

29.12.2023

POL-2023-148671

Voimassaoloaika

15.2.2024 - 14.2.2029

Säädösperuste

Laki poliisin hallinnosta (110/1992) 4 §

Muuttaa/Kumoaa

POL-2019-16223, 15.12.2020, Sisäinen
laillisuusvalvonta poliisissa

Kohderyhmät

Poliisi

Sisäinen laillisuusvalvonta ja vahingonkorvausasioiden käsittely

Sisällys

Sisäinen laillisuusvalvonta ja vahingonkorvausasioiden käsittely	1
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	5
2.5 Virkamiehen vastuu ja velvollisuudet	5
2.6 Oikeudellisten asioiden verkosto	5
3 Laillisuusvalvonnan toimintamuodot.....	6
3.1 Laillisuustarkastukset.....	6
3.1.1 Yleistä.....	6
3.1.2 Poliisihallituksen suorittamat laillisuustarkastukset	6
3.1.3 Poliisiyksiköiden suorittamat laillisuustarkastukset	6
3.1.4 Tarkastusten kirjaaminen	7
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	11
3.4 Eettinen kanava ja ilmoittajansuojelu.....	11
3.5 Kansalaiskirjeet.....	12
3.6 Henkilötietojen käsittelyn valvonta	13

3.7 Salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen valvonta	13
3.8 Todistajansuojeluohjelman valvonta	14
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	17
6 Vahingonkorvausvaatimusten käsittely	17
6.1 Yleistä	17
6.2 Vahingonkorvausta koskevat oikeudenkäynnit	18
7 Laillisuusvalvonta-asioiden raportointi.....	20
7.1 Yleinen raportointi	20
7.2 Laillisuusvalvontakertomukseen liittyvä raportointi	20

1 Yleistä

1.1 Ohjeen tarkoitus ja soveltamisala

Poliisin laillisuusvalvonnan tarkoituksena on ylläpitää ja parantaa poliisin toiminnan oikeellisuutta ja laatua ja näin edistää osaltaan poliisille asetettujen tavoitteiden toteutumista. Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta pyrkii 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-asioden raportoinnista.

Ohjetta ei sovelleta virkamiesoikeudellisten asioiden käsittelyyn, poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten käsittelyyn, maalittamisen johdosta oikeudellisen prosessin kohteeksi joutuneelle virkamiehelle tarjottavan oikeudelliseen tukeen 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.

Laillisuusvalvontaan liittyvien asioiden kirjaamisprosessista on annettu ohjaava kirje, jota noudatetaan tämän ohjeen rinnalla.⁴

1.2 Säädösperusta

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 hyvän 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,

¹ Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet poliisissa (POL-2017-12772, 28.12.2018), Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta (POL-2021-144918, 26.1.2022), Virkamiehen oikeudellinen tuki eräissä maalittamistilanteissa (POL-2022-87038, 25.11.2022), Julkisuuskäsikirja (POL-2018-51266, 6.9.2022)

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

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

⁴ Hallintokanteluiden ja kansalaiskirjeiden kirjaamisprosessi poliisissa (POL-2020-83087, 18.12.2020)

kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja alaistensa poliisiyksiköiden osalta.

Sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeessa⁵ 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 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 ylijohtona 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.

⁵ Sisäministeriön ohje 5.8.2020: Laillisuusvalvonta sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla (SMDno-2020-158)

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 vastaavia tehtäviä hoidetaan siten, kuin Poliisiammattikorkeakoulun ohjesäännössä on tarkemmin määrätty.

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

2.4 Esimiesvalvonta

Esimiesvalvonnalla on poliisin toiminnan laillisuusvalvonnassa keskeinen rooli. Jokaisella poliisihallinnossa esimiestehtävässä 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 virheelliseen toimintaan osana päivittäistä johtamistyötä. Lähiesimiehen on puututtava alaisensa virheelliseen menettelyyn sekä ilmoitettava havaitsemistaan merkittävistä virheistä ja puutteista omille esimiehilleen tai edelleen viraston johdolle oman organisaation käytäntöjen mukaisesti.

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 rakennetta⁶.

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 hallin-

⁶ Poliisihallituksen normi- ja valvontaprosessin asettaminen (POL-2014-2224, 29.6.2020)

nonalan laillisuusvalvontaan liittyviä asiakokonaisuuksia sekä tukea yksiköitä laillisuusvalvontaan, oikeudellisiin asioihin ja sisäiseen valvontaan liittyvissä 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 kohdetta haastattelemalla 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, suunniteltuihin 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 kohdenneetaan 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 poliisihallinnon palveluksessa olevan virkamiehen virkatöissään menetelleen virheellisesti tai laiminlyöneen 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 kantelun kohteen ohjaaminen tarpeen niin vaatiessa. Hallintokantelu ei ole muutoksenhakukeino, eikä sillä voida muuttaa tai kumota hallintokantelun kohteena olevaa hallintotointoa 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. Poliisihallitus voi tapauskohtaisesti pyytää kantelun käsittelevää poliisiyksikköä toimittamaan asiassa annettavan ratkaisun tai muun toimenpiteen tiedoksi Poliisihallitukselle

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. Tulkinnanvaraisissa asioissa tulee neuvotella vastaanottavan yksikön kanssa asian käsittelystä.

Kanteluasian käsittelyyn ottamisesta on lähtökohtaisesti ilmoitettava viivytyksettä kantelijalle. Ilmoituksen voi jättää tekemättä, jos voidaan pitää odotettavana, että asiaan annetaan ratkaisu niin nopealla aikataululla, että ilmoitus käsittelyyn ottamisesta olisi tarpeeton. 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 käsittelystä

Hallintokanteluasiat käsitellään hallintolain (434/2003) 8 a luvun säännösten mukaisesti. Kanteluprosessissa on hallintolain esitöistä ilmenevästi kaksi osaa:

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

Hallintolain mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Jos kantelun johdosta ei ole aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle. Kantelun ei lähtökohtaisesti tulisi antaa aiheutta enempään toimenpiteisiin, jos alustavan oikeudellisen kokonaisarvion perusteella ei ole syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, joka edellyttäisi puuttumista asiaan.

Alustavan arvioinnin yhteydessä on tarpeen mukaan selvittävä, onko asia vireillä toisessa viranomaisessa. Jos samaa asiaa koskeva hallintokantelu on vireillä muussa toimivaltaisessa viranomaisessa, tulee erikseen kyseisen viranomaisen kanssa sopia, mikä viranomainen ottaa kantelun ratkaisutavakseen. Kantelijan oikeusturva ei edellytä, että viranomainen tutkii asian, joka on samaan aikaan tuomioistuimen käsiteltävänä tai jossa muutoksenhaku on käynnissä tai johon voi hakea muutosta tai oikaisua.

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 kanteluasian selvittämiseksi voidaan hankkia salassapitosäännösten estämättä kaikki tarpeelliset selvitykset, asiakirjat ja tehdä tarpeellisia selvityksiä poliisin tietojärjestelmistä.

Kanteluasian selvittämiseksi voidaan pyytää kantelun kohteena olevalta virkamieheltä selvitys asiasta sekä tarvittaessa tämän esimieheltä virkamiehen menettelyn oikeellisuuteen kantaa ottava lausunto. On huomattava, että mikäli asiassa ilmenee aihetta virkamiehen menettelyn arvosteleminen, on tälle aina varattava tilaisuus antaa asiassa selvitys. Kanteluasian valmistelija 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 käsittelemissä, 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 kanteluasian 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.

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 viireille tulleet hallintokantelut, joissa on mainittu kantelijan nimi, yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelunalaisesta asiasta. Jos hallintokantelu on riittämättömästi yksilöity, kantelijaa on tarvittaessa pyydyttävä täydentämään kanteluaan. 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 viireille. Viranomaisen on näissä tapauksissa tarvittaessa neuvottava, miten hallintokanteluasian voi saada asianmukaisesti viireille.

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

Kantelun käsittelykieli ratkaistaan kielilain (423/2003) perusteella. Pääsääntöisesti käsittelykieli kanteluasioissa on suomi tai ruotsi. Viranomaisen voi antaa myös parempaa kielellistä palvelua kuin kielilaissa edellytetään ja antaa palvelua myös muilla kielillä, kuten englanniksi.

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.

Ratkaisussa tulee mainita hallintokanteluja koskevasta muutoksenhakukiellostä. Viranomaisen kanteluasiassa antama ratkaisu ei myöskään saa oikeusvoimaa. Samasta asiasta tehtyä kantelua ei kuitenkaan tutkita uudelleen, ellei kantelija esitä sellaisia uusia seikkoja tai perusteita, joiden johdosta asia on syytä ottaa uudelleen tutkittavaksi.

Ratkaisu annetaan tiedoksi kantelijan lisäksi kantelun kohteena olevalle henkilölle, tämän esimiehelle sekä muille tarvittaville tahoille. Mikäli kantelija ei ole asianosainen, kanteluasian käsittelyssä tulee ottaa huomioon se, ettei salassa pidettävää tietoa voida luovuttaa muulle kuin asianosaiselle. Kantelun tekeminen yksin ei luo sivulliselle asianosaisasemaa. Valmistelijan tulee varmistua siitä, ettei lain mukaan salassa pidettäviä seikkoja tule ulkopuolisen tietoon asiaa käsiteltäessä taikka kanteluratkaisua tiedoksi annettaessa.

3.3 Oma-aloitteiset laillisuusvalvonta-asiat

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

Sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluu viranomaisen oma-aloitteinen julkisuudessa viranomaista kohtaan esitetyn arvostelun seuranta sekä eri kanavien kautta saadun asiakaspalautteen huomioiminen. 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 tarkoitetut hallintokantelut.

3.4 Eettinen kanava ja ilmoittajansuojelu

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 -intranetissä, se on kaikkien poliisihallinnon palveluksessa olevien käytössä, ja sen kautta on mahdollista tehdä ilmoitus myös nimettömästi.

Eettiseen kanavaan tehty anonymi 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.

Ilmoittajansuojelulla⁷ annetaan suojaa lain soveltamisalaan kuuluvien väärinkäytösten ilmoittajille, jotka työnsä yhteydessä havaitsevat Euroopan unionin tai kansallisen oikeuden rikkomista. Ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan kuuluvat ilmoitukset tehdään ja ne käsitellään samassa järjestelmässä, kuin muut eettisen kanavan ilmoitukset.

Poliisihallitus on erikseen antanut ohjaavan kirjeen eettisen kanavaan saapuvien ilmoitusten käsittelyprosessista⁸. Kaikki eettisen kanavan ilmoitukset ohjautuvat aluksi Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan käsiteltäväksi, josta ne tarvittaessa siirretään asianomaisen poliisiyksikön tai toimivaltaisen

⁷ Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta, 1171/2022

⁸ Poliisihallituksen ohjaava kirje 6.7.2023: Eettisen kanavan (Webropol) käyttöönotto poliisiyksiköissä (POL-2023-70966)

muun viranomaisen käsiteltäväksi. Asian siirron yhteydessä ohjeistetaan erikseen, mikäli poliisiyksiköltä edellytetään tiettyjä toimenpiteitä tai asian käsittelyn lopputuloksen raportointia Poliisihallitukselle.

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

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 aiheetonta 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 pyydettävä 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 Ad acta. Myöskään täysin yksilöimättömiin, epäasiallisiin tai häiritsemistarkoituksessa lähetettyihin kansalaiskirjeisiin ei tarvitse antaa vastausta. Asian käsittelyn päättämistä koskevasta ratkaisusta on tehtävä Ad acta -merkintä asianhallintajärjestelmään, jonka yhteydessä ilmoitetaan ratkaisun perustelu. Asian käsittely voidaan päättää ilman toimenpiteitä myös 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.

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

Poliisin tietojärjestelmiä, tietovälineitä ja järjestelmissä olevaa tietoa on oikeus käyttää vain virka- tai työtehtäviin tai toimeksiannon hoitoa varten ja ainoastaan niiden edellyttämässä laajuudessa. Poliisiyksikön päällikkö vastaa muun laillisuusvalvonnan järjestämisen ohella siitä, että henkilötietojen käsittelyn valvontaa suoritetaan tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Rekistereiden käytön valvontaa suoritetaan esimerkiksi lokiselvityspyynnöillä tai rekistereiden tietosisältöön tehtävällä muilla laillisuustarkastuksilla.

Rekistereiden ja tietojärjestelmien valvontaa suorittavalla virkamiehellä on oltava riittävä taito valvottavien tietojärjestelmien käyttöön, asianmukaiset käyttöoikeudet valvonnan suorittamiseksi sekä tarvittava osaaminen rekistereitä ja henkilötietojen käsittelyä koskevasta lainsäädännöstä sekä muista vastaavista velvoitteista.

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 tietoa-aineistojen luokitusvaatimusten mukaisesti.

Valvontaa, tietosuojavastuukysymyksiä ja niitä koskevaa raportointia ohjeistetaan tarkemmin Poliisihallituksen erillisillä määräyksillä koskien muun muassa lokitietojen hallintaa poliisissa, poliisin tietojärjestelmien ylläpitoa, käyttövaltuuksien hallintaa sekä poliisin tiedonhallintapolitiikkaa.⁹

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 koskevista asioista. Poliisiyksikön tulee lisäksi huolehtia siitä, että salaisen

⁹ Lokitietojen hallinta poliisissa (15.12.2021, POL-2021-4922), Poliisin tietojärjestelmien ylläpito (28.09.2022, POL-2022-49992), Käyttövaltuuksien hallinta poliisissa (7.4.2022, POL-2022-7188), Poliisin tiedonhallintapolitiikka 2022-2027 (25.10.2022, POL-2022-59874)

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 salassa pidettävien tietojen asianmukaiseen käsittelyyn ja kohdassa 2.4 tarkoitetun esimiesvalvonnan toteutumiseen.

Poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta sekä siihen liittyvästä raportoinnista määrätään tarkemmin Poliisihallituksen erillisellä määräyksellä.¹⁰

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 tehdystä 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 valvontatoimenpiteet, 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.

¹⁰ Poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta (13.07.2018, POL-2018-11889)

Hallintokanteluasioissa annettavista seuraamuksista säädetään hallintolain 53 c §:ssä.

Valvova viranomainen voi kanteluratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiot 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 aiheutta riittäviä 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. Valvova viranomainen ei voi myöskään välittömästi korjata viranomastoiminnassa 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.¹¹

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. Tällaisia menettelyjä ovat 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-asiassa esille tulleet häirintää tai epäasiallista kohtelua koskevat väitteet käsitellään erillisessä menettelyssä. Menettely häirintä- ja

¹¹ 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.

epäasiallisen kohtelun tilanteissa on määritelty erillisessä Poliisihallituksen ohjeessa.¹²

Mikäli missä tahansa laillisuusvalvonta-asiassa asiassa 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 ohjeen¹³ mukaisesti. Tällöin vireillä olevan laillisuusvalvonta-asian käsittely raukeaa, eikä asiaa saa selvittää enää hallinnollisesti, jotta mahdollisen epäillyn itsekriminointisuoja¹⁴ ei vaarannu.

Mikäli laillisuusvalvonta-asia on siirretty esitutkintaan ja asiassa tehdään päätös siitä, että esitutkintaa ei käynnistetä tai asiassa tehdään muu päätös, jolla asian tutkinta päätetään, asian käsittelyä laillisuusvalvontamenettelyssä voidaan 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 Valtakunnansyyttäjän toimiston 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 ohjeensa¹⁵.

4.3 Sisäisessä laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen ja ratkaisujen käsittely

Laillisuusvalvonnassa tehtyt 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.¹⁶ 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 määrääjassa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin laillisuusvalvonta-asiassa tehtyt havainnot ovat antaneet aihetta.

¹² Häirinnän ja epäasiallisen kohtelun hallinta poliisihallinnossa (POL-2019-8751, 8.7.2019)

¹³ Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta (POL-2021-144918, 26.1.2022)

¹⁴ Virkamiehen itsekriminointisuojusta tarkemmin jäljempänä kappaleessa 5.

¹⁵ Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet poliisissa (POL-2017-12772, 28.12.2018)

¹⁶ Poliisihallituksen ohjaava kirje 27.11.2017: Poliisihallituksen ohjeiden ja määräysten täytäntöönpanon seuranta sekä poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen käsittely (POL-2017-42467)

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 laillisuusvalvojien, 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 laillisuusvalvojien tietojensaantioikeus perustuu perustuslakiin ja muiden laillisuusvalvontaa suorittavien virkamiesten valtion virkamieslakiin (750/1994). Kanteluasiaa käsiteltäessä virkamiehellä on lähtökohtaisesti virkavelvollisuuteen perustuva totuudessa pysymisvelvollisuus ja selvityksessä tulee tuoda esiin oma-aloitteisesti 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 sellaisesta seikasta, joka saattaisi hänet laillisuusvalvonta-asian vuoksi rikossyytteen vaaraan. Riippumatta siitä, että virkamies joiltain osin kieltäytyy itsekriminointisuojaan vedoten antamasta pyydettyä selvitystä, virkamiehen on esitettävä selvitys siltä osin, kuin se on itsekriminointisuojaan estämättä mahdollista. Jos virkamies vetoaa itsekriminointisuojaan, on poliisiyksikön kuitenkin lausuttava laillisuusvalvonta-asian kohteena olevista seikoista.

Virkamiehen esteellisyydestä säädetään hallintolain 28 §:ssä. Esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn. Esteellisyys on virkamieskohtaista, eikä esimerkiksi koko poliisiyksikkö voi lähtökohtaisesti olla esteellinen yksittäisessä asiassa. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei esimerkiksi virkamiehestä mahdollisesti tehty rikosilmoitus tee hänestä 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 varallisuusvahingosta. 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.

Vahingon korvaamista koskeviin vaatimuksiin annettavat ratkaisut 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.

Vahingon korvaamista koskeviin ratkaisuihin ei voi hakea muutosta valittamalla. Ratkaisussa ilmoitetaan, että vaatimuksen esittäjällä on oikeus nostaa riita-asiakanne valtiota vastaan yleisessä tuomioistuimessa.

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 väitetysti aiheutuneesta esine- tai varallisuusvahingosta. Valtiokonttori käyttää valtion puhevaltaa asioissa, joissa korvausta vaaditaan poliisin aiheuttamaksi väitetystä 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.

Mikäli Poliisihallitus siirtää viitekohdan oikeudenkäyntiasian hoitamisen poliisiyksikölle, se antaa sille lähtökohtaisesti valtuutuksen asian hoitamiseen kaikissa oikeusasteissa. Poliisiyksikön on pidettävä Poliisihallitus tietoisena asiassa annettavista ratkaisuksista. Mahdollisesta muutoksenhausta ylemmän tuomioistuimeen on neuvoteltava Poliisihallituksen kanssa.

Valtiokonttorin kanssa erikseen sovittaessa Valtiokonttori voi valtuuttaa Poliisihallituksen tai poliisiyksikön hoitamaan Valtiokonttorin toimivaltaan kuuluvan asian tai päinvastoin.

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 tarkoitetulla teolla tai laiminlyönnillä taikka aiheutettu poliisiyksikölle taloudellista vahinkoa. Ajoneuvovaurioiden käsittelystä poliisiyksiköissä on annettu erillinen ohjeensa¹⁷, jonka 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 oikean käsittelytahon määräämiseksi ja mahdollisen valtakirjan antamiseksi.

Oikeudenkäyntiasian hoitamisesta aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja vaaditaan vastapuolelta tehtävään käytetyn ajan ja asiassa syntyneiden kulojen perusteella. Oikeudenkäyntikuluvaatimusta ei esitetä, mikäli valtio on pelkästään kuultavan asemassa. Tehtävään käytetyn ajan veloituspereutena 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

¹⁷ Ajoneuvovaurioiden käsittely poliisiyksiköissä (POL-2023-62244, 15.9.2023)

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.

Poliisiylijohtajan sijaisena,
poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Maija Salmi Lipiäinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 29.12.2023 klo 08:22. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Jakelu

Poliisihallituksen yksiköt
Poliisiyksiköt

Tiedoksi

Sisäministeriö
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Oikeuskanslerinvirasto
Valtakunnansyyttäjän toimisto
Ahvenanmaan poliisiviranomainen
Sinetti-normikirjasto/Esikunta
Poliisi.fi -sivut/Esikunta