

15.12.2020

POL-2019-16223

Voimassaoloaika

1.1.2021 - 31.12.2025

Säädösperuste

Laki poliisin hallinnosta (110/1992) 4 §

Kumoo

POL-2016-17212, 20.12.2016, Sisäinen laillisuusvalvonta ja eräät muut oikeudelliset asiat poliisissa

Kohderyhmät

Poliisi

Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa

Sisällysluettelo

1. Yleistä	3
1.1. Ohjeen tarkoitus ja soveltamisala	3
1.2. Säädösperusta	3
2. Laillisuusvalvonnan vastuut poliisissa	4
2.1. Yleiset lähtökohdat	4
2.2. Laillisuusvalvonta Poliisihallituksessa	4
2.3. Laillisuusvalvonta muissa poliisiyksiköissä	4
2.4. Esimiesvalvonta	4
2.5. Virkamiehen vastuu ja velvollisuudet	5
2.6. Oikeudellisten asioiden verkosto	5
3. Laillisuusvalvonnan toimintamuodot	5
3.1. Laillisuustarkastukset	5
3.1.1. Yleistä	5
3.1.2. Poliisihallituksen suorittamat laillisuustarkastukset	6
3.1.3. Poliisiyksiköiden suorittamat laillisuustarkastukset	6
3.1.4. Tarkastusten kirjaaminen	6
3.2. Hallintokantelut	7
3.2.1. Yleistä	7
3.2.2. Hallintokanteluiden ja kansalaiskirjeiden käsittelyvastuut poliisissa	7
3.2.3. Menettely hallintokanteluasioiden käsittelyssä	8
3.2.4. Kanteluratkaisu	10
3.3. Oma-aloitteiset laillisuusvalvonta-asiat	10
3.4. Eettinen kanava	10
3.5. Kansalaiskirjeet	11

3.6. Henkilötietojen käsittelyn valvonta.....	12
3.7. Salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen valvonta.....	13
3.8. Todistajansuojeluohjelman valvonta.....	13
3.9. Lausunnot ylimmille laillisuusvalvojille ja erityisvaltuutetuille	14
4. Laillisuusvalvonnassa havaittuihin epäkohtiin puuttuminen.....	14
4.1. Seuraamukset laillisuusvalvonta-asioissa	14
4.2. Laillisuusvalvonta-asioiden suhde muihin menettelyihin	15
4.3. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen ja ratkaisujen käsittely	16
5. Virkamiehen oikeusasema laillisuusvalvonnassa.....	16
6. Vahingonkorvausvaatimusten käsittely	17
6.1. Yleistä	17
6.2. Vahingonkorvausta koskevat oikeudenkäynnit	18
7. Laillisuusvalvonta-asioiden raportointi	19
7.1. Yleinen raportointi	19
7.2. Laillisuusvalvontakertomukseen liittyvä raportointi	20

1. Yleistä

1.1. Ohjeen tarkoitus ja soveltamisala

Poliisin laillisuusvalvonnan tarkoituksena on edistää poliisille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa poliisin toiminnan oikeellisuutta ja laatua. Poliisin laillisuusvalvonta auttaa myös ennalta estämään virheitä ja korjaamaan virheellisiä menettelytapoja. Laillisuusvalvonnan tavoitteena on vahvistaa kansalaisten luottamusta poliisin toimintaan ja sen laillisuuteen.

Tällä ohjeella järjestetään laillisuusvalvonnan rakenteet poliisissa. Ohjetta sovelletaan kaikissa poliisiyksiköissä.

Ohjeessa määritellään laillisuusvalvonnan keskeiset vastuut ja toimintatavat. Lisäksi ohjeessa määritellään menettelytavat ja velvollisuudet, joiden mukaisesti laillisuusvalvonnassa havaittuihin epäkohtiin on puututtava. Ohjeessa määritellään myös virkamiehen oikeusasemasta laillisuusvalvonta-asioissa sekä laillisuusvalvonta-asioiden raportoinnista.

Ohjetta ei sovelleta virkamiesoikeudellisten asioiden käsittelyyn, poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten käsittelyyn eikä julkisuusasioihin, joista on annettu omat ohjeensa¹.

Poliisin sisäistä valvontaa koskien on annettu oma ohjeensa², jota noudatetaan tämän ohjeen rinnalla. Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen osalta on myös annettu oma määräys³.

1.2. Säädöspерusta

Viranomaisen sisäisen laillisuusvalvonnan oikeusperusta tulee perustuslaista (731/1999). Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan on turvattava jokaisen oikeusturva ja hyvä hallinnon sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sisäministeriön tehtävänä on perustuslain mukaisesti vastata poliisihallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Poliisin toiminnan valvonnan peruste löytyy poliisin hallinnosta annetusta laista (110/1992), jonka mukaan Poliisihallituksen tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja alaistensa poliisiyksiköiden osalta.

Sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeessa⁴ on määritelty laillisuusvalvonnan tavoitteet, tehtävät ja vastuut sisäministeriön hallinnonalalla. Ohjeen 4.1. kohdan mukaan jokainen sisäministeriön hallinnonalan virasto vastaa omasta laillisuusvalvonnastaan ja oman toimintansa ja toimialansa laillisuusvalvonnan järjestämisestä. Ohjeen 4.3. kohdan mukaan hallinnonalan

¹ Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet poliisissa (POL-2017-12772, 28.12.2018), Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta (POL-2017-1599, 28.1.2020), Julkisuuskäsikirja (POL-2018-51266, 2.9.2019)

² Sisäisen valvonta (POL-2019-43623, 27.5.2020)

³ Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesääntö (POL-2020-29658, 4.6.2020)

⁴ Sisäministeriön ohje 5.8.2020: Laillisuusvalvonta sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla (SMDno-2020-158)

virastot vastaavat sisäisestä laillisuusvalvonnastaan siten, kuin siitä on erikseen säädetty, määrätty tai ohjeistettu. Hallinnonalan virastoilla voi olla omaa viraston päällikön vahvistamaa yksityiskohtaisempaa ohjeistusta laillisuusvalvonnasta ja siinä noudatettavasta menettelystä.

2. Laillisuusvalvonnan vastuut poliisissa

2.1. Yleiset lähtökohdat

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

2.2. Laillisuusvalvonta Poliisihallituksessa

Poliisin ylijhtona toimiva Poliisihallitus vastaa poliisin laillisuusvalvonnan järjestämisestä valtakunnallisesti. Poliisihallitus kehittää, ohjaa, ja valvoo poliisin laillisuusvalvonnan järjestämistä. Poliisihallitus voi kohdistaa laillisuusvalvontaa kaikkiin poliisin yksiköihin ja poliisin palveluksessa oleviin virkamiehiin. Näitä tehtäviä varten Poliisihallituksen esikuntayksikössä on laillisuusvalvonnan vastuualue (jäljempänä: Poliisihallituksen laillisuusvalvonta).

Poliisihallituksen laillisuusvalvonta käsittelee Poliisihallitukselle kuuluvat laillisuusvalvonta-asiat siten, kuin Poliisihallituksen työjärjestyksessä tarkemmin määrätään ja tässä ohjeessa jäljempänä todetaan.

2.3. Laillisuusvalvonta muissa poliisiyksiköissä

Poliisiyksikön päällikkö vastaa laillisuusvalvonnan järjestämisestä ja sen resursoinnista yksikössään. Poliisiyksikkö huolehtii oman henkilöstönsä laillisuusvalvonnasta.

Poliisilaitoksissa ja Keskusrikospoliisissa on suoraan poliisiyksikön päällikön alaisuudessa toimiva oikeusyksikkö, joka vastaa laillisuusvalvonnan suunnittelusta ja toteutuksesta siten, kuin siitä on yksikön työjärjestyksessä tai ohjesäännössä tarkemmin määrätty. Poliisiammattikorkeakoulussa vastavia tehtäviä hoidetaan siten, kuin Poliisiammattikorkeakoulun ohjesäännössä on tarkemmin määrätty.

Useamman poliisiyksikön yhdessä toteuttaman toiminnallisen järjestelyn osalta laillisuusvalvonnasta vastaa toimintaa johtava yksikkö.

