

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**POLIISIN LAKIA
ALEMMANASTEINEN
NORMINANTO JOHTAMISEN
NÄKÖKULMASTA**

Turvallisuushallinnon maisteriohjelma

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2013

Ohjaaja: Sirpa Virta

Juha Piippo

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, turvallisuushallinto
Tekijä:	PIIPPO, JUHA
Tutkielman nimi:	Poliisin lakia alemmanasteinen norminanto johtamisen näkökulmasta
Pro gradu -tutkielma:	75 sivua
Aika:	Huhtikuu 2013
Avainsanat:	Normi, norminanto, asetus, määräys, ohje, kirje, lakia alemmanasteinen, säädösvalmistelu, perustuslaki, johtaminen, poliisi

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella poliisin lakia alemmanasteista norminantoa johtamisen näkökulmasta. Sisäasiainministeriö ja poliisihallitus antavat vuosittain poliisia koskevia määräyksiä, ohjeita ja kirjeitä, joiden tarkoituksena on ohjata ja yhtenäistää poliisitoimintaa. Miten määräykset ja ohjeet ovat vaikuttaneet johtamiseen poliisissa? Miten poliisin lakia alemmanasteinen norminanto on vaikuttanut erityyppisiin johtamistoimintoihin poliisissa. Poliisissa hallinnonsisäisen ohjauksen perusmuotona ovat määräykset ja ohjeet, joiden tarkoituksena on yleensä toimeenpanon ja menettelymuotojen ohjaus sekä käytäntöjen yhdenmukaistaminen. Tutkimuksen kohteena on haastateltu poliisin päällystötasoisia johtamisen ammattilaisia ja kysytty heidän käsityksiään poliisin lakia alemmanasteisen norminannon vaikutuksista johtamiseen.

Tutkimusasetelma on kvalitatiivinen ja aineisto on haastatteluaineisto. Haastattelut on suoritettu teemahaastatteluina. Asiantuntijahaastatteluiden perusteella lakia alemmanasteiset normit yleisimmin joko haittaavat johtamista tai ne koetaan vaikutukseltaan työllistävinä. Haastateltavien mukaan lakia alemmanasteinen norminanto vaikuttaa kaikkiin erityyppisiin johtamistoimintoihin. Yleisesti norminanto on pienistä puutteista huolimatta vakaalla pohjalla ja normeja noudatetaan poliisihallinnossa.

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ.....	2
1 JOHDANTO.....	5
2 TUTKIMUSONGELMA.....	9
2.1 Tutkimusongelma ja teoreettinen viitekehys.....	9
2.2 Tutkimusmenetelmä.....	10
3 PERUSTUSLAKI KULMAKIVENÄ.....	14
3.1 Perusoikeusuudistus.....	14
3.2 Perus- ja ihmisoikeudet poliisin kannalta.....	16
3.3 Normihierarkia.....	17
4 LAKIA ALEMMANASTEINEN NORMINANTO.....	20
4.1 Valtioneuvoston asetus.....	20
4.2 Ministeriön asetus.....	21
4.3 Määräys.....	22
4.4 Ohje.....	23
4.5 Kirje.....	24
5 SISÄASIAINMINISTERIÖN MÄÄRÄYKSENANTO-OIKEUS.....	26
5.1 Ministeriöitä koskevia yleisiä säädöksiä.....	26
5.2 Sisäasiainministeriön työjärjestys.....	28
5.3 Poliisitoimintaa koskevia lakeja.....	29
6 JOHTAMINEN.....	32
6.1 Mitä johtaminen tarkoittaa?.....	32
6.2 Johtaminen poliisissa.....	35
6.3 Erityyppiset johtamistoiminnot.....	39
6.3.1 Henkilöstöjohtaminen.....	39
6.3.2 Päivittäisjohtaminen.....	41
6.3.3 Operatiivinen johtaminen.....	41
6.3.4 Strateginen johtaminen.....	42
7 TEORIAOSUUDEN YHTEENVETO.....	44
8 TUTKIMUS POLIISIN LAKIA ALEMMANASTEISESTA NORMINANNOSTA JOHTAMISEN NÄKÖKULMASTA.....	47
8.1 Haastattelu nro 1.....	47
8.1.1 Sisäasiainministeriön poliisiosaston esikunnan päällikön haastattelu 16.6.2005.....	47
8.1.2 Lakia alemmanasteiset normit ja niiden sitovuus.....	47
8.1.3 Valmisteluprosessi.....	49
8.2 Haastattelu nro 2.....	50
8.2.1 Helsingin poliisilaitoksen paljastavan rikostutkinnan toimintayksikön JR- rikostutkinnan johtajan haastattelu 13.2.2013.....	50
8.2.2 Poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu.....	51
8.2.3 Vaikutukset johtamiseen.....	51
8.2.4 Erityyppiset johtamistoiminnot.....	52
8.2.5 Parantamis- ja kehittämisehdotukset.....	53
8.3 Haastattelu nro 3.....	53

