmoituksen kirjaamiseen ja mahdollisesti myös kiireellisiin kurinpitomenettelyllisiin toimenpiteisiin. Apulaisoikeusasiamies toteaa ratkaisussaan, että kun kantelijan esimiehelleen antamia lausuntoja ei siis kuitenkaan ole käytetty häntä vastaan oikeudenkäynnissä, ei asia antanut apulaisoikeusasiamiehelle aihetta muuhun kuin, että hän kiinnitti vastaisen varalle apulaispoliisipäällikön ja kihlakunnansyyttäjän huomiota edellä itsekriminointisuojusta esittämiinsä näkökohtiin. Esitutkinta ja asian virkamiesoikeudellinen käsittely tulee pitää erillään. Tähän apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan liittyy myös sisäasiainministeriön poliisiosaston lausuma siitä, että puheenolevan kaltaisissa tilanteissa esimiesten tulee suorittaa vain välttämättömiä laillisuusvalvontaan kuuluvia toimenpiteitä; esitutkinnasta päättää syyttäjä.

2.12.2 Todistelua koskevan lainsäädännön uudistaminen ja itsekriminointisuojusta ja hyödyntämiskiellosta säätäminen

Oikeusministeriö oli vuonna 2010 asettanut toimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. (OM031:00/2010). Toimikunnan asettamispäätöksen mukaan erityistä uudistamisen tarvetta oli nähty todistajan vaitiolo-oikeutta ja vaitiolovelvollisuutta koskevissa säännöksissä. Toimikunnan tehtävänä oli arvioida, missä määrin voimassa olevat säännökset vastaavat nykyisiä oikeudellisia ja yhteiskunnallisia käsityksiä sekä pitää silmällä erityisesti oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevia ja siihen liittyviä perus- ja ihmisoikeuksia. Toimikunnan oli myös valmisteltava tarvittavat muutokset myös muuhun kuin oikeudenkäyntiä koskevaan prosessuaaliseen lainsäädäntöön, jotta oikeudenkäynti ja täytäntöönpano sekä rikosasioissa lisäksi esitutkinta ja syyteharkinta muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden. Todistelutoimikunta on antanut mietintönsä ”Todistelu yleisissä tuomioistuimissa” 9.11.2012 (Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 69/2012).

Toimikunnan mietinnössään esittämän lakiehdotuksen 18 §:n mukaan jokaisella olisi oikeus kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen saattaisi hänet tai häneen 17 §:n 1 momentissa tarkoitettussa suhteessa olevan henkilön syytteen vaaraan tai myötävaikuttaisi syyllisyyden selvittämiseen.

Voimassa olevan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n mukaan todistaja saa kieltäytyä kertomasta seikkaa tai vastaamasta kysymykseen, jos hän ei voisi sitä tehdä saatta-

matta syytteen vaaraan itseään tai sellaista läheistä, jolla on oikeus kieltäytyä todistamasta.

Toimikunnan mietinnön mukaan säännös muotoiltaisiiin niin, että se vastaa nykyistä tulkintaa. Säännös kattaisi muutkin henkilöt kuin todistajan, sillä esimerkiksi rikosasian vastaajalla on oikeus olla todistamatta itseään vastaan. Syytteen vaaran lisäksi mainittaisiin myötävaikuttaminen syyllisyyden selvittämiseen, sillä säännös soveltuu luonnollisesti myös silloin, kun syyte on jo nostettu.

Todistelutoimikunta ehdottaa säädettäväksi myös todisteiden hyödyntämiskiellosta, johon liittyen mietinnön lakiehdotuksen perusteluissa käsitellään yksityiskohtaisesti itsekriminointisuoja koskevia kysymyksiä.

Todistelutoimikunnan laatiman lakiehdotuksen 25 §:ssä on yleissäännös todisteiden hyödyntämiskiellosta. Pykälässä säädettäisiin kiellosta hyödyntää kiduttamalla saatua todistetta sekä siitä, milloin tuomioistuimen on jätettävä hyödyntämättä lainvastaisesti hankittu todiste. Lakiehdotuksen 25 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että jos henkilö on muussa viranomaismenettelyssä kuin rikosasian tai siihen rinnastettavan asian käsittelyssä rangaistuksen tai muun siihen rinnastettavan seuraamuksen taikka pakkokeinon käyttämisen uhalla antanut lausuman tai luovuttanut asiakirjan tai esineen menettelyn tarkoituksen toteuttamiseksi, tällaista lausumaa taikka asiakirjasta tai esineestä saatua tietoa ei saa hyödyntää todisteena sellaisessa rikosasiassa, jossa hän oli rikoksesta epäiltynä todisteen antamis- tai luovuttamishetkellä tai joka oli muutoin tällöin vireillä. Hyödyntämiskielloa ei kuitenkaan ole, jos lausuman antaminen taikka asiakirjan tai esineen luovuttaminen on rangaistavaa väärän sisältönsä tai muun totuudenvastaisen ominaisuutensa vuoksi muussa viranomaismenettelyssä.

Oikeuskäytännössä on lähdetty siitä, että todistamis- tai käyttökielloa tai vaitiolo-oikeutta loukkaavaa todistetta ei saa käyttää tai hyödyntää. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja korkeimman oikeuden käytännössä on katsottu, että todiste tulee jättää hyödyntämättä, jos se on hankittu itsekriminointisuojan vastaisesti.

Pykälä koskee sanamuotonsa mukaan tuomioistuinta. Toimikunnan mietinnön mukaan hyödyntämiskiellot tulee rikosasiassa kuitenkin ottaa huomioon myös esitutkinnassa ja syyteharkinnassa. Selvästi hyödyntämiskiellon alaisia todisteita ei luonnollisestikaan tule esitutkinnassa hankkia saati käyttää syyteharkinnassa ja nimetä todisteiksi. Kuitenkin kun tuomioistuin viime kädessä päättää hyödyntämiskiellosta, epäselvissä tapauksissa on usein perusteltua viedä todisteen hyödyntäminen oikeudenkäynnissä harkittavaksi. Työryhmä toteaa, että muodostuvan oikeuskäytännön myötä hyödyntämiskiellon ulottuvuus täsmentyy.

Yhtenä hyödyntämiskiellon syntymisen edellytyksenä olisi, että asianomainen henkilö on rikosasiassa epäiltynä tai asia oli muuten vireillä, kun hän on antanut muussa menettelyssä lausuman tai muun todisteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan ajallisen yhteyden tulee vallita menettelyjen välillä. Mietinnössä todetaan, että muussa menettelyssä saatu todiste kuuluu itsekriminointisuojan alaan, jos henkilö on syytettynä tai muuten rikosepäily on vaikuttanut hänen asemaansa.

Todistelutoimikunnan mietinnössä arvioidaan 27 §:n 3 momentin soveltamisen kannalta itsekriminointisuojaan ajallista ulottuvuutta ja todetaan, että tarvittaessa tilanteista on säädettävä erikseen. Esimerkkinä mainitaan jätelain (646/2011) 129§:n erityissäännös hyödyntämiskiellosta, kun sama viranomaisena yhtäältä toimii hallinnollisena viranomaisena ja toisaalta sanktioluonteisen maksun määrääjänä.

Todistelutoimikunnan mietinnöstä antamassaan lausunnossa (OKV/39/20/2012) valtioneuvoston oikeuskansleri pitää perusteltuna todisteiden hyödyntämiskieltoa koskevan yleissäännöksen ottamista lakiin. Toimikunnan esittämää oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 25 §:n 3 momenttia oikeuskansleri pitää kuitenkin monelta osin varsin tulkinnanvaraisena. Oikeuskanslerin mukaan säännöstä olisi syytä vielä harkita ja pyrkiä täsmentämään niitä tilanteita, milloin kertomus on hyödyntämiskelvoton. Oikeuskansleri ottaa esimerkiksi laillisuusvalvontatyössä aika ajoin esiintyvän kysymyksen valvonnan kohteena olevalta henkilöltä hankitun selvityksen hyödynnettävyydestä asian muututtua rikosasiaksi. Kuten oikeuskansleri lausunnossaan toteaa, kyse voi olla paitsi laillisuusvalvojan itse sittemmin epäillyn asemaan joutuneelta henkilöltä hankkimasta selvityksestä myös jonkin muun viranomaisen jo ennen asian vireille tuloa laillisuusvalvontaviranomaisessa hankkimasta selvityksestä.

Myös useissa muissa mietinnöstä annetuissa lausunnoissa ehdotettua OK 17 luvun 25 §:a pidettiin tulkinnanvaraisena ja arvioitiin säännöksen soveltamisesta mahdollisesti aiheutuvia ongelmia.

2.13 Kaksoisrangaistavuus – ne bis in idem-kielto

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyjen mukaisesti. Samanlainen kielto sisältyy myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohtaan ja EU:n peruskirjan 50 artiklaan. Kiellon on katsottu olevan osa myös Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita.

Rikosoikeudellisen seuraamuksen erottaminen hallinnollisesta tai kurinpidollisesta seuraamuksesta on ollut esillä EIT:n oikeuskäytännössä jo 1970-luvulla. Rankaisevat ja yleisestävät tavoitteet viittaavat normin rikosoikeudelliseen luonteeseen. EIT on linjannut, että seuraamusten on katsottava koskevan samaa tekoa silloin kun tapauksen tosiseikat ovat samat tai olennaisilta osiltaan samat. KKO on pitänyt selvänä, että ne bis in idem -kiellon sisältämän saman asian käsitteen osalta tulee noudattaa teon konkreettisiin tosiseikkoihin nojautuvaa arviointia. Uutta Suomen kansallisen järjestelmän kannalta on negatiivisen oikeusvoimavaikutuksen ulottuminen prosessilajista toiseen.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö puhuu sen puolesta, että rikosoikeudelliseksi nyt tarkoitettulla tavalla voitaisiin katsoa myös joukko muita kansallisella tasolla hallinnollisiksi luokiteltavia seuraamuksia. Vallitseva oikeustila on ongelmallinen niin ri-

koksesta epäillyn kuin viranomaistenkin kannalta. Ongelmana on ollut muun ohella, miltä osin ne bis in idem estää prosessilajista riippumatta samaa tekoa koskevat ja rikosoikeudellisiksi luonnehdittavissa olevat erilliset prosessit. Ylimmillä tuomioistuimilla ja perustuslakivaliokunnalla on ollut aiheesta eriävät tulkinnat. (Lavapuro, Juha: Ne bis in idem ja perustuslakivaliokunnan kompromissit, Perustuslakiblogi 1.6.2013)

Kysymys ne bis in idem-kiellon tulkinnasta on tämän raportin valmistuessa hyvin ajan-kohtainen. Perustuslakivaliokunta antoi 31.5.2013 lausunnon (PeVL 17/2013 vp – HE 191/2012 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrätävistä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Ehdotetun sääntelyn soveltamisalalla pyritään siihen, että sama asia käsitellään ja siitä annetaan mahdollinen seuraamus vain yhdessä menettelyssä. Valiokunta arvioi lausunnossaan yksityiskohtaisesti ne bis in idem –kieltoa ja toteaa ”Tällaista kaksi rinnakkaista samaa asiaa koskevaa prosessia estävää menettelysäännöstä voidaan pitää ne bis in idem –kiellon perimmäisen tarkoituksen kannalta hyvin perusteltuna. Sääntelyratkaisun voidaan katsoa menevän osin pidemmällekin kuin mitä ihmisoikeusvelvoitteet tällä hetkellä ehdottomasti vaativat.”

Ne bis in idem –kiellon soveltuvuudesta on kansallista oikeuskäytäntöä virkamiesoikeudellisessa asiassa (VaaHO 2011:8). Ratkaisun mukaan arvioitaessa ne bis in idem –säännön soveltamista ko. asiassa on ratkaistava, koskevatko valtion virkamieslain perusteella annettava varoitus ja virkavelvollisuuden rikkomista koskeva syyte samaa asiaa, onko varoitusta koskeva ratkaisu tullut lopulliseksi ennen rikossyytteen vireille tuloa ja onko varoituksen määräämistä koskeva asia rinnastettava rikosasiaan.

Ratkaisun mukaan sekä varoituksen antamisessa että virkarikoksesta rankaisemisessa on laajasti arvioiden kysymys virkavastuun toteuttamisesta ja virkatoiminnan lainmukaisuuden turvaamisesta. Virkarikosten rangaistavuuden tarkoituksena on yleisen edun, kansalaisten oikeusturvan ja julkisen vallan käyttöä sekä laillisuusvalvonnan tehokkuutta koskevan luottamuksen suojaaminen. Varoituksen antaminen puolestaan liittyy keskeisesti virkasuhteen pysyvyyteen ja virkamiehen asemaan suhteessa työnantajaansa. Ratkaisun perustelut ovat laajat ja yksityiskohtaiset. Ratkaisun mukaan valtion virkamieslain 24 §:n mukainen varoitus ei ole sellainen seuraamus, jota koskevat asiat kuuluvat ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetyn ne bis in idem –säännön soveltamisalaan. Syytteen tutkimiselle ei ollut estettä.

2.14 Virkavastuulla annettavat lausumat

Virkamiehen virkavastuullaan antamiin lausumiin yleensä liittyy luotettavuus oletama, niiden oletetaan olevan totta, jollei toisin näytetä.

Virkamiesasemaan liittyvästä totuudessapysymisvelvollisuudesta huolimatta syytteen vaarasuojan on katsottu koskevan myös virkamiehiä, joita kuullaan todistajina tai rikoksesta epäiltyinä. Virkamiesten lainvastaisia toimia selvitetään kuitenkin eri tavalla kuin muiden kansalaisten. Yleensä ainoastaan vakavimmat teot johtavat poliisin toimittamaan täydelliseen esitutkintaan. Oikeuskirjallisuudessa on jo 1980-luvun lopulla todet-

tu, että useimmat virkavirheet selviävät ns. laillisuusvalvonnassa, jota harjoittavat eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri. Virkavirheitä ja virkamiesten toiminnan lainmukaisuutta arvioidaan entistä enemmän myös viranomaisten omassa sisäisessä laillisuusvalvonnassa. Jo tuolloin todettiin, että menettelyssä on vaiheita, joissa virkamiesten prosessuaalinen asema jää voimassa olevien säännösten valossa epäselväksi ja joissa virkamiehen oikeusturvan toteutumiseen liittyy avoimia kysymyksiä. (Lauri Lehtimaja, Selvityspyyntö ja syytteenvaara: Näkökohtia virkamiehen prosessuaalisesta asemasta eduskunnan oikeusasiamieheen nähden, Defensor Legis, 1988). Tässä yhteydessä on huomattava, että Lauri Lehtimajan laillisuusvalvonnan kannalta edelleen keskeinen artikkeli on vuodelta 1988 ja virkarikoslainsäädäntöä uudistettiin 1990, jolloin rangaistavuuden rajaa jossain määrin nostettiin.

Edellä kerrotussa Lehtimajan artikkelissa todetaan, että toimiva laillisuusvalvonta kuitenkin aina joissakin tapauksissa johtaa myös virkasyytteisiin sekä kurinpitomenettelyä koskeviin määräyksiin. Virkamiehellä ei ole virkavirheen tunnustamispakkoa mutta voidaan kuitenkin kysyä ”*onko omien virheiden härkämäinen kiistäminen taktisesti viisasta ja mitä se kertoo virkamiehen arvostelukyvystä*”. Virkamiehellä on aina velvollisuus tehdä selkoa virheelliseksi epäillyn virkatoimen ”yleisistä puitteista ja olosuhteista”.

Oikeusvaltiossa virkatoiminnan täytyy jo luonteensa puolesta olla mahdollisimman todisteellista. Virkatointien todistettavuus on jo sinänsä tärkeä oikeusturvan ja luottamuksen tae.

Laillisuusvalvojalle annettavien selvitysten pääpaino on yleensä lain soveltamista koskevilla kysymyksillä. Laillisuusvalvonnassa noudatetaan kanteluihin nähden varovaisuusperiaatetta: epätodennäköinenkin väite pyritään ottamaan vakavasti, jos se ylipääntään on mahdollinen. Lehtimaja otti artikkelissaan esille myös ennalta estävät näkökohdat: selvityspyynnöillä virkamiehiä muistutetaan oikeusasiamiehen valvonnan olomasaolosta. Lähes rutiininomainen selvityspyyntömenettely rinnastuu varsinaista esitutkintaa edeltäviin alustaviin puhutteluihin. EOA:n selvityspyyntöjen lajeja edellä kerrotun Lauri Lehtimajan artikkelin mukaan:

1. ns. tavallinen selvityspyyntö, pyydetään selostamaan asiaan vaikuttavat tosiasiat
2. lausuntopyyntö; pyydetään arvioimaan asiaa oikeudelliselta kannalta (perusteltu kannanotto menettelyn laillisuudesta)
3. selityspyyntö; annetaan tilaisuus puolustautumiseen, jos virheen tapahtuminen näyttää ilmeiseltä, tämän saattaa korvata yksilöity lisäselvityspyyntö

Huomautuksen antaminen on itse menettelyn arvostelua, ei syylliseksi toteamista. Arvostelu on tarkoitettu ensisijaisesti kollektiiviseksi. Tiettyjen virkamiesryhmien sisäinen solidaarisuus on saanut yksittäiset virkamiehet voimakkaasti samaistamaan itsensä edustamaansa ryhmään. Tällaisissa tapauksissa kollektiivinenkin arvostelu koetaan yksilötasolla lähes yhtä kielteisenä kuin yksilöön kohdistuva huomautus. Lehtimajan mukaan tämän on havaittu pätevän erityisesti poliisimiehiin.

Lehtimaja totesi, että arvostelunvaaran voitaneen katsoa kuuluvan ”luontaishaittana” virkamiehen asemaan. Lehtimaja erotti rikosoikeudellisen syytteenvaaran ja eirikosoikeudellinen arvostelunvaaran. Virkamiehen itsensä antamista tiedoista voi riippua, kumman vaaran suuntaan asia etenee ja tästä johtuu Lehtimajan mukaan tietoja antavan virkamiehen prosessuaalisen aseman epäselvyys. Oikeusturvasyyt vaatisivat, että itse selvityspyynnöstä kävisi ilmi, milloin siirrytään arvostelunvaarasta syytteenvaaran puolelle. Tähän ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollisuuksia.

Selvitystä antaessa virkamiehen on virkavastuulla pysyttävä totuudessa ja kerrottava kaikki olennainen asiaan liittyvä. Vaikeneminen on yleensä perusteltava syytteenvaarasuojaan vetoamalla. Selitystä tai lausuntoa pyydettyä virkamiehellä on aina lupa vapaasti vedota itselleen suopeisiin eli omaa menettelyään tukeviin laintulkintoihin.

Kirjallista valehtelua pidetään yleensä paheksuttavampana kuin suullista valehtelua.

Perustuslain 111 §:ssä säädetään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeudesta. Pykälän mukaan oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Apulaisoikeuskansleri on päätöksissään todennut oikeuskanslerin tiedonsaantioikeudesta muun muassa sen, että perustuslain 111 §n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 8 §:n mukaan oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus viipymättä saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Saman lain 9 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat maksutta. Oikeuskanslerin tietojensaantioikeutta koskevista säännöksistä johtuu, että oikeuskanslerin pitää voida luottaa viranomaisen antamien tietojen paikkansa pitävyyteen ja totuudenmukaisuuteen (Dnro OKV /1505/1/2010).

Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on salaisesta tiedonhankinnasta ilmoittamista koskevia tilastoja käsittelevässä ratkaisussaan 30.12.2011 Dnro 1716/2/09 painottanut, että viranomaisen oikeusasiamiehelle antamien tietojen tulee pitää paikkaansa. Ratkaisussa apulaisoikeusasiamies toteaa, että oikean kuvan antaa tietenkin vain sellainen tilasto, josta käyvät ilmi kaikki tuomioistuinten tietynä vuonna tekemät päätökset riippumatta siitä, minä vuonna pakkokeino oli toteutettu. Apulaisoikeusasiamies korostaa, että on ensiarvoisen tärkeää, että oikeusasiamies saa viranomaisilta oikeaa tietoa. Myös viranomaisen oman sisäisen valvonnan perusta on se, että toimintaa koskevat tilastotiedot ovat luotettavia.

Tiedonsaantioikeus on ollut esillä myös ratkaisussa Dnro OKV/130/1/2012. Ratkaisun mukaan perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan tietojensaantioikeuteen liittyy myös totuudessapysymisvelvollisuus ja se, että oikeuskanslerin tulee voida luottaa annettujen tietojen oikeellisuuteen. Päätöksessä apulaisoikeuskansleri kiinnitti Helsingin poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen oikeuskanslerin tietojensaantioikeutta koskevan perus-

tuslain säännöksen noudattamisessa. Eräissä tapauksissa tiedonsaantioikeudesta on mainittu myös selvitys- ja lausuntopyyntöissä siten, että virkamiehellä on velvollisuus pysyä totuudessa antaessaan ylimmälle laillisuusvalvojalle tämän pyytämän selvityksen. Selvityksen antajalla on kuitenkin mahdollisuus vedota ns. itsekrimointisuojaan, mikäli hän kokee, että selvityksen antaminen saattaisi aiheuttaa hänelle vaaran joutua menettelystään rikosoikeudelliseen vastuuseen (Dnro OKV/855/1/2010).

Oikeusasiamiehestä annettua lakia edeltävää johtosääntöä säädettäessä ehdotettiin sääntelyä virkamiehen velvollisuudesta kertoa totuus ja oikeudesta tietyissä tilanteissa vaieta. (Valtiopäivät PNE 2/1999 vp, Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi).

Oikeusasiamieslakityöryhmän mietinnön (Eduskunnan julkaisu 7/2000) mukaan oikeusasiamiehellä olisi ollut oikeus saada valvottaviltaan laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot sen mukaan kuin perustuslain 111 §:n 1 momentissa säädetään. Ehdotuksen mukaan jos valvottava häntä kuultaessa olisi katsonut, ettei hän voi joiltakin osin antaa pyydettyä selvitystä saattamatta itseään syytteen vaaraan, hän olisi voinut kieltäytyä selvityksen antamisesta tältä osin. Kieltäytymistilanteissa kieltäytymisen peruste olisi tullut ilmoittaa oikeusasiamiehelle.

Mietinnön mukaan selvityksen antamiseen osallistuu useimmiten myös se virkamies, jonka mahdollista virhettä selvitys koskee. Tällaisissa tapauksissa selvitystä antava virkamies saattaa olla velvollinen osallistumaan sellaisten tietojen antamiseen, joiden perusteella häneen kohdistetaan moite tai jopa syyte. Jollei kysymys ole esitutkinnasta, virkamiehellä on edellä kerrotulla tavalla velvollisuus antaa totuudenmukainen selvitys. Erityisen vaikea tilanne kuultavalla voi olla silloin, kun oikeusasiamiehenkanslian tarkastaja esitutkinnanomaisesti puhuttelee kantelun kohdetta asian kannalta tärkeän tosiseikan selvittämiseksi. Tilanne on joskus asiallisesti esitutkintaan rinnastuva, mutta esitutkintasäännöksiä ei siihen sovelleta. Vaikka oikeusasiamiehen pyytäessä selvityksiä viranomaisilta ketään virkamiestä ei yleensä voidakaan pitää virkarikokseen syylliseksi epäiltyinä, voi nykyinen käytäntö oikeusasiamiehen tiedonhankinnassa kuitenkin johtaa siihen, että virkamies kokee olevansa velvollinen todistamaan itseään vastaan. Voi tapahtua niinkin, että jo alustavaa selvitystä hankittaessa otetaan yhteys juuri siihen virkamieheen, jonka mahdollisesta virkavirheestä kantelussa on kysymys. Tällöin hän voi joutua vaikeaan velvollisuuksien ja oikeuksien ristiriitaan pohtiessaan, onko hänen noudatettava virkavelvollisuuttaan kertoa totuus vai voiko hän vedota oikeuteensa olla myötävaikuttamatta syyllisyytensä selvittämiseen. Mietinnössä katsottiin, että oikeusasiamiehen tiedonhankinta vaikeutuisi olennaisesti, jos selvityksiä antavat virkamiehet voisivat arvostelua välttääkseen jättää selvityksen joiltakin osin puutteelliseksi ilman mitään rajoituksia. Oikeusasiamiehelle muodostuisi tällöin helposti harhaanjohtava tai suorastaan väärä kuva tutkittavasta asiasta. Toisaalta edellä kerrotut periaatteet rajoittavat mahdollisuutta vaatia virkamiestä tunnustamaan vakavia virheitään. Työryhmä päätyikin ehdottamaan, että virkamies voisi kieltäytyä selvityksen antamisesta siltä osin kuin hän katsoo, ettei hän voi antaa selvitystä saattamatta itseään syytteen vaaraan. Tällöin tarvittava selvitys voidaan hankkia muulla tavoin. Kieltäytymisen peruste olisi kuitenkin aina erikseen ilmoitettava oikeusasiamiehelle.

Sääntelyä ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVM 7/2000) johdosta otettu johtosääntöön eikä myöhemmin myöskään eduskunnan oikeusasiamiehestä annettuun lakiin. Perustuslakivaliokunta poisti puhemiesneuvoston ehdotuksesta (PNE 2/1999 vp) tiedonsaantioikeutta koskevan 6 §:n kokonaisuudessaan. Perustuslakivaliokunta piti ehdotettua säännöstä eri syistä ongelmallisena ja totesi, ettei pykälä ollut omiaan selkeyttämään sääntelyä.

Käytännössä myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa menetellään niin, että jos selvitystä pyydettyä pidetään mahdollisena, että asia saattaisi johtaa esituttakaan, selvityksen antajaa muistutetaan tästä, jotta hän osaa ottaa huomioon mahdollisen syytteen vaaran.

2.15 Laillisuusvalvonta-aineiston käsittely ja dokumentointi

Laillisuusvalvontatoimenpiteiden dokumentointi on tärkeää sekä valvonnan kohteen että laillisuusvalvontaa suorittavan oikeusturvan kannalta. Tähän liittyy myös asioiden seuranta ja niistä raportointi. Oikeuskansleri Jaakko Jonkka kiinnitti jo vuonna 2004 laatimassaan selvityksessä huomiota siihen, että tilastointia, tiedonkulkua ja seurannan vastuuttamista tulisi parantaa. Hyvällä seurannalla ja raportoinnilla lisätään laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta.

Sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaohjeen mukainen vuosittainen raportointivaatimus on työmäärästään huolimatta todettu hyväksi ratkaisuksi. Käytännössä olemassa olevat tietojärjestelmät eivät parhaalla mahdollisella tavalla palvele raportointia, mutta laillisuusvalvontaa hoitaville yhteyshenkilöille muodostuu koko ajan parempi kokonaiskuva oman sektorinsa laillisuusvalvonnan tilanteesta. Raportointi tekee myös laillisuusvalvontatyötä näkyväksi ja sillä on merkitystä myös viranomaistoiminnan yleisemmän valvonnan kannalta.

2.16 Kuuleminen

2.16.1 Kuulemistavat esiselvitysvaiheessa

Työryhmä järjesti kaikille avoimen verkkokuulemisen Otakantaa.fi -palvelussa (<https://www.otakantaa.fi>) ajalla 3.4. – 26.4.2013. Kysely toteutettiin sekä suomen että ruotsin kielellä. Otakantaa.fi -palvelun sivuilla oli tiivis kuvaus poliisin sisäisen valvonnan hankkeesta, työryhmän tehtävistä ja tavoitteista, keskeisten käsitteiden määrittelyä ja linkit keskeisiin asiakirjoihin (sisäasiainministeriön hanketta koskevat sivut, laillisuusvalvontaa koskevat sivut ja valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös huumeepolisi-siasiaassa). Kuulemisen käynnistymisestä tiedotettiin sekä suomeksi että ruotsiksi. Kuuleminen nostettiin esille myös ministeriön sosiaalisessa mediassa (Facebook ja Twitter). Kuuleminen Otakantaa.fi -palvelussa sisälsi kahdeksan kysymystä/väittämää ja yhden avovastausmahdollisuuden. Varsinaiset kysymykset koskivat sisäisen laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta, uskottavuutta, luottamusta sisäisen laillisuusvalvonnan puolueettomuuteen, valvonnan määrää, organisointia, poliisimiesten valvontaa suhteessa muihin

virkamiehiin, sisäisen laillisuusvalvonnan kohteena olevien poliisimiesten oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyttä sekä sitä, onko sisäisestä laillisuusvalvonnasta saatavissa riittävästi tietoa. Avovastauksessa pyydettiin kehittämisehdotuksia ja muita huomioita poliisiin sisäisestä valvonnasta. Avovastausta lukuun ottamatta vastausvaihtoehdot oli strukturoitu. Vastauksia saatiin yhteensä 205 kpl (N=205) avovastausten lukumäärän ollessa 61 kpl (N=61). Vastaaminen oli kaikille avoin. Vastaaminen ei edellyttänyt rekisteröitymistä tai tunnistautumista. Avovastausten kautta saatiin työryhmän käyttöön arvokasta palautetta ja näkökohtia varsinaisen kysymyksenasettelun piiristä ja sen ulkopuolelta. Avovastauksien sisällöstä on pääteltävissä, että vastauksia saatiin myös virkamiehiltä (poliisi ja syyttäjälaitos). Tuloksien prosenttiosuudet ja lukumäärät on esitetty Otakantaa.fi –palvelusta saatavien tietojen mukaisena.

Samaan aikaan (3.4 – 24.4.2013) järjestettiin Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan toimesta poliisiin sisäinen koko poliisiin henkilöstölle tarkoitettu saman sisältöinen Webropol-kysely. Kysely lähetettiin sähköpostitse poliisiyksiköille pyynnön, että kysely välitettäisiin poliisiyksiköissä edelleen eteenpäin virkamiehille vastattavaksi. Sähköposti sisälsi linkin varsinaiseen kyselyyn ja sisäasiainministeriön sivuille kyselyn taustatietojen saamiseksi. Vastauksia saatiin Webropol-kyselyssä yhteensä 1071 kpl (N=1071) avovastausten lukumäärän ollessa 257 kpl (N=257).

2.16.2 Avoin verkkokuuleminen Otakantaa.fi -palvelussa

Sisäisen laillisuusvalvonnan vaikuttavuus

Kysymyksessä määriteltiin sisäiseksi laillisuusvalvonnaksi poliisihallinnon omat toimenpiteet poliisin toiminnan laillisuusvalvonnan varmistamiseksi. Vastaajilta kysyttiin, onko sisäisellä laillisuusvalvonnalla vaikutusta poliisin toimintaan. Kyselyyn vastanneista erittäin suuri osa (82 %, N=169) katsoi, että sisäisellä laillisuusvalvonnalla on vaikutusta poliisin toimintaan. Ainoastaan 13 prosenttia (N=28) vastaajista oli eri mieltä ja vain 3 % (N=8) ei osannut sanoa, onko mainittua vaikutusta.

Laillisuusvalvonnan vaikuttavuuteen liittyen eräässä avovastauksessa nähtiin ongelmana se, että nykyisin asia jää poliisihallinnon sisäisesti arvioimatta (vaikka siihen voisi olla aihetta) sen jälkeen kun syyttäjä on päättänyt lopettaa asian selvittelyn tai tutkinnan. Toisaalta jäljempänä uskottavuuden ja puolueettomuuden kohdalla esitetystä avopalautteesta nousi esille epäilyksiä myös vaikuttavuuden osalta.

Sisäisen laillisuusvalvonnan uskottavuus ja luottamus sen puolueettomuuteen

Puolet vastaajista (50 %, N=104) näkee poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan uskottavana ja luottavat valvonnan puolueettomuuteen. Kuitenkin 39 % vastaajista (N=81) näki asian päinvastoin. Tämä on havaittavissa myös avovastauksista. Ei osaa sanoa – vastauksia oli 9 % (N=20).

Joissakin avovastauksissa tuotiin esille epäilyjä siitä, että sisäisessä laillisuusvalvonnassa ”painetaan asioita villaisella”. Jäljempänä käsiteltävään laillisuusvalvonnan järjestämiseen liittyen avovastauksissa esitettiin, että poliisia koskeville valituksille tulisi olla täysin erillinen väylä. Avovastauksissa ehdotettiin myös verkkopohjaista ratkaisua, jota kautta valituksen voisi tehdä. Päällekkäisen työn välttämiseksi esitettiin myös valtakun-

nallista kantelurekisteriä. Eräissä vastauksessa pidettiin erikoisena sitä, että valituksen tai tutkintapyyntöön joutuu tekemään samalle organisaatiolle, jossa mahdollinen virhe on tehty.

Ongelmana joissakin avovastauksissa tuotiin esille ”puuttumattomuuden kulttuuri”. Toisaalta avopalautteessa nähtiin, että poliisin toiminnan laillisuudessa tai sen valvonnassa ei ole ongelmia ja että ongelmiin puututaan tehokkaasti silloin kun aihetta on. Avovastauksissa tuotiin esille myös se, että laillisuusvalvontaa käytetään väärin tai yli-imitoitettusti esimiestyössä ja tässä mielessä kaivattiin ”valvonnan valvontaa”.

Sisäisen laillisuusvalvonnan määrä

Yli puolet vastaajista (54 %, N=111) näki, että poliisin toiminnan laillisuutta pitäisi valvoa nykyistä enemmän. Yhteensä 40 % (N=84) vastaajista näki asian päinvastoin. Avovastauksista on havaittavissa, että ainakin osa viranomaisissa työskentelevistä virkamiehistä edusti tätä vastakkaista näkökulmaa. Vain 4 % (N=10) vastaajista ei osannut sanoa valvonnan määrästä mitään.

Eräissä avovastauksissa tuotiin esille tarve sisäisen laillisuusvalvonnan lisäämiseen, jolla olisi vaikutusta poliisitoiminnan paikallisten laintulkintojen yhtenäistämässä. Sisäisen laillisuusvalvonnan määrän lisäämisen katsottiin lisäävän poliisitoiminnan kohteena olevien ihmisten yhdenvertaisuutta. Vastakkaisen näkemyksen mukaan valvonnan määrä on nykyisin riittävällä tasolla. Valvontaa tulisi sen sijaan koordinoida tarkemmin. Vastauksissa tuotiin esille myös sitä näkökulmaa, että valvonnassa tulisi painottaa poliisin ”salaista toimintaa” kuten salaisten pakkokeinojen käyttöä. Näkökulmana avovastauksissa tuotiin esille myös valvonnan (varsinkin sen määrän lisäämisen) negatiivinen vaikutus työilmapiiriin. Eräs vastaaja totesikin, että ”henkilöstöhallintoa hoidetaan nykyisin kirjaamalla rikosilmoituksia”.

Eräissä avovastauksessa todettiin valvonnan painottuvan nykyisin liiaksi yksittäistapauksiin. Tähän liittyen toisessa avovastauksessa todettiin laillisuusvalvonnan kaipaavan käsitteenä kehittämistä ja uudistamista. Palautteen mukaan laillisuusvalvonnan tulisikin sisältää poliisitoiminnan suuntaamisen ja poliisin resurssien käytön asianmukaisuuden – ei siis pelkästään toiminnan lainmukaisuuden tarkastelua. Myös virheiden ennalta estämistä ja korjaamista painotettiin syyllistämisen sijaan. Eräiden vastauksien mukaan tietojärjestelmien käytön valvonta koettiin epäoikeudenmukaisena siltä kannalta, että vuosien päästä on mahdotonta enää muistaa mihin käyttötarkoitukseen tietojärjestelmistä haettua tietoa on käytetty. Tähän liittyen joissakin avovastauksissa tuotiin esille myös se, että tietojärjestelmät eivät tue laillisuusnäkökohtia tai ovat muuten tältä kannalta puutteellisia. Avopalautteessa nähtiin myös tietojärjestelmien liiallisen valvonnan johdettavan siihen, ettei poliisi voi hoitaa työtään kunnolla, mutta toisaalta kiinnitettiin huomiota tietovuotojen ongelmaan.

Laillisuusvalvonnan organisointi ja järjestäminen

Kyselyn neljäs ja viides kysymys koski valvonnan organisointia. Vastaajilta kysyttiin tulisiko poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa varten olla poliisihallinnossa oma itsenäinen organisaatio. Melko suuri osa vastaajista oli tätä mieltä (60 %, N=123). Noin kolmannes vastaajista oli eri mieltä (32 %, N=67) ja 7 % (N=15) ei osannut ottaa kantaa itsenäiseen

organisaatioon. Viidennessä kysymyksessä tiedusteltiin neljänteen kysymykseen myönteisesti vastanneilta mikä heidän mielestään olisi oikea taho johtamaan poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa. Tältäkin osin vastausvaihtoehdot olivat strukturoituja. Vaihtoehtoina olivat poliisilaitos (jossa poliisimies työskentelee), Poliisihallitus, sisäasiainministeriön poliisiosasto, sisäasiainministeriön esikunnan oikeusyksikkö ja vaihtoehtona oli myös ”ei mikään edellä mainituista”. Vastajien näkemyksen mukaan oikeana tahona pidettiin ministeriön oikeusyksikköä (36 %, N= 58), mutta vastaukset jakautuivat usean vaihtoehdon kohdalla tasaisemmin. Toiseksi parhaana vaihtoehtona nähtiin Poliisihallitus (22 %, N=35), mutta vaihtoehto ”ei mikään edellä mainituista” sai vastauksista 21 %:n osuuden (N=34). Poliisiosaston osuus vastauksista oli 16 % (N=26) ja poliisilaitostason puolestaan 3 % (N=5).

Edellä mainittuun sisäisen laillisuusvalvonnan uskottavuuteen ja puolueettomuuteen liittyen joissakin avovastauksissa tuotiin esille tarvetta poliisista täysin ja kokonaan riippumattomalle laillisuusvalvonnalle. Eräissä vastauksessa nähtiin asia ilmeisesti niin, ettei nykyinen ulkoinenkaan valvonta ole riittävää, vaan tarvitaan lisäksi erillisiä poliisitoiminnan ulkoisia valvonta- ja arviointimenetelmiä. Valvonnan ulkoistamisnäkemys liittyen joissakin avovastauksissa esitettiin kokonaan syyttäjävetoista laillisuusvalvontaa. Myös tuomarivetoista valvontaa ehdotettiin. Esille nostettiin myös poliisista erillinen tutkintaosasto sekä myös riippumattomien ja kokeneiden rikostutkijoiden hyödyntäminen.

Joissakin avovastauksissa nähtiin, että laillisuusvalvontaa tehdään nykyisin liian monella tasolla. Koko poliisin laillisuusvalvonta tulisikin keskittää yhteen paikkaan (ministeriön poliisiosasto tai ministeriön oikeusyksikkö). Tällä tavalla valvonta olisi riippumattomasti operatiivisesta toiminnasta, mutta vastakkaisen näkemyksen mukaan tällainen olisi ”näin pienessä maassa” resurssien tuhlausta ja toisaalta eräissä avovastauksissa esitettiin näkemys siitä, että laillisuusvalvonnan tulee olla osa johtamista. Näissä avovastauksissa asia nähtiin siten, että laillisuusvalvontaa on hyvä tehdä usealla eri tasolla, mutta koordinoinnin tulisi tapahtua ”hyvin puolueettomassa paikassa”. Tässä mielessä sisäasiainministeriötä pidettiin Poliisihallitusta parempana tahona. Myös määräysten ja ohjeiden selkeyttämistä ja yhtenäistämistä ehdotettiin uusien organaani perustamisen sijaan. Edellä esitettyyn liittyen avovastauksissa nähtiin kuitenkin tarve laillisuusvalvonnan yhtenäistämiseksi poliisilaitostasolla, jossa myös valvonta tulisi keskittää yksittäisille henkilöille. Avovastauksissa tuotiin esille myös tarvetta objektiivisuuden lisäämiseen, koska tulehtuneet henkilösuhteet saattavat vaikuttaa laillisuusvalvontatoimenpiteiden lopputulokseen.

Liittyen myös edellä mainittuun laillisuusvalvonnan vaikuttavuuteen ja uskottavuuteen joissakin avovastauksissa nähtiin, että laillisuusvalvonta toteutuu hyvin organisaation ”alimmilla tasoilla”, mutta ongelmat lisääntyvät sitä mukaa, mitä korkeammalla tasolla valvottava organisaatiossa on. Ongelmallisena laillisuusvalvonnan kannalta pidettiin myös sellaisia poliisiyksiköiden osia, joilla on ”vahva sisäinen organisaatio ja omat vaikiintunet toimintatavat ja jotka tekevät ulospäin poliisin profiilin kannalta näyttävää jälkeä”. Vastauksessa viitataan muun muassa poliisin huumausainerikostutkinnan yksiköihin. Kehittämisajatuksena ehdotettiin, että tällaisten yksiköiden päälliköiden valvonnan tulisi kuulua jollekin muulle taholle kuin suoranaishalle esimiehelle ja yleisesti otta-

en esimiestason sisäinen valvonta tulisi järjestää laitoksen ulkopuolisena ja juristivetoisena. Esimerkkinä ulkopuolisesta tahosta mainittiin ministeriön oikeusyksikkö. Tiettyjen aihealueiden vaativuus ja niiden salaisuus nähtiin myös haastavana valvonnan kannalta, jolloin esimiestenkin on vaikea saada oikeaa tietoa esimiesvirastosta puhumattaakaan.

Avopalautteessa kiinnitettiin huomiota myös laillisuusvalvonnan asianmukaiseen resursointiin tarkoittaen sekä valvontaresurssin määrää että laatua. Palautteessa tuotiin esille se, että laillisuusvalvonta on saanut poliisihallinnossa ”taistella elintilasta” ja ylimmälle johdolle on riittänyt, että se on vain olemassa. Vastauksessa arvosteltiin myös laillisuusvalvontaa koskevan ylimmän johdon näkemyksen kapeutta tarkoittaen sitä, että laillisuusvalvonta nähdään lähinnä kantelunratkaisuorganina.

Poliisin valvonta suhteessa muiden virkamiesten valvontaan

Enemmistö vastaajista näki, että poliisimiehiä ei tulisi valvoa tarkemmin kuin muita virkamiehiä (57 %, N=118). Päinvastoin asia nähtiin 39 %:ssa (N=81) vastauksessa. Ei osaa sanoa – vastausten osuus oli vain 2 % (N=6). Avovastauksissa toisaalta nähtiin, että poliisilta on edellytettävä muita virkamiehiä suurempaa nuhteettomuutta.

Oikeusturva

Noin puolet vastaajista (51 %, N=105) katsoi, etteivät poliisimiesten oikeudet ja velvollisuudet ole riittävän selkeitä, kun poliisimies on laillisuusvalvonnan kohteena. Lähes kolmannes vastaajista oli päinvastaisessa käsityksessä (27 %, N=56). Ei osaa sanoa – vastausten osuus oli 21 % (N=44).