2.4. Esimiesvalvonta

Esimiesvalvonnalla on poliisin toiminnan laillisuusvalvonnassa keskeinen rooli. Jokaisella poliisihallinnossa esimiestehtävissä työskentelevällä on

velvollisuus valvoa alaistensa toiminnan lainmukaisuutta. Toiminnan lainmukaisuuden valvonta on osa esimiesten päivittäistä johtamistoimintaa.

Lähiesimiehillä on käytännössä parhaat edellytykset havaita ja myös velvollisuus puuttua tietoonsa tulleeseen lainvastaiseen, epäasialliseen tai virheeliseen toimintaan osana päivittäistä johtamistyötä. Lähiesimiehen on ilmoitettava havaitsemistaan merkittävistä virheistä ja puutteista omille esimiehilleen tai edelleen viraston johdolle oman organisaation käytäntöjen mukaisesti. Viranomaisen johdon vastuulla on päätöksenteko valvontahavaintojen perusteella tarvittavista toimenpiteistä.

2.5. Virkamiehen vastuu ja velvollisuudet

Virkamies on vastuussa omien virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä ja hänen on myös noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Jokainen virkamies on velvollinen ilmoittamaan havaitsemistaan lainvastaisuuksista esimiehelleen.

Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet laillisuusvalvontamenettelyssä muutoin määritellään jäljempänä kappaleessa 5.

2.6. Oikeudellisten asioiden verkosto

Poliisihallituksen yhteydessä toimii poliisin oikeudellisten asioiden verkosto. Oikeudellisten asioiden verkosto on osa Poliisihallituksen normi- ja valvontaprosessin rakennetta⁵.

Verkoston jäseniä ovat Poliisihallituksen esikunnan, sisäisen tarkastuksen ja poliisitoimintayksikön nimetyt edustajat sekä poliisilaitosten ja Keskusrikospoliisin oikeusyksiköiden ja Poliisiammattikorkeakoulun edustajat. Verkoston toimintaan voidaan kutsua mukaan myös muita tahoja.

Verkosto kokoontuu säännöllisesti ja sen tehtävänä on toimia tiedonjakokanavana poliisia koskevissa oikeudellisissa asioissa, sovittaa yhteen hallinnonalan laillisuusvalvontaan liittyviä asiakokonaisuuksia sekä tukea yksiköitä laillisuusvalvontaan, oikeudellisiin asioihin ja sisäiseen valvontaan liitetyissä asioissa.

3. Laillisuusvalvonnan toimintamuodot

3.1. Laillisuustarkastukset

3.1.1. Yleistä

Poliisiyksiköiden on säännönmukaisesti tarkastettava toimintansa lainmukaisuutta. Tarkastustoiminta on laillisuusvalvonnan muoto, jonka tarkoituksena on varmistaa toiminnan lainmukaisuus ja oikeudellinen laatu. Minkä tahansa poliisin toiminnan lainmukaisuuden arvioimiseksi voidaan suorittaa laillisuustarkastus. Laillisuustarkastuksessa tarkastuksen suorittaja voi asiakirjoihin tai rekistereihin perehtymällä, havainnoimalla, tarkastuksen

⁵ Poliisihallituksen normi- ja valvontaprosessin asettaminen (POL-2014-2224, 29.6.2020)

kohdetta haastatteleamalla tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla tarkastaa toiminnan lainmukaisuutta.

Laillisuustarkastusten kohdevalinnassa on kiinnitettävä huomiota erityisesti sellaisten toimintojen valvontaan, joilla on vaikutusta toimenpiteiden kohteiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Sekä Poliisihallitus, että poliisiyksiköt suorittavat säännönmukaisia, suunnitelmiin perustuvia laillisuustarkastuksia. Laillisuustarkastuksesta ilmoitetaan kohteelle pääsääntöisesti etukäteen, mutta tarkastuksia voidaan suorittaa myös ennalta ilmoittamatta.

3.1.2. Poliisihallituksen suorittamat laillisuustarkastukset

Poliisihallituksen laillisuusvalvonta määrittää kunkin vuoden tammikuun loppuun mennessä laillisuusvalvonnan valtakunnalliset painopistealueet. Painopistealueiden valinnassa kuullaan Poliisihallituksen yksiköitä.

Poliisihallitus tekee vuosittain suunnitelman omista laillisuustarkastuksistaan.

Poliisihallituksen poliisiyksiköihin kohdistamat laillisuustarkastukset suoritetaan pääsääntöisesti tarkastuskäynnillä poliisiyksikössä. Laillisuustarkastukset voidaan suorittaa myös muulla tarkoituksenmukaisella tavalla, kuten etäyhteyksiä hyödyntämällä. Tarkastusten kesto ja tarkempi sisältö määritellään laillisuustarkastussuunnitelmassa.

Poliisihallituksen poliisiyksiköihin suorittamaa laillisuusvalvontaa kohdennetaan erityisesti poliisiyksikön omaan valvontaan.

3.1.3. Poliisiyksiköiden suorittamat laillisuustarkastukset

Poliisiyksiköt laativat kunkin vuoden helmikuun loppuun mennessä omat tarkastussuunnitelmansa. Suunnitelmissa on huomioitava Poliisihallituksen vuosittain ilmoittamat valtakunnalliset painopistealueet, mutta lisäksi ne voivat pitää sisällään myös poliisiyksikön itse määrittelemiä tarkastuskohteita. Lisäksi poliisiyksiköt voivat suorittaa muita tarpeelliseksi katsomiaan laillisuustarkastuksia poliisiyksikön tarpeen mukaan kohdennettuna.

Poliisiyksikön tarkastussuunnitelman vahvistaa poliisiyksikön päällikkö ja se toimitetaan tiedoksi Poliisihallituksen laillisuusvalvonnalle.

3.1.4. Tarkastusten kirjaaminen

Suoritetusta laillisuustarkastuksesta laaditaan pöytäkirja, josta käy ilmi tarkastuksen kohde, sen suorittaja sekä toteutustapa- ja aika.

Pöytäkirjaan merkitään havainnot, joita tarkastuksella on tehty. Pöytäkirjaan kirjataan myös toimenpiteet, joihin havainnot antavat aihetta. Seuraamus- ja toimenpidevaihtoehdot on todettu jäljempänä kappaleessa 4.1.

Ennen pöytäkirjan allekirjoittamista, tarkastuksen kohteelle varataan tilaisuus lausua käsityksensä pöytäkirjaan tehdyistä kirjauksista, ellei se tarkastuksen luonne tai muut seikat huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta.

Valmis pöytäkirja toimitetaan tiedoksi tarkastuksen kohteelle. Laillisuusvalvontahavaintojen käsittelystä tarkemmin jäljempänä kohdassa 4.3.

3.2. Hallintokantelut

3.2.1. Yleistä

Jos joku katsoo, että poliisihallinnon palveluksessa oleva virkamies on virkatoimessaan menetellyt virheellisesti tai laiminlyönyt virkatehtäviensä suorittamisen, menettely voidaan saattaa tutkittavaksi tekemällä hallintokantelu. Valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta. Hallintokantelu tutkitaan, jos on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä.

Kantelut ovat jälkikäteisvalvontaa, jonka lopputuloksena on laillisuuskannanotto kantelun kohteena olevasta toiminnasta. Kanteluratkaisun tavoitteena on hallinnon ohjaaminen tarpeen niin vaatiessa. Hallintokantelu ei ole muutoksenhakukeino, joten kanteluratkaisulla ei voida muuttaa tai kumota hallintokantelun kohteena olevaa hallintotoimintaa tai päätöstä.

Kanteluasian käsittelyssä noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita. Menettely hallintoasioiden käsittelyssä on kuvattu tarkemmin kohdassa 3.2.3.

3.2.2. Hallintokanteluiden ja kansalaiskirjeiden käsittelyvastuut poliisissa

Poliisihallitus käsittelee ja ratkaisee kantelut, jotka koskevat Poliisihallituksen virkamiehiä, poliisiyksiköiden ylintä johtoa, periaatteellisesti merkittäviä tai useampaa poliisiyksikköä samanaikaisesti koskevia asioita.

Poliisiyksikön päällikkö tai hänen määräämänsä virkamies käsittelee ja ratkaisee muut yksikkönsä virkamiehiä koskevat kantelut, siten kuin siitä on työjärjestyksessä tai ohjesäännössä määrätty.

Poliisihallitus voi ottaa poliisiyksikössä vireillä olevan hallintokantelun käsiteltäväkseen, mikäli se on asian luonne huomioon ottaen perusteltua.