8.3.1	<i>Helsingin poliisilaitoksen paljastavan rikostutkinnan toimintayksikön alueellisen tiedustelun johtajan haastattelu 15.2.2013</i>	53
8.3.2	<i>Poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu</i>	54
8.3.3	<i>Vaikutukset johtamiseen</i>	55
8.3.4	<i>Eriytyypiset johtamistoiminnot</i>	55
8.3.5	<i>Parantamis- ja kehittämissuhteukset</i>	56
8.4	Haastattelu nro 4	56
8.4.1	<i>Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisiylitarkastajan haastattelu 14.3.2013</i>	56
8.4.2	<i>Poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu</i>	57
8.4.3	<i>Vaikutukset johtamiseen</i>	58
8.4.4	<i>Eriytyypiset johtamistoiminnot</i>	58
8.4.5	<i>Parantamis- ja kehittämissuhteukset</i>	59
8.5	Haastattelu nro 5	59
8.5.1	<i>Poliisihallituksen rikostorjuntayksikön poliisitarkastajan haastattelu 5.4.2013</i>	59
8.5.2	<i>Vaikutukset johtamiseen</i>	60
8.5.3	<i>Poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu sekä parantamis- ja kehittämissuhteukset</i>	61
9	TUTKIMUSTULOKSET	64
9.1	Aineiston kuvaus	64
9.2	Keskeiset tulokset	65
9.3	Johtopäätökset	67
10	YHTEENVETO	69
	LÄHTEET	73
	LIITTEET	76
	Haastattelu 1	76
	Haastattelu 2	76
	Haastattelu 3	76
	Haastattelu 4	76
	Haastattelu 5	76

1 JOHDANTO

Sisäasiainministeriön poliisiosasto valmistelee poliisialan lainsäädäntöä sekä poliisitointa koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita, joilla on huomattava käytännöllinen merkitys poliisihallinnossa. Tällaisilla hallinnollisilla määräyksillä, jotka täydentävät laintasoisia säännöksiä, on tarkoitus ohjata ja yhtenäistää esimerkiksi rikostutkintaa ja voimankäyttöä käytännön tilanteissa. Ongelmia voi syntyä, jos määräykset sisällöltään poikkeavat laintasoisista säännöksistä. Jos esimerkiksi voimankäyttötilannetta joudutaan puimaan oikeudenkäynnissä, tuomioistuin soveltaa lain säännöksiä. Helmisen, Kuusimäen ja Salmisen mukaan hallinnollisilla määräyksillä ja ohjeilla voi olla merkitystä vain tulkittaessa harkinnanvaraisia arviointikriteerejä ja osoittamalla niin sanotun hyvän poliisikäytännön sisältöä. Poliisiasetoimikunnan mukaan poliisin voimankäytön käytön täsmentäminen, tarkentaminen tai rajoittaminen lakia alemmanasteisin säännöksin tai määräyksin saattaa muodostaa eritasoisten normien väliin alueen, jossa voimakeinojen käyttö olisi toisen normin mukaan sallittua ja toisen mukaan kiellettyä. Tietysti hallinnolliset määräykset pyritään kirjoittamaan siten, että ristiriitaa lain säännösten kanssa ei tule. (Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999, 33, 284-285.)

Julkishallintoa, erityisesti poliisin toimintaa ohjataan hallinnollisella norminannolla. Hallinnollisella norminannolla tarkoitetaan yleisiä määräyksiä ja ohjeita, joita ylemmät viranomaiset antavat alaisilleen. Norminannon muotoina käytetään muun muassa yleiskirjeitä, soveltamis määräyksiä ja -ohjeita. Oikeudellisena lähtökohtana on, että vain määräykset velvoittavat niiden kohteena olevaa hallintoelintä. Ohjeet eivät ole

samalla tavalla sitovia kuin määräykset. Velvoittavuus edellyttää lisäksi, että määräyksen antajalla on selvästi määritelty ja riittävä toimivalta. Hallinnollisella norminannolla ei voida määritellä viranomaisille toimivaltaa julkisen vallan käyttöön, koska viranomaisen toimivallan on perustuttava lakiin. Toimivallan käyttöä voidaan määräyksin ohjata lainsäädännön sallimissa puitteissa. Käytännössä hallinnollisen norminannon tarkoituksena on antaa täsmentäviä määräyksiä ja ohjeita lainsäädännön soveltamisesta. (Mäenpää 1999, 282.)

Lakia alemmanasteisten säädösten eli asetusten, valtioneuvoston päätösten sekä ministeriöiden ja keskusvirastojen normipäätösten valmistelun voidaan laajassa merkityksessä sanoa kuuluvan lainvalmisteluun. Yleensä lainvalmisteluna pidetään valtion tärkeimpien säädösten eli perustuslakien ja tavallisten lakien valmistelua. Usein lakien, asetusten ja muiden säädösten valmistelua kutsutaan säädösvalmisteluksi. Aina 1960-luvulle saakka lainvalmistelu ymmärrettiin Suomessa pitkälti pykälänikkaroinniksi, joka kuului lakimiehille. 1970-luvulla lainvalmistelun luonteeseen ja yhteiskunnalliseen merkitykseen alettiin kiinnittämään huomiota. Lainvalmistelun oivallettiin olevan yhteiskunnallisesti tärkeää, ja se alettiin ymmärtää perusluonteeltaan yhteiskuntapoliittiseksi suunnitteluksi. 1990-luvulle tultaessa lainvalmistelun arvostus selvästi laski. Monet muut valtionhallinnon tehtävät, kuten neuvottelu-, suunnittelu- ja kansainväliset tehtävät, nousivat lainvalmistelua tärkeämmiksi. Yksi syy lainvalmistelun tason ja laadukkuuden laskuun saattoi olla Euroopan integraatioon liittyvien kysymysten nouseminen keskeisiksi yhteiskunnassamme. 1990-luvun puolivälin jälkeen ryhdyttiin valtioneuvoston johdolla suunnitelmallisesti kehittämään ministeriöiden lainvalmistelua. (Niemivuo 1998, 4-5.)

