

Annettu
17.5.2006

Nro
SM-2006-01324/Tu-42

Voimassaoloaika
1.6.2006 – 31.5.2011

Säädösperuste
Laki poliisin hallinnosta (110/1992) 4 § 2 mom.

Kumoaa
SM-2003-03730/Tu-42, 9.1.2004

Kohderyhmät
Poliisi

POLIISISSA SUORITETTAVA LAILLISUUSVALVONTA

1. Tarkoitus ja soveltamisala

Poliisihallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan tarkoituksena on edistää poliisille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa poliisin toiminnan laatua samalla vahvistaen kansalaisten luottamusta poliisin toimintaan ja sen laillisuuteen. Osaltaan laillisuusvalvonta auttaa ennalta estämään virheitä ja korjaamaan virheellisiä menettelytapoja. Tämä määräys luo myös puitteet poliisin laillisuusvalvonnan suunnittelulle ja toteutukselle sekä valvonnan tuloksista raportoinnille.

Tätä määräystä sovelletaan kaikkeen poliisin toimintaan, lukuun ottamatta poliisihallinnon taloudenhoitoa, jonka valvonnasta on säädetty erikseen. Tämän määräyksen mukainen laillisuusvalvonta on sovitettava yhteen poliisin yksiköiden sisäisen tarkastuksen kanssa.

2. Yleistä

Perustuslakiin kirjatun oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tarve virkatehtävän suorittamiseen ei koskaan ole niin suuri, että poliisi käyttäisi lainvastaisia keinoja.

Poliisin tulee toiminnassaan ylläpitää ja edistää niitä arvoja sekä toimintatapoja, jotka lisäävät kansalaisten poliisia kohtaan tuntemaa luottamusta oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksestä turvaavana viranomaisena. Yksittäisen poliisimiehen ja muun poliisin palveluksessa olevan toiminta ja käyttäytyminen yleistetään helposti koko poliisikuntaa koskevaksi.

Poliisin toiminnan laillisuusvalvonnassa korostuu yksiköiden päälliköiden, päällystön sekä lähiesimiesten rooli ja oma esimerkki. Toiminnan lainmukaisuuden valvonta on heidän virkavelvollisuutensa. Heillä on myös käytännössä parhaat mahdollisuudet havaita ja puuttua epäasianmukaisiin, virheellisiin tai lainvastaisiin toimintatapoihin osana normaalia päivittäistä johtamistyötä. Esimiehen on lisäksi säännöllisellä seurannalla ja tarkastuksilla pidettävä yllä toiminnan korkeaa

oikeudellista laatua. Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmassa sekä tulossopimuksissa määritellään laillisuusvalvonnan tavoitteet ja niiden toteutumisen seuranta.

Myös yleisöltä saadun palautteen (hallintokantelut ja muut yhteydenotot) asianmukainen käsittely ja siihen vastaaminen kuuluvat esimiehen virkavelvollisuuksiin. Hallintokantelujen käsittelystä on annettu erillinen ohje (SM-2006-01325/Tu-42, 17.5.2006).

Toiminnan korkean oikeudellisen laadun perusta on, että huolehditaan toimintaa säätelevien normien ja eettisten periaatteiden tuntemuksesta sekä oikeasta asenteesta. Viimeksi mainittua on korostettava läpikäyvässä periaatteena myös poliisioppilaitosten antaman virkatutkintokoulutuksen eri oppiaineissa sekä poliisin yksiköiden omassa koulutuksessa.

Poliisin omaa sisäistä laillisuusvalvontaa täydentää ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, suorittama valvonta ja tarkastustoiminta sekä heille tehtyjen kantelujen käsittely. Heillä on oikeus saada viranomaisilta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa viranomaisien asiakirjat ja muut tiedot. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri voivat myös määrätä esitutkinnan toimittamisesta tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi. Poliisihallinnon tulee tehdä ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten kanssa avointa ja aktiivista yhteistyötä laillisuusvalvonnan tarkoituksen toteutumiseksi.

3. Vastuu laillisuusvalvonnan toteuttamisesta

Poliisin ylijohto ohjaa laillisuusvalvonnan järjestämistä valtakunnallisesti, tarkastaa poliisin valtakunnallisten yksiköiden toiminnan lainmukaisuutta ja käsittelee sille tehtyjä kanteluita.

Laillisuusvalvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta vastaa läänissä lääninpoliisijohtaja, poliisin valtakunnallisessa ja muussa yksikössä sen päällikkö ja kihlakunnan poliisilaitoksessa poliisipäällikkö tai nimismies. Poliisiyksikön päällikön on yksikössään huolehdittava siitä, että laillisuusvalvontaa varten on käytettävissä toimintaa koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Tämä edellyttää, että toimenpiteiden kirjaamista koskevia säännöksiä ja ohjeita noudatetaan.

Useamman poliisin yksikön tai poliisin ja muun viranomaisen yhdessä muodostaman yksikön, ryhmän tai muun toiminnallisen järjestelyn osalta on niitä muodostettaessa samalla määrättävä osana johtovastuun määrittelyä myös siitä, kenelle kuuluu toiminnan lainmukaisuuden valvonta ja kenelle siitä raportoidaan. Laillisuusvalvontanäkökohdat on otettava huomioon myös kansainvälisessä yhteistyössä.

4. Tarkastustoiminta

Lääninpoliisijohtajan, poliisin valtakunnallisen ja muun yksikön päällikön ja kihlakunnan poliisipäällikön ja nimismiehen on järjestettävä alaistensa yksiköiden toiminnan ja sen lainmukaisuuden säännöllinen tarkastus.

Tarkastettavalle yksikölle tulee ilmoittaa tarkastuksesta ennen sen suorittamista, ellei erityisistä syistä muuta johdu. Kustakin tarkastuksesta laaditaan asian laatu, laajuus ja merkitys huomioon ottaen joko tarkastuskertomus tai –muistio. Tarkastuksen kohteena olevalle yksikölle ja tarvittaessa yksittäiselle virkamiehelle on annettava mahdollisuus lausua käsityksensä kertomuksesta tai muistiosta ilmenevistä seikoista sen luonnosvaiheessa ennen tarkastuksen päättämistä.

Tarkastuksen kohteen tulee annetun määräajan kuluessa tarkastuskertomuksen tai –muistion antamisesta toimittaa tarkastuksen suorittajalle selvitys niistä toimenpiteistä, joihin tarkastuskertomuksessa tai –muistiosta esitetyn johdosta on ryhdytty.

5. Tarkastussuunnitelma

Poliisin lääninjohdon, poliisin valtakunnallisten yksiköiden johdon ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen johdon tulee laatia vuosittainen tarkastussuunnitelma, joka tulee toimittaa poliisin ylijohdolle tiedoksi kunkin vuoden tammikuun loppuun mennessä. Suunnitelmassa tulee ottaa huomioon poliisin ylijohdon tuloskeskustelujen yhteydessä esittämät näkökohdat sekä aiemmassa tarkastustoiminnassa havaitut puutteet ja epäkohdat.

Poliisipäällikön ja nimismiehen tulee vastaavasti poliisin lääninjohdon tarkemmin määräämällä tavalla järjestää tarkastustoiminta poliisilaitoksessa ja toimittaa tarkastussuunnitelma poliisin lääninjohdolle.

Tarkastussuunnitelmissa tulee painottaa poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolaeissa poliisille annettujen toimivaltuuksien ja poliisin omien tai sen käytettävissä olevien henkilörekistereiden laillisen käytön sekä poliisin ylijohdon antamien määräysten ja ohjeiden noudattamisen valvontaa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää sellaisten poliisin toimivaltuuksien käyttämiseen, joilla puututaan henkilön perusoikeuksiin ja varsinkin silloin, kun toimenpiteet eivät välittömästi tule niiden kohteena olevan henkilön tietoon. Uusien toimivaltuuksia koskevien säännösten tultua voimaan näiden asianmukainen soveltaminen on otettava riittävästi huomioon.

Lupahallinnon osalta tulee kiinnittää huomiota erityisesti kielteisten päätösten oikeaan ja riittävään perustelemiseen sekä asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun.

6. Henkilörekistereiden käytössä ja niiden käytön valvonnassa noudatettavia periaatteita

Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksikön tietohallinnon vastuualue vastaa poliisin valtakunnallisten rekistereiden rekisterinpitäjän tehtävistä. Poliisiosaston esikunnan tietoturvallisuuden vastuualue vastaa poliisin tietoturvallisuuden ylläpidon ohjauksesta, seurannasta ja yhteensovittamisesta. Vastuualueet vastaavat yhteistyössä esikunnan laillisuusvalvonnan vastuualueen kanssa rekisterien ylläpidon ja käytön laillisuusvalvonnasta.

Poliisin lääninjohtojen alaisissaan yksiköissä sekä valtakunnallisten ja muiden yksiköiden johtojen on järjestettävä rekistereiden käytön lainmukaisuuden valvonta.

Kihlakunnan poliisilaitoksen ja poliisin valtakunnallisten ja muiden yksiköiden johdon on toimittava yksikkökohtaisten rekisterien rekisterinpitäjinä. Kihlakunnan

poliisilaitosten on ilmoitettava yksikkökohtaisista rekistereistä ja niiden perustamisesta poliisin lääninjohdolle.

Poliisin yksiköiden johtojen on huolehdittava siitä, että jokaisen sen palveluksessa olevan henkilön rekistereiden käyttöoikeudet ovat ajan tasalla ja virkatehtävien edellyttämän laajuiset.

Samoin on varmistettava, ettei yksikössä perusteta tai pidetä rekistereitä, joiden käyttötarkoitus tai sisältö ei ole henkilötietolain, henkilötietojen käsittelemisestä poliisitoimessa annetun lain ja muiden säännösten mukainen (esimerkiksi vain valtakunnalliseen käyttöön perustettavat rekisterit).

Tietosuojavaltuutettu antaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä valvoo henkilötietojen käsittelyä henkilötietolain tavoitteiden toteuttamiseksi. Hän voi halutessaan tarkastaa poliisin rekistereiden tietojen lainmukaisuuden ja rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa tämän tiedot. Poliisi on velvollinen antamaan tietosuojavaltuutetulle virka-apua hänelle kuuluvien tehtävien suorittamiseksi. Poliisihallinnon tulee muutoinkin tehdä hänen kanssaan avointa ja aktiivista yhteistyötä.

Yksiköiden päälliköiden on huolehdittava, että tietoturvallisuudesta vastaavat virkamiehet yhteistoiminnassa rekisterinpitäjien kanssa seuraavat rekisterien käyttöä myös tietoturvallisuuden ylläpidon kannalta ja tarkastavat poliisin omien ja sen käyttämien rekistereiden käyttöä tarvittaessa lokitietojen avulla ja raportoivat siitä yksikön päällikölle.

Esiin tulleista väärinkäytöksistä on erikseen ilmoitettava rekisterinpitäjälle ja poliisin ylijohdolle.

Lokitietojen kysely

Poliisiyksikön päällikkö, hänen määräämänsä taikka tutkinnanjohtaja pyytää poliisin valtakunnallisten tai muiden viranomaisten rekistereiden lokitietojen selvittämistä kirjallisesti sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksiköltä, jossa asian käsittelee tietohallinnon vastuualue.

Poliisin valtakunnallisten rekistereiden osalta Poliisin tietohallintokeskus toimittaa toimeksiannon saatuaan pyydetyt lokitiedot suoraan niiden pyytäjälle sekä tiedoksi rekisterinpitäjälle, joka arkistoi pyynnöt, toimeksiannot ja vastaukset. Muita kuin valtakunnallisia rekistereitä koskevat kyselyt osoitetaan suoraan kyseisten rekisterien rekisterinpitäjille. Nämä raportoivat kyselyistä ja niihin annetuista vastauksista poliisin lääninjohdolle vuosittain seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä.

Muiden viranomaisten antamat vastaukset lokikyselyihin asianomainen viranomainen toimittaa sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksikölle, jossa tietohallinnon vastuualue lähettää jäljennöksen vastauksesta tietoja pyytäneelle.

Mikäli saadut lokitiedot eivät aiheuta toimenpiteitä, ne on hävitettävä.

7. Puuttuminen havaittuihin epäkohtiin ja seuraamusharkinta

Laillisuusvalvonnassa tai muutoin havaittuihin laiminlyönteihin ja virheisiin tulee puuttua viipymättä. Vaikka menettely ei olisikaan nimenomaisesti säännösten, määräysten tai ohjeiden vastaista, siihen on syytä puuttua, jos näin voidaan edistää hyvän hallinnon periaatteiden tai perusoikeuksien toteutumista taikka muutoin parantaa poliisitoiminnan laatua ja luottamusta poliisiin. Tällöin voidaan käyttää - ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten käytäntöjen tapaan - toimenpiteenä huomion kiinnittämistä paremmin mainittuja tavoitteita palvelevaan menettelyyn.

Voimassa olevassa valtion virkamieslaissa (750/1994) ei ole erillisiä säännöksiä kurinpitomenettelystä. Lain 24 §:ssä säädetään ainoastaan, että virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Menettelyyn, jolla varoitus annetaan, sovelletaan hallintolakia (434/2003).

Virkamiehen oikeuksiin puuttumistilanteessa kuuluu, että asia käsitellään hallintolain säännöksiä soveltaen siinäkin tapauksessa, ettei asiassa ole meneteltävä valtion virkamieslain 24 §:n tarkoittamalla tavalla. Virkamiehiä ei saa asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan, vaan puuttumisen tulee olla johdonmukaista.

Virheen tai laiminlyönnin vakavuuden mukaan toimenpiteenä voidaan käyttää suullista tai kirjallista huomautusta tai kirjallista varoitusta. Seuraamusten valinnassa tulee kiinnittää huomiota menettelyn vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, sen vaikuttamiin, mahdolliseen toistuvuuteen ja muihin olosuhteisiin, jotka vaikuttavat menettelyn kokonaisarviointiin.

Huomautus

Lievimpien virheiden tai laiminlyöntien osalta virkamiehen moitittavaan menettelyyn voidaan kiinnittää huomiota pelkästään esimiehen antamalla suullisella tai kirjallisella huomautuksella. Huomautus on rinnastettavissa työnjohto- ja valvontamääräykseen, jolla voidaan pyrkiä korjaamaan lievimpiä virheellisyyksiä ja estämään niiden toistuminen.

Huomautuksesta päätettäessä on soveltuvin osin sovellettava hallintolain periaatteita. Kirjallinenkaan huomautus ei kuitenkaan ole valituskelpoinen hallintopäätös.

Kirjallinen varoitus

Kirjallinen varoitus on hallintopäätös, jolla esitetään moite virkavelvollisuuksien rikkomisen johdosta ja kiinnitetään vastaisen varalle virkamiehen huomiota tämän toiminnan moitittavuuteen. Käytännössä varoituskynnys ylittyy, jos virkamies toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, ja työnantaja esittää rikkomuksesta riittävän selvityksen. Suhteellisuusperiaatteesta johtuu, ettei mikä tahansa vähäinen rikkomus, joka sinänsä on moitittavaa toimintaa, voi olla varoituksen lainmukainen peruste.

Virkamiehelle on varattava tilaisuus antaa selvitys menettelynsä perusteista tai laiminlyönnin syistä. Päätökseen kirjallisen varoituksen antamisesta saadaan haakea oikaisua virkamieslautakunnalta. Kirjallisesta varoituksesta ei tehdä merkintää nimikirjaan.

Esitutkinta

Mikäli asiassa esiin tulevat seikat viittaavat siihen, että olisi mahdollisesti syytä epäillä poliisimiestä rikoksesta, tulee noudattaa poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnasta annettua sisäasiainministeriön ohjetta (SM-2005-1645/Ri-2, 2.12.2005). Tutkinnanjohtajaksi määrättyllä syyttäjällä on yksinomaisesti ratkaista, onko asiassa syytä epäillä rikosta ja toimitetaanko asiassa esitutkinta ja onko asia esitutkinnan päätyttyä saatettava syyteharkintaan.

Tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä voi päättää, ettei esitutkintaa toimiteta, tai esitutkinnan jälkeen, ettei asiaa ole saatettava syyteharkintaan. Muussa tapauksessa syyteharkinnan tekevä syyttäjä ja viime kädessä tuomioistuin ratkaisevat asian. Tällöin se on käsitelty rikosoikeudelliselta kannalta. Näissä tapauksissa poliisiyksikön johdon on tehtävä päätös siitä, onko asiassa kuitenkin tai lisäksi perusteita edellä mainittuihin hallinnollisiin toimenpiteisiin.

Virkasuhteen päättäminen

Virkasuhteen irtisanomisesta tai purkamisesta säädetään valtion virkamieslaissa.

8. Raportointi

Kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön tai nimismiehen on raportoitava poliisilaitoksessa suoritetusta laillisuusvalvonnasta ja toimitetuista tarkastuksista poliisin lääninjohdolle tämän määräämällä tavalla. Havaituista merkittävistä puutteista tai epäkohdista tulee kuitenkin ilmoittaa lääninjohdolle viipymättä ja asiassa on välittömästi ryhdyttävä tarvittaviin oikaiseviin toimenpiteisiin.

Poliisin lääninjohtojen, poliisin valtakunnallisen yksiköiden johtojen ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen johdon on raportoitava läänin kihlakuntien poliisilaitoksissa, valtakunnallisessa yksikössä ja Helsingin poliisilaitoksessa suoritetusta laillisuusvalvonnasta poliisin ylijohdolle vuosittain tulokeskustelujen yhteydessä annettavassa kertomuksessa. Havaituista merkittävistä puutteista tai epäkohdista tulee kuitenkin ilmoittaa ylijohdolle viipymättä.

Kertomuksista on käytävä ilmi ainakin

- laillisuusvalvontasuunnitelman käytännön toteutuminen;
- tarkastusten kattavuus;
- päivittäisjohtamisen kehittäminen;
- havaitut laiminlyönnit, virheet ja muut epäkohdat;
- toimenpiteet, joihin havainnot ovat antaneet aiheutta;
- kantelujen määrä, aiheet, käsittelyajat ja kantelujen aiheuttamat toimenpiteet.

Poliisin ylijohdo kokoaa laillisuusvalvontakertomuksista koko poliisihallintoa koskevan kertomuksen ja toimittaa sen tiedoksi eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille helmikuun loppuun mennessä.

Poliisiylijohdaja

Markku Salminen

Poliisijohtaja

Kimmo Hakonen

TIEDOKSI

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Oikeuskanslerinvirasto
Valtakunnansyyttäjänvirasto