Mikäli Poliisihallitukselle osoitettu hallintokantelu on sellainen, joka edellä määritellyn käsittelyvastuun mukaisesti kuuluu poliisiyksikön käsiteltäväksi, Poliisihallitus voi siirtää kyseisen kantelun käsiteltäväksi asianomaiseen poliisiyksikköön. Jos asia on lähetetty samanaikaisesti poliisiyksikölle ja Poliisihallitukselle, asia käsitellään ainoastaan poliisiyksikössä.

Mikäli poliisiyksikköön puolestaan osoitetaan kantelu, joka edellä määritellyn käsittelyvastuun mukaisesti kuuluu Poliisihallituksen tai jonkun muun poliisiyksikön käsiteltäväksi, kantelun vastaanottanut poliisiyksikkö voi siirtää asian käsiteltäväksi Poliisihallitukseen tai toiseen poliisiyksikköön. Tulokannan varaisissa asioissa tulee neuvotella vastaanottavan yksikön kanssa asian käsittelystä.

Kanteluasian käsittelyyn ottamisesta on ilmoitettava viivytyksettä kantelijalle. Käsittelyilmoituksen tekee se poliisiyksikkö, joka käsittelee asian. Käsittelyilmoituksesta tulee ilmetä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, joka vastaa asiaa koskeviin tiedusteluihin.

Mitä edellä on sanottu hallintokanteluiden käsittelystä, koskee soveltuvin osin myös kansalaiskirjeiden käsittelyä.

3.2.3. Menettely hallintokanteluasioiden käsittelyssä

Hallintokanteluasiat käsitellään hallintolain (434/2003) 8 a luvun säännösten mukaisesti.

Kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Vanhentumisaika ei ole kuitenkaan ehdoton. Pääsääntöisesti ei kuitenkaan käsitellä yli viisi vuotta vanhaa asiaa.

Viranomaisen on velvollinen lähtökohtaisesti tutkimaan vain kirjallisesti viereille tulleet hallintokantelut, joissa on mainittu kantelijan nimi, yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelunalaisesta asiasta. Jos hallintokantelu on riittämättömästi yksilöity, kantelijaa on tarvittaessa pyydettävä täydentämään kanteluaan. Hallintokantelun tekeminen viranomaisen toiminnasta edellyttää yhteydenottoa kirjaamoon, sähköpostin lähettämistä tai viranomaisen verkkosivuillaan tarjoaman kantelulomakkeen käyttöä. Asiakirjat tulee hallintolain mukaan toimittaa toimivaltaisen viranomaisen asiointiosoitteeseen lähettäjän omalla vastuulla. Näin ollen esimerkiksi virkamiehen yksityinen sähköposti ei ole viranomaisen asiointiosoite. Myöskään sosiaalisen median kanavat eivät ole viranomaisen virallisia asiointikanavia, joiden kautta hallintokantelun voisi saada viereille.

Nimettömät kantelut tutkitaan ainoastaan, mikäli siihen on erityistä syytä. Tällöin ne käsitellään kohdassa 3.3. tarkoitettuina oma-aloitteisin laillisuusvalvonta-asioina.

Kantelun käsittelykieli ratkaistaan kielilain (423/2003) perusteella. Pääsääntöisesti käsittelykieli kanteluasioissa on suomi tai ruotsi. Viranomaisen voi antaa myös parempaa kielellistä palvelua kuin kielilaisissa edellytetään ja antaa palvelua myös muilla kielillä, kuten englanniksi. Tällöin tulee kuitenkin ottaa huomioon asian mahdollinen jatkokäsittely, asian kaikkien osapuolten kielellinen asema sekä se, ettei kenenkään oikeudet kärsi sen johdosta.

Hallintolain mukaan valvova viranomaisen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Jos kantelun johdosta ei ole aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle.

Kanteluprosessissa on hallintolain esitöiden mukaisesti kaksi osaa:

1. Kanteluun perehtyminen ja alustava oikeudellinen arvio
2. Viranomaisen ryhtyminen niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoo olevan aiheutta.

Alustavan arvioinnin yhteydessä on tarpeen mukaan selvitettävä, onko asiasta olemassa aikaisempaa ylimpien laillisuusvalvojien tai sisäasiainhallinnon ratkaisua taikka onko asia viereillä toisessa viranomaisessa. Jos viranomaisen tiedossa on, että samaa asiaa koskeva hallintokantelu on viereillä muussa toimivaltaisessa viranomaisessa, tulee erikseen kyseisen viranomaisen kanssa sopia, mikä viranomaisen ottaa kantelun ratkaistavakseen. Kantelijan oikeusturva ei edellytä, että viranomaisen tutkii asian, joka on

samaan aikaan tuomioistuimen käsiteltävänä tai jossa muutoksenhaku on käynnissä tai johon voi hakea muutosta tai oikaisua. Kantelijaa on tarvittaessa neuvottava ja opastettava hallintolain 8 §:n mukaisesti.

Jos kanteluasia siirretään käsiteltäväksi toiselle virastolle, siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Kantelun siirtänyt viranomaisella voi tapauskohtaisesti pyytää kantelun käsittelevää viranomaista lähettämään asiassa annettavasta ratkaisusta tai muista toimenpiteistä tiedon siirron tehneelle viranomaiselle.

Kantelun ei lähtökohtaisesti tulisi antaa aihetta enempiin toimenpiteisiin, jos alustavan oikeudellisen kokonaisarvion perusteella ei ole syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, joka edellyttäisi puuttumista asiaan. Tämä on syytä ottaa huomioon harkinnassa myös, jos alemman viranomaisen tekemästä kanteluratkaisusta samalla hallinnonalalla kannellaan ylemmälle viranomaiselle. Jos kantelun johdosta ei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle.

Hallintokanteluasiaa valmisteleva virkamies vastaa asian riittävästä selvittämisestä. Mikäli jo pelkän kantelukirjoituksen perusteella voidaan todeta, että asiassa ei ole aihetta epäillä lainvastaista tai muutoin virheellistä menettelyä, asiaa ei ole tarpeen selvittää enemmälti. Asia voidaan tällöin ratkaista kanteluasiakirjojen perusteella. Muussa tapauksessa kantelun selvittämiseksi voidaan hankkia salassapitosäännösten estämättä kaikki tarpeelliset selvitykset, asiakirjat ja tehdä tarpeellisia selvityksiä poliisin tietojärjestelmistä.

Kantelun selvittämiseksi voidaan pyytää kantelun kohteena olevalta virkamieheltä selvitys asiasta sekä tarvittaessa tämän esimieheltä virkamiehen menettelyn oikeellisuuteen kantava lausunto. On huomattava, että mikäli asiassa ilmenee aihetta virkamiehen menettelyn arvostelemiseen, on tälle aina varattava tilaisuus antaa asiassa selvitys. Kantelun valmistelijalla vastaa hankittujen selvitysten riittävyyden lisäksi selvitysten asianmukaisuudesta. Virkamiehelle tulee varata riittävä määräaika selvityksen antamiseksi ja kantelun kohteena oleva menettely on yksilöitävä selvityspyynnössä riittävällä tarkkuudella, esimerkiksi liittämällä kantelukirjoitus selvityspyynnön liitteeksi.

Poliisihallituksen käsittelemässä, poliisiyksikköä koskevissa hallintokanteluasioissa Poliisihallitus pyytää poliisiyksikköä hankkimaan asian ratkaisemiseksi tarvittavan selvityksen, sekä antamaan asiasta oman oikeudellisesti perustellun lausuntonsa. Poliisiyksikkö vastaa siitä, että kaikilta kantelun kohteena olevilta virkamiehiltä pyydetään riittävä selvitys ja että muut asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja asiakirjat liitetään poliisiyksikön lausunnon liitteeksi. Poliisiyksikön lausunnon on oltava oikeudellisesti perusteltu ja siitä on käytävä ilmi, asian edellyttämässä laajuudessa, mihin oikeusohjeisiin poliisin toiminta kyseisessä kanteluasiassa on perustunut ja onko poliisiyksikön käsityksen mukaan menettely ollut lain- tai muutoin asianmukaista.

Kun kantelun selvittämiseksi tarvittava selvitys on hankittu, voidaan kantelun tekijältä pyytää hankitusta selvityksestä vastine. Harkittaessa sitä, pyydetäänkö vastinetta vai ei, on asian arvioinnissa painotettava sitä, että kantelijan oikeusturva toteutuu. Toisaalta mikäli vastineen pyytäminen ei todennäköisesti toisi mitään uutta asian selvittämisen kannalta olennaista tietoa,

voidaan vastineen pyytämistä pitää ilmeisen tarpeettomana, eikä sitä ole välttämätöntä pyytää.

3.2.4. Kanteluratkaisu

Kanteluun tulee antaa kirjallinen, oikeudellisesti perusteltu ratkaisu. Perustelujen laajuus riippuu ratkaisun sisällöstä ja merkityksestä. Laajaa perusteluvollisuutta ei ole tapauksissa, joissa ei saadun selvityksen perusteella ole kysymys lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä. Ratkaisusta tulee ilmetä mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet lopputulokseen ja mihin toimenpiteisiin kantelu on mahdollisesti antanut aihetta. Perus- ja ihmisoikeusnormien huomioimista soveltuvin osin substanssilainsäädännön rinnalla tulee kanteluratkaisuissa vahvistaa.

Ratkaisussa tulee mainita hallintokanteluja koskevasta muutoksenhakukiellosta. Viranomaisen kanteluasiassa antama ratkaisu ei myöskään saa oikeusvoimaa. Kantelua ei kuitenkaan tutkita uudestaan, ellei kantelija esitä sellaisia uusia seikkoja tai perusteita, joiden johdosta asia on syytä ottaa uudelleen tutkittavaksi. Asian käsittely voidaan päättää ad acta (a.a. eli arkistoidaan ilman toimenpiteitä) merkinnällä tilanteissa, joissa yhteydenottajalle on jo aikaisemmin vastattu samassa asiassa ja ilmoitettu, että samaa asiaa koskeviin yhteydenottoihin ei enää vastata, jos uudessa yhteydenotossa ei esitetä mitään uutta asiaan vaikuttavaa seikkaa.

Ratkaisu annetaan tiedoksi kantelijan lisäksi kantelun kohteena olevalle henkilölle ja poliisiyksikölle, jossa kyseinen virkamies työskentelee. Poliisihallitus voi myös pyytää poliisiyksikölle siirtämässään kanteluasiassa ratkaisun tiedoksi.

Koska kantelun voi tehdä kuka tahansa, myös kantelunalaiseen asiaan nähden täysin sivullinen henkilö, tulee ratkaisussa huomioida julkisuuslain mukaiset salassapitosäännökset. Valmistelijan tulee varmistua siitä, ettei lain mukaan salassa pidettäviä seikkoja tule ulkopuolisen tietoon.

3.3. Oma-aloitteiset laillisuusvalvonta-asiat

Poliisihallitus tai poliisiyksikkö voi ottaa laillisuusvalvonnallisen kysymyksen selvitettäväksi myös oma-aloitteisesti.

Sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluu viranomaisen oma-aloitteinen julkisuudessa viranomaista kohtaan esitetyn arvostelun seuranta sekä eri kanavien kautta saadun asiakaspalautteen huomioiminen. Julkisuuden seurannassa ensisijainen toimija on poliisin viestintä. Julkisuudessa esitettyyn arvosteluun ja kansalaispalautteeseen on tarvittaessa reagoitava. Asia voidaan käsitellä esimerkiksi oma-aloitteisen laillisuusvalvonta-asiana.

Oma-aloitteiset laillisuusvalvonta-asiat käsitellään soveltuvin osin samalla tavalla, kuin edellä kohdassa 3.2 O tarkoitettut hallintokantelut.

3.4. Eettinen kanava

Eettinen kanava on poliisihallinnon sisäinen ilmoituskanava, jonka kautta on mahdollista ilmoittaa kaikesta sellaisesta epäilystä poliisihallinnon

sisäisestä säännösten vastaisesta tai epäeettisestä toiminnasta, joka aiheuttaa tai voi aiheuttaa riskejä tai haittoja poliisiorganisaatiolle tai sen maineelle. Linkki kanavaan sijaitsee poliisiyksiköiden Sinetti-intranetin etusivulla, se on kaikkien poliisihallinnon palveluksessa olevien käytössä, ja sen kautta on mahdollista tehdä ilmoitus myös nimettömästi.

Eettiseen kanavaan tehty anonyymi ilmoitus nähdään viimesijaisena keinona silloin, kun muut keinot, kuten esimiehelle tai tämän esimiehelle ilmoittaminen ei ole mahdollista. Eettistä kanavaa ei ole myöskään tarkoitettu rikosilmoitusten tai häirintää ja epäasiallista kohtelua koskevien ilmoitusten käsittelyyn, sillä näiden tapausten käsittelyä varten on luotu erilliset, tarkoituksenmukaiset prosessit, joista on ohjeistettu erikseen.

Eettisen kanavan kautta tulevat ilmoitukset ovat rinnastettavissa vastaaviin muulla tavoin poliisihallintoon käsiteltäväksi tuleviin asioihin, kuten rikosilmoituksiin, hallintokanteluihin, kansalaiskirjeisiin ja palautteisiin. Ilmoitusten käsittely tapahtuu soveltuvin osin laillisuusvalvontaohjeen kanteluasioiden ja kansalaiskirjeiden käsittelyä sekä havaittuihin epäkohtiin puuttumista koskevien kohtien mukaisesti, riippuen ilmoituksen luonteesta. Nimetön ilmoitus käsitellään kanteluprosessissa tai muussa tarkoituksenmukaisessa prosessissa vain, mikäli asian laadun tai muun syyn johdosta siihen katsotaan olevan erityistä aihetta.

Kaikki eettisen kanavan ilmoitukset ohjautuvat aluksi Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan käsiteltäväksi, josta ne tarvittaessa siirretään asianomaisen poliisiyksikön tai toimivaltaisen muun viranomaisen käsiteltäväksi. Asian siirron yhteydessä ohjeistetaan erikseen, mikäli poliisiyksiköltä edellytetään tiettyjä toimenpiteitä tai päätöksestä raportointia Poliisihallitukselle.

Mikäli Poliisihallituksen laillisuusvalvonta katsoo ilmoituksen kuuluvan jonkun muun Poliisihallituksen yksikön käsiteltäväksi, Poliisihallituksen kirjaamo vastuuttaa asian kyseiselle yksikölle laillisuusvalvonnan pyynnön perusteella. Laillisuusvalvonta voi välittää ilmoituksen myös vain tiedoksi Poliisihallituksen toisen yksikön virkasähköpostiin tai tietylle virkamiehelle, mikäli tämä on tarkoituksenmukaista, eikä asian katsota antavan aihetta muihin toimenpiteisiin. Tällöin laillisuusvalvonta päättää asian käsittelyn Actassa perusteella Ad Acta (a.a.), ja ratkaisun peruste sekä kirjaus asian tiedoksi saattamisesta merkitään toimenpiteen lisätiedot-kenttään.

Poliisiyksikkö raportoi eettisen kanavan ilmoitusten käsittelystä Poliisihallitukselle vuosittain osiossa 7 (Raportointi) ohjeistetun mukaisesti. Poliisihallitus kokoaa tiedot ilmoituksista liitettäväksi sisäministeriölle annettavaan poliisihallintoa koskevaan vuosittaiseen laillisuusvalvontakertomukseen.

3.5. Kansalaiskirjeet

Kansalaiskirjeellä tarkoitetaan sellaista asiakirjaa, jossa kansalainen ilmaisee poliisille mielipiteensä, tiedustelunsa tai muun vastaavan asian ilman, että kirjoitus sisältää hallintokanteluksi katsottavaa viranomaisen menettelyn arvostelua.

Kansalaiskirjeiden käsittelystä ei ole säädetty erikseen, vaan niiden käsittelyä ohjaa laillisuusvalvontakäytännössä vakiintunut periaate, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada vastaus viranomaiselle osoittamaansa asialliseen

kirjeeseen, johon tämä selvästi odottaa vastausta. Viranomaisella on myös velvollisuus antaa toimivaltansa rajoissa hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, asiakas on pyrittävä opastamaan toimivaltaiseen viranomaiseen.

Kansalaiskirjeisiin annetaan lähtökohtaisesti vastaus kirjallisesti ja ilman aiheutonta viivästystä. Jos asian luonne huomioon ottaen on perusteltua, kansalaiskirjeeseen voidaan antaa vastaus myös puhelimitse tai muilla tavoin. Annetusta vastauksesta on tehtävä merkintä asianhallintajärjestelmään. Epäselvää kirjoitusta on pyydettyä tarvittaessa täydentämään. Viranomaisella on harkintavaltaa, miten ja millä tarkkuudella erilaisiin tiedusteluihin vastataan. Viranomaisella ei neuvontavelvollisuutensa perusteella yleensä ole velvollisuutta vastata laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin.

Mikäli kansalaiskirje on luonteeltaan sellainen, että se on lähetetty viranomaiselle vain tiedoksi tai mikäli se pitää sisällään sellaisen mielipiteen ilmaisun taikka muun kannanoton, johon kirjoittajan ei viestin sisällön perusteella voida olettaa odottavan vastausta, asian käsittely voidaan päättää erillistä vastausta antamatta. Myöskään täysin epäselviin, epäasiallisiin, herjaviin tai häiritsemistarkoituksessa lähetettyihin kansalaiskirjeisiin ei tarvitse antaa vastausta. Käsittelyharkinnassa tulee huomioida asian vireille tulon osalta edellä hallintokanteluiden yhteydessä asiointiosoitteesta mainittu. Asian käsittelyn päättämistä koskevasta ratkaisusta on tehtävä merkintä asianhallintajärjestelmään (Ad acta, a.a.), jonka yhteydessä on ilmoitettava ratkaisun peruste.

Kansalaiskirjeasian käsittelijän on huolehdittava siitä, että tieto kirjeen sisällöstä ja siihen mahdollisesti annetusta vastauksesta saatetaan tarvittaessa sellaisten henkilöiden tietoon, joiden virkatehtäviin kirjeen aihe liittyy.

3.6. Henkilötietojen käsittelyn valvonta

Poliisitoiminnassa laajasti tarvittavan salassa pidettävän ja arkaluonteisen tiedon käsittely edellyttää erityistä huolellisuutta ja uskottavaa valvontaa. Valvonnan avulla pyritään varmistamaan henkilötietojen huolellinen käsittely poliisihallinnossa. Näin edistetään yksityisyyden suojaamisen lisäksi poliisille asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja poliisin toiminnan laatua. Viime kädessä kyse on poliisin toimintaan kohdistuvan luottamuksen lisäämisestä.

Poliisin tietojärjestelmiä, tietovälineitä ja järjestelmissä olevaa tietoa on oikeus käyttää vain virka- tai työtehtäviin tai toimeksiannon hoitoa varten ja ainoastaan niiden edellyttämässä laajuudessa.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonta tekee poliisin ylläpitämien rekistereiden käyttölokiteoihin pistokoeluentoisia tarkastuksia suunnitelmallisesti ja aina kun siihen aiheutta ilmenee. Myös poliisiyksiköt voivat suorittaa lokitietojen tarkastuksia.

Poliisiyksikön päällikkö vastaa siitä, että yksikön käyttämien tietojärjestelmien ja sen vastuulla olevien henkilörekistereiden lainmukaisuuden valvonta on asianmukaisesti järjestetty ja, että sitä suoritetaan säännönmukaisesti. Erityisesti tulee huolehtia, että rekistereiden ja tietojärjestelmien sisällöllistä valvontaa suorittavalla virkamiehellä on riittävä taito valvottavien tietojärjestelmien käyttöön, asianmukaiset käyttöoikeudet valvonnan suorittamiseksi

sekä tarvittava osaaminen rekistereitä ja henkilötietojen käsittelyä koskevasta lainsäädännöstä sekä muista vastaavista velvoitteista. Rekistereiden käytön valvontaa suoritetaan tarvittaessa lokiselvityspyynnöillä.

Tietojärjestelmien käytön ja henkilötietojen käsittelyn valvonnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota käsiteltävien tietojen oikeellisuuteen ja tarpeellisuuteen, tietojen asianmukaiseen käyttöön, käyttöoikeuksien oikeellisuuteen ja ajantasaisuuteen sekä tietojen käsittelyyn salassa pidettävien tieto-aineistojen luokitusvaatimusten mukaisesti.

Valvontaa, tietosuojavastuukysymyksiä ja niitä koskevaa raportointia ohjeistetaan tarkemmin Poliisihallituksen erillisillä määräyksillä koskien muun muassa lokitietojen hallintaa poliisissa, poliisin tietojärjestelmien käyttöä ja ylläpitoa, käyttövaltuuksien hallintaa poliisissa sekä poliisin tietosuojaa ja tietosuojapolitiikkaa.

3.7. Salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen valvonta

Salaisten pakkokeinojen ja tiedonhankintamenetelmien (jäljempänä: SALPA) käyttäminen merkitsee puuttumista yksilöiden perustuslailla suojattuihin oikeuksiin. Tiedonhankintamenetelmien erityisluonteeseen kuuluu, että niitä koskeva asian käsittely, päätöksenteko ja toteuttaminen tapahtuvat pääsääntöisesti kohdehenkilön tietämättä. Tämän vuoksi kohdehenkilön ja mahdollisten sivullisten henkilöiden oikeusturvan toteuttaminen edellyttää säännöksistä ilmenevien määrämuotojen, mahdollisen jälkikäteisen ilmoitusvelvollisuuden ja poliisitoiminnan yleisten periaatteiden noudattamista ja tämän tehokasta valvontaa.

Poliisiyksikön tulee varmistaa, että salaisen tiedonhankinnan valvontaa suorittavilla henkilöillä on riittävä osaaminen salaista tiedonhankintaa koskevissa asioissa. Poliisiyksikön tulee lisäksi huolehtia siitä, että salaisen tiedonhankinnan valvontaa suorittaa tarpeellinen määrä tähän tehtävään nimettyjä henkilöitä ja että yksikköön on nimetty päävastuullinen SALPA -valvoja, joka on riippumaton operatiivisesta toiminnasta. Salaisen tiedonhankinnan valvonta ja tarkastustoiminta tulee tapahtua säännönmukaisesti ja kattavasti. Salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että salassa pidettäviä tietoja käsitellään asianmukaisesti.

Poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta sekä siihen liittyvästä raportoinnista määrätään tarkemmin Poliisihallituksen erillisellä määräyksellä.

3.8. Todistajansuojeluohjelman valvonta

Todistajansuojeluohjelmasta annetun lain (88/2015, jäljempänä todistajansuojelulaki) 14 § 1 momentin mukaan Poliisihallitus valvoo todistajansuojelulain noudattamista. Pykälän 2 momentin mukaan Keskusrikospoliisin on annettava Poliisihallitukselle vuosittain kertomus tämän lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

Todistajansuojelulaissa tarkoitettu Poliisihallituksen suorittama valvonta suoritetaan ensisijaisesti Keskusrikospoliisin oman valvonnan pohjalta.

Keskusrikospoliisin on omassa sisäisessä laillisuusvalvonnassaan valvottava tehokkaasti todistajansuojelulain noudattamista ja sen vuosikertomuksessa on tuotava esiin paitsi kohdevuonna suoritettujen valvontatoimenpiteiden, myös muut laillisuusvalvonnan kannalta merkitykselliset seikat.

3.9. Lausunnot ylimmille laillisuusvalvojille ja erityisvaltuutetuille

Eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri ja erityisvaltuutetut pyytävät säännönmukaisesti Poliisihallitukselta ja poliisiyksiköiltä selvityksiä ja lausuntoja käsiteltävinään olevissa asioissa.

Ylimmille laillisuusvalvojille ja erityisvaltuutetuille annettavissa lausunnoissa noudatetaan soveltuvin osin edellä kohdassa 3.2.3. tarkoitettua asian selvitysmenettelyä.

4. Laillisuusvalvonnassa havaittuihin epäkohtiin puuttuminen

4.1. Seuraamukset laillisuusvalvonta-asioissa

Laillisuusvalvonnassa tai muutoin havaittuihin laiminlyönteihin ja virheisiin tulee puuttua viipymättä. Vaikka menettely ei olisikaan nimenomaisesti säännösten, määräysten tai ohjeiden vastaista, menettelyyn on syytä puuttua, jos siten voidaan edistää hyvän hallinnon periaatteiden tai perusoikeuksien toteutumista tai muutoin parantaa poliisitoiminnan laatua ja luottamusta poliisiin.

Esimiesvalvonnassa havaittuihin virkamiehen epäasiallisiin tai virheellisiin toimintatapoihin puututaan lähtökohtaisesti esimiestyön keinoin. Lievemmissä tapauksissa, kun kyse on puutteesta osaamisessa tai huolimattomuudesta ja voidaan arvioida, että kiinnittämällä huomiota asiaan ja ohjaamalla oikeaan toimintaan, virkamiehen on mahdollista korjata toimintaansa. Kyseeseen voi tällöin tulla suullinen tai kirjallinen huomautus, jotka esimies dokumentoi vastaisuuden varalta. Virkamiesoikeudellisista asioista noudatetaan erillisessä virkamiesoikeudellisia asioita poliisissa koskevassa ohjeessa määritellyjä menettelytapoja.

Hallintokanteluasioissa annettavista seuraamuksista säädetään hallintolain 53 c §:ssä.

Valvova viranomainen voi kanteluratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta tai muutoin paremmasta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen ole pidettävä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn, esimerkiksi virkamiesoikeudellisen prosessin, käynnistämiseksi. Viimeksi mainitussa tapauksessa kantelun käsittely raukeaa.

Huomion kiinnittäminen vastaisen varalle ja käsityksen ilmaiseminen ovat huomautuksen antamista lievempiä keinoja. Hallinnollisen ohjauksen keinot on tarkoitettu käytettäväksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja toisensa poissulkevasti. Asian kokonaisarvosteluun voi vaikuttaa paitsi virheen laatu

ja luonne myös esimerkiksi sovellettavien säännösten tulkinnanvaraisuus tai virheen johtuminen valvottavasta riippumattomasta syystä.

Kanteluratkaisulla ei voi muuttaa tai kumota hallintokantelun kohteena olevaa toimenpidettä tai päätöstä. Valvontaviranomainen ei voi myöskään välittömästi korjata viranomaistoiminnassa havaitsemiaan virheitä, eikä se voi yleensä edellyttää hallintokantelun kohdetta toimimaan tietyllä tavalla. Kanteluratkaisu voidaan kuitenkin esimerkiksi toimittaa kantelun kohteena olevan tahon esimiehelle sen arvioimiseksi, antavatko kanteluratkaisussa tehdyt havainnot aiheutta oma-aloitteisille korjaaville toimenpiteille, kuten esimerkiksi hallintolain 8 luvussa säädettyihin itseoikaisukeinoihin. Jos kanteluratkaisun tehnyt taho on myös kantelun kohteeseen nähden esimiesasemassa, voi tämä päättää mahdollisista korjaavista toimenpiteistä kanteluratkaisusta erillisenä asiana.⁶

Mitä edellä on todettu hallintokanteluasioissa annettavista seuraamuksista, noudatetaan soveltuvin osin myös muissa laillisuusvalvonta-asioissa poliisissa.

4.2. Laillisuusvalvonta-asioiden suhde muihin menettelyihin

Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että laillisuusvalvonta-asian selvittäminen saatetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa erikseen säädettyyn menettelyyn, mikäli käytön edellytykset täyttyvät. Tällainen menettely on erityisesti rikosasian esitutkinta ja virkamiesoikeudellinen menettely. Lisäksi työyhteisöön liittyvät väitteet syrjinnästä, kiusaamisesta, häirinnästä tai muusta epäasiallisesta käytöksestä kuuluvat työnantajan selvitettäväksi työturvallisuuslain (738/2002) tai yhdenvertaisuuslain (1325/2014) nojalla. Laillisuusvalvonta-asia esille tulleet häirintää tai epäasiallista kohtelua koskevat väitteet käsitellään erillisessä menettelyssä. Menettely häirintä- ja epäasiallisen kohtelun tilanteissa on määritelty erillisessä Poliisihallituksen ohjeessa.⁷

Mikäli missä tahansa laillisuusvalvonta-asia esitetään väite rikoksen tapahtumisesta ja väitetty tapahtumainkulku on mahdollinen tai asiaa käsiteltäessä muuten havaitaan, että asiassa on mahdollisesti syytä epäillä rikosta, on asia siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle esitutkintakynnyksen arvioimiseksi ja poliisimiesten osalta on meneteltävä poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnasta annetun erillisen ohjeen mukaisesti. Tällöin viireillä olevan laillisuusvalvonta-asian käsittely raukeaa, eikä asiaa saa selvittää enää hallinnollisesti, jotta mahdollisen epäillyn itsekriminointisuoja⁸ ei vaarannu.

Myös kanteluprosessissa voi ilmetä viitteitä rikoksesta, jolloin asia siirretään rikosprosessissa käsiteltäväksi. Kantelun käsittelyä voidaan jatkaa niiltä osin, kun sitä ei ole aiheutta siirtää muuhun menettelyyn, eli siltä osin, kun se ei koske esimerkiksi rikosepäilyä. Mikäli laillisuusvalvonta-asia on siirretty

⁶ Ratkaisussa EOAK/1205/2019 eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa esitutinnan suorittamiseen liittyvien kanteluratkaisujen aiheuttamiin toimenpiteisiin ja suhtautunut kielteisesti siihen, että poliisipäällikkö voisi edes ohjesäännöllä tai työjärjestyksellä antaa oikeusyksikön esimiehenä toimivalle poliisilakimiehelle toimivaltaa määrätä esimerkiksi esitutkintaa suoritettavaksi tai jatkettavaksi kantelun perusteella.

⁷ POL-2019-8751, 8.7.2019 Häirinnän ja epäasiallisen kohtelun hallinta poliisihallinnossa (2020/2013/808, 19.6.2013)

⁸ Virkamiehen itsekriminointisuojusta tarkemmin jäljempänä kappaleessa 5.

esitutkintaan ja asiassa tehdään päätös siitä, että esitutkintaa ei käynnistetä tai muu päätös, jolla asian tutkinta päätetään, asian käsittelyä laillisuusvalvontamenettelyssä tulee jatkaa, jos siihen havaitaan olevan aihetta. Poliisin menettelyn osalta myös esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevan päätöksen tekee syyttäjä.

Poliisirikosasioiden erityiset tutkintajärjestelyt huomioon ottaen sekä poliisia kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen turvaamiseksi, kynnys asian siirtämiseksi esitutkintaan on matala. Epäselvissä tapauksissa saattaa olla tarpeen keskustella asiasta valtakunnansyytjäntoimiston tutkinnanjohtajan kanssa ja sopia menettelytavoista sekä jatkokäsittelystä.

Laillisuusvalvonta-asian yhteydessä voi tulla esille virkamiehen virheellinen menettely tai laiminlyönti, joka johtaa virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden harkintaan. Virkamiesoikeudellisista toimenpiteistä poliisissa on erillinen ohjeensa⁹.

4.3. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen ja ratkaisujen käsittely

Laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot ja ratkaisut on aina käsiteltävä sillä organisaatiotasolla, jolla on toimivalta päättää asiaan vaikuttavista toimenpiteistä. Asiaa käsitellään Poliisihallituksen osalta tarkemmin Poliisihallituksen laillisuusvalvontahavaintoja koskevassa ohjaavassa kirjeessä.¹⁰ Poliisiyksikön päällikön on huolehdittava siitä, että laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen ja ratkaisujen johdosta tehtävät tarpeelliset toimenpiteet suoritetaan ja dokumentoidaan.

Laillisuusvalvontaa suorittava taho voi pyytää valvonnan kohdetta myös määräajassa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin laillisuusvalvonta-asiassa tehdyt havainnot ovat antaneet aihetta.

Poliisiyksikön laillisuusvalvonnassa esille tulleista merkittävistä puutteista, virheistä tai muista havainnoista on ilmoitettava viipymättä Poliisihallituksen laillisuusvalvonnalle. Raportoinnista tarkemmin ohjeen kohdassa 7.2.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonta seuraa valtakunnallisesti poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa tehtyjä havaintoja sekä ylimpien laillisuusvalvojen, erityisvaltuutettujen ja tuomioistuimien antamia laillisuusvalvontaan liittyviä ratkaisuja ja saattaa niitä tiedoksi Poliisihallituksen toiminnallisille yksiköille sen arvioimiseksi, antavatko ne aihetta ohjaaville tai muille toimenpiteille.

5. Virkamiehen oikeusasema laillisuusvalvonnassa

Virkamiehellä on velvollisuus antaa tietoja laillisuusvalvontaa suorittavalle virkamiehelle. Ylimpien laillisuusvalvojen tietojensaantioikeus perustuu perustuslakiin ja muiden laillisuusvalvontaa suorittavien virkamiesten valtion virkamieslakiin (750/1994). Kanteluasiaa käsiteltäessä virkamiehellä on lähtökohtaisesti virkavelvollisuuteen perustuva totuudessa pysymisvelvollisuus

⁹ POL-2017-12772, 28.12.2018 Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet poliisissa

¹⁰ Poliisihallituksen ohjaava kirje 27.11.2017: Poliisihallituksen ohjeiden ja määräysten täytäntöönpanon seuranta sekä poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen käsittely (POL-2017-42467)

ja selvityksessä tulee tuoda esiin kaikki olennainen asiaan liittyvä. Selvityksissä tulee myös käyttää asiallista ja selkeää kieltä.

Vaikka kysymys on hallinnollisesta prosessista niin huomioitavaksi voi tulla myös yleinen rikosoikeudellinen periaate, jonka mukaan kenelläkään ei ole velvollisuutta todistaa itseään vastaan (*itsekriminointisuoja*). Kantelun kohteena olevalle on tarvittaessa ilmoitettava oikeudesta kieltäytyä antamasta selvitystä tai selitystä sellaisesta seikasta, joka saattaisi hänet laillisuusvalvonta-asian vuoksi rikossyytteen vaaraan. Riippumatta siitä, että virkamies joiltain osin kieltäytyy syytteenvaarasuojaan vedoten antamasta pyydettyä selvitystä, virkamiehen on esitettävä selvitys siltä osin, kuin se on syytteen vaaraan joutumatta mahdollista (kyseessä olevan virkatoimen tapahtumainkulku yleensä sekä olosuhteet). Jos virkamies vetoaa syytteenvaarasuojaan, on poliisiyksikön kuitenkin lausuttava laillisuusvalvonta-asian kohteena olevista seikoista.

Virkamiehen esteellisyydestä säädetään hallintolain 28 §:ssä. Esteellisyys on nimenomaan virkamieskohtaista, eikä esimerkiksi koko poliisiyksikkö voi olla esteellinen yksittäisessä asiassa. Esteellinen virkamies ei saa osallistua hallintoasian käsittelyyn. Esteellisyys tulee arvioida virkatoimissa oma-aloitteisesti mutta usein se tulee arvioitavaksi myös väitteenvaraisesti. Virkamiehen tulee arvioida itse oma esteellisyytensä ja tarpeen vaatiessa hänen tulee jäädä itsensä asian käsittelystä. Virkamiehen ei kuitenkaan tule jäädä itseään liian kevein perustein tai varmuuden vuoksi. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei esimerkiksi virkamiehestä mahdollisesti tehty rikosilmoituskaan tee hänestä aina automaattisesti esteellistä hallintoasiassa. Virkamies, johon hallintokantelu kohdistuu, ei myöskään ole esteellinen antamaan selvitystä omista virkatoimistaan tehdyn kantelun tutkimista varten.

6. Vahingonkorvausvaatimusten käsittely

6.1. Yleistä

Valtion ja virkamiehen korvausvastuista säädetään valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetussa laissa (987/2014). Lain mukaan valtion kohdistuvat vahingonkorvaukset on pääosin keskitetty Valtiokonttoriin. Poliisissa käsitellään ainoastaan sellaiset vahingonkorvausvaatimukset, joissa vaaditaan korvausta poliisin menettelystä väitetysti aiheutuneesta esine- tai varalivahingosta. Valtiokonttori käsittelee asiat, joissa vaaditaan korvausta poliisin aiheuttamaksi väitetystä henkilövahingosta tai kärsimyksestä.

Pääsääntöisesti poliisiyksiköt ratkaisevat niiden menettelyn väitetysti aiheuttamat vahingonkorvausvaatimukset. Poliisiyksikön päällikkö tai hänen määräämänsä virkamies ratkaisee poliisiyksikön menettelyyn kohdistuvat vahingonkorvausvaatimukset. Poliisihallitus ratkaisee vahingonkorvausvaatimuksen, jos sen käsittely poliisiyksikössä ei ole tarkoituksenmukaista.

Vahingonkorvauslain (412/1974) perusteella esitettyihin vaatimuksiin annettavat vahingonkorvausratkaisut on laadittava kirjallisesti ja perusteltava asianmukaisesti. Aiheellisen korvausvaatimuksen esittäjälle voidaan korvata myös vaatimuksen laatimisesta aiheutuneet kohtuulliset kulut. Ratkaisun yhteydessä tulee harkita ja tarvittaessa tehdä erillinen päätös regressioikeuden

käyttämisestä eli virkamiehen korvausvastuusta. Vahingonkorvausvaatimukset on pyrittävä käsittelemään ilman aiheetonta viivytystä sen välttämiseksi, että vaatimuksen esittäjä nostaa samasta asiasta vahingonkorvauskanteen yleisessä tuomioistuimessa.

Vahingonkorvauslain (412/1974) tai poliisilain (872/2011) perusteella annettuihin korvausratkaisuihin ei voi hakea muutosta valittamalla. Ratkaisussa ilmoitetaan, että vaatimuksen esittäjällä on oikeus nostaa riita-asiakanne valtiota vastaan yleisessä tuomioistuimessa.

Mikäli Valtiokonttori kuulee poliisia vahingonkorvausasiassa, osoitetaan selvityspyyntö suoraan sille poliisiyksikölle, jonka menettelyyn korvausvaatimus perustuu.

Mikäli Poliisihallitus tai poliisiyksiköt vastaanottavat Valtiokonttorin toimivaltaan kuuluvan vahingonkorvausasian, tulee asia siirtää toimivaltaiselle viranomaiselle. Tällöin asian vastaanottanut taho arvioi, onko jo siirtokirjeen yhteydessä mahdollista toimittaa asiaa koskevat selvitykset Valtiokonttoriin ajan säästämiseksi.

Havaitun virheen tai laiminlyönnin oma-aloitteista rahallista hyvittämistä on ohjeistettu tarkemmin sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeessa. Loukkauksen aiheuttamaa kärsimystä koskeva rahallinen hyvitysesitys tehdään Valtiokonttorille.

6.2. Vahingonkorvausta koskevat oikeudenkäynnit

Poliisihallitus käyttää Suomen valtion puhevaltaa vahingonkorvausoikeudenkäynneissä, joissa vaaditaan korvausta poliisin menettelystä väitetystä aiheutuneesta esine- tai varallisuusvahingosta. Valtiokonttori käyttää valtion puhevaltaa asioissa, joissa korvausta vaaditaan poliisin aiheuttamaksi väitetyistä henkilövahingosta tai kärsimyksestä. Valtio voi olla oikeudenkäynnissä joko vastaajan asemassa, milloin korvausvaatimus kohdistetaan valtioon, tai vahingonkorvauslain 7 luvun 5 §:n mukaisesti kuultavan asemassa, milloin vaatimus kohdistetaan vahingon väitetysti aiheuttaneeseen virkamieheen.

Poliisihallitus voi valtuuttaa poliisiyksikön tai muun tahon hoitamaan oikeudenkäyntiasian, kun se asian luonne huomioiden on tarkoituksenmukaista.

Valtiokonttorin kanssa erikseen sovittaessa Valtiokonttori voi valtuuttaa Poliisihallituksen tai poliisiyksikön hoitamaan Valtiokonttorin toimivaltaan kuuluvan asian tai päinvastoin. Poliisiyksikön on ilmoitettava asiasta Poliisihallituksen laillisuusvalvonnalle.

Sopimusperusteista vahingonkorvausta koskevissa riita-asioissa valtion puhevaltaa käyttää suoraan sopimuksen tehnyt poliisiyksikkö, ellei muuta ole sovittu.

Poliisiyksikkö käyttää suoraan asianomistajan puhevaltaa valtion puolesta, kun poliisiyksikön hallinnassa olevaa omaisuutta on vahingoitettu vahingonkorvauslaissa tarkoitettulla teolla tai laiminlyönnillä taikka aiheutettu poliisiyksikölle taloudellista vahinkoa. Poliisihallituksen ajoneuvovaurioasioiden asianomistajalausuntoja koskevan ohjaavan kirjeen (POL-2016-10273, 1.10.2018) mukaan vaurioasian esitutkintaan liittyvässä kuulemisessa ja

mahdollisessa oikeudenkäynnissä asianomistajaa edustaa ajoneuvon haltijana olevan poliisiyksikön päällikkö tai hänen määräämänsä virkamies.

Mikäli haaste tai kuultavalle osoitettu käsittelyilmoitus asiassa, jossa Poliisihallitus käyttää valtion puhevaltaa, toimitetaan suoraan poliisiyksikköön, on poliisiyksikön välittömästi ilmoitettava tästä Poliisihallituksen laillisuusvalvonnalle.

Oikeudenkäyntiasian hoitamisesta aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja vaaditaan vastapuolelta tehtävään käytetyn ajan ja asiassa syntyneiden kulujen perusteella. Oikeudenkäyntikuluvaatimusta ei esitetä, mikäli valtio on pelkästään kuultavan asemassa. Tehtävään käytetyn ajan veloituspäätteenä käytetään kulloinkin voimassa olevan oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen mukaista tuntipalkkion määrää. Tehtävään käytetyksi ajaksi ei katsota matkustus-, lounas- tai yöpymisaikaa. Istuntoihin osallistumisesta veloitettava määrä lasketaan ainoastaan yhden virkamiehen ajankäytön mukaan riippumatta siitä, onko istunnossa ollut läsnä useampia virkamiehiä. Edellä mainitusta voidaan poiketa, jos asian laatu, laajuus tai muut erityispiirteet ovat edellyttäneet useamman virkamiehen läsnäoloa istunnossa.

Asiassa syntyneitä kuluja voivat olla esimerkiksi matka- ja majoituskulut. Virka-auton käytöstä aiheutuneet matkakulut vaaditaan korvattavaksi kulloinkin voimassa olevan verovapaista matkakustannusten korvauksista annetun Verohallinnon päätöksen ja sen palkansaajalle oman auton käytöstä suoritettavien matkakustannusten enimmäismäärän mukaisesti. Liikennevälineiden käytöstä aiheutuneet matkakulut, majoitus- ja muut kulut sekä mahdolliset todistajanpalkkiot vaaditaan korvattavaksi niiden tosiasiallisen määrän mukaisesti.

Virkamiehen oikeudesta avustajaan ja oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen on säädetty laissa eräistä oikeudenkäynneistä valtion palveluksessa oleville aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista (269/1974).

7. Laillisuusvalvonta-asioiden raportointi

7.1. Yleinen raportointi

Laillisuusvalvonnan seurannan ja raportoinnin tarkoituksena on tuottaa johtamisen kannalta merkityksellistä tilannekuvatietoa organisaatiosta, kehittää riskiperusteista ennakointia ja tähän perustuvaa toiminnan suuntaamista sekä tukea oikeiden toimintatapojen muodostumista.

Sisäministeriö toteuttaa raportointia ja seurantaa sen ja hallinnonalan välisellä säännöllisellä tiedonvaihdoilla ja laillisuusvalvonnan tietojen käsittelyllä johtamisjärjestelmässä. Keskeinen osa tiedonvaihtoa poliisin osalta on Poliisihallituksen suorittama sisäinen seuranta ja havaittuihin poikkeamiin liittyvä riskiperusteinen arviointi, jonka perusteella poliisin johto välittää tarpeellisen tiedon sisäministeriöön.

Laillisuusvalvonnan tilannekuvan muodostamiseksi ja poikkeamien havaitsemiseksi poliisiyksiköiden tulee raportoida tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla laillisuusvalvonta-asioihin ja vahingonkorvausasioihin

liittyvät merkitykselliset poikkeamat mukaan lukien esimerkiksi julkista mielenkiintoa todennäköisesti herättävät asiat Poliisihallituksen laillisuusvalvonnalle viipymättä.

7.2. Laillisuusvalvontakertomukseen liittyvä raportointi

Poliisihallitus antaa poliisiyksiköiden edellisen vuoden laillisuusvalvontakertomuksista kootun, koko poliisihallintoa koskevan kertomuksen sisäministeriölle sekä toimittaa sen tiedoksi valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Poliisiyksikön on tästä syystä kunkin vuoden helmikuun 15. päivään mennessä raportoitava yksikössä edellisenä vuonna suoritetusta laillisuusvalvonnasta Poliisihallituksen laillisuusvalvonnalle. Raportissa on oltava tiedot seuraavista asiakokonaisuuksista:

1. Laillisuusvalvontasuunnitelman toteutuminen ja edellisen vuoden laillisuusvalvontatarkastuksessa edellytettyjen toimenpiteiden seuranta.
2. Hallintokantelut
 - Vireille tulleiden kanteluiden lukumäärä
 - Tutkittujen ja ratkaistujen kanteluiden lukumäärä
 - Tutkittujen kanteluiden aiheet (tilastointi erikseen ilmoitettavalla tavalla)
 - Toimenpiteet [tilastointi: ei toimenpidettä; käsityksen ilmaiseminen tai huomion kiinnittäminen; huomautus; siirto muuhun menettelyyn (rikosasia, virkamiesoikeudellinen menettely, vahingonkorvaus jne.), muu toimenpide]
 - Käsittelyaika (päivät)
3. Virkamiesoikeudelliset asiat
 - Vireille tulleiden tapausten lukumäärä
 - Käsiteltyjen tapausten lukumäärä
 - Käsiteltyjen tapausten aiheet (tilastointi viranomaisen toimintaa tarkoituksenmukaisesti kuvaavalla tavalla)
 - Toimenpiteet (ei toimenpidettä, turvaamistoimenpide, varoitus, määräaikainen virantoimituksesta erottaminen, virkasuhteen irtisanominen tai purkaminen, muu toimenpide)
4. Vahingonkorvaukset (sisältäen pakkotoimenpiteiden johdosta maksetut korvaukset) ja hyvitykset
 - Vaatimusten lukumäärä
 - Vaatimusten perusteet (tilastointi viranomaisen toimintaa tarkoituksenmukaisesti kuvaavalla tavalla)
 - Maksetut korvaukset ja hyvitykset (euroa)
 - Valtiokonttorille siirretyt vahingonkorvausvaatimukset ja tehdyt hyvitysesitykset
 - Valtiokonttorille annetut selvitykset vahingonkorvausasioissa
5. Henkilötietojen käsittelyn valvonta
 - Raportointivuoden aikana suoritettut lokitarkastukset, niiden tulokset ja tarkastusten johdosta vaaditut/suoritettut toimenpiteet

- Muut henkilötietojen käsittelyn valvontaan liittyvät mahdolliset toimenpiteet (tilastointi viranomaisen toimintaa tarkoituksenmukaisesti kuvaavalla tavalla)
6. Kansalaispalautteen huomioon ottaminen
- Kuvaus siitä, millä tavalla viranomainen on seurannut kansalaispalautetta ja ottanut sen toiminnan ohjauksessa, kehittämisessä, koulutuksessa tai muussa vastaavassa tarkoituksessa huomioon
7. Eettisen kanavan ilmoitukset
- Toimenpiteet (ei toimenpiteitä; puheeksi ottaminen; virkamiesoikeudellinen menettely; rikosasia; muu menettely)

Poliisiyksiköt raportoivat salaisten tiedonhankinta-, suojaus- ja pakkokeinojen käytöstä, niihin kohdistuvan valvonnan suorittamisesta sekä valvontahavainnoista Poliisihallitukselle Salpa-määräyksen ja Poliisihallituksen antamien erillisten ohjeiden mukaisesti. Poliisihallituksen laillisuusvalvonta voi myös antaa tarvittavia muitakin lisäohjeita raportoinnin toteuttamisesta.

Poliisiylijohtaja

Seppo Kolehmainen

Poliisiylitarkastaja

Janne Paavola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 15.12.2020 klo 12:40. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Poliisihallituksen yksiköt
Poliisiyksiköt

Tiedoksi

Sisäministeriö
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Oikeuskanslerinvirasto
Valtakunnansyyttäjän toimisto
Ahvenanmaan poliisiviranomainen
Sinetin ohjekirjasto/Esikunta