Säädösohjailulla tarkoitetaan yleisesti niitä lainsäädännöllisiä toimia, joilla ohjataan ja vaikutetaan tietoisesti yksilöiden, viranomaisten sekä yhteisöjen toimintaan ja käyttäytymiseen. Ohjailukeinot voidaan ryhmitellä muun muassa peruseriaatteiden ja tavoitteiden sääntelyyn, käskyihin ja kieltoihin, taloudellisiin etuuksiin ja rasituksiin, viranomaisohjaukseen ja -valvontaan, tiedonvälitykseen sekä muihin keinoihin. Aina 1960-luvulle saakka lainsäädäntö oli useimmiten hyvin yksityiskohtaista. Valtiota saattoi luonnehtia ylhäältä päin hallintoalamaisille käskyjä jakelevaksi mahdiksi. 1970-luvulle tultaessa säädösohjailu muuttui erityisesti lakitasolla yksityiskohtaista sääntelyä väljemmäksi. Puitelakien ja vastaavien väljien säädösten antaminen aiheutti hallintoviranomaisten norminannon erittäin laajan lisääntymisen. Keskusvirastot antoivat paljon yksityiskohtaisia määräyksiä ja ohjeita. 1980-luvulla asia koettiin vakavaksi epäkohdaksi, ja 1990-luvulle tultaessa sääntelyssä oli nähtävissä uusia piirteitä, kuten EY-direktiiveihin ja muihin EY-normeihin liittyvät lainsäädäntötoimet. Lainsäädännön kodifointi yleisty, esimerkiksi perustuslaki 2000 -hankkeen myötä maamme edelliset neljä perustuslakia koottiin yhteen yhdeksi perustuslaiksi. Lakitasoinen sääntely alkoi lisääntyä. (Niemi 1998, 10-22.)

Sisäasiainministeriö ja poliisihallitus antavat vuosittain kymmeniä poliisia koskevia määräyksiä, ohjeita ja kirjeitä. Sisäasiainministeriön, kuten monen muun ministeriön lakia alemmanasteinen norminanto on hyvin kirjavaa. Miten määräykset ja ohjeet ovat vaikuttaneet johtamiseen poliisissa? Onko lakia alemmanasteinen norminanto helpottanut tai vaikeuttanut poliisin johtamista? Tarkoitukseni on tutkia, onko sisäasiainministeriön ja poliisihallituksen poliisia koskevalla, lakia alemmanasteisella, säädösohjauksella ollut vaikutusta johtamiseen poliisissa. Poliisi-

hallitus on johtanut poliisin operatiivista toimintaa Suomessa vuoden 2010 alusta. Toimintaa on linjattu, selkeytetty ja yhtenäistetty lukuisten määräysten ja ohjeiden avulla. Oman panoksensa antaa koko ajan lisääntyvä kansainvälinen sääntely. Tarkoitukseni on myös tutkia, miten poliisin lakia alemmanasteinen norminanto on vaikuttanut erityyppisiin johtamistoimintoihin poliisissa.

2 TUTKIMUSONGELMA

2.1 Tutkimusongelma ja teoreettinen viitekehys

Tarkoitukseni on tutkia, kuinka sisäasiainministeriön ja poliisihallituksen antamat poliisia koskevat määräykset ja ohjeet ovat vaikuttaneet johtamiseen poliisissa ja etsiä vastauksia seuraaviin kysymyksiin: Millaisena poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu nähdään? Kuinka johtamisen ammattilaiset ovat kokeneet sisäasiainministeriön ja poliisihallituksen lakia alemmanasteisen, poliisia koskevan säädösohjauksen nimenomaan johtamisen kannalta? Miten määräykset ja ohjeet ovat vaikuttaneet johtamiseen poliisissa? Tutkimuksen tarkka kysymyksenasettelu voisi kiteytyä kysymykseen: Miten poliisin lakia alemmanasteinen norminanto on vaikuttanut johtamiseen poliisissa? Sisäasiainministeriö ja poliisihallitus antavat vuosittain kymmeniä poliisia koskevia määräyksiä, ohjeita ja kirjeitä. Sisäasiainministeriön, kuten monen muun ministeriön lakia alemmanasteinen norminanto on hyvin kirjavaa.

Tutkimusongelman teoreettinen viitekehys on rakentunut lähinnä perustuslaista ja lakia alemmanasteista norminantoa sekä johtamisteorioita koskevasta kirjallisuudesta. Poliisin lakia alemmanasteisesta norminannosta on hyvin vähän aikaisempaa tutkimustietoa. Johtamista käsitteleviä kirjoja ja tutkimuksia taas löytyy valtavasti. Tutkimuksen näkökulma on johtamisnäkökulma, jonka valossa kohdeilmiötä on tarkoitus tarkastella. Tutkimusongelmaa käsittelevistä teorioista mainittakoon oikeusjärjestyksemme normihierarkia, missä normit saavat oikeudellisen pätevyytensä niitä ylemmätasoisista normeista. Oikeusjärjestyksemme

normeja ovat ylimmistä alkaen perustuslait, tavalliset lait, asetukset sekä muut viranomaisen antamat säädökset ja normit. Johtamisteorioista ja -opeista tarkasteluun pääsivät lähinnä poliisin kannalta keskeisimmät.

2.2 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusasetelma on kvalitatiivinen ja aineisto on haastatteluaineisto. Tarkoitus on haastatella johtamisen ammattilaisia poliisissa. Haastattelut on tarkoitus suorittaa teemahaastatteluina, joissa yksinkertaisesti kysyn haastateltavilta poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tilaa ja laatua heidän näkökulmastaan. Ovatko määräykset ja ohjeet helpottaneet vai vaikeuttaneet heidän johtamistyötään? Miksi he kokevat niin ja mitä heidän mielestään pitäisi parantaa tai kehittää? Sisäasiainministeriö ja poliisihallitus antavat vuosittain useita kymmeniä määräyksiä, ohjeita ja kirjeitä. Hallinnonsisäisen ohjauksen perusmuotona ovat määräykset ja ohjeet, joiden tarkoituksena on yleensä toimeenpanon ja menettelymuotojen ohjaus sekä käytäntöjen yhdenmukaistaminen, minkä vuoksi on mielestäni tärkeää, että poliisin lakia alemmanasteisen norminannon vaikutus johtamiseen tutkitaan. Tarkoitukseni ei ole tutkia määräysten ja ohjeiden sisältöä, vaan selvittää niiden vaikutusta johtamiseen poliisissa.

Tässä tutkimuksessa tarkoitan johtamisella poliisitoiminnan jokapäiväistä johtamista. Tyypillisenä esimerkkinä mainittakoon keskijohdon päällystöön kuuluva virkamies, jonka johtamistoimintoihin kuuluvat henkilöstöjohtaminen, päivittäisjohtaminen, erilaisten operatiivisten tilanteiden johtaminen ja esitutkinnan johtaminen. Keskityn tutkimuksessa päällystön johtamistyöhön, koska vertaisryhmään kuulumiseni helpottaa arvioinnin ja johtopäätösten tekemistä. Erityyppisistä johtamistoiminoista tutkimuksen teemahaastattelussa on tarkoitus keskittyä henkilöstö-

johtamiseen, päivittäisjohtamiseen ja operatiiviseen johtamiseen, koska poliisin lakia alemmanasteinen norminanto liittyy ennen kaikkea näihin johtamistoimintoihin. Strateginen johtaminen ylimmän johdon työkaluna on jätetty tutkimuksen teemahaastattelusta pois. Tutkimuksen kohdejoukoksi olen alustavasti valinnut muutaman todellisen johtamisen ammattilaisen Helsingin poliisilaitoksesta, poliisihallituksesta ja sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Haluan keskushallintoviranomaisen asiantuntijat mukaan haastatteluun, jotta tutkimuksella olisi myös valtakunnallista painoarvoa. Oletus on, että poliisin lakia alemmanasteinen norminanto nähdään erilaisena Helsingin poliisilaitoksen ja keskushallintoviranomaisen asiantuntijoiden johtamisen näkökulmasta. Aineiston pyrin keräämään henkilökohtaisilla teemahaastatteluilla.

Aiemmin tekemäni asiantuntijahaastattelun lisäksi haastattelen johtamisen ammattilaisia Helsingin poliisilaitoksesta, sisäasiainministeriön poliisiosastolta ja poliisihallituksesta. Teemahaastatteluissa haastattelusta nro 2 eteenpäin on tarkoitus käydä läpi poliisin lakia alemmanasteista norminantoa johtamisen näkökulmasta. Haastatteluja ohjaavat laajahkot kysymykset ovat:

1. Miten arvioit poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tiilaa ja laatua?
2. Miten lakia alemmanasteiset normit eli asetukset, määräykset, ohjeet ja kirjeet ovat vaikuttaneet johtamistyöhösi?
3. Ovatko nämä normit helpottaneet vai vaikeuttaneet johtamista? Miten ja miksi?

4. Miten lakia alemmanasteinen norminanto on vaikuttanut erityyppisiin johtamistoimintoihin, kuten henkilöstöjohtamiseen, päivittäisjohtamiseen ja operatiiviseen johtamiseen?
5. Mitä ja miten parantaisit tai kehittäisit poliisin lakia alemmanasteisessa norminannossa?

Haastattelu on yksi tiedonhankinnan perusmuodoista. Erityisesti käyttäytymis- ja yhteiskuntatieteissä tutkimushaastattelu on yksi käytetyimmistä menetelmistä. Haastattelu soveltuu hyvin monenlaisiin tarkoituksiin ja sen avulla voidaan saada syvällistä tietoa. Haastattelu voidaan tehdä monista lähtökohdista käsin ja toteuttaa monin eri muodoin. Yhdessä ääripäässä haastattelija vain lukee listan kysymyksiä vastauksineen haastateltavalle, jonka on valittava yksi tarjotuista vaihtoehdoista. Toisessa ääripäässä haastattelija valitsee keskusteltavan tyylin ja sallii haastateltavan vahvasti määrätä keskustelun kulkua. Haastatteluun sisältyy kuitenkin monia ongelmia. Tietojen, käsitysten, uskomusten, arvojen ja merkitysten tutkiminen on useimmiten ongelmallista. Haastattelu on konteksti- ja tilannesidonnaista. Tuloksiin sisältyy aina tulkintaa, ja tulosten yleistäminen on tarkkaan harkittava. Haastattelu ei ole vain tekniikkaa vaan tieteellinen metodi. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 30-50.)

Haastattelu on hyvin joustava tietojenkeruumenetelmä, ja se sopii moniin erilaisiin tutkimustarkoituksiin. Haastattelussa ollaan suorassa kielellisessä vuorovaikutuksessa tutkittavan kanssa, ja tämä mahdollistaa tiedonhankinnan suuntaamisen itse tilanteessa. Samoin voidaan päästä käsiksi vastausten taustalla oleviin motiiveihin. Haastatteluun sisältyy myös ongelmia ja haittoja. Haastattelijalta vaaditaan taitoa ja kokemusta sekä haastattelijan tehtäviin pitäisi kouluttautua. Haastattelu vie aikaa ja

haastattelun katsotaan sisältävän monia virhelähteitä, sekä haastattelijasta että haastateltavasta aiheutuvia. Haastattelusta aiheutuu aina kustannuksia. Vapaamuotoisen haastatteluaineiston analysointi, tulkinta ja raportointi ovat usein ongelmallisia, koska valmiita malleja ei ole tarjolla. Teemahaastattelulla on lisäksi se etu, että se ei sido haastattelua tiettyyn leiriin, kvalitatiiviseen tai kvantitatiiviseen, eikä se ota kantaa haastattelukertojen määrään tai siihen, miten ”syvälle” aiheen käsittelyssä mennään. Teemahaastattelu ottaa huomioon sen, että ihmisten tulkinnat asioista ja heidän asioille antamansa merkitykset ovat keskeisiä, samoin kuin sen, että merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 30-50.)

Olen valinnut puolistrukturoidun haastattelumenetelmän eli teemahaastattelun, koska mielestäni se sopii parhaiten tilanteessa, jossa kysymykset ovat haastateltaville samat, kysymykset ovat laajoja ja haastatteli- ja voi lisäksi vaihdella kysymysten järjestystä. Vastauksia ei ole sidottu mihinkään vastausvaihtoehtoihin, vaan haastateltavat voivat vastata omin sanoin. Etuna tälle haastattelumenetelmälle on, että yleensä teemahaastattelun jokin näkökohta on lyöty lukkoon. Tässä tapauksessa se on johtamisnäkökulma poliisin lakia alemmanasteisessa norminannossa.

Tässä teemahaastattelussa haastattelu kohdennetaan tiettyihin teemoihin, joista keskustellaan hyvin vapaamuotoisesti. Teemat ovat pelkistettynä poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu, lakia alemmanasteisten normien vaikutukset johtamistyöhön, vaikutukset erityyppisiin johtamistoimintoihin sekä lakia alemmanasteisen norminannon parantamis- ja kehittämisehdotukset. Tarkoitukseni on saada esille haastateltavien kokemuksia, ajatuksia, uskomuksia ja tunteita poliisin lakia alemmanasteiseen norminantoon liittyen.

3 PERUSTUSLAKI KULMAKIVENÄ

3.1 Perusoikeusuudistus

Uusi Suomen perustuslaki tuli voimaan 1. maaliskuuta 2000. Se korvasi itsenäisyyden alkuvuosina säädetyt neljä perustuslakia: Suomen Hallitusmuodon, valtiopäiväjärjestyksen, ministerivastuulain ja valtakunnan-oikeudesta annetun lain. Uudesta perustuslaista saa yleiskäsityksen Suomen valtiollisen järjestelmän, julkisen vallan käytön ja yksilön oikeusaseman keskeisistä perusteista. (731/1999.)

Oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Eduskunta käyttää maassamme lainsäädäntövaltaa. Lakia alemmanasteisen norminannon kannalta tärkeimmät perustuslain pykälät ovat 80 § asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä sekä 107 § lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoituksesta. 80 §:n mukaan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä tietyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. 107 §:n mukaan perustuslain tai muun lain kanssa ristirii-

dassa olevaa lakia alemmanasteista säädöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. (731/1999.)

Perusoikeusuudistuksen myötä presidentti menetti asemansa asetusten yksinomaisena antajana. Asetuksia antavat vastaisuudessa presidentin lisäksi valtioneuvosto ja ministeriöt. Jollei asetuksen antajaa ole erikseen säädetty, asetukset antaa valtioneuvosto, jolla tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistuntoa. Asetuksen antamisen tulee nykyään perustua aina nimenomaiseen lainsäädännölliseen valtuutukseen. Lain sanamuodon mukaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla. Kolmenlaiset asetukset ja niiden hierarkia ei aiheuttane ongelmia. Tarkoitus on, että samasta asiakokonaisuudesta annetaan vain yhdenlaisia asetuksia. (Niemi 1998, 30-31.)

Uudessa perustuslaissa lainsäädäntövallan delegointia koskevat säännökset saattoivat vihdoin valtion alemmanasteisen norminannon valtiosääntöisesti kestäväälle pohjalle. Oikeusvaltiollisia periaatteita kunnioittaen perustuslaissa lähdetään siitä, että lainsäädäntövaltaa ei tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistasolle eikä yleensäkään muille kuin viranomaisille. Käytännön syistä jotkut viranomaiset, esimerkiksi verohallitus tai tullihallitus, voivat antaa oikeussääntöjä joistakin sääntelykokonaisuuden kannalta vähäisistä yksityiskohdista. Tällaiset normipäätökset eivät ole asetuksia vaan kyseisen viranomaisen määräyksiä. Lain sanamuodon mukaan muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä tietyistä asioista. Muulla viranomaisella tarkoitetaan lähinnä valtion ministeriötasoa alemmaa viranomaista. Alemmanasteiseen norminantoon voidaan valtuuttaa vain lailla eikä esimerkiksi asetuksella. Tällaisen valtuuttavan lain antamiseen vaaditaan verraten tiukkojen edellytysten olemassa oloa. Lainsäädäntövallan delegointi viran-

omaiselle ei tule kysymykseen, jos sääntelyn asiallinen yhteys edellyttää, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. (Niemivuo 1998, 31-33.)

3.2 Perus- ja ihmisoikeudet poliisin kannalta

Poliisin on toiminnassaan kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia. Ihmisten perusoikeudet ovat lailla suojattuja. Kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. (731/1999.)

Poliisin tehtäviin kuuluu muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Toisaalta poliisin toimenpiteillä joudutaan usein puuttumaan näihin oikeuksiin. Sen vuoksi perus- ja ihmisoikeuksilla on tärkeä merkitys poliisin tehtäväkuvan ja toimivaltasäännösten kannalta. Puuttuminen yksilön perusoikeuksiin edellyttää nimenomaista laintasoista siihen oikeuttavaa säännöstä sekä suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen noudattamista. Rajoituksia perusoikeuksiin ei voida säätää asetuksen tasoilla eikä muilla lakia alemmanasteisilla säännöksillä. Tärkeimmät kansainväliset ihmisoikeusyleissopimukset ovat Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus EIS ja YK:n kansalais- ja poliitti-

sia oikeuksia koskeva yleissopimus eli niin sanottu KP-sopimus. Suomi on liittynyt molempiin ihmisoikeussopimuksiin, ja sopimukset on saatettu voimaan laeilla ja voimaansaattamisasetuksilla. Suomen perusoikeussäännöksiä kirjoitettaessa on otettu huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen sopimusmääräykset. (Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999, 7-14.)

Lainvalvontaviranomaisena poliisin on hyvä tuntea pääpiirteissään EY:n norminanto, johon myös Suomi EU:n jäsenmaana osallistuu ja samalla sitoutuu noudattamaan EY:n normistoa. EY:n norminanto on johdettua oikeutta, eli jokaisen normipäätöksen tulee perustua nimenomaiseen valtuutukseen. EY:n toimielimillä ei ole yleistä toimivaltaa. EU:n säädökset voidaan jakaa sitoviin ja sitomattomiin säädöstyyppeihin. Sitovia ovat Euroopan yhteisöjen asetukset, direktiivit ja päätökset. Euroopan yhteisöjen asetukset tulevat voimaan jäsenvaltioissa ilman erillisiä kansallisia voimaansaattamis- ja täytäntöönpanotoimia. Euroopan yhteisöjen direktiivit ovat ylikansallisia puitesäädöksiä, jotka velvoittavat jäsenvaltioiden hallituksia toteuttamaan direktiivissä tavoitellun oikeustilan omilla kansallisilla toimenpiteillään. Euroopan yhteisöjen päätökset ovat tiettyä yksittäistapausta koskevia ylikansallisia säädöksiä, jotka sitovat vain niitä, joille ne on osoitettu. Suositukset ja lausunnot ovat sitomattomia normipäätöksiä, mutta niillä voi olla merkitystä yhteisön oikeuden tulkinnassa. (Niemi 1998, 33-36.)

3.3 Normihierarkia

Oikeusjärjestelmämme on hierarkkinen normien muodostama systeemi, jossa normit voidaan sijoittaa hierarkian eri tasoille asettajan ja asettami-

nessa noudatettavan menettelyn perusteella. Normit saavat oikeudellisen pätevyytensä niitä ylemmäntasoisista normeista. Normihierarkia on erityisen tärkeä juuri julkisoikeudelle. Mitä korkeammasta valtioelimestä on kysymys, sitä korkeamman hierarkiatason normeja se voi asettaa. Julkista valtaa ja julkisten tehtävien hoitamista säänteleviä normeja löytyy normihierarkian kaikilta tasoilta. (Husa & Pohjolainen 2002, 10-11.)

Ylimmänasteisia oikeusnormeja ovat perustuslait, jotka määrittävät julkisen vallankäytön peruseriaatteen ja vallan perusjaon. Muut oikeusnormit eivät saa olla ristiriidassa perustuslakien kanssa. Lait ovat toiseksi ylimmänasteisia säädöksiä, joilla yhteiskunnan ylin ohjaus tavallisesti toteutetaan. Kolmannella normihierarkiatasolla ovat asetukset, joita voivat antaa valtioneuvosto, presidentti tai ministeriö. Asetuksia ei voi keskenään asettaa hierarkkiseen järjestykseen, sillä tietystä asiasta voi asetuksen antaa vain se valtioelin, jolle perustuslaki tai laki antaa siihen toimivallan. Neljännellä hierarkiatasolla ovat muut viranomaisen antamat säädökset ja normit. Yhteistä tällaisille asetusta alemmanasteisille normeille on se, että niiden antaminen ei perustu perustuslain säännöksiin, vaan kunkin normin on perustuttava erilliseen lainsäädännössä olevaan valtuutukseen. Yksittäispäätökset eli hallintoviranomaisten päätökset ja tuomioistuinratkaisut ovat kaikkien abstraktien normien alapuolella normihierarkia-ajattelun mukaan. Oikeusnormien etusijajärjestys on tarpeen varsinkin normiristiriitatilanteissa, joissa pääsäännön mukaan soveltamistilanteessa toista normia alemmanasteinen normi väistyy. Oman lisäulottuvuutensa kansalliseen normihierarkiaan tuo EU:n yhteisöoikeuden etusijaperiaate, jonka mukaan kansallinen oikeusnormi väistyy silloin, kun se ja yhteisöoikeuden normi ovat keskenään ristiriidassa.

Useimmiten tällaiset ristiriidat voidaan poistaa tulkinnalla. (Husa & Pohjolainen 2002, 11-13.)

4 LAKIA ALEMMANASTEINEN NORMINANTO

4.1 Valtioneuvoston asetus

Suoraan perustuslakiin nojautuvan niin sanotun omaperäisen asetuk-
senantovallan, eli lähtökohtaisesti presidentille osoitetun asetuksenanto-
vallan, ala oli lainsäädännön kehittyessä jatkuvasti kaventunut. Käytän-
nössä asetukset annettiin ennen perustuslakiuudistustakin useimmiten
lakiin perustuvan valtuutuksen eikä suoraan perustuslain nojalla. Halli-
tuksen esityksessä uuteen perustuslakiin vaadittiin nykyistä selkeämmät
säännökset lainsäädäntövallan delegoinnista ja asetuksenantovallasta.
Lähtökohtaisesti eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa voitaisiin
delegoida vain lailla ja delegoitua lainsäädäntövaltaa käyttäisi pääsään-
töisesti parlamentaarisessa vastuussa oleva valtioneuvosto. Tasavallan
presidentin lisäksi eduskunta voisi valtuuttaa valtioneuvoston ja ministe-
riön antamaan asetuksia. Esityksen päätavoitteiden mukaisesti asetukset
antaisi valtioneuvosto, jollei asetuksenantajasta olisi valtuuttavassa laissa
erikseen muuta säädetty. (HE 1/1998.)

Puhuttaessa oikeuslähteiden sitovuudesta asetusten on todettava
kuuluvan lain käsitteen alaan. Asetus on auktoritatiivinen oikeuslähde,
jota päätöksenteossa pitää seurata. Asetus on lain tapaan oikeudellisesti
sitova. Oikeuslähdeopilliselta kannalta asetusta on pidettävä sellaisena
oikeusjärjestykseen kuuluvana oikeusnormina, joka on asetettu valtio-
säännön edellyttämällä tavalla ja jonka noudattamista on yleensä tehos-
tettu sanktioilla tai muilla haittaseuraamuksilla. (Laakso 1990, 77.)

Laakso on kirjassaan jaotellut oikeusnormit hierarkkisesti siten, että ylimpänä normipyramidissa ovat perustuslait ja niiden jälkeen kerros kerrokselta alaspäin tavalliset lait, asetukset, valtioneuvoston päätökset, ministeriöiden päätökset ja muut säädökset. Oikeusjärjestykseen kuuluvina oikeusnormeina kaikki nämä kuuluvat auktoritatiivisiin oikeuslähteisiin. (Laakso 1990, 4.)

Laakson normipyramidissa ei ole tietenkään otettu huomioon vuosituhannen vaihteen perusoikeusuudistusta, jossa asetuksen antamisvalta myönnettiin tasavallan presidentin lisäksi valtioneuvostolle ja ministeriöille. Tässä esityksessä valtioneuvoston ja ministeriöiden päätökset voidaan unohtaa ja puhutaan vain asetuksista.

4.2 Ministeriön asetus

Ennen perustuslakiuudistustakin asetuksenantovaltaa oli käytännössä annettu ministeriöille ja jossain määrin muille viranomaisille. Uuden perustuslain mukaan asetuksenantovaltaa voidaan osoittaa paitsi tasavallan presidentille valtioneuvostolle ja ministeriölle. Asetukset antaa valtioneuvosto, jollei asetuksenantovaltuutta ole perustuslain tai muun lain säännöksellä erikseen osoitettu presidentille tai ministeriölle. Lailla pitää kuitenkin säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. (HE 1/1998.)

Muu viranomainen voidaan perustuslailla säädetyin verraten tiukoin edellytyksin kuitenkin valtuuttaa antamaan yleisiä oikeussääntöjä määrätystä asioista. Tällaisesta valtuudesta voidaan säätää vain lailla ja valtuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Lisäksi vaadi-

taan, että delegointiin on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä oikeussäntöjen antamista lain tai asetuksen tasolla. (HE 1/1998.)

Ministeriön asetus on samalla tavalla oikeudellisesti sitova kuin valtioneuvoston asetus. Oikeuslähdeopillisesti sen on arvioitava kuuluvan lain käsitteen alaan. Ristiriitaa valtioneuvoston asetuksen kanssa ei synny, sillä samasta asiakokonaisuudesta on tarkoitus antaa vain yhdenlaisia asetuksia, kuten edellä perusoikeusuudistusta koskevassa luvussa kerrottiin. Sisäasianministeriö voi antaa poliisia koskevia asetuksia, ja niitä on noudatettava kuten lakia.

4.3 Määräys

Keskushallintoviranomaisten, esimerkiksi ministeriöiden ja keskusvirastojen, antamat yleismääräykset ovat niitä alempia viranomaisia sitovia ja velvoittavia. Määräyksillä ohjataan viranomaisten, esimerkiksi poliisin, toimintaa. Tuomiovallan käytössä tämänkaltainen normiohjaus on tyystin tuntematonta. (Laakso 1990, 80-81.)