Eräissä avovastauksissa tuotiin esille ongelmana eri tahojen yhteydenotot samassa asiassa ja usein ohi virallisen johtamisjärjestelmän. Esille tuotiin myös, että oikeusturvaa vaarantaa se, että kaikkien poliisimiesten tietotaito tällä saralla ei ole kovin korkea. Poliisimiesten oikeusturvan osalta ongelmana nähtiin asioiden käsittelyn kesto ja se, ettei ratkaisusta tule tietoa valvonnan kohteelle. Ongelmallisena nähtiin myös rikosepäilyjen ennenaikainen käsittely julkisuudessa. Toivottiin, että asianomainen virkamies saisi asiasta tiedon ennen asian käsittelyä julkisuudessa. Poliisimiesten asemaa ”sisäisessä tutkinnassa” pidettiin eräissä vastauksissa epäselvänä, samoin kuin tässä menettelyssä annettujen vastauksien käyttöä ja arkistointia. Myös valvonnan kohteen oikeutta saada tietoa asiakirjoista pidettiin joissakin vastauksissa puutteellisena.

Oikeusturvaan liittyen avovastauksissa nähtiin täsmentämisen tarvetta sisäisen valvonnan ja virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden sekä ns. poliisirikosten välillä. Horjuvuutta on erityisesti siinä, milloin asiasta tehdään rikosilmoitus ja milloin asiaa selvitetään sisäisen laillisuusvalvonnan keinoin tai virkamiesoikeudellisissa menettelyissä. Yleensäkin avovastauksissa ongelmallisena nähtiin erilaisten valvonnallisten menettelyiden suhde toisiinsa ja millaisia asioita missäkin menettelyssä tulisi käsitellä. Avovastauksissa nähtiin itsekriminointisuojaan korostuvan tulevaisuudessa tarkoittaen sitä, että poliisimiehellä tulee olla oikeus olla vastaamatta hallinnon sisäiseen selvittelyyn. Vastauksissa nähtiin asia jopa niin, että selvityksen tekijän olisi ilmoitettava valvonnan kohteelle mitä tietolähteitä aiotaan käyttää, mihin aineisto tallennetaan, ketkä saavat tiedon selvityksestä, miten aineisto hävitetään ja voiko selvityksen johdosta käynnistyä rikos-

tutkinta. Mikäli rikostutkinnan käynnistyminen olisi mahdollista, tulisi selvityksen antajan asema määritellä ja hankkia avustaja kuulemistilaisuuteen. Selvitysmateriaali tulisi toimittaa asianomaiselle virkamiehelle kokonaisuudessaan mahdollisimman pikaisesti. Selvityspyynnön ja ratkaisun kirjallista muotoa pidettiin tärkeänä.

Laillisuusvalvontaa koskeva tietoisuus

Selkeä enemmistö vastaajista näki, että poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja siinä tehdyistä havainnoista ja toimenpiteistä ei ole saatavilla riittävästi tietoa (60 %, N=123). Vastaajista 21 % (N=44) koki asian päinvastoin. Epätietoisten osuus oli myös melko suuri (18 %, N=38). Joissakin avovastauksissa nousi esille laillisuusvalvontaa koskeva avoimuus ja tiedottaminen. Avovastauksissa tuotiin esille tiedottamisen tärkeys myös silloin, kun sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei ole havaittu mitään moitittavaa.

Muut seikat

Avovastauksissa kiinnitettiin huomiota myös laillisuusvalvonnan puuttuviin tiedonsaantioikeuksiin ja pääsyyn eri rekistereihin eli toisin sanoen palautteessa herätettiin kysymys sisäisen laillisuusvalvonnan valtuuksista.

Avovastauksissa tuotiin esille myös laajempi näkökulma poliisitoiminnan asianmukaisesta resursoinnista. Erilaisten oikeudellisten vaatimusten lisääntyessä virheriski kasvaa, mikäli samalla ei huolehdi poliisitoiminnan asianmukaisesta resursoinnista.

Vastaavanlaista laajempaa näkökulmaa edustaa myös poliisimiesten rekrytointia koskeva ehdotus, jonka mukaan poliisipäälliköiden yksinomaisesta päätösvallasta tulisi luopua ja ottaa tilalle eräänlaiset valintalautakunnat.

Vastauksissa kiinnitettiin huomiota myös johtamiseen ja ettei poliisihallituksessa ja ministeriön poliisiosastolla ymmärretä riittävästi johtamisen monimuotoisuutta poliisilaitostasolla. Vastauksesta ei täysin ilmennyt mitä johtamisen monimuotoisuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Poliisiorganisaation hierarkkisen rakenteen katsottiin palautteen mukaan estävän arkipäiväisen poliisitoiminnan valvonnan. Esimerkkinä käytettiin onnettomuuspaikkatutkintaa, jossa tutkinnan suorittaa poliisipartio, eivätkä partioiden esimiehet tiedä havaittuja puutteita, eikä rikostutkintaorganisaation puolelta ole puolestaan käskyvaltaa kentällä toimiviin partioihin. Palaute näyttäisi viittaavan tiedonkulun lisäksi myös laillisuusvalvonnan organisointiin ja järjestämiseen.

2.16.3 Poliisihallinnon sisäinen webropol-kysely

Sisäisen laillisuusvalvonnan vaikuttavuus

Kyselyyn vastanneista erittäin suuri osa (82 %, N=878) katsoi, että sisäisellä laillisuusvalvonnalla on vaikutusta poliisin toimintaan. Ainoastaan 9 % (N=93) vastaajista oli eri mieltä ja 9 % (N=100) ei osannut sanoa, onko mainittua vaikutusta.

Vastauksissa tuotiin esille se, että laillisuusvalvonta nähdään hyvänä asiana monellakin eri perusteella, mutta esille tuotiin myös sitä näkökulmaa, että laillisuusvalvonta ”ei

saisi vaikeuttaa poliisin työtä”. Liittyen jäljempänä käsiteltävään laillisuusvalvonnan määrään, nykyistä tasoa pidettiin hyvänä. Eräissä avovastauksissa nähtiin, ettei ennakkoon ilmoitetuilla vuosittaisilla ”pienillä” tarkastuskäynneillä ole vaikutusta ja että suurissa organisaatioissa ei edes laillisuusvalvontaa huomata. Kritiikkinä vaikuttavuuden ja tehokkuuden suhteen palautteessa tuotiin siis esille, että tarkastustoiminta on varsin näennäistä muun muassa asianmukaisen tarkastuksen vaatiman ajan ja tarkastajien osamisen osalta. Joissakin avovastauksissa tuotiin esille vieläkin kriittisempää näkökulmaa siitä, ettei mitään sisäistä valvontaa ole, on oikeastaan vain sisäistä seurantaa. Vakaviinkin asioihin ei puututa eikä rikosilmoituksia merkittävistä havaituista asioista tehdä, vaikka laki niin edellyttäisi. Osassa palautetta nähtiin nykyinen sisäinen laillisuusvalvonta liian toimimattomana, korruptoituneena ja sen toimintaa pystytään (ilmeisesti epäasiallisella tavalla) suuntaamaan ja rajoittamaan eli se on altis poliisin sisäiselle vaikuttamiselle ja valtataistelulle. Ihmetystä avovastauksissa herätti se, että tarkastuksista ilmoitetaan ennakolta.

Sisäisen laillisuusvalvonnan uskottavuus ja luottamus sen puolueettomuuteen

Varsin suuri osa vastaajista (64 %, N=691) näki poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan uskottavana ja luottaa valvonnan puolueettomuuteen. Vain 18 % vastaajista (N=189) näki asian päinvastoin. Ei osaa sanoa –vastauksia oli 18 % (N=191).

Avovastauksissa tuotiin esille, että valvonnassa on keskitytty olennaiseen ja valvonta on ollut luonteeltaan oikeisiin käytäntöihin ohjaavaa ja muutenkin asiallista. Myös nykyisiä ”omavalvontaraportteja” pidettiin tärkeinä. Joissakin avovastauksissa tuotiin esille hyvinkin kriittisiä näkemyksiä. Eräissä palautteessa todettiin, että poliisi on selkeästi jakautunut kahteen leiriin – niihin, jotka pyrkivät noudattamaan lakia ja niihin, joille tämä ei ole niin tärkeää. Joissakin vastauksissa nähtiin, että ”asioita piilotellaan” ja ”haudataan maton alle” liian paljon tai että poliisissa ”rehottaa hyvä velijärjestelmä.” Laillisuusvalvonnan nähtiin kohdistuvan varsin tehokkaasti niin sanottuun suorittavaan tasoon, mutta ylempien virkamiesten (ministeriötaso mukaan luettuna) valvonta nähtiin puutteellisena. Avoimuutta, reilua kohtelua ja valvonnan läpinäkyvyyttä toivottiin. Vastauksissa arvosteltiin nykyistä laillisuusvalvonnan toteuttamistapaa, menettelyjä ja käytäntöjä – niitä ei pidetty kovinkaan rakentavina. Palautteen mukaan laillisuusvalvonnan tulisikin olla lähtökohtaisesti ohjaavaa, yhdenmukaistavaa ja virheitä korjaavaa. Joissakin vastauksissa tuotiin esille myös se, että laillisuusvalvonnassa tapahtuu nykyisin ”räikeitä ylilyöntejä ja laittomia toimenpiteitä”. Vastauksissa tuotiin esille myös se, että valvonta tulisi kohdentaa oikein. Esimerkkinä mainittiin se, että muutoseikkojen valvonnan sijaan tulisi valvoa miten tosiasiallisesti toimitaan.

Sisäisen laillisuusvalvonnan määrä

Vain noin viidennes vastaajista (19 %, N=208) näki, että poliisin toiminnan laillisuutta pitäisi valvoa nykyistä enemmän. Yhteensä 61 % (N=648) vastaajista näki asian päinvastoin. Noin viidennes 20 % (N=215) vastaajista ei osannut ottaa kantaa valvonnan määrään.

Avovastauksista ilmeni varsin painokkaasti, että poliisia valvotaan jo nyt niin tiukasti ja liian tarkasti, että osa tarpeellisistakin toimenpiteistä jää tekemättä kantelujen tms. pelossa. Valvontaa tulisi sen sijaan kohdentaa olemassa olevan tiedon perusteella ja henki-

löstö tulisi ottaa mukaan valvonnan suunnitteluun. Poliisitoiminnan kohteena olevien ihmisten nähtiin olevan nykyisin niin valistuneita, että poliisin toiminnasta kannellaan herkästi.

Henkilötietojen käsittely ja tietojärjestelmien valvonta nousi kielteisesti esille varsin monessa avovastauksessa. Nykyinen valvonta koettiin epäoikeudenmukaisena, eikä poliisimiehiin luoteta. Vastauksissa tuli tähän liittyen esille se, että vaitiolovelvollisuudelle ei enää anneta painoarvoa. Vastauksissa tuotiin esille sitä näkökulmaa, että nykyisin ei uskalleta enää katsoa rekistereitä, mikä aiheuttaa poliisin tehokkuuden heikkenemistä. Erilaisten arkaluontoisten asioiden salaumahdollisuutta tuotiin esille. Vastauksissa mainittiin myös työssä oppimisen ja kehittymisen näkökulma, josta syystä muitakin kuin ”omia juttuja” on perusteltua katsoa. Toisaalta rekistereiden käytön valvontaa toivottiin lisättävän. Tietojärjestelmiä kohtaan esitettiin myös kritiikkiä siitä, että osa niistä on rakennettu laillisuusvalvonnan näkökulmasta, mutta poliisin toimintaa tällaiset järjestelmät eivät palvele.

Laillisuusvalvonnan organisointi ja järjestäminen

Kyselyn neljäs ja viides kysymys koski valvonnan organisointia. Vastaajilta kysyttiin tulisiko poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa varten olla poliisihallinnossa oma itsenäinen organisaatio. Noin kolmannes vastaajista oli tätä mieltä (32 %, N=344), mutta enemmistö (noin puolet vastaajista) oli eri mieltä (54 %, N=578) ja 14 % (N=149) ei osannut ottaa kantaa itsenäiseen organisaatioon. Laillisuusvalvonnan johtamista koskevaa oikeaa tahoja koskevia vastauksia saatiin 396 kpl (N=396). Vastaajien näkemyksen mukaan oikeana tahona pidettiin ministeriön oikeusyksikköä (25 %, N= 99), mutta vastaukset jakautuivat tässäkin kyselyssä usean vaihtoehdon kohdalla tasaisemmin. Toiseksi parhaana vaihtoehtona nähtiin vaihtoehto ”ei mikään edellä mainituista”, joka sai vastauksista niin ikään 25 %:n osuuden (N=98), seuraavaksi parhaana nähtiin Poliisihallitus (21 %, N=82), neljänneksi parhaana puolestaan sisäasiainministeriön poliisiosasto (16 %, N=64) ja poliisilaitostaso sai puolestaan 13 %:n ”kannatuksen” (N=53).

Avovastauksissa tuotiin esille tarvetta ministeriön ulkopuoliseen laillisuusvalvontaan ja uusien organisaatioiden perustamiseen suhtauduttiin erittäin kriittisesti. Joissakin avovastauksissa kyseenalaistettiin koko sisäisen valvonnan uskottavuus. Tällöin oikeampina tahoina johtamaan sisäistä laillisuusvalvontaa pidettiin muun muassa eduskunnan oikeusasiamiestä ja Valtakunnansyyttäjänvirastoa. Ulkopuolisen valvonnan haasteena nähtiin resurssit ja riittävä asiantuntemus. Asiantuntemuksen tarve (erityisesti poliisityön tuntemus) tuotiin esille myös sisäisen laillisuusvalvonnan osalta. Tähän liittyen palautteessa tuotiin esille sekin näkemys, että laillisuusvalvontatehtävä tulisi olla määraikainen ja välillä tulisi päivittää tietoja poliisitoiminnasta. Laillisuusvalvojat tarvitsevat koulutusta myös laillisuusvalvonnasta. Myös muiden henkilöiden kuin poliisimiesten käyttämistä sisäisen laillisuusvalvonnan tehtävissä pidettiin perusteltuna.

Toisaalta nykyisiä järjestelmiä ja käytäntöjä pidettiin toimivina. Asia nähtiin silloin pääsääntöisesti niin, että valvontaa on suoritettava eri tasoilla. Vastaajat toivat esille muun muassa tarpeen organisoida valvonta jo poliisilaitostasolta lähtien niin, että poliisilaitosten sisällä olisi yhden tai kahden henkilön ryhmä, joka voisi myös tarvittaessa huolehtia muidenkin poliisilaitosten valvonnasta tai että poliisilaitokset valvoisivat toisiaan ristiin.

Tällaiset ryhmät voisivat olla suoraan Poliisihallituksen ohjauksessa. Käynnissä oleva PORA III-uudistuksen nähtiin mahdollistavan tällaisen kehittämisen. Osassa avovastauksia toivottiin Poliisihallituksen ”ryhdistäytymistä” ja ohjausotteen lisäämistä. Myös erillistä laillisuusvalvontayksikköä tms. riittävin oikeuksin kannatettiin joissakin avovastauksissa. Yksikön toimialueena olisi koko Suomi. Avovastauksissa nousi esille myös näkemyksiä, joiden mukaan sisäinenkin laillisuusvalvonta olisi joka tapauksessa järjestettävä selkeästi ja yhdenmukaisesti sekä mahdollisimman riippumattomasti ja puolueettomasti (tosiasiallinen ja ulospäin näyttävä puolueettomuus). Erään vastauksen mukaan ”laillisuusvalvonta tulisi organisaatiokaaviossa 1) piirtää selkeästi näkyviin, 2) organisoida ja 3) piirtää erilleen substanssijohdosta”. Laillisuusvalvonnalta toivottiin myös jatkuvuutta. Tästä huolimatta laillisuusvalvonnalla tulisi olla selkeä yhteys toiminnan ohjaukseen poliisilaitostasolla ja myös Poliisihallituksessa. Yhteensovittamistarpeen osalta konkreettisenä esimerkkinä tuotiin eri viranomaisten suorittamien tarkastusten ristiriitaiset vaatimukset.

Avovastauksissa nousi esille myös asianmukaisen esimiestyön tärkeys, mutta vastauksissa tuotiin esille sitäkin näkökulmaa, että sisäistä laillisuusvalvontaa tarvitaan niihin asioihin, joita esimies ei voi valvoa (salaiset pakkokeinot, epäiltyjen tietojärjestelmä) tai toiminnoissa, joiden laillisuusvalvonta on muuten haastavaa (esimerkiksi poliisin kenttätoiminta). Avovastauksissa myös todettiin, että liiallinen laillisuusvalvonnan ulkoistaminen voi johtaa siihen, että esimiehet eivät enää tunnista valvontavastuutaan. Myös esimiehiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa toivottiin. Palautteen mukaan esimiehet käyttävät epäasiallisia keinoja ja laillisuusvalvontatoimenpiteet johtuvat pikemminkin henkilöiden välisistä ristiriidoista. Tässä mielessä palautteesta välittyi näkemys, että esimiehiltä kaivataan pikemminkin tukevaa ja ohjaavaa valvontaa kuin ”syyllistämistä ja rankaisemista”, joista katsottiin seuraavan työhyvinvoinnin ja työmotivaation laskua.

Avovastauksissa tuotiin esille myös sitä näkökulmaa, että suorittavalla portaalla ei ole kanavaa kyseenalaistaa esimiestason toimintaa. Tätä rajoittaa esimerkiksi käytäntö, jonka mukaan laillisuusvalvonta-asioissa on edettävä lähimmän esimiehen kautta. Riskinä menettelyssä on silloin ns. ”mustalle listalle” joutuminen. Tällöin muun muassa urakehitys vaikeutuu tai pysähtyy. Tässä mielessä toivottiin täysin luottamuksellista kanavaa laillisuusvalvonta-asioille.

Palautteessa tuotiin esille näkemys, että Suomessa on oltava rakenteet ja järjestelmä myös laajamittaisten poliisirikosten tutkintaa varten. Esimerkkinä nykyjärjestelmän ongelmista mainittiin se, että ilmoitukset ja pakkokeinot kirjataan poliisin omiin järjestelmiin. Tältä osin katsottiin itsenäinen ja erillinen tutkintaelin uskottavine työkaluineen tarpeelliseksi.

Poliisin valvonta suhteessa muiden virkamiesten valvontaan

Erittäin suuri osa vastaajista näki, että poliisimiehiä ei tulisi valvoa tarkemmin kuin muita virkamiehiä (78 %, N=839). Päinvastoin asia nähtiin noin viidenneksessä vastauksista (17 %, N=176). Ei osaa sanoa -vastausten osuus oli vain 5 % (N=56).

Avovastauksissa tuotiin esille, että myös muut virkamiehet käyttävät samanlaista julkista valtaa, eikä eroa muiden virkamiesten suhteen nähty. Lisäksi avopalautteessa tuotiin

esille yhdenvertaisuuteen ja tasapuolisuuteen liittyviä näkökohtia poliisimiesten ja muiden virkamiesten välillä. Palautteessa nähtiin, että muuta virkamieskuntaa tulisikin valvoa samalla tarkkuudella kuin poliisia. Toisaalta palautteessa nähtiin, että poliisilla on enemmän valtaoikeuksia kuin muilla virkamiehillä, josta syystä valta ja vastuu aiheuttavat sen, että poliiseja tulisi valvoa tarkemmin kuin muita virkamiehiä.

Oikeusturva

Vajaa puolet vastaajista (42 %, N=446) katsoi, etteivät poliisimiesten oikeudet ja velvollisuudet ole riittävän selkeitä, kun poliisimies on laillisuusvalvonnan kohteena. Lähes yhtä suuri osa vastaajista oli päinvastaisessa käsityksessä (36 %, N=384). Toisaalta ei osaa sanoa -vastausten osuus (noin neljännes) oli varsin suuri (22 %, N=241).

Avovastauksissa nousi varsin voimakkaasti esille se, että poliisimiehistä tehdään aiheettomia tai perättömiä kanteluja ja ilmoituksia, mikä koettiin epäoikeudenmukaisena. Avovastauksissa tuotiin esille myös sekin näkökulma, että poliisimiehiä tulisi ”valmentaa” kohtaamaan paremmin laillisuusvalvonnan toimenpiteet. Erityisesti rikoksesta epäillyn ja laillisuusvalvonnan kohteena olemisen asemasta tulisi lisätä tietoisuutta. Valvonnan kohteen tiedonsaantioikeus omassa asiassaan ja käsittelyn kesto nousi vastauksissa myös esille.

Poliisirikostutkintakäytäntöjä kohtaan esitettiin myös kritiikkiä muun muassa itsekriminointisuojaan noudattamisen kannalta. Palautteen mukaan poliisimiehiä kutsutaan kuulusteluun sähköpostitse asiaa ja asemaa ilmoittamatta. Myöskään avustajan hankkimiselle ei ole ollut aikaa. Itsekriminointisuojaan ja siitä ennalta ilmoittamiseen kiinnitettiin palautteessa myös laajemmin ja yleisemmin huomiota. Joissakin vastauksissa nähtiin asia myös niin, että poliisirikostutkinnassa käsitellään nykyisin asioita, jotka aiemmin käsiteltiin hallintokanteluina ja esitutkintakynnys ylittyy nykyisin pelkän väitteen perusteella. Poliisirikostutkintaa pidettiin palautteessa joissain tapauksissa ”yliampuvana”. Palautteessa nähtiin, että tulisi käyttää rikostutkinnan sijaan enemmän poliisitutkintaa.

Sisäisen laillisuusvalvonnan tarkempaa sääntelyä toivottiin erityisesti oikeusturva- ja oikeudenmukaisuussyistä. Valvonnan tulisi olla myös läpinäkyvää.

Osassa vastauksia tuotiin esille myös työnantajan puolelta tarjottavan tuen (mukaan lukien lainopillinen) tarve muun muassa rikostutkinnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Myös henkisen tuen tarvetta painotettiin. Osassa vastauksia nähtiin, että ”poliisimies jää liian herkästi yksin” asiansa kanssa. Myös julkisuudessa esitettyjä ennen asian selvittämistä tapahtuneita syyllistäviä tai tuomitsevia kannanottoja arvosteltiin.

Laillisuusvalvontaa koskeva tietoisuus

Selkeä enemmistö vastaajista näki, että poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja siinä tehdyistä havainnoista ja toimenpiteistä ei ole saatavilla riittävästi tietoa (55 %, N=588). Vastaajista noin neljännes (22 %, N=238) näki asian päinvastoin. Vastausten ei osaa sanoa osuus oli kuitenkin tätä suurempi (23 %, N=245).

Useissa avovastauksissa tuotiin esille tarvetta tiedottamisen lisäämiselle. Sisäisen valvonnan luonne ja toimintatavat eivät tällaisen palautteen mukaan ole henkilöstön tiedossa. Toivottiin kanavaa, jonka avulla voisi esittää kysymyksiä, ja toivottiin sitä, että myös vastauksia annettaisiin. Vastauksissa painotettiin usein koulutusta ja katsottiin, että suuri osa laiminlyönneistä johtuu tietämättömyydestä, koulutuksen puutteesta ja kiireestä. Poliisikoulutuksen merkitystä myös korostettiin ja vastauksissa nähtiin, että laillisuusvalvontaa tulisi käsitellä jo peruskoulutuksesta lähtien. Vastauksissa toivottiin, että laillisuusvalvonta-asioita käsiteltäisiin työyhteisössä säännönmukaisesti – nyt tietoisuuden nähtiin pysähtyvän johtoryhmiin ja viimeistään päällystötasolle. Tietoa ei löydy, vaikka sitä yrittäisi etsiä. Erilaisten laillisuusvalvontaraporttien, tarkastuskertomusten, ratkaisutiivistelmien tai ylipäänsä valvonnan tulosten laajaa jakelua toivottiin.

Muut seikat

Poliisiorganisaation sisäisessä kuulemisessa erittäin vahvaksi näkökulmaksi nousi poliisitoiminnan asianmukainen resursointi, mikä näkyi muun muassa kyselyä kohtaan esitettyinä kritiikkinä. Vastauksissa tuotiin esille erittäin suurta työtaakkaa ja keskeisimmäksi kehittämiskohteeksi nähtiinkin ”jonkinlaisen uskottavan poliisitoiminnan” turvaaminen.

Myös poliisiorganisaation sisäisessä kuulemisessa nousi esille laillisuusvalvonnan riittävät tiedonsaantioikeudet ja myös se, että poliisilaitosten tulisi raportoida epäkohdista oma-aloitteisesti Poliisihallitukselle.

Avovastauksissa tuotiin esille se, että suurin osa poliiseista on rehellisiä ja että poliisin ammattiin rekrytoituu keskimääräistä rehellisempää ”aineista”, mutta poliisin sisäistä kuria ja poliisipäälliköiden vastuuta myös toivottiin.

Joissakin avovastauksissa tuli esille myös erilaiset lisääntyvät oikeudelliset vaatimukset ja lainsäädännön vaikeus. Palautteessa kritisoitiin sitä, että ”koko ajan säädetään lakeja, jotka vaikeuttavat poliisin tekemää päivittäistä työtä.” Myös ohjeistuksen puuttuminen ja ohjeistuksen vanhentuneisuus ja ristiriitaisuus tuotiin esille.

Eräissä avovastauksissa nousi esille nimittämisasioiden laillisuusvalvonta, jota ei nykyisin nähty olevan lainkaan. Yksittäisinä laillisuusvalvontaa tarvitsevana asiaryhminä nostettiin esille myös päivärahojen käyttö, työpaikkakiusaaminen, salaiset pakkokeinot ja muut merkittävimmät pakkokeinot, rikosilmoitusten vastaanottopisteet, ulkomaalaisasiat, hankinnat ja muukin poliisin varojen käyttö.

2.16.4 Yhteenveto verkkokuulemisesta ja poliisihallinnon sisäisestä kyselystä

Kaikille avoimen kyselyn vastausten lukumäärä ei ole absoluuttisena lukumääränä kovin suuri tiedottamisesta huolimatta. Toisaalta vastausten lukumäärä tämän tyyppisessä (survey) kuulemisessa on työryhmän arvion mukaan normaalia tasoa. Empiiristä sosiaalitutkimusta koskevassa tieteellisessä kirjallisuudessa on käsitelty laajalti tämän tyyppiin kyselyihin liittyviä valideetti- ja reliabiliteettiongelmia sekä kyselytavan etuja ja

haittoja. Työryhmän näkemyksen mukaan avopalaute oli kuitenkin laadukasta ja arvokasta. Avopalautteen myötä saatiin määrällisen tiedon lisäksi laadullista muun muassa tulosten tulkinnassa tarvittavaa informaatiota, jota työryhmä pystyi hyödyntämään työssään. Palautteesta on työryhmän näkemyksen mukaan hyötyä myös asian mahdollisessa jatkovalmistelussa. Ottaen kuitenkin huomioon kuulemisen toteuttamistavan sekä tämän tyyppisiin kyselyihin ja kuulemisiin yleisesti liittyvät ongelmat, tuloksia voidaan pitää enintään suuntaa antavana.

Poliisiorganisaation sisäisessä kuulemisessa vastausten lukumäärä oli huomattavasti korkeampi. Avopalautetta saatiin huomattavasti enemmän kuin kaikille avoimessa kuulemisessa. Avovastauksissa toistuivat samat teemat kuin kaikille avoimessa kuulemisessa, mutta erilaisin painotuksin. Saatu avopalaute oli työryhmän näkemyksen mukaan niin ikään laadukasta ja arvokasta. Se myös kohdistui työryhmän työskentelyn kannalta relevantteihin kysymyksiin. Tätäkin avopalautetta työryhmä pystyi hyödyntämään hyvin työssään ja palautteesta on samalla tavoin hyötyä asian mahdollisessa jatkovalmistelussa. Kuitenkin kyselytavasta johtuen tuloksia on syytä pitää samalla tavoin suuntaa antavina.

Molempien kyselyn vastausten mukaan sisäisellä laillisuusvalvonnalla *on selkeästi vaikutusta* poliisin toimintaan. Sisäisen laillisuusvalvonnan *uskottavuus ja luottamus valvonnan puolueettomuuteen* eivät saaneet yhtä hyvää tulosta vastaajilta kuin vaikuttavuus.

Kaikille avoimen kyselyn vastaajat suhtautuivat valvonnan uskottavuuteen ja puolueettomuuteen huomattavasti kriittisemmin kuin poliisiorganisaation sisäiseen kyselyyn vastanneet.

Kaikille avoimessa kyselyssä sisäisen *laillisuusvalvonnan määrän* lisäämistä pidettiin toivottavana, mutta viranomaisorganisaation sisältä katsottuna asia nähtiin päinvastoin.

Laillisuusvalvonnan *organisoinnin ja järjestämisen* osalta oma itsenäinen organisaatio sai kannatusta kaikille avoimessa kyselyssä, mutta asia nähtiin päinvastoin poliisiorganisaation sisältä katsottuna. Tosin avopalautteen perusteella riittävää voisi olla laillisuusvalvontatoimintojen yhdenmukainen organisoiminen poliisihallinnossa.

Kaikille avoimessa kyselyssä enemmistö vastaajista näki, että *poliisia on syytä valvoa tarkemmin* kuin muita virkamiehiä, johtuen muun muassa poliisin suuresta vallasta. Poliisiorganisaation sisäisesti toteutetussa kyselyssä asia nähtiin vahvasti päinvastoin. Toisaalta vastauksissa nousi esille valvonnan tasapuolisempi kohdentuminen myös muualle kuin suoritustasoon.

Oikeusturvan osalta noin puolet kaikille avoimen kyselyn vastaajista katsoi, etteivät poliisimiesten oikeudet ja velvollisuudet ole tällä hetkellä riittävän selviä. Poliisiorganisaation sisäisessä kyselyssä erot vastaajien kesken olivat vähäisempiä.

Sekä kaikille avoin kysely että poliisiorganisaation sisäisesti toteutettu kysely viittaavat vahvasti siihen, että *tietoisuutta ja tiedonkulkua* laillisuusvalvonnasta, siihen kuuluvista toimenpiteistä, oikeuksista ja velvollisuuksista jne. on lisättävä.

2.16.5 Asiantuntijakuuleminen

Työryhmä järjesti 6.5.2013 sisäasiainministeriössä kuulemistilaisuuden, johon kutsu-
tuista asiantuntija- ja intressitahoista osallistuivat Amnesty International Suomen osasto
edustajanaan oikeudellinen asiantuntija Tiina Valonen, eduskunnan apulaisoikeu-
sasiamies edustajanaan oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman, oikeusministeriö
edustajinaan lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen ja lainsäädäntöneuvos
Jukka Lindstedt, Suomen Asianajajaliitto edustajanaan asianajaja Heikki Uotila, Suo-
men Lakimiesliitto edustajanaan apulaispoliisipäällikkö Antero Rytkölä, Tietosuojaval-
tuutetun toimisto edustajanaan tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio ja ylitarkastaja Heikki
Huhtiniemi sekä Valtakunnansyyttäjänvirasto (VKSV) edustajanaan valtiosyyttäjä
Mika Illman.

Kutsukirjeessä todettiin, että työryhmä haluaa tilaisuudessa kuulla asiantuntijoiden ja eri
intressitahojen näkemyksiä ja keskustella erityisesti seuraavista kysymyksistä:

- Laillisuusvalvonta tunnetaan yleisesti käsitteenä, vaikka varsinaista
laintasoista sääntelyä laillisuusvalvonnasta on lähinnä ylimpien lailli-
suusvalvojen osalta. Miten sisäinen laillisuusvalvonta voitaisiin mää-
ritellä ja tulisiko siitä säätää laintasolla? Mitä sisäiseltä laillisuusval-
vonnalta voidaan odottaa? Kuinka sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa
tulisi organisatorisesti järjestää ja resurssoida?
- Missä vaiheessa sisäisen laillisuusvalvonnan havainnot on siirrettävä
esitutkinnan edellytysten arviointiin? Miten tulee tehdä rajaveto lailli-
suusvalvonnan, tiedustelutoiminnan ja esitutkinnan kesken?
- Poliisimiehillä on jo voimassa olevan sääntelyn perusteella erityinen
virkamiesoikeudellinen asema. Pitäisikö myös poliisin sisäisestä lailli-
suusvalvonnasta olla erityissääntelyä? Vaatiiko poliisimiesten oikeus-
turva valvonnan kohteena heille säädettävää positiivista erityiskohte-
lua?
- Viranomaiset puuttuvat päätöksenteossaan ja käytännön toiminnassaan
yksityisten kansalaisten oikeusasemaan. Pitääkö poliisia valvoa tar-
kemmin kuin muita virkamiehiä? Onko virkamiehen oikeusturvassa
laillisuusvalvonnan kohteena havaittavissa yleisemmin ongelmia valti-
onhallinnossa?

Puheenvuorojen lisäksi Amnesty, Lakimiesliitto, Eduskunnan apulaisoikeusasiamies sekä Valtakunnansyyttäjänvirasto antoivat työryhmän käyttöön myös kirjallisen lausuntonsa.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto oli esittänyt 21.3.2013, että työryhmä ottaisi käsiteltäväkseen Suomen Poliisijärjestöjen liitto ry:n (SPJL) ja Helsingin poliisilaitoksen (HPL) sisäasiainministeriöön lähettämän 21.1.2012 päivätyn esityksen siltä osin, kun se koskee yleisen oikeudellisen neuvonnan järjestämistä sekä esitutkinta- ja oikeudenkäyntikuluja. Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry oli myös lähettänyt suoraan työryhmälle joulukuussa 2011 kirjelmän ”Näkemyksiä sisäisen laillisuusvalvonnan kehittämisestä”.

Amnesty viittasi lausunnossaan ihmisoikeussopimusten edellyttämään valvontaan: on valtion velvollisuus järjestää sopimusten noudattamisen valvonta. Ilman tehokasta poliisin sisäistä valvontaa ja samalla toimien seuranta esimerkiksi raporttien ja tilastojen kautta, Suomen on mahdotonta arvioida ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa. Amnesty käsittelee lausunnossaan maasta poistamisia esimerkkinä tehokasta valvontaa vaativasta toiminnasta. Amnesty katsoo, että valvonnasta tulisi säätää laissa. Sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen tulisi säännöllisesti kohdistaa maastapoistamistoimiin laillisuusvalvontaa, valvontaa varten tulisi kehittää riittävät seurantamekanismit (esim. poliisin raportit ja tilastot) ja laillisuusvalvonnan tulisi olla mahdollisimman avointa esimerkiksi julkisten raporttien muodossa.

Amnesty korosti kontrollin ulottumattomissa olevan toiminnan omavalvontaa. Raportointi olisi hyvä askel. Amnestyn kanta on, ettei poliisin sisäinen valvonta voi olla riippumatonta, kuten esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen valvonta on.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuojan kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta EOA:n näkemykset esitti oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman. Laillisuusvalvonta on sekä ennalta estävää että tutkivaa toimintaa. Sisäinen laillisuusvalvonta on kolmiportaista (Poliisilaitokset/valtakunnalliset yksiköt, Poliisihallitus ja SM:n oikeusyksikkö) ja jokaisella tasolla tulisi olla selkeä rooli päällekkäisyyksien välttämiseksi. Asioita pitää voida siirtää puolueettomuus-, laajavaikutteisuus- ja periaatteellisuussyistä. PORA III tuo mahdollisesti organisatorista vahvistusta laillisuusvalvontaan. Jos laillisuusvalvonnasta poliisissa säädettäisiin lain tasolla selkeyttäisi se laillisuusvalvontatoiminnan eroa päivittäisjohtamiseen ja esim. johtamisen yhteydessä annettavaan palautteeseen.

Pitäisikö olla oma laki poliisille vai yleensä viranomaisille? Apulaisoikeusasiamiehen näkemys on, ettei poliisille ehkä kuitenkaan omaa lakia vaan kaikille viranomaisille yhteinen. Tärkeää, että poliisilaitoksella olisi määrätty taho, jolle tehtävä kuuluu.

Erityisinä kysymyksinä apulaisoikeusasiamiehen puolelta otettiin esille se, että oikeudellinen apu asian selvittämisessä on edunvalvontakysymys ja syntyisi eturistiriita, jos työnantaja velvoitettaisiin antamaan oikeudellista apua tässä kysymyksessä. Uudet ja poikkeukselliset pakkokeinot ovat erityiskysymys ja niissä on yleensä kyse ennakkotapauksista. Palautekirjeen ja hallintokantelun välisessä rajanvedossa tulisi olla yhtenäis-

nen linja. Kantelut ja myös ratkaisut olisi hyvä saada keskitettyyn rekisteriin. Keskitetty kirjaaminen edistäisi tiedonkulkua.

Asianajajaliiton edustaja totesi omana havaintonaan, että esitutkintakynnys on poliisirikosasioissa kohtuullisen matala. Toiminnan tulisi olla läpinäkyvää. Olisi ehkä toivottavaa, ettei tutkinta niin herkästi käynnistyisi. Laillisuusvalvonta on paljon muutakin kuin kantelut ja alustavat puhuttelut ennen esitutkintaa eli laillisuusvalvonnalla tulee olla oma tehtävä. Se ei ole syyllisten etsintää vaan lähinnä tulisi puuttua rakenteellisiin ongelmiin.

Oikeusministeriö totesi sisäisen valvonnan olevan tärkeää jo resurssisyistä, koska se täydentää ulkoista valvontaa. On resurssikysymys, jos ulkoista valvontaa halutaan tehostaa. Ulkoisessa valvonnassa ei voida mennä läheiseen ja ohjaavaan valvontaan. Itsekrinointisuojaan liittyvä rajanveto on vaativaa ja korostuu kantelu/esitutkinta – rajankäynnissä. Tulisi mieluummin lähteä esitutkintaan, jotta vältetään itsekrinointiongelmat. Poliisilla on pilkottu päätöksentekoprosessi ja voidaan kysyä, kuka oikeastaan päättää mistäkin. Kuinka asioista päättäneen johdon toimiin päästään puuttumaan? Olisiko mahdollista, että jo ratkaisuja ja päätöksiä tehtäessä samalla suoritettaisiin valvontaa, joka suoraan vaikuttaisi tehtäviin päätöksiin.

Kuulemistilaisuudessa keskusteltiin kysymyksestä, mitä tapahtuu, jos poliisimies kieltäytyy antamasta selvitystä. Puheenjohtaja totesi, että poliisissa on havaittavissa selkeästi kaksi koulukuntaa. Toiset haluavat, että asia siirrettäisiin heti syyttäjälle ja toiset, että asia selvitetään ensin sisäisesti. Valtakunnansyyttäjänvirasto (VKSV) totesi, että poliisimies voisi ottaa yhteyttä VKSV:oon, jos on epäselvää, mikä menettely on asianmukainen ja jos poliisimies itse on sitä mieltä, että pitäisi mennä "esitutkintaputkeen". Asia voidaan arvioida VKSV:ssa.

Lakimiesliitto piti poliisin sisäisen valvonnan kokonaisuuden selvittelyä erittäin perusteltuna. Olisi syytä käydä myös perusteellinen keskustelu lakimiesten tarpeesta ja määräästä poliisissa suhteessa toiminnan laillisuuden valvontaan ja laillisuuden toteutumiseen. Lausunnossaan Lakimiesliitto totesi näkemyksensä, että laillisuusvalvonnan käsite olisi suositeltava määritellä lain tasolla, mahdollisesti poliisilaissa. Laillisuusvalvonnan tulisi olla mahdollisimman reaaliaikaista. Laillisuusvalvonnassa korostuu ennalta estäminen, laadun varmistaminen ja luottamuksen ylläpito. Poliisihallituksen sisäinen laillisuusvalvonta on tällä hetkellä aliresursoitu. On otettava myös huomioon, että poliisilla on kokemusta esitutkintakynnyksen ratkaisemisesta, sillä päätöksiä tehdään päivittäin. Välttämättä ei tulisi säätää lakia yksin poliisille, vaan lain tulisi koskea ainakin tullia ja rajaa. Mahdollisesti laki pitäisi ulottaa koskemaan koko valtionhallintoa. Objektiviisuutta ja riippumattomuutta voidaan edistää sillä, että laillisuusvalvonta toimii suoraan viraston päällikön alaisuudessa.

Lakimiesliitto muistutti, että myös siviilihenkilöstön osuus on otettava huomioon, heidän toiminnastaan tulee laillisuusvalvontaan omat kysymykset.

Lakimiesliitto totesi, että ollaan "vaaran vaiheilla", jos laillisuusvalvonta nähdään vain kanteluiden käsittelynä. On puututtava rakenteellisiin ongelmiin ja mietittävä, miten voitaisiin löytää laillisuusvalvonnalle myös sovitteleva rooli.

Tietosuojavaltuutettu totesi, että laillisuusvalvonta pitäisi ymmärtää systeemitason valvontana. Tietosuojaja-asioissa rekisterinpitäjä vastaa ja kuitenkin rikosvastuu kohdistuu yksittäiseen virkamieheen.

Laillisuusvalvonnassa voitaisiin käyttää tietosuojavaltuutettua apuna, koska tietosuojavaltuutetulle ei saa valehdella. Keskeistä on, kuka antaa rekisterinpitäjän lausuman. On arvioitava valvontamekanismin uskottavuutta ja toimivaltakysymyksiä. Laillisuusvalvontahavaintojen jälkeen kritiikki kohdistuu yksittäiseen henkilön.

Tietosuojavaltuutettu viittasi koko tietosuojalainsäädännön reformiin, joka laillisuusvalvonnassakin on syytä pitää mielessä. Oikea kysymys on "Miten osoitate, että noudatatte lakia?" Ei "Noudatatteko lakia?" Uudistuksen myötä tulevat tietosuojavastaavat hallinnon sisäisesti, tietovuodoista ilmoittaminen ja ennakollinen riskiarviointi. Vastuu kohdistuu johtoon, ei niinkään yksittäiseen virkamieheen.

Tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan laillisuusvalvonta on jälkikäteistä ja painopisteen tulisi olla ennakollisessa valvonnassa. Tietosuojavaltuutetun toimiston poliisilaitoksiin tekemillä tarkastuksilla on havaittu, että ohjeet eivät ole selviä, ohjeissa on ristiriitaisuuksia, johtokaan ei välttämättä tiedä ohjeistuksesta ja tunne niitä, minkä lisäksi tehtävätkin voivat olla epäselviä. Ja tämän jälkeen epäiltynä on monesti kuitenkin yksittäinen poliisimies. Tietosuojavaltuutetun tehtävistä voi saada hyvän mallin riippumattomalle laillisuusvalvontatoimijalle.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa lausunnossaan, että esitutkintaviranomaisille asetetaan erityisiä vaatimuksia toiminnan lainmukaisuudesta. Asian merkitys huomioon ottaen poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta tulisi säätää lailla. Yksi laillisuusvalvonnan keskeisimpiä tehtäviä Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan olisi tehtyjen havaintojen siirtäminen ETL 14 § 2 mom. tarkoittamalle syyttäjälle arvioitavaksi. Mitä aikaisemmassa vaiheessa siirretään ulkopuolisen tahon arvioitavaksi, sen parempi. Poliisin laillisuusvalvonnan tulisi tarvittaessa keskustella sanotun syyttäjän kanssa siitä, onko asia tarpeen siirtää syyttäjälle. Kun "siirtämiskynnys" on täytynyt, tulisi asian sisäinen selvittäminen keskeyttää, ellei syyttäjän kanssa toisin sovita.

VKSV otti vielä esille seuraavia kysymyksiä: Pitäisikö olla oma tutkintaorganisaatio poliisia varten? Syyttäjät tai muut viranomaiset voivat aina viedä hallinnon sisäisen asian poliisille, poliisi ei voi tehdä samaa: aina poliisit, kun tutkivat. Pitäisikö Suomessakin kaikista poliisia koskevista laillisuusvalvontahavainnoista tehdä ilmoitus syyttäjälle? Tähän ei kuitenkaan ole resursseja riittävästi.

Valtakunnansyyttäjänvirasto totesi, että tavalliset asiat kuten voimankäyttötilanteet, tulevat hyvin syyttäjälle, atyyppiset asiat välttämättä eivät, mikä herättää kysymyksiä, että mitä muuta jää tulematta syyttäjälle. On myös tärkeää, mitä tapahtuu, jos asia palautuu poliisille, kun esitutkintaa ei ole käynnistetty.

VKSV:n mukaan ratkaisuna voisi olla a) isompi riippumaton resurssi tai b) että tutkinnan tekisivät muut esitutkintaviranomaiset kuten Tulli tai Rajavartiolaitos. Muissa maissa poliisirikosasioissa tutkijat voivat tulla esimerkiksi armeijasta.

VKSV:n edustaja otti esille uuteen OK 17 lukuun säädettävän hyödyntämiskiellon ja totesi näkemyksensä, että alustavia selvityksiä ja virkamiehen antamia selvityksiä saadaan käyttää syytteen nostamisen arviointiin.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry ja Helsingin poliisilaitos esittävät yleisen oikeudellisen neuvonnan järjestämistä poliisihallintoon. Esitystään SPJL ja HPL perustelevat sillä, että virkamiehet kokevat jäävänsä yksin selvittämään virkatehtävien hoidon yhteydessä ilmeneviä ongelmia ja työnantajan tulee huolehtia työntekijän hyvinvoinnista ja ohjeistaminen ongelmatilanteissa on osa työnantajalle kuuluvaa henkistä työsuojelua. SPJL ja HPL esittävät myös, että työnantajan tulisi tietyissä tilanteissa kantaa taloudellinen vastuu virkamiehen virkatehtäviin liittyvistä esitutkinta- ja oikeudenkäyntikuluista sekä virkatehtäviin liittyvistä vahingoista. Esitystä perustellaan muun muassa sillä, että poliisin työ sisältää normaalia suuremman riskin vahingoittua virkatehtävissä tai joutua oikeudenkäynnin osalliseksi. Virkamiehellä on muita laajempi vastuu työssä tehdyistä virheistä. Virkamiesten toimintaan kohdistuvan erityisen valvonnan seurauksena myös virallinen syyttäjä saattaa asettaa virkamiehen muita kansalaisia useammin ja herkemmin syytteeseen. Erityislakeihin perustuvan turvan ei yksin katsota olevan riittävää turvaamaan virkamiehen asemaa.

Työryhmälle aivan sen toimikauden alkuvaiheessa toimittamassaan 22.12.2011 päivättyssä kirjelmässä SPJL pitää tärkeänä tavoitteena mahdollisimman selkeää ja johdonmukaista valvontajärjestelmien kokonaisuutta, jossa eri asiaryhmien ja toimintamuotojen välillä ei olisi perusteettomia eroavaisuuksia. SPJL katsoo, että laillisuusvalvonnan tulee olla objektiivista, yhdenvertaista, läpinäkyvää sekä säännösten ja/tai ohjeistuksen pohjalle rakentuvaa. Lausunnossaan SPJL käsittelee laillisuusvalvonnan kohteena olevan henkilön kannalta syytteenvaarasuojaa, oikeutta tulla kuulluksi ja oikeutta tiedonsaantiin, oikeutta perusteltuun päätökseen, käsittelyn joutuisuutta sekä tiedottamista. SPJL:n mukaan virkamiehellä tulee olla oikeus vaatia itseään kuultavaksi rikoksesta epäiltynä, jolloin hänen prosessuaalinen asemansa on selvä. Kuulluksi tuleminen oikeus ja tiedonsaantioikeus tulee SPJL:n mukaan lähtökohtaisesti koskea kaikkia sellaisia asioita, joissa toimenpiteen kohteella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä. Virkamiehelle pitää turvata riittävä mahdollisuus puolustautua. SPJL:n mukaan selvittävään asiaan tulee aina antaa kirjallinen ja perusteltu ratkaisu samoin perusteiden kuin kanteluasiassa. SPJL toteaa myös, että myönteinenkin ratkaisu voi käytännössä käydä merkityksettömäksi, jos ratkaisun saaminen kestää liian pitkään. SPJL katsoo, että prosessin tai toimenpiteen luonteesta riippumatta mahdollisen tiedottamisen osalta tulee noudattaa esitutkintalain periaatteita.

Työryhmässä käytiin SPJL:n ja HPL:n esittämistä näkemyksistä perusteellinen keskustelu samassa yhteydessä kun työryhmä käsitteli kuulemisten tuloksia. Johtopäätöksenä oli, että SPJL:n ja HPL:n esitykset oikeudellisesta tuesta ja kulujen korvaamisesta eivät voi kuulua työnantajan vastuulle siitäkään syystä, että tilanteissa saattaisi syntyä eturistiriita. Esitykset herättävät myös kysymyksen positiivisen erityiskohtelun tarpeesta po-

liisiin osalta. Valvonnan kohteen oikeusturvan osalta työryhmä on käsitellyt suurimman osan SPJL:n esille nostamista kysymyksistä. SPJL:n näkökulma poliisimiesten mahdolliseen oikeusturvavajeeseen on erilainen kuin työryhmän toimeksiannon mukainen selvitystehtävä. Esityksistä osa voidaan nähdä nimenomaan ammattiliittojen edunvalvontaan liittyvänä tehtävänä eikä lainsäädännöllä ratkaistavina kysymyksinä.

2.17 Poliisin valvontaa koskevasta tutkimustiedosta

Oikeuskirjallisuudessa (Viitanen, Marko, Poliisin rikokset, 2007) on esitetty, että poliisin laillisuusvalvonta poliisiorganisaation sisäisesti toteutettuna olisi järjestettävä siten, että kyetään tuottamaan mahdollisimman luotettavaa, hyödynnettävissä olevaa informaatiota poliisiin kohdistetusta arvostelusta, rikosepäilyistä ja väärinkäytöksistä (esitutkinta, poliisitutkinta, hallintokantelumenettely ja virkamiesoikeudelliset toimenpiteet). Globaalisti tarkasteltuna kehitys näyttäisi kulkevan kohti ulkopuolista poliisista riippumatonta valvontaa. Syynä kehitykseen on pidetty muun muassa sitä, että poliisi ei ole kyennyt vakuuttamaan eri yhteiskuntaryhmiä siitä, että se kykenee estämään ennakolta ja tutkimaan sen toimialalla sattuneita väärinkäytöksiä. Kysymys on siis tietyllä tavalla julkisen luottamuksen riittämättömyydestä. Seuraamukset, sikäli kun niitä on ollut, ovat kohdistuneet aina yksittäisiin virkamiehiin, mutta laajempi poliisitoiminnan uudistaminen on jäänyt reaktioissa huomiotta. Kun julkinen luottamus ei ole riittävää, ihmiset eivät ole taipuvaisia valittamaan poliisin toiminnasta poliisille itselleen, vaikka systemaattinen valituksista saatavan informaation kerääminen, analysointi ja hyödyntäminen olisivat erityisen tärkeää. Lisäksi poliisit ovat (edelleen globaalisti tarkasteltuna) vastustaneet kaikenlaista ulkopuolista valvontaa.

Ulkoisen ja sisäisen valvonnan tasapainon saavuttaminen on myös tunnistettu haasteelliseksi. Voidaan sanoa, että ulkopuolinen valvonta kohtaa lähestulkoon samat ongelmat kuin sisäinenkin valvonta. Poliisin tutkiessa itse poliisiin kohdistetut valitukset ongelmana on pidetty kollegiaalisen sympatian todennäköisyyttä. Näyttökysymykset ovat ilmeisesti kaikissa valvontamuodoissa yhtä haasteellisia. Lisäksi oma kysymyksensä on se, tulisiko ennen kokonaan ulkopuoliseen valvontaan siirtymistä ponnistella nykyisten olemassa olevien järjestelyjen kehittämiseksi. Ilmeisesti ratkaiseva tekijä kokonaan ulkopuoliseen valvontaan siirtymisessä on ollut edellä mainittu julkisen luottamuksen heikkeneminen muun muassa erilaisten skandaalien kautta ja tarve korostaa tässä yhteydessä valvonnan ulospäin näyttäytyvää objektiivisuutta. (Ks. tarkemmin valvonnan haasteista lähteineen Viitanen 2004, s. 89 ja 98 – 99 sekä Viitanen 2007, s. 313 – 368 ja 606 – 609).

2.18 Poliisin laillisuusvalvonnan määrittelyä ja arviointia kansainvälisissä tutkimuksissa

Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu poliisin laillisuusvalvonnan määrittelyä kansainvälisesti. (Viitanen, Marko, Valvojien valvonta – mahdoton tehtävä? Katsaus poliisin valvonta- ja tutkintajärjestelyihin, Oikeus 2004:1, s. 88 – 92 ja siinä mainitut lähteet sekä Viitanen, Marko, Poliisin rikokset, s. 312 – 319 ja siinä mainitut lähteet.).

Valvontaa, laillisuusvalvonta mukaan luettuna, voidaan jaotella valvonnan *ulkopuolisuuden asteilla*, jolloin toisessa ääripäässä on täysin *sisäinen valvonta* (internal) ja toisessa *täysin ulkopuolinen* (external) valvonta. Ulkopuolisessa valvonnassa siis jokin poliisista kokonaan organisatorisesti ulkopuolinen toimija käsittelee valitukset (complaints), tekee tarkastuksia, selvityksiä, valvonta- ja tarkastuskäyntejä jne. *Sisäinen valvonta* voidaan määritellä kulloinkin kysymyksessä olevan organisaation ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviksi menettelyiksi, ratkaisuuksi ja toimintatavoiksi, joiden avulla voidaan saada tietty varmuus toiminnan ja talouden lainmukaisuudesta ja talousarvion noudattamisesta, varojen turvaamisesta, toiminnan tuloksellisuudesta sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta.

Valvonnan *riippumattomuudessa* (independence) on puolestaan kysymys siitä, että valvontaa toteuttava taho vastaa toiminnastaan jollekin poliisista riippumattomalle taholle. Valvonnan *kansalaisulottuvuudessa* (esimerkiksi civilian oversight) on puolestaan kysymys vastuunjaosta poliisin ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Kysymys on siitä, missä määrin poliisi voi itse osallistua valvonnan toteuttamiseen.

Voidaan myös puhua valvontaelimen *toimintamahdollisuuksista* tai *toimivaltuuksista* ja usein ulkomaisissa tutkimuksissa tehdäänkin eroa *oversight*- ja *review* – tyyppisten valvontamuotojen välillä. Ensin mainittuja on pidetty pikemminkin havaintoja tekevänä ja niistä raportoivana toimijana. Jälkimmäisiä on puolestaan pidetty muun muassa edellisiä huomattavasti aktiivisempänä ja osallistuvana toimijana, jolloin review-tyyppisissä toiminnoissa tehdään esimerkiksi itsenäistä selvittelyä ja tutkintaa.

Lisäksi valvontaa voidaan jaotella *asiaperusteisesti* (esimerkiksi rikostutkinta - hallinnollinen selvittely), *ajallisella* ulottuvuudella (ennakollinen, reaaliaikainen ja jälkikäteen) ja *aloitteellisuuden* avulla (proaktiivinen – reaktiivinen).

Esimerkkinä ulkomaisessa kirjallisuudessa käytetyistä valvonnan erilaisista jaottelu- tai käsitteellistämistavoista voidaan mainita: 1) police investigating police (internal), 2) police investigating police (external), 3) police investigation + civilian review/monitoring, 4) police/civilian investigation hybrid + civilian review, 5) civilians investigating police + civilian review (Christopher Murphy – Paul F. McKenna: Police Investigating Police: A Critical Analysis of the Literature, verkko-osoitteesta www.cpc-cppgc.ca). Kirjoitus on analyysi erilaisista poliisin valvontaa koskevista tutkimuksista erilaisten valvontamuotojen edut ja haitat mukaan luettuna. Seuraavassa Murphy-McKennon tutkimuksessa esitettyjen eri mallien vertailua:

1) Poliisi tutkii poliisia (sisäinen/internal)

Tässä mallissa poliisia koskevat valitukset hoidetaan poliisiorganisaation sisällä poliisimiesten toimesta poliisiyksiköissä, poliisin oman hallinnon ja valvonnan alla.

Murphy –McKennon tutkimuksen mukaan tässä mallissa nähdyt edut/hyödyt:

- poliisilla on tarvittava ammattitaito tutkintaan ja käytössään asianmukaiset esim. rikostekniset resurssit
- poliisi ymmärtää toiminnan operatiivista organisointia ja kulttuurista dynamiikkaa

- poliisin mukana olo takaa legitimiteetin poliisille ja saa aikaan tuloksia poliisin yhteistyössä (tarvitaan poliisi ottamaan kiinni poliisi)
- poliisilla on vaadittavat toimivaltuudet suorittaa tutkintaa, erityisesti rikoslakia sovellettaessa
- poliisin ratkaisut ja kurinpidolliset päätökset ovat tärkeitä ylläpidettäessä johdon auktoriteettia ja vastuuta poliisiorganisaation sisällä

Murphy-McKennon tutkimuksen mukaan tässä raportoidut haitat/huonot puolet:

- poliisi ei ota vakavasti suurinta osaa kansalaisten valituksista ja osoittaa rajoitettuja tutkintaresursseja ja asiantuntemusta prosessiin
- poliisi on avoin ja myötämielinen epävirallisen poliisikulttuurin normeille ja näkökulmille, mikä suojaa yksittäisiä poliisimiehiä ja heikentää tutkintaprosessia
- toiset poliisit ja poliisikulttuuri voivat painostaa poliisimiestä tutkimaan asiaa tehottomasti ("sininen seinä", "sininen verho", vaikenemisen laki/kulttuuri)
- on vähän näyttöä siitä, että poliisin keskinäinen yhteistyö valitusten käsittelyssä olisi tässä mallissa tehokkaampaa
- poliisin päätökset ja kurinpidolliset ratkaisut eivät heijastele yleisiä standardeja ja yleisön odotuksia asianmukaisista tutkinnan tuloksista
- vähäinen määrä oikeaksi havaittuja ja hyväksytyjä valituksia tässä mallissa
- monet katsovat, että tuloksena yksinomaan poliisin mukana olosta valitusten eri käsittelyn vaiheissa on se, että tämä malli ei saavuta yleistä/yleisön luottamusta

2) Poliisi tutkii poliisia (ulkoinen/external)

Tässä mallissa poliisitutkija toisesta poliisiyksiköstä tutkii valitukset valituksen kohteena olevan poliisiyksikön puolesta

Murphy-McKennon tutkimuksen mukaan tässä raportoidut edut/hyödyt:

- eri yksikön poliisilla on tarvittava ammattitaito ja poliisin tietämys tehokkaaseen tutkintaan ja pääsy tarvittaviin esim. rikosteknisiin resursseihin
- eri yksikön poliisilla on tutkinnassa tarvittavaa ymmärrystä organisatorisesta ja kulttuurisesta dynamiikasta
- poliisimiehinä heillä on legitimiteetti poliisin keskuudessa, mikä rohkaisee yhteistyöhön ja yhteistoimintaan
- eri yksikön poliisilla on tarvittavat toimivaltuudet suorittaa tutkintaa, erityisesti rikoslakia sovellettaessa
- ulkopuolinen poliisi tuo tutkintaan riippumattomuutta ja vaadittua objektiivisuutta, kun hän edustaa toista poliisiyksikköä ja tämä lisää yleisön legitimiteettiä tutkintaprosessiin
- ulkopuolisen poliisin suorittama tutkinta vapauttaa poliisin omat hallintoviranomaiset paineesta ohjata sisäistä tutkintaa ja rajoittaa sisäistä vastuuta kielteisistä löydöksistä
- tämä malli sallii poliisin tavoitella puoliriippumatonta poliisitutkintaa viemättä asioita siviilitutkintaan tai siviilitarkasteluun

Tästä mallista raportoidut haitat/huonot puolet:

- kun kutsutaan ulkopuolinen poliisi tutkimaan, tuotetaan vain vaikutelma mutta ei todellisuudessa riippumatonta tutkintaa

- akateemiset tutkijat ja kriitikot kyseenalaistavat tässä mallissa vakavasti mahdollisuuden riippumattomaan ulkoiseen poliisitutkintaan johtuen poliisin aktiivisista ammatillisista siteistä ja sidonnaisuuksista
- poliisit ovat usein myötämielisiä ja vastaanottavaisia epävirallisen poliisikulttuurin normeille (”sininen seinä”, ”sininen verho”, vaikenemisen laki/kulttuuri) ja omaavat näkemyksiä, jotka suojaavat yksittäisiä poliisimiehiä ja heikentävät tai muutoin vaikuttavat tutkintaprosessiin
- on vähän näyttöä siitä, että poliisin keskinäinen yhteistyö valitusten käsittelyssä olisi tehokkaampaa tässä mallissa, jossa on mukana ulkopuolinen poliisimies toisesta poliisiyksiköstä
- ilman julkista/yleisön valvontaa ulkopuolisen poliisin tutkinta usein tuottaa samanlaisia löydöksiä kuin poliisin sisäinen tutkinta ja tulokset valitusten oikeaksi havaitsemisessa ovat vähäiset
- epätydyttävät tulokset poliisin tutkinnoista ovat vähentäneet julkista luottamusta tähän vaihtoehtoiseen ulkoiseen malliin, jossa poliisi valvoo poliisia.

3) Poliisi tutkii poliisia + siviilitarkastelu ja siviiliarviointi (civilian review & civilian observation)

Tässä mallissa on samaa kuin kahdessa edellisessä mallissa se, että poliisi suorittaa tutkintaprosessin. Mukana on joko tutkinnan jälkikäteinen siviiliarviointi tai tutkinnan aikana siviilitarkkailu/arviointiprosessi. Mallissa nähdyt hyödyt ja haitat soveltuvat Murphy-McKennen mukaan molempiin muotoihin.

Tämän mallin hyödyt:

- tuo mukaan siviili tai ei-poliisi vaikutusta, mikä lisää julkista luotettavuutta muutoin sisäiseen poliisikeskeiseen tutkintaan valitusten käsittelyssä
- siviilitarkastelu tai -arviointi tuottavat mahdollisuuden arvioida riittävyttä ja tehokkuutta poliisivalitusten tutkinnassa ja tehdä suosituksia poliisi tai siviiliviranomaisille löydöksistä ja rangaistuksista
- siviilitarkastelu ja -arviointi voivat tuottaa mahdollisuuden riippumattomaan arviointiin ja näkemykseen poliisihallinnosta yleensä ja operatiivisista käytännöistä, jotka vaikuttavat käsiteltävään asiaan
- siviilitarkastelu ja -arviointi tuovat avoimuutta ja antavat yleistä tietoa muutoin sisäisestä ja suljetusta prosessista

Tämän mallin havaitut haitat/epäkohdat:

- ei voi täysin poistaa yleisön huolta tutkinnan riippumattomuudesta ja riittävydestä, kun poliisi tutkii poliisia
- siviilitoimijoilla ei yleensä ole asiantuntemusta, resursseja eikä toimivaltaa riittävästi varmistaa, että poliisi tutkiessaan poliisia täyttää vaatimukset yleisestä luotettavuudesta
- toimijat eivät voi suorittaa omia tutkimuksiaan ja ovat näin ollen täysin riippuvaisia ensisijaisesti poliisista poliisin tutkijana
- siviilitoimijoiden toiminta perustuu riittämättömään ja rajoitettuun ymmärrykseen poliisihallinnosta ja poliisioperaatioista, mikä vähentää heidän tehokkuuttaan

- siviilitoimijat on nähty epälegitiimeinä ja tehtävään sopimattomina joidenkin poliisimiesten ja poliisijärjestöjen mielestä: epäpäteviä, ei niin myötämielisiä, taitamattomia
- siviilitarkastelu ja -arviointi on nähty kalliina, tehottomana, aikaa vievänä ja rahan tuhlauksena
- jotkut kriitikot ovat sitä mieltä, ettei siviilien mukana olo tutkintaprosessissa ole lisännyt läpi menneiden valitusten määrää eikä ratkaisuja, jotka yleisö voisi hyväksyä

4) Poliisi/siviilitutkintasekamuoto + siviilitarkastelu (police/civilian investigation hybrid + civilian review)

Siviilitutkijat mukana tutkintaprosessissa, tässä mallissa havaitut edut:

- pidetään mukana poliisikokemus tutkintaprosessissa vaikkakin siviilitoimijan johdon tai koordinoinnin alaisuudessa, tämä tuottaa tasapuolisuutta ja tehokkuutta lopputuloksiin
- komennetut poliisimiehet omaavat oleelliset poliisivaltuudet rikostutkintaan, mitä heidän siviilivastineillaan ei yleensä ole
- komennetut tai eläkkeellä olevat poliisit tuovat ymmärrystä poliisiorganisaatiosta ja kulttuurista, mikä saattaa edesauttaa parempaa yhteistyötä tutkinnan yhteydessä
- komennetuilla/eläköityneillä poliiseilla olisi erityisiä tutkinnallisia taitoja ja kykyjä, joita siviilitutkijoilla todennäköisesti ei ole
- poliisin ja siviilien erilaisten taitojen ja kokemusten synergia johtaa yleisesti parempiin tutkintaprosesseihin

Tutkintamallissa havaittuja haittoja/epäkohtia:

- sekamallista edelleen puuttuu julkinen testi luotettavuudesta ja riippumattomuudesta
- poliisin mukana olo saattaa vähentää siviilivalvonnan riippumattomuutta ja voi tehdä siitä tehottomampaa tavoitellun luotettavuuden kannalta
- poliisikulttuurin ja poliisin arvojen mukaan tuominen komennetun tai eläköityneen poliisimiehen taholta voi estää uuden siviiliorganisaatiokulttuurin kehittymistä
- voi olla vaikeaa saada komennukselle poliisimiehiä tai saada mukaan kokeneita vanhempia poliisitutkijoita sekamalliin, jossa heillä ei ole määräysvaltaa tai hallintaa

5) Siviilit tutkivat poliisia + siviilit arvioivat (civilians investigating police + civilian review)

Tämä malli erottuu äärimmäisessä luottamuksessa siviileihin kaikissa valitusten käsittelyvaiheissa, mukaan lukien tutkinta ja lopputulokset/suosituksset. Poliisilla ei mitään muodollista valtaa tai vaikutusta prosessissa.

Tämän mallin edut:

- enemmistö yleisöstä pitää tätä kaikkein puolueettomimpana näistä viidestä mallista
- koska mukana ei ole poliisikokemusta tai poliisin vaikutusta, tutkintaprosessia leimaa vastuullisempi organisaatiokulttuuri

- valittajilla on enemmän luottamusta ja he tekevät vapaammin yhteistyötä ei-poliisitutkijoiden kanssa
- joissakin tapauksissa itsenäinen siviilitutkintaprosessi voi tuottaa poliisille vahvemman julkisen oikeutuksen/vahvistuksen asemalleen

Tämän mallin haitat/epäkohdat:

- puuttuu poliisikokemusta, asiantuntemusta, tietämystä ja ymmärrystä, jotka tehokas ja oikeudenmukainen tutkinta joidenkin väitteiden mukaan vaatii
- pelkistä siviileistä koostuvaa tutkinta/tuomitsemisprosessia suurin osa poliiseista pitää riittämättömänä ja ei niin myönteisenä poliisin huolenaiheisiin ja heidän operatiivisiin realiteetteihinsa nähden
- poliisilegitimiteetin puute todennäköisesti vähentää poliisin yhteistyötä ja osallistumista, mikä äärimmillään johtaa epätyytyttävään ja epäonnistuneeseen tutkintaan
- pettyneenä epätyytyttävään ja epäonnistuneeseen tutkintaan yleisö menettää luottamuksen täysin itsenäiseen siviilitutkintamalliin
- asiantuntijat ovat todenneet, että tämä on kaikkein kallein malli, koska siinä tarvitaan lisäresursseja ammattimaisen tutkinnan aikaansaamiseksi (esim. rikostekniset palvelut)
- korkeammat koulutuskustannukset taitojen kehittämiseksi, laajentamiseksi ja ylläpitämiseen
- siviilitutkintamalli vaatii erityistä juridista osaamista ja tutkintavoimia/valtuuksia, että voidaan toimia asianmukaisesti laajoissa ja vaikeissa tutkimuksissa
- tämä malli vähentää poliisijohdon auktoriteettiä ja vastuuta poliisihallinnossa suhteessa operatiivisiin ja hallinnollisiin prosesseihin.

Johtopäätöksinä Murphyn ja McKennan tutkimuksessa todetaan, että huolimatta konsensuksesta, joka vallitsee perinteisen ”poliisi tutkii poliisia” - mallin rajoituksista, on vähän yksimielisyyttä sen siviilivaihtoehdoista. Suuntaus uudenlaiseen poliisin vastuullisuuteen, joka korostaa sisäistä laillisuutta ja riskien hallintaa näyttäisi olevan ehdottomasti tehokkaampaa kuin vakiomuotoinen ulkopuolinen siviilivalvonta. Tutkimus suosittelee, että poliisin rooli tutkinta- ja valvontaprosesseissa tulevaisuudessa olisi siinä, että kannustetaan tehokkaampaan sisäiseen itsesääntelyyn ja vastuullisuuteen ja samaan aikaan kehitetään tehokkaampaa mutta yhteistyössä tehtävää siviilivalvontaa ja tutkintamalleja.

Viitasen mukaan suomalaista nykyistä poliisin valvontajärjestelmää voidaan kutsua hybridi- tai sekamalliksi. Valvontaa toteuttava taho vaihtelee osittain asiaryhmittäin ja poliisin toiminnan laillisuutta pyritään turvaamaan monin eri tavoin. Myös valvontaa toteuttavan tahon toimivaltuudet vaihtelevat.

3 ARVIOINTIA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

3.1 Yleistä

Poliisia koskevia hallintokanteluja käsitellään määrällisesti varsin paljon sekä ylimmissä laillisuusvalvojoissa että poliisiorganisaation sisäisesti. Poliisi suorittaa kuitenkin vuositasolla mittavan määrän eri ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin puuttuvia toimenpiteitä, joten erilaisten poliisitoimenpiteiden määrä huomioon ottaen hallintokantelujen lukumääristään ei voida tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Ylimmät laillisuusvalvojat antavat kuitenkin säännönmukaisesti myös poliisille huomautuksia ja kiinnittävät huomiota lain oikeaan soveltamiseen.

Poliisia kohtaan esitetty vakavin arvostelu käsitellään niin sanotussa poliisirikosten tutkintajärjestelmässä. Vaikka tutkintajärjestelmän tarkastelu sinänsä menee työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle, työryhmä on päättänyt käsitellä järjestelmää eräiltä osin ja päätenyt tekemään joitakin kehittämissuhteita. Poliisirikosten tutkintajärjestelmän toiminnalla on tärkeä merkitys myös sisäiselle laillisuusvalvonnalle ja tämän järjestelmän toimivuus tuli esille myös työryhmän suorittamassa kuulemisessa.

Poliisin sisäisessä valvonnassa ”kriitikille altein” ja vaikein kohta lienee kuitenkin se, että potentiaaliset rikokset eivät siirtyisi syyttäjän arvioitavaksi. Tähän vaikuttaa olennaisesti tutkintajärjestelmän toimivuus.

Työryhmän suorittamassa kuulemisessa (avoin verkkokuuleminen, poliisihallinnon sisäinen kysely ja asiantuntijakuuleminen) vahvistui näkemys siitä, että sisäisellä laillisuusvalvonnalla on selkeästi vaikutusta poliisin toimintaan. Sisäiselle laillisuusvalvonnalle on olemassa tarve, eikä laillisuusvalvontaa voida työryhmän näkemyksen mukaan jättää pelkästään ulkoisen valvonnan varaan. Vaikuttavuutta voidaan edelleen parantaa muun muassa tarkastustoimintaa kehittämällä ja sisäistä laillisuusvalvontaa koskevan tietoisuuden lisäämisellä.

Poliisilla on mahdollisuus käyttää toiminnassaan hyvinkin voimakkaita perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia keinoja sekä mahdollisuus laajaan harkintavallan käyttöön. Tästä syystä työryhmän näkemyksen mukaan poliisin valvonta ja poliisin vastuullisuuden ylläpitäminen on erittäin tärkeää. Valvomaton poliisitoimintaa ei työryhmän arvion mukaan voi olla olemassa.

Sisäisen laillisuusvalvonnan uskottavuutta ja luottamusta valvonnan puolueettomuuteen voidaan työryhmän näkemyksen mukaan parantaa useilla eri keinoilla, kuten laillisuusvalvontakertomusten ja tarkastuskertomusten julkaisemisella, tiedottamisella, laillisuusvalvonta-asioiden käsittelyllä henkilöstön kanssa ja luonnollisesti myös hyvin perustelluilla objektiivisilla ratkaisuilla. Laillisuusvalvonnalla on siis saatava aikaan uskottavia ja puolueettomia lopputuloksia. Kaikkien henkilöstöryhmien on myös oltava tasapuolisesti sisäisen laillisuusvalvonnan piirissä. Lisäksi uskottavuutta ja luottamusta puolueettomuuteen voitaneen parantaa myös laillisuusvalvontaa koskevien määräysten ja ohjeistuksen kehittämällä sekä myös eräiltä osin säädösteitse. Laillisuusvalvonnan on oltava

sisäisestäkin järjestettynä tosiasiallisesti mahdollisimman puolueetonta ja sen on myös näytettävä puolueettomalta, mihin kuuluu laillisuusvalvonnan mahdollisimman riippumaton järjestäminen ja organisointi.

Laillisuusvalvonnan *intensiteetin tai määrän* oikea mitoitus on työryhmän näkemyksen mukaan haasteellinen tehtävä ja se riippuu kulloinkin kysymyksessä olevasta valvontakohteesta, toimintaympäristöstä ja muista olosuhteista. Valvontaa ei voi olla niin paljon, että siitä tulee kulloinkin kysymyksessä olevan organisaation päätehtävä. Kaiken valvonnan perustana on oltava lähtökohta, että virkamiehet noudattavat lakia. Jos tätä perustaa ei ole, mikään valvonta ei ole riittävää. Valvonnan määrää koskevan tasapainon löytäminen on kuitenkin haasteellista. Laillisuusvalvontaa onkin perusteltua suunnata tietoperusteisesti muun muassa tiedossa olevien ongelmien, ”heikkojen signaalien” ja ratkaisukäytännön perusteella. Ulkopuolisen kontrollin vaikeammin tavoittama poliisitoiminta on tärkeä sisäisen laillisuusvalvonnan kohde. Työryhmä on arvioinnissaan ottanut huomioon myös sen, että poliisin sisäistäkin laillisuusvalvontaa on jo viime vuosina kehitetty.

3.2 Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan määrittely

Työryhmän arvion mukaan poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa on perusteltua määritellä nykyistä tarkemmin. Määrittelyn tulisi kattaa lainvastainen ja virkavelvollisuuksien vastainen menettely. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa tulisi voida valvoa myös ohjeistuksen vastaista menettelyä. Viimeksi mainituilta osin valvonta ulottuisi ainakin osittain puhtaana normivalvonnan ulkopuolelle.

Laillisuusvalvonnan piiriin tulisi kuulua ensinnäkin poliisihallinnon palveluksessa olevat henkilöt. Mikäli hallinnon toimia ulkoistetaan (julkiset hallintotehtävät), ainakin ulkoistetun julkisen vallan käytön tulisi kuulua laillisuusvalvonnan piiriin. Valvonnan tulisi siis ulottua poliisihallinnon alan julkisia hallintotehtäviä hoitaviin tahoihin. Esimerkkinä voidaan mainita lupahallintoon liittyvät ulkoistetut ja ulkoistettavat tehtävät.

Työryhmän arvion mukaan 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. Tarvetta sisäiseen laillisuusvalvontaan ilmenee myös poliisiyksiköiden välillä ja aina valvonnan kohteena olevilla asioilla ei ole silloinkaan välitöntä yhteyttä yksittäisen oikeussubjektin asemaan.

Poliisilaitoksissa esimiestoiminnalla luodaan toimintaedellytykset ja kokonaisuus huomioonottaen sisäistä valvontaa tulee kohdistaa myös päälliköiden ja esimiesten toimintaan.

Vaikka laillisuusvalvonta yksittäisenä käsitteenä ei välttämättä sitä vaatisi, on laillisuusvalvonnan tarkempi määrittely laintasolla perusteltua, kun otetaan huomioon työryhmän jäljempänä esittämä muu arviointi ja johtopäätökset.

3.3 Laillisuusvalvonnan toimintamuodot

Työryhmän arvion mukaan laillisuusvalvonnan eri toimintamuotojen selkeyttäminen on perusteltua. Poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa tulisi voida käsitellä esimerkiksi hallintokanteluja, kansalaiskirjeitä ja muutakin poliisia kohtaan esitettyä arvostelua oli niissä kysymys sitten poliisihallinnon sisällä ilmenneistä tai organisaation ulkopuolelta tulleista havainnoista. Myös omat aloitteet ja laillisuusvalvontatarkastukset on perusteltua sisällyttää poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan piiriin.

Jotta sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei tehtäisi mitään siihen kuulumatonta, työryhmän arvion mukaan olisi perusteltua terävöittää myös sitä, että poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on toissijainen menettely muihin erikseen säänneltyihin menettelyihin verrattuna. Erityisesti tämä koskee laillisuusvalvonnan suhdetta rikosten esitutkintaan. Asia tulisi siirtää laillisuusvalvonnasta erikseen säänneltyyn menettelyyn heti, kun tällaisen muun menettelyn käytön edellytysten voidaan olettaa täyttyvän. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei voida eikä ole sisäisen laillisuusvalvonnan tehtävänä arvioida esitutkinnan edellytysten täyttymistä ainakaan poliisimiesten osalta. Tämä on syyttäjän tehtävä. Varhaisella siirrolla on myös tärkeä merkitys kulloinkin kysymyksessä olevaan asiaan liittyvien ihmisten oikeusturvalle. Toimintamuodoista ja siirtovelvollisuudesta tulisi säätää lain tasolla.

Vaikka tarkastustoiminnasta on sinänsä hallintolaissa jo sääntelyä, työryhmän arvion mukaan tästä asiasta on perusteltua harkita erityissääntelyn laatimista samaan tapaan kuin raportin kohdassa 2.11.3 käsitellyssä lainsäädännössä. Tämä on tarpeen erityisesti silloin, jos työryhmän ehdottamalla tavalla laillisuusvalvonnan piiriin katsotaan kuuluvan myös niin sanottu ulkoistettu julkisen vallan käyttö. Tällöin tarkastuksen kohteet voivat olla poliisihallinnon ulkopuolisia toimijoita. Sääntely voisi olla perusteltua myös oikeusturvasyistä. Perusteltua olisi siten säätää ainakin tarkastustoiminnasta myös siitä ennalta ilmoittamatta, pääsystä tiloihin ja tietojärjestelmiin, velvollisuudesta antaa tarkastuksen toimittamiseksi tarpeellisia asiakirjoja ja tietoja salassapidon tai vaitiolovelvollisuuden estämättä, oikeudesta saada asiakirjoista jäljennöksiä maksutta, tarkastusta koskevasta pöytäkirjanpitovelvollisuudesta ja tarkastuksesta laadittavasta raportista. Sisäisen laillisuusvalvonnan mahdollisuutta antaa tarkastuskohdetta sitovia määräyksiä epäkohtien ja puutteiden korjaamiseksi tulisi myös harkita.

3.4 Syyttäjän rooli ja toimintaedellytysten varmistaminen

Työryhmä on arvioinut tarvetta tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän roolin ja voimavarojen vahvistamiseen. Syyttäjän toimintaedellytyksiin kiinnitettiin huomiota myös asiantuntijakuulemisessa. On olemassa tapauksia, joissa on selkeästi kysymys poliisihallinnon sisäiseen hallinnolliseen selvittelyyn kuuluvasta asiasta ja on toisaalta tapauk-

sia, joissa on kyse selkeästi tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän arvioitavaksi kuuluvasta asiasta. Nämä asiaryhmät eivät ole ongelmallisia. Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan uskottavuuden ja luotettavuuden kannalta tarkasteltuna asianmukaisin ratkaisu on edellä todetuin tavoin matalan siirtokynnyksen noudattaminen.

Samalla kuitenkin erilaisten alustavien selvittelyjen, tarkistusten, puhuttelujen jne. määrä syyttäjäorganisaatiossa lisääntyy. Syyttäjällä ei ole puolestaan käytettävissään vaki-
tuista tutkintaresurssia. Työryhmän arvion mukaan voi myös esiintyä tapauksia, joissa on tarve käyttää samanlaisia tiedustelullisia ja paljastavia toimia kuin esitutkintaviranomainen joissakin tapauksissa käyttää. Syyttäjällä on uuden esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 2 momentin nojalla tehtävässään samat toimivaltuudet kuin tutkinnanjohtajana toimival-
la päällystöön kuuluvalla poliisimiehellä. Näin ollen syyttäjä voi päättää myös poliisilain mukaisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä (ks. myös HE 222/2010 vp, s. 169). Syyttäjän on niin sanotuissa poliisirikosasioissa kyettävä hoitamaan tiedustelu ja paljastavat toimet samalla tavoin kuin esimerkiksi poliisiorganisaatioon kuuluva tutkinnanjohtajakin ne muissa tapauksissa suorittaisi. Toimenpiteet on pystyttävä suorittamaan salassa poliisiorganisaatiolta tai ainakin niin, että tieto erilaisten keinojen käytöstä ei kulkeudu mahdolliselle epäilylle.

Edellä esitetystä syystä työryhmän näkemyksen mukaan olisi perusteltua varata syyttäjälle pysyvä tutkintaresurssi, jota voitaisiin hyödyntää muissakin tilanteissa. Vähimmillään on varmistettava se, että syyttäjällä toimiessaan tutkinnanjohtajana on tosiasiallisesti käytettävissään vastaavat keinot ja resurssit kuin poliisilla muissa rikosasioissa.

Erillisen sisäisen tutkinnan perustamista työryhmä ei nähnyt tarpeelliseksi, vaan pikemminkin tulisi kehittää nykyjärjestelmää siten, että syyttäjällä on tosiasiallisesti yhtä hyvät mahdollisuudet suorittaa tarvittavia toimia ennen esitutkintaa ja luonnollisesti esitutkinnan aikana.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille, että Ruotsissa on käytössä menettely, jossa kaikki kantelut tms. kansalaisten yhteydenotot, joissa poliisia arvostellaan, ohjautuvat ensiksi syyttäjän arvioitavaksi ja etenevät syyttäjältä edelleen joko kantelumenettelyyn tai esitutkintaan. Näin menetellen ei jää poliisin arvion varaan, mitkä asiat tulevat syyttäjän arvioitavaksi. Objektiiivisuus ja yhdenvertaisuus puoltavat tällaista menettelyä. Käytännössä poliisiin kohdistuvaa arvostelua esitetään sisäasiainhallinnossa monella tavalla ja monien eri kanavien kautta, ja menettely edellyttäisi huomattavaa voimavarojen lisäystä viranomaisissa ainakin syyttäjäpuolelle.

3.5 Oikeusturva laillisuusvalvonnassa

Oikeusturvakysymykset olivat esillä työryhmän suorittamassa kuulemisessa. Työryhmän arvion mukaan kaikkia eri menettelyjen väliseen suhteeseen liittyviä ongelmia lie-
nee mahdoton ratkaista, mutta itsekriminointisuoja keskeisenä kaikille kuuluvana perustuslain 21 §:ään sisältyvänä oikeutena ja tästä ilmoittaminen voitaneen ottaa nykyistä paremmin huomioon. Edellä esitettyyn eri menettelyjen väliseen suhteeseen liittyen, ongelmallisia tilanteita saattaa aiheutua esimerkiksi siitä, että hallinnollisessa selvitte-

lyssä virkamiesten on pääsääntöisesti oltava totuudellisia ja esitutkinnassa rikoksesta epäillyllä ei puolestaan ole totuudessapysymisvelvollisuutta. Tilannetta voi verrata esitutkinnassa todistajan aseman muuttumiseen rikoksesta epäillyksi. Todistajan tässä asemassa antamaa kertomusta ei liitetä esitutkintapöytäkirjaan, kun hänen asemansa kuulemisen aikana tai myöhemmin esitutkinnassa muuttuukin rikoksesta epäillyksi. Vähintäänkin todistajalta on tiedusteltava suostumusta aikaisemman todistajan asemassa annetun kertomuksen hyödyntämisen osalta.

Työryhmän arvion mukaan laillisuusvalvonnan kohteiden oikeusturvaa on perusteltua selkeyttää siten, että nimenomaisesti säädettäisiin poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan kohteena olevan velvollisuudesta pysyä totuudessa selvitystä antaessaan, vaikka tämän voidaan katsoa jo seuraavan voimassa olevasta oikeudesta. Valvonnan kohteella tulisi kuitenkin olla oikeus kieltäytyä antamasta selvitystä siltä osin, kun selvitys saattaisi valvonnan kohteen syytteen vaaraan. Kieltäytymisen perusteesta tulisi ilmoittaa selvityksen pyytäjälle. Mikäli tällaista sääntelyä ei edellä mainitulla tavalla jatkovalmistelussa arvioida mahdolliseksi tai perustelluksi, tulisi työryhmän näkemyksen mukaan säätää siitä, että selvityspyynnön kohteelle olisi ilmoitettava hänen oikeudestaan vedota itsekriminointisuojaan.

Edellä mainittujen oikeusturvaa selventävien täsmennysten johdosta laillisuusvalvonassa kertyneen aineiston toimittaminen esitutkintaa tai virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä varten ei muodostuisi yhtä ongelmalliseksi. Toinen vaihtoehto oikeusturvan parantamiseksi olisi puolestaan sisäisessä laillisuusvalvonassa kertyneen aineiston hyödyntämisen rajoittaminen.

Asiantilaa voitaisiin myös selkeyttää nimenomaisella maininnalla siitä, että poliisin sisäisessä laillisuusvalvonassa kertynyt aineisto voidaan toimittaa syyttäjälle esitutkinnan edellytysten arvioimista varten tai virkamiehen esimiesvirastolle mahdollisia virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä varten. Aineiston hyödyntäminen ratkaistaisiin siis viimekädessä osana rikosprosessia kuten nykyisinkin muissa rikosasioissa tai mahdollisesti uudistettavana olevan OK 17 luvun hyödyntämiskieltoa koskevien säännösten mukaisesti.

Poliisimiehen oikeusturvan tulee kuitenkin tässäkin suhteessa olla sama kuin muillakin virkamiehillä. Työryhmän näkemyksen mukaan laillisuusvalvonassa kertyneen aineiston luovuttamisesta ei tulisi säätää erikseen poliisin osalta. Todistelutoimikunnan jatko-työssä hyödyntämiskieltoon liittyviä kysymyksiä tultaneen täsmentämään.

Sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluvat toimenpiteet on myös syytä oikeusturvasyistä kirjata tarkasti. Sisäisen laillisuusvalvonnan lopputuloksesta on syytä antaa kirjallisesti tieto laillisuusvalvonnan kohteelle silloin kun virkamieheltä on pyydetty selvitystä tai selitystä. Jos asia siirretään esitutkinnan edellytyksiä koskevaan harkintaan ja esitutkinta käynnistetään, on asianosaisen tiedonsaantioikeudet ratkaistava esitutkintalain mukaisesti.

Työryhmän näkemyksen mukaan sisäisessä laillisuusvalvonassa ei ole perusteltua käsitellä kovin vanhoja asioita ilman erityistä syytä. Vaikka hallintokantelujen osalta hal-

lintolakia mahdollisesti täydennetäänkin tällaisella sääntelyllä, saattaisi aikarajojen asettaminen olla perusteltua myös sisäisessä laillisuusvalvonnassa erilaisten vireilletulotapojen vuoksi. Aikaraja voisi olla yhtenäinen hallintolakiin ehdotettavan sääntelyn kanssa. Aikarajan ei tulisi olla ehdoton, vaan laillisuusvalvontatoimet voitaisiin käynnistää erityisestä syystä vanhemmissakin tapauksissa.

Työryhmä on arvioinut sen käsiteltäväksi saatettuja sekä kuulemisessa esiin tulleita tarpeita työnantajan tarjoamaan oikeudelliseen apuun ja tukeen, kun virkamies on sisäisen laillisuusvalvontaan kohteena. Työryhmän arvion mukaan tällaisessa tilanteessa syntyisi työnantajalle eturistiriita ja tällainen tuki ja apu kuuluvat paremmin virkamiesten edunvalvonnan piiriin. Lisäksi virkamiesten yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun kannalta tarkasteltuna työryhmä ei havainnut hyväksyttäviä perusteita yksittäisen virkamiesryhmän saattamiselle muita virkamiesryhmiä parempaan asemaan.

3.6 Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan organisointi ja järjestäminen

Työryhmän suorittamassa avoimessa verkkokuulemisessa kannatusta sai oma itsenäinen laillisuusvalvontaorganisaatio, mutta poliisihallinnon sisäisessä kyselyssä asia nähtiin päinvastoin. Kuuleminen ei työryhmän näkemyksen mukaan antanut selkeää tukea minäkään esillä olleen vaihtoehdon puolesta. Työryhmän arvion mukaan poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa on suoritettava Poliisihallituksessa, poliisilaitoksissa ja valtakunnallisissa yksiköissä. Esimerkiksi tavanomaiset käytökseen liittyvät ja tavanomaiset laillisuusvalvonta-asiat on perusteltua käsitellä poliisilaitoksissa tai valtakunnallisissa yksiköissä. Tähän liittyen on huomattava, että ylimpiä laillisuusvalvojia koskevaa sääntelyä on raportissa kuvatulla tavalla kehitetty siten, että ylimmät laillisuusvalvojat voivat aikaisempaa joustavammin siirtää asioita myös poliisiyksiköiden käsiteltäväksi. Lisäksi voidaan esittää perusteita niin sanotun läheisyysperusteen puolesta. Asiat tulevat nopeimmin ja tehokkaimmin selvitetyksi asianomaisen poliisimiehen poliisiyksikössä, joka esimiesvirastona voi myös toteuttaa virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä ja erilaisia työnjohdollisia toimia. Poliisihallituksen tehtävänä olisi poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa koskeva ohjaus ja valvonta, laillisuusvalvonnan kehittäminen, tarkastustoiminta ja yksittäisten laillisuusvalvonta-asioiden käsittely erityisistä syistä (esimerkiksi objektiivisuus- ja riippumattomuussyyt, rakenteelliset koko poliisihallintoa koskevat kysymykset, useita poliisiyksiköjä koskevat asiat jne.).

Työryhmän näkemyksen mukaan poliisin sisäinen laillisuusvalvonta tulisi järjestää poliisiorganisaatiossakin mahdollisimman itsenäiseksi ja riippumattomaksi. Eräänä vaihtoehtona olisi se, että poliisiyksiköissä olevat erilliset ja itsenäiset laillisuusvalvontatoiminnot olisivat Poliisihallituksen tulosohjausta tiiviimmässä ohjauksessa. Toiminta on työryhmän käsityksen mukaan kuitenkin mahdollista järjestää riittävän itsenäiseksi ja riippumattomaksi normaalin johtamisjärjestelmän puitteissakin. Laillisuusvalvontatoiminnon tulisi olla kuitenkin välittömästi poliisipäällikön alaisuudessa, jotta uskottavan sisäisen laillisuusvalvonnan piiriin saataisiin mahdollisimman suuri osa poliisiyksikön toiminnasta. Sisäinen laillisuusvalvonta ei voi olla sisäiselle tarkastukselle alisteinen. Myös Poliisihallituksen laillisuusvalvontatoiminto tulisi organisoida välittömästi poliisijohdajan alaisuuteen. Myös Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan tulisi kyetä teke-

mään poliisihallinnon sisäistä laillisuusvalvontaa mahdollisimman riippumattomasti, puolueettomasti ja uskottavasti.

Työryhmän arvion mukaan laillisuusvalvonnan järjestämisestä on perusteltua säätää lain tasolla. Sama koskee sitä, että laillisuusvalvonta on järjestettävä viraston toiminnan laadun ja laajuuden edellyttämällä tavalla. Tähän lukeutuu työryhmän näkemyksen mukaan myös laillisuusvalvonnan asianmukainen resursointi. Sääntelyllä varmistettaisiin se, että laillisuusvalvonta järjestettäisiin poliisilaitoksissa ja valtakunnallisissa yksiköissä mahdollisimman yhtenäisellä tavalla. Työryhmän arvion mukaan poliisilaitosten koon ja henkilöstömäärän kasvaessa PORA III-uudistuksen myötä tähän on myös tosiasiallinen mahdollisuus. Työryhmän arvion mukaan edellä esitetty myös selkeyttäisi epäselvänä koetun esimiesvalvonnan alaa. Jatkossa laillisuusvalvonnassa olisi kysymys edellä mainituissa toiminnoissa suoritetusta valvonnasta. Muu valvonta olisi esimiesvalvontaa eikä sitä kutsuttaisi enää laillisuusvalvonnaksi. Tämä johtuu siitä, että esimies ei voi uskottavasti valvoa toimia, joiden ohjaamiseen hän on mahdollisesti osallistunut.

Työryhmän arvion mukaan myös ministeriötasolla tulee olla puolueeton, itsenäinen ja riippumaton sekä uskottava laillisuusvalvontatoiminto. Tarkasteltaessa työryhmän toimeksiannon mukaisesti pelkästään poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa luontevinta olisi organisoida poliisiin kohdistuva laillisuusvalvontatoiminto sisäasiainministeriön poliisiosastolle, joka vastaa muutenkin poliisia koskevasta ohjauksesta. Ottaen kuitenkin huomioon sen, että ministeriötasolla kaikkien hallinnonalojen laillisuusvalvontaa on ohjattava ja kehitettävä, toimintoa ei työryhmän näkemyksen mukaan ole järkevintä sijoittaa poliisiosastolle. Lisäksi on otettava huomioon se, että myös ministeriötasolla on varmistettava kaikkien hallinnonalojen laillisuusvalvonnan toimivuus muun muassa laillisuusvalvontatarkastuksilla ja että käsiteltäväksi ministeriössä tulee joka tapauksissa useaa hallinnonalaan koskevia laillisuusvalvonta-asioita sekä myös laillisuusvalvontasioita objektiivisuus- ja riippumattomuus syistä jne. Työryhmän arvion mukaan ministeriötasolla on syytä säilyttää vähintäänkin nykyinen ministeriön oikeusyksikön rooli laillisuusvalvonnassa ja huolehdittava toiminnan edellyttämistä voimavaroista.

Poliisihallituksen mahdollisuudesta siirtää sinne osoitettu tai siellä käsiteltävänä oleva laillisuusvalvonta-asia poliisilaitoksen tai valtakunnallisen yksikön käsiteltäväksi tulisi säätää nimenomaisesti, jos siirtäminen on asian laatu huomioon ottaen perusteltua. Siirtomahdollisuuteen tulisi kuulua tarvittaessa raportointivelvoite mahdollisista toimenpiteistä Poliisihallituksen asettamassa määräajassa. Eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille on heitä koskevissa laeissa säädetty mahdollisuus siirtää kantelun käsittely toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Poliisihallituksen alaisen poliisiyksikön tulisi olla mahdollista myös esimerkiksi esteellisyysyistä siirtää asia Poliisihallituksen käsiteltäväksi. Tältä osin työryhmä ei kuitenkaan nähnyt asiasta säätämistä tarpeellisenä. Vastaava siirtomahdollisuus tulisi varmistaa myös ministeriön ja Poliisihallituksen välillä.

3.7 Poliisimiehen menettelystä ilmoittaminen

Lainsäädännössä on jo nykyisin asetettu velvoitteita ilmoittaa erilaisista väärinkäytöksistä. Esimerkkinä voidaan mainita kunnallisia viranhaltijoita koskeva sääntely. Työryhmän arvion mukaan ilmoittamista koskevan sääntelyn sijoittaminen valtion virkamieslakiin voisi olla perusteltua koskien kaikkia virkamiehiä. Ilmoitusvelvollisuutta voitaisiin täsmentää alemman asteisilla säädöksillä, määräyksillä ja ohjeilla. Pelkästään poliisimiehiä koskevaa sääntelyä työryhmä ei pidä perusteltuna ottaen huomioon jäljempänä esitetty.

Nykyisinkin erilaisista havainnoista ja väärinkäytösepäilyistä voidaan ilmoittaa nimettömästi myös poliisiorganisaation sisällä. Kuulemisissa saadun aihetta koskevan palautteen ja eri tutkimuksissa ja suosituksissa esitetyn perusteella, työryhmä kuitenkin esittää, että mahdollisuus antaa luottamuksellisesti tietoja sisäiselle laillisuusvalvonnalle otettaisiin jatkovalmistelussa huomioon.

Virkamiesten reaktiovelvollisuuden määrittely ja siitä mahdollisesti säätäminen arvioitiin työryhmässä perusteltuna vaihtoehtona siltä kannalta, että näin saatettaisiin ”helpottaa” ilmoituksen tekijän asemaa työyhteisössä. Ilmoittaja toimisi velvoitteensa mukaisesti. Toisaalta todettiin, että virkamiehen reaktiovelvollisuus kuuluu laajasti ajateltuna virkavelvollisuuksiin nykyisinkin ja erityisesti poliisihallinnossa.

Työryhmä on arvioinut mahdollisuutta erillisen ilmoituskynnyksen muodostamiseen niin sanottuja poliisirikoksia varten. Tämän kynnyksen tarkkaa määrittelyä tai sääntelyä ei pidetty mahdollisena. Määrittelystä ei saada kaikenkattavaa ja toisaalta haasteena on kynnyksen muotoileminen kielellisesti siten, että sillä olisi tosiasiallisesti soveltamiskäytäntöä ohjaava vaikutus. Ongelmana on pidetty myös lukuisten eri kynnysten muodostamista erilaiset näyttökynnykset mukaan luettuna. Poliisimiehellä on lisäksi jo nykyisin velvollisuus ilmoittaa esimiehelleen havaitsemastaan epäilystä rikoksesta, vaikka poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten osalta poliisilla ei olekaan toimivaltaa arvioida esitutkintakynnyksen ylittymistä. Ilmoitusvelvollisuus koskee yhtäläillä poliisimiehen tekemäksi epäiltyjä tekoja. Poliisimiehellä itsellään ei tosin ole itsekriminointisuojusta johtuen velvollisuutta ilmiäntää itseään, eikä sellaista velvoitetta voida työryhmän arvion mukaan asettaa. Esimiehen tehtävänä on puolestaan saattaa tehty ilmoitus arvioitavaksi niin sanotussa poliisirikosten tutkintajärjestelmässä. Työryhmän näkemyksen mukaan poliisiorganisaation sisällä havaitut mahdolliset poliisin tekemäksi epäillyt rikokset voidaan saattaa mainittuun poliisirikosten tutkintajärjestelmään myös poliisilaitoksen tai poliisin valtakunnallisen yksikön laillisuusvalvontatoiminnon toimesta. Tämä voisi olla jopa perustelluin vaihtoehto.

Tähän liittyy myös kysymys siitä, kenen vastuulla on päätös siitä, että asia saatetaan syyttäjätutkinnanjohtajan harkittavaksi ja mitkä ovat ne toimenpiteet, joihin poliisihallinnossa voidaan ryhtyä ennen tämän päätöksen tekemistä. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuista on selkeästi havaittavissa, että kynnys siirtää mahdollinen poliisin tekemäksi epäilty rikos syyttäjänä toimivan tutkinnanjohtajan arvioitavaksi on matala. Aina näin ei ole toimittu, vaikka lainsäädäntö ja ohjeistus asiasta ovat suhteellisen yksiselitteisiä.

On selvää, että asianmukaisesti toimiva sisäinen laillisuusvalvonta johtaa väistämättä joissakin tapauksissa siihen, että alun perin laillisuusvalvonta-asiana käsitelty tapaus päättyy kuitenkin lopulta esitutkinnan edellytyksiä koskevaan arviointiin. Työryhmän arvion mukaan sisäisen laillisuusvalvonnan tehtävänä on väistämättä vähintäänkin välillisesti hakea aineistoa ja varmistusta tai poissuljentaa sen ratkaisun perustaksi, onko asia siirrettävä syyttäjälle esitutkinnan edellytyksien arviointiin. Tarve siirtää asia syyttäjän arvioitavaksi voi myös ilmetä monista syistä kesken hallinnollisen selvittämisen. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa hallintokantelun tekijä vastineensa yhteydessä esittääkin väitteen poliisin tekemästä rikoksesta ja liittää väitteensä tueksi uutta selvitystä. Näiltä tilanteilta on vaikea välttyä. On tärkeä kuitenkin muistaa, ettei sisäisessä laillisuusvalvonnassa tehdä mitään siihen kuulumatonta, vaikka rajanveto ei olekaan aina helppo tehtävä. Tässä mielessä yhdenmukaisesti toimiva sisäinen laillisuusvalvontakoneisto asianmukaisella Poliisihallituksen ohjeistuksella voisi parantaa nykytilaa. Tämä puoltaisi sitä, että erilaisten epäselvien asioiden alustava arviointi tehtäisiin nimenomaan laillisuusvalvontatoiminnoissa. Tällöin laillisuusvalvonta arvioisi tapauskohtaisesti sen, onko asia siirrettävä heti syyttäjälle esitutkinnan edellytysten arviointia varten vai voidaanko asian selvittämistä jatkaa hallinnollisesti vai onko asia siirrettävä arvioitavaksi virkamiesoikeudellisena asiana jne.

3.8 Tiedonsaantioikeudet ja salassapito sekä laillisuusvalvonnassa kertyneen aineiston käsittely

Sen lisäksi mitä edellä on laillisuusvalvontatarkastusten yhteydessä esitetty, sisäisellä laillisuusvalvonnalla tulee työryhmän arvion mukaan olla rajoittamaton oikeus saada salassapidon tai vaihtolovelvollisuuden estämättä laillisuusvalvonnassa tarvittavia tietoja, asiakirjoja ja päästä tietojärjestelmiin. On erikseen arvioitava, tarvitaanko tästä nimenomaisesti sääntelyä.

Työryhmän arvion mukaan laillisuusvalvonnassa kertyneen tiedon salassapidon ja vaihtolovelvollisuuden turvaamiseksi ei tarvita uutta sääntelyä. Sisäisen laillisuusvalvonnan on kuitenkin voitava tehdä sille kuuluvia toimenpiteitä paljastamatta niitä laillisuusvalvonnan kohteelle. Tämä on tarpeen siksi, että sisäiselle laillisuusvalvonnalle kuuluvat selvittelytoimet voivat johtaa asian siirtämiseen tutkinnanjohtajana toimivalle syyttäjälle, jonka puolestaan on tarvittaessa kyettävä tekemään omia toimenpiteitään salassa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetään kanteluasiakirjojen salassapidosta ja 15 kohdassa tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta. Kantelun tai muun valvonta-asian yhteydessä asiakirjat voivat olla osin tai kokonaan salassa pidettäviä muidenkin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtien nojalla. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa voi kuitenkin tulla käsiteltäväksi myös asioita ja asiakirjoja, jotka julkisuuslain 5 §:n nojalla jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle (esimerkiksi viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja). Asiakirjojen julkisuusarviointiin vaikuttaa usein myös asian käsittelyn vaihe. Julkisuusperiaatteen huomioonottaminen sisäisessä laillisuusvalvonnassa on monitahoinen kysymys ja viranomaisen on tehtävä ratkaisu tapauskohtaisesti.

Työryhmän arvion mukaan laillisuusvalvonnassa kertyneen aineiston käsittelystä ja dokumentoinnista ei ole tarvetta säätää erikseen, vaan aineistoa on arvioitava julkisuuslain ja arkistolain sekä toimintaa mahdollisesti koskevan erityislainsäädännön perusteella.

3.9 Sisäisen laillisuusvalvonnan seuraamukset

Työryhmän arvion mukaan sisäisen laillisuusvalvonnan seuraamuksista tulisi säätää lailla. Seuraamuksia olisivat huomautus ja huomion kiinnittäminen. Huomautus voitaisiin antaa, jos valvottavan katsottaisiin menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä. Seuraamuksia ei tulisi käyttää, mikäli asia siirretään esitutkintaan tai virkamiesoikeudelliseen menettelyyn tai kurinpitomenettelyyn (määräaikainen virantoimituksesta erottaminen). Käsityksessä valvottavan tietoon saatettaisiin lain mukainen menettely tai hänen huomiotaan kiinnitettäisiin hyvän hallintotavan vaatimukseen taikka perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Seuraamuksista tulisi siten säätää samoin, kuin ylimpien laillisuusvalvojien osalta on tehty. Seuraamuksiin ei olisi muutoksenhakuoikeutta, koska niillä ei puututa laillisuusvalvonnan kohteen oikeusasemaan.

Työryhmä on arvioinut myös sitä, tulisiko viranomaisen mahdollisuudesta maksaa hyvitystä säätää nimenomaisesti. Hyvityksen maksaminen on jo nykyisin Korkeimman oikeuden ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisujen perusteella mahdollista. Epäselvää saattaa sen sijaan olla se, millaisissa tilanteissa hyvitystä voidaan maksaa. Työryhmän arvion mukaan hyvityksestä tulisi säätää yleisesti eikä vain poliisia koskien.

3.10 Laillisuusvalvontaa koskeva seuranta, raportointi ja viestintä

Työryhmän näkemyksen mukaan poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa tulisi seurata kysymyksessä olevan yksikön laillisuusvalvontaa koskevia ja siihen liittyviä asioita. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, että asia siirretään laillisuusvalvonnasta ensin tutkinnanjohtajana toimivalle syyttäjälle ja sittemmin asian tutkinta päätetään, koska syyttäjä on katsonut lainvastaisen menettelyn niin vähäiseksi, että virkarikoksen tunnusmerkistö ei täyty. Tällöin saattaa kuitenkin olla tarpeen jatkaa asian käsittelyä hallinnon sisäisesti esimerkiksi virkamiesoikeudellisessa menettelyssä, työnjohdollisten toimien osalta tai jatkaa asian käsittelyä sisäisessä laillisuusvalvonnassa. Vähimmillään on arvioitava se, onko asian käsittelyä vielä jollain tavalla jatkettava. Tällaisen arvioinnin lopputulos on perusteltua kirjata asianhallintajärjestelmään. Seuranta voitaisiin varmistaa sillä, että siirtokirjeessä pyydetään tutkinnanjohtajaa ilmoittamaan lopputuloksesta ja esimerkin kaltaisissa tilanteissa palauttamaan asia asianomaisen poliisiyksikön laillisuusvalvonnalle.

Lisäksi sisäisen laillisuusvalvonnan tulisi pitää yllä kokonaiskuvaa yksikkönsä laillisuusvalvonnan tilasta laajassa mielessä. Tähän kuuluu työryhmän arvion mukaan rikosasioiden, hallintokantelujen, kansalaiskirjeiden, vahingonkorvausten (mukaan lukien niin sanotut pakkotoimikorvaukset ja hyvitykset), virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden ja kurinpitomenettelyn (määräaikainen virantoimituksesta erottaminen) seuranta.

Käsittelyaikoja ja laillisuusvalvonnan keskeisiä tuotoksia on myös syytä seurata yhdenmukaisesti, jotta voidaan arvioida muun muassa laillisuusvalvonnassa tarvittavien voimavarojen riittävyttä. Tässä tarkoituksessa keskitetyn asianhallintajärjestelmän yhdenmukainen käyttö on tärkeää.

Säädöstasolla voitaisiin varmistaa myös laillisuusvalvontaa koskeva raportointi. Poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden tulisi raportoida laillisuusvalvonnastaan Poliisihallitukselle säädetyssä ajassa ja säädetyistä asiaryhmistä. Poliisihallituksen tulisi puolestaan raportoida samalla tavoin sisäasiainministeriölle.

Laillisuusvalvontaa koskevia asioita tulisi käsitellä johtoryhmissä, työyksiköissä, työvuoroissa jne. Laillisuusvalvontaa on myös perusteltua käsitellä jo poliisin peruskoulutuksessa ja työpaikkakoulutuksessa. Sisäistä laillisuusvalvontaa koskevien kertomusten, raporttien, ratkaisutiivistelmien jne. laajaa jakelua tulisi myös harkita. Lisäksi tulisi harkita laillisuusvalvontakertomusten julkaisemista ja muutakin aktiivista viestintää sisäisestä laillisuusvalvonnasta.

3.11 Säätelyvaihtoehdoista

Työryhmän toimeksiannon mukaisesti työryhmä on keskittynyt poliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan. Työryhmän näkemyksen mukaan voisi olla perusteltua arvioida tarvetta säätää viranomaisten sisäisestä laillisuusvalvonnasta yleisemminkin kuin vain poliisin osalta. Joka tapauksessa työryhmän arvion mukaan useista edellä mainituista laillisuusvalvontaa koskevista asioista olisi perustuslain 2 ja 80 §:t huomioon ottaen säädettävä lain tasolla. Mikäli säätelyssä pitäydytään vain poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa, muutokset olisi perusteltua tehdä lakiin poliisin hallinnosta.

Työryhmä pitää kuitenkin tärkeänä sitä, että säätämistarve arvioidaan myös ainakin Rajavartiolaitoksen ja Tullin virkamiesten osalta. Kyseiset viranomaiset käyttävät poliisiin verrattuna lähes vastaavasti merkittävää julkista valtaa. Kyseiset viranomaiset toimivat usein yhteisissä tutkintaryhmissä PTR-yhteistyössä tai tekevät muuten tiivistä yhteistoimintaa. Säädettäessä sisäisestä laillisuusvalvonnasta vain poliisin osalta muodostuisivat järjestelyt perusteettomastikin erilaisiksi.

Sisäisestä laillisuusvalvonnasta säädettäessä on huomioitava myös sisäasiainministeriön rooli.

4 TOIMENPIDESUOSITUKSET

Oikeusturvavasyistä sekä perustuslain 2 §:stä ja 80 §:stä johtuen useasta sisäistä laillisuusvalvontaa koskevasta kysymyksestä tulisi säätää laissa. Jäljempänä on kunkin toimenpidesuosituksen yhteydessä mainittu ne kysymykset, joista työryhmän näkemyksen mukaan tulisi säätää nimenomaisesti lain tasolla.

Työryhmä on keskittynyt työssään asettamispäätöksen mukaisesti poliisin sisäisen valvonnan ja erityisesti sisäisen laillisuusvalvonnan arviointiin. Työryhmä esittää toimenpidesuositukset pääsääntöisesti poliisia koskevana, mutta vaihtoehtoisesti tulisi jatkovalmistelussa arvioida mahdollisuutta yleisempään sääntelyyn.

Työryhmä on yksimielisesti päättänyt tekemään seuraavat toimenpidesuositukset:

Sisäisestä laillisuusvalvonnasta tulisi säätää laissa.

- 1) Sisäisen laillisuusvalvonnan tulisi sisältää lain, virkavelvollisuuksien ja ohjeistuksen noudattamisen valvonta. Määrittely on perusteltua tehdä lain tasolla.
- 2) Sisäisen laillisuusvalvonnan tulisi kattaa poliisihallinnon palveluksessa olevat virkamiehet ja työntekijät sekä poliisihallinnon alan julkisia hallintotehtäviä hoitavat henkilöt. Määrittely on perusteltua tehdä lain tasolla.
- 3) Sisäisen laillisuusvalvonnan toimintamuodoista tulisi säätää laissa sisältäen ainakin hallintokantelujen, kansalaiskirjeiden ja omien aloitteiden käsittelyn sekä laillisuusvalvontatarkastukset.
- 4) Sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei tulisi tutkia ilman erityisiä syitä yli kaksi vuotta vanhaa asiaa. Määrittely on perusteltua tehdä lain tasolla. Sääntelyn tulisi olla yhdenmukainen hallituksen esityksessä hallintolain muuttamiseksi (HE 50/2013 vp) esitetyn kanssa.

Sisäisen laillisuusvalvonnan toimivaltuuksista tulisi säätää laissa.

- 5) Tarkastustoiminnasta ja siinä käytettävistä valtuuksista tulisi säätää lain tasolla. Sääntely olisi tarpeen ennalta ilmoittamatta tapahtuvissa tarkastuksissa, tiloihin ja tietojärjestelmiin pääsyn osalta, asiakirjojen tai niiden jäljennösten saamisessa ja tarkastuspöytäkirjan osalta. Lisäksi tulisi säätää mahdollisuudesta antaa tarkastuskohdetta sitovia määräyksiä virheiden tai puutteiden korjaamiseksi.
- 6) Sisäisellä laillisuusvalvonnalla tulisi olla oikeus saada tietoja ja asiakirjoja vaitiolovelvollisuuden tai salassapidon estämättä. Tämä on perusteltua varmistaa lain tasolla.

Sisäisen laillisuusvalvonnan kohteena olevan henkilön oikeusturvaa on perusteltua selkiyttää.

- 7) Sisäisen laillisuusvalvonnan kohteina olevien henkilöiden oikeusturvaa on perusteltua selkiyttää lain tasoisella sääntelyllä. Totuudessapysymisvelvollisuus, itsekriminointisuoja ilmoittaminen, oikeus kieltäytyä selvityksen antamisesta syytteenvaaratilanteessa sekä kieltäytymisen perusteesta ilmoittaminen selvityksen pyytäjälle ovat asioita, joiden osalta sääntelyn tarve ensisijaisesti tulisi arvioida.
- 8) Laillisuusvalvontatarkastusten lisäksi myös muut laillisuusvalvontatoimenpiteet tulisi kirjata. Kirjaamisvelvollisuus tulisi varmistaa lain tasolla.
- 9) Sisäisen laillisuusvalvonnan tulisi olla toissijaista muuhun erikseen säädettyyn menettelyyn verrattuna. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa tulisi harkita asian siirtämistä tällaiseen menettelyyn heti, kun menettelyn käytön edellytysten voidaan olettaa täyttyvän. Tämä on perusteltua varmistaa lain tasolla.

Sisäinen laillisuusvalvonta tulisi järjestää mahdollisimman riippumattomasti

- 10) Sisäinen laillisuusvalvonta tulisi järjestää mahdollisimman itsenäiseksi ja riippumattomaksi välittömästi viraston johdon alaisuuteen. Sisäinen laillisuusvalvonta tulisi muutenkin järjestää viraston toiminnan laadun ja laajuuden edellyttämällä tavalla. Laillisuusvalvonnan suorittaminen olisi näiden erillisten toimintojen tehtävänä, muun valvonnan kuuluessa esimiehille. Velvoitteista on perusteltua säätää lain tasolla.
- 11) Laillisuusvalvontaa on perusteltua tehdä jatkossakin poliisilaitoksissa, poliisin valtakunnallisissa yksiköissä, Poliisihallituksessa ja sisäasiainministeriössä.
- 12) Mikäli päätetään säätää yleisesti kaikkia virkamiehiä koskevasta laillisuusvalvonnasta, jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon myös mahdollisuus antaa luottamuksellisesti tietoja sisäiselle laillisuusvalvonnalle.
- 13) Ylemmällä viranomaisella tulee olla mahdollisuus siirtää sinne osoitettu tai siellä käsiteltävänä oleva laillisuusvalvonta-asia alemman viranomaisen käsiteltäväksi, jos siirtäminen on asian laatu huomioon ottaen perusteltua. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa käsiteltävänä olevan asia tulee voida siirtää esimerkiksi esteellisyyssyistä myös ylemmälle virkamiehelle tai viranomaiselle. Siirtomahdollisuudesta alaiseen hallintoon tulisi säätää lain tasolla samoin kuin siirtoon liittyvästä mahdollisesta raportointivelvoitteesta mahdollisine määräaikoineen.

Poliisirikosten tutkintajärjestelmä liittyy kiinteästi sisäiseen laillisuusvalvontaan.

- 14) Poliisirikosten tutkintajärjestelmää tulisi kehittää siten, että syyttäjällä olisi käytösään riittävä ja itsenäinen tutkintaresurssi. Vähimmillään tulisi varmistaa se, että

tutkinnanjohtajana toimivalla syyttäjällä on tosiasiallisesti käytettävissään vastaavat keinot ja resurssit kuin poliisilla muissa rikosasioissa.

- 15) Jatkoselvittelyssä voitaisiin myös harkita ja tarkemmin arvioida menettelytapaa, että kaikki poliisia koskevat kantelut ja valitukset käsiteltäisiin ensi vaiheessa syyttäjän toimesta sen arvioimiseksi, onko asiassa syytä epäillä rikosta.

Sisäisen laillisuusvalvonnan toimintalinjoja tulee yhdenmukaistaa.

- 16) Väärinkäytös- ja rikosepäilyjä koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta tulisi säätää yleisemminkin valtion virkamiesten ja työntekijöiden osalta.
- 17) Poliisin toiminnanohjausjärjestelmä VITJA:n kehitystyössä tulisi varmistaa, että järjestelmä palvelee myös laillisuusvalvonnan tarpeita. Tulisi harkita myös yhteistä valtakunnallista kanteluasioiden rekisteriä, joka selkeyttäisi saapuvien asioiden käsittelyä hallinnonalalla.
- 18) Laillisuusvalvontaa on perusteltua suunnata sisällöllisesti sellaiseen toimintaan, joka on ulkopuolisen kontrollin vaikeammin tavoitettavissa. Lisäksi laillisuusvalvontaa on perusteltua kohdentaa tietoperusteisesti jo havaittujen ongelmien, ratkaisukäytännön tai niin sanottujen heikkojen signaalien perusteella.

Laillisuusvalvonnan seuraamukset olisi hyvä arvioida myös yleisemmin virkamiesten kannalta.

- 19) Sisäisen laillisuusvalvonnan seuraamuksista tulisi säätää lain tasolla. Seuraamuksia olisivat huomautus ja huomion kiinnittäminen.
- 20) Hyvityksen maksamisesta virheellisten viranomaistoimenpiteiden kohteeksi joutuneelle henkilölle tulisi säätää yleisesti.
- 21) Sisäisestä laillisuusvalvonnassa käsiteltävänä olevasta asiasta tulisi antaa erillinen ratkaisu, joka olisi annettava laillisuusvalvonnan kohteena olevalle virkamiehelle tiedoksi, jos häneltä on pyydetty kirjattua selvitystä ja/tai selitystä. Velvollisuudesta antaa ratkaisu on perusteltua säätää laissa.
- 22) Sisäisen laillisuusvalvontatoiminnon tulisi seurata virastonsa rikosasioita, hallintokanteluja, kansalaiskirjeitä, vahingonkorvauksia, pakkotoimikorvauksia, hyvityksiä, virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä ja kurinpitomenettelyä sekä raportoida niistä ylemmälle viranomaiselle. Seurannasta ja raportoinnista voisi olla perusteltua säätää laissa ja joka tapauksessa yksityiskohtaisemmat vaatimukset täsmentyvät hallinnonalan omalla ohjauksella.

- 23) Sisäisen laillisuusvalvontatoiminnon tehtäviin tulisi kuulua myös arvion tekeminen muussa erikseen säännellyssä menettelyssä päättyvän asian käsittelyn vaatimista mahdollisista muista jatkotoimenpiteistä virastossa.
- 24) 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.

LÄHDE- JA TAUSTA-AINEISTOA

Kirjallisuus ja artikkelit

- Arolainen, Teuvo, Oikeustoimittaja – tuomittu ilman näyttöä, *Oikeus* 2002(31) ; 3:265-280
- Gottschalk, Peter, Policing the Police, Knowledge Management in Law Enforcement, 2009
- Haapalehto, Heli, Poliisiin kohdistuvien rikosepäilyjen käsittelystä Valtakunnansyyttäjän virastossa, *Akkusastoori* 3/2010 s. 19-20
- Haapamäki, Juha, Poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonnasta, *Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja*, 2010, s. 191-2010
- Heikkilä, Eero, Sisäisen tarkastuksen rooli poliisin sisäisessä valvonnassa, *liseniaattitutkimus*, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, 2011
- Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu, *Poliisilaki*, Talentum, Helsinki 2012
- Helminen, Klaus – Fredman, Markku – Kanerva, Janne – Tolvanen, Matti - Viitanen, Marko, *Esitutkinta ja pakkokeinot*, Talentum, Helsinki 2012
- Jonkka, Jaakko, Valittuja kysymyksiä esitutkinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta, teoksessa *Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII*, Suomalainen lakimiesyhdistys A-sarja N:o 268, Helsinki 2006
- Jonkka, Jaakko, Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta, *Oikeus* 2007(36); 3:317-324
- Kekkonen, Jukka, Miksi luotamme poliisiin? Näkökulmia keskusteluun yhteiskunnallisten instituutioiden legitimitetistä, Artikkelit Joulukuu 2005, julkaistu *Edilexissä* 23.7.2007
- Korander, Timo, Poliisikulttuuri poliisiammatin ja –tutkimuksen välineenä, *Oikeus* 2004 (33);1:4-24
- Korte, Atte, Toimivaltarajojen jäykkyys viranomaistoiminnassa, *Itä-Suomen yliopisto, referee-artikkeli Edilex* 2011/8
- Koskinen, Katri, Miksi *ne bis in idem* –kiellosta tuli ongelma ?, *OIKEUSTIETO* 4/2011, s. 23-26
- Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki, *Virkamiesoikeuden perusteet*, Helsinki 2009
- Launila, Mika, Itsekriminointisuoja esitutkinnassa –rikoksesta epäillyn oikeudesta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen, *Edilex* 2013/12
- Lavapuro, Juha, *Ne bis in idem* ja perustuslakivaliokunnankompromissit, *Perustuslakiblogi*, 1.6.2013, Suomen valtiosääntöoikeudellisen seuran ajankohtaispalsta
- Lehtimaja, Lauri, Selvityspyyntö ja syytteenvaara: Näkökohtia virkamiehen prosessuaalisesta asemasta eduskunnan oikeusasiamieheen nähden, *Defensor Legis* 1988; s. 516-531
- Lindstedt, Jukka, Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta, *Lakimies* 7-8/2007, s. 1006-1037
- Murphy, Christopher & McKenna, Paul F., *Police Investigating Police: A Critical Analysis of the Literature Commission for Public Complaints Against the RCMP*
<https://www.cpc-cpp.gc.ca/prt/inv/police/projet-pip-pep-eng.aspx>

- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Edita 2011
- Mäenpää, Olli, Hallintoprosessi – hallinnonvalvontaa vai oikeuksien turvaa?, *Oikeus* 2007 (36);3:325-331
- Mäenpää, Olli, Laillisuusvalvonnan haasteet, *Lakimies* 7-8/2009 s. 1094-1105
- Paananen, Kirsi, Virkasuhteen irtisanominen ja purkaminen rikoksen perusteella, Pro gradu tutkielma, Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta, kevät 2010
- Pajujoja Jussi ja Pölönen Pasi, Ylin laillisuusvalvonta: oikeuskansleri ja oikeusasiamies, Helsinki, Tietosanoma 2011
- Parviainen, Mervi, Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa, Edilex libri, 2010
- Pentikäinen, Laura, Itsekriminointisuoja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena ja suhteessa vapaaseen todistusteoriaan, Referee-artikkeli, *Defensor Legis* N:o 2/2012
- Pohjolainen, Teuvo, Virkavalvonta hallinnon laillisuusvalvontana Suomessa, Ilkka Saraviidan juhlaKirja (toim. Markus Aarto - Markku Vartiainen), Edita, Helsinki 2008, s. 79-94
- Pölönen, Pasi, Sopimuksellisuus julkishallinnon järjestämisessä, *Lakimies* 7-8/2012 s. 1149-1167
- Sarja, Mikko, Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja, Edilex asiantuntijakirjoitukset, 2001
- Sarja, Mikko, Kuuluuko vai eikö kuulu?- Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta, *Oikeusasiamies* 90 vuotta JuhlaKirja 2010
- Tapani, Jussi, Onko rikoksen rakenteella merkitystä? – Itsekriminointisuoja ja rikosoikeuden systematiikka, *Defensor Legis* N:o 5/2011
- Tapanila, Antti, Itsekriminointisuoja tiedonanto- ja toimimisvelvollisuuden rajoitteena, *Defensor Legis* N:o 5/2010 s. 561-567.
- Toivonen, Tero, Poliisin tekemät rikokset – normien valvojat normien rikkojina, Pro Gradu –tutkielma, Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, toukokuu 2006
- Wallin Anna-Riitta – Konstari, Timo, Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, Jyväskylä 2000
- Viitanen, Marko, Poliisin rikokset, Tutkimus suomalaisen poliisirikoksen kuvasta, 2007, Poliisiammattikorkeakoulun julkaisu, Väitöskirja
- Viitanen, Marko, Valvojen valvonta - mahdoton tehtävä? Katsaus poliisin valvonta- ja tutkintajärjestelyihin, *Oikeus* 2004 (33); s.1:88-100
- Vuorenpää Mikko, Itsekriminointisuojan tulkinta ja sen vaikutukset todisteluun, Turun yliopisto, 2011

Mietinnöt, selvitykset, raportit ja kertomukset

Aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishanke, Loppuraportti 28.4.2011 (liittyy hankkeeseen VM021:00/2011, AVI:en toimivaltaan kuuluvien kanteluasioiden käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamista valmisteleva työryhmä)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011

Ehdotus sisäasiainministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvonnan järjestämisestä, sisäasiainministeriö 14.12.2009 SM105:00/2008

En sammanhållen svensk polis, Betänkande av polisorganisationskommittén, SOU 2012:13

Euroopan neuvoston ministerineuvoston vuonna 2001 hyväksymät eurooppalaiset poliisin eettiset ohjeet Suositus Rec(2001) 10 ja perustelumuistio

Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä, Hallintolain seuranta tutkimuksen osaraportti II, Tarmo Miettinen ja Elisa Kuosmanen, Oikeusministeriön julkaisu 2006:10

Kantelutyöryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittäminen 11/2012

Laillisuusvalvonta puolustusministeriössä ja puolustusministeriön hallinnonalalla, Puolustusministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän selvitys, 2010

Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnon alalla - Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet, Sisäasiainministeriön julkaisu 11/2009

Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2012

POLICE OVERSIGHT PRINCIPLES

Adopted November 2011, European Partners Against Corruption EPAC

Poliisi 2020, Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma, Liiteosa, Sisäasiainministeriön julkaisuja 10/2009

Poliisin hallintorakennemuutostukseen liittyvä selvitys, Selvityshenkilö Kari Salmi, Sisäasiainministeriön julkaisuja 7/2013

Poliisin hallintorakennemuutos PORA III - päälinjaukset, Hankintatyöryhmän esitys, Sisäasiainministeriön julkaisu 34/2012

Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta, Selvitysmies Jaakko Jonkka, Sisäasiainministeriön julkaisut 48/2004

Poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelyt, Työryhmän selvitys ja suositukset, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Sisäasiainministeriön poliisiosasto, Helsinki 8.6.2009 (VKSV:n dnro 45/34/08)

Poliisin valtakunnallinen tasa-arvosuunnitelma 2006-2009, Poliisin ylijohdon julkaisusarja 12/2006

Puheenvuoroja poliisin ammattietiikasta, Poliisin ylijohdon julkaisusarja 3/2008

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen, Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21

Syyttäjän toimenkuvan kehittäminen, Työryhmän mietintö 1.6.2001, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Julkaisusarja nro 1

Terveydenhuollon valvontatyöryhmän mietintö, Riitta-Leena Paunio ja Risto Pelkonen, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:8

Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09) Dir 2012:13

Tillsyn över polisen, Betänkande av Polisorganisationskommittén, Stockholm 2013 SOU 2013:42

Todistelu yleisissä tuomioistuimissa, Todistelutoimikunta, Oikeusministeriön julkaisu 69/2012, Mietintöjä ja lausuntoja

Valtion vahingonkorvaustoiminnan jatkokehittämistyöryhmän muistio, Valtion työmarkkinalaitos, Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2013

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2011

Väärinkäytökset valtionhallinnossa, Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 163/2008

Väärinkäytöksistä ilmoittaminen valtiontalouden tarkastusvirastolle 28/01/11, VTV:n väärinkäytösilmoitusohje 29.9.2011 valtion viranomaisille, laitoksille, liikelaitoksille ja valtion rahastoille

Internet-sivut

Ruotsin poliisin sisäisen tutkintayksikön verkkosivut
www.polisen.se/Om-polisen/Organisation/Internutredningar

Ruotsin syyttäväviranomaisten poliisiasioiden yksikön verkkosivut
www.aklagare.se/Sok-aklagare/Nationella-aklagarkammare-/Riksenheten-for-polismal

Norjan poliisin valvontaviranomaisen verkkosivut
www.spesialenheten.no

Tanskan poliisin valvontaviranomaisen verkkosivut
www.politikklagemyndigheden.dk