Asianmukaisen valtuutuksen perusteella annetut määräykset ovat oikeudellisesti sitovia ja niin ollen vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä. Hallintoviranomaisten tarkentavat määräykset lainsäädännön täytäntöönpanosta ja soveltamisesta eivät suoranaisesti muotoa kansalaisten ja muiden hallinnon ulkopuolisten subjektien oikeusasemaa, sillä määräysten vaikutukset jäävät hallintokoneiston sisälle. Hallinnollinen norminantokompetenssi voidaan perustaa tavallisella lailla ja eräin rajoituksin myös asetuksella. Toiminta- ja menettelytapojen jäsentämistehtävän lisäksi hallinnollisen norminantokompetenssin nojalla on annettu myös

sellaisia määräyksiä, jotka koskevat hallintopäätösten sisältöä ja jotka siten ulottavat asiallisen vaikutuksensa kansalaisten ja muiden subjektien oikeusasemaan. Oikeusvaltiollisen lakivarauksen mukaan hallinnolliseen norminantokompetenssiin ei kuitenkaan kuulu kansalaisten ja muiden subjektien oikeusasemaan vaikuttavien säännösten antaminen. Raja kansalaisten oikeusasemaa normeeraavan delegoidun lainsäädäntövallan ja täytäntöönpanovallan alaan kuuluvan hallinnollisen norminantokompetenssin välillä on jossain määrin häilyvä. (Laakso 1990, 82-88.)

Valtion keskushallintoviranomaiset voivat joissakin tapauksissa antaa yleismääräyksiä ja -ohjeita ilman siihen valtuuttavaa säännöstä yksinomaan viranomaisen organisatorisen aseman perusteella. Oikeusperustan tällaiselle normiohjaukselle muodostava ne säännökset, joilla on järjestetty viranomaisten väliset asteelliset toimivalta- ja alaisuus- ja samalla perustettu keskushallintoviranomaiselle yleinen johto-, ohjaus- ja valvontavalta asianomaisella hallinnonalalla. Tämän ohjauskompetenssin perusteella annettuja tuhansia yleismääräyksiä ja -ohjeita ei yleensä ole julkaistu säädöskokoelmassa. Normiohjaus voi kohdistua hallinto-organisaation sisäisen kentän asioihin tai hallinnon ulkoisen kentän asioihin. (Laakso 1990, 88-90.)

4.4 Ohje

Yleisohjeet ovat suosituksen luonteisia, ja oikeuslähdeopilliselta statukseltaan ne ovat sallittuja oikeuslähteitä. Kun ohjeiden tarkoituksena on yhtenäisen soveltamiskäytännön aikaansaaminen viranomaistoiminnassa, ne on käytännössä usein mielletty tosiasiallisesti sitoviksi. Eri hallinnonalojen kesken esiintyy tosin vaihtelevuutta. (Laakso 1990, 91.)

Hallinnon sisäisessä ohjauksessa keskushallintoviranomainen voi yleisen johtoasemansa perusteella harjoittaa niin hyvin sitovaa kuin suosituksenluonteistakin normiohjausta suhteessa alaisiinsa viranomaisiin. Ulkoisen kentän asioihin kohdistuvalla ohjauksella eli ohjeen antajaa alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvan hallintopäätöksen sisältöön vaikuttamisella ei ole oikeudellista sitovuutta. Viranomainen voi noudattaa tai jättää noudattamatta yksittäistapauksessa tällaista ohjetta tai suositusta. (Laakso 1990, 89-90.)

Hallinnonsisäisen ohjauksen perusmuotona ovat määräykset ja ohjeet, joiden tarkoituksena on yleensä toimeenpanon ja menettelymuotojen ohjaus. Käytännössä määräyksillä ja ohjeilla saattaa olla huomattava vaikutus viranomaisten päätöksentekoon yksittäistapauksissa. Vaikka lainsäädäntövalta ei periaatteessa kuulu hallintoelimille, ne voivat eduskunnan säätämässä laissa olevan nimenomaisen toimivaltasäännöksen nojalla antaa rajattua asiaryhmää tai aluetta koskevia yleisesti velvoittavia oikeusnormeja. Tällaista norminantovaltaa on nykyään määritelty valtioneuvostolle ja ministeriöille. Oikeussäännösten antaminen voi perustua alueellisesti rajattuihin norminantovaltuuksiin. Keskeisimpiä ovat poliisimääräykset ja kunnalliset järjestyssäännöt. (Mäenpää 1999, 289-290.)

4.5 Kirje

Kirje kuuluu ohjeen tapaan suosituksenluonteisiin yleisohjeisiin ja oikeuslähdeopillisesti sallittuihin oikeuslähteisiin. Ei ole siis rangaistavaa jättää noudattamatta sisäasiainministeriön antamaa jotakin asiaa koske-

vaa kirjettä, mutta tosiasiallisesti sillä voi olla käytäntöä ohjaavaa merkitystä. (Laakso 1990, 91.)

Hallinnon sisäiseen toimintaan kuuluu runsaasti erilaisia yleiskirjeitä ja soveltamisohjeita, joita hallintoelimet antavat alaisilleen ohjataksien niiden toimintaa. Tällaiset hallinnonsisäiset ohjeet yms. eivät itsenäisesti perusta yksityisille velvollisuuksia tai oikeuksia, eikä niitä voida pitää lainsäädäntövallan käyttönä. Erottelu lainsäädäntöön kuuluvien oikeusnormien ja yleisen normin muodossa tapahtuvan toimeenpanon välillä saattaa kuitenkin käytännössä olla vaikeaa. (Mäenpää 1999, 290.)

5 SISÄASIAINMINISTERIÖN MÄÄRÄYKSENANTO-OIKEUS

5.1 Ministeriöitä koskevia yleisiä säädöksiä

Valtioneuvostosta annetun lain mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Lain 4 §:n mukaan ministeri toimii ministeriön päällikkönä tai käsittelee ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita sekä 7 §:n mukaan ministeriö jakautuu osastoihin ja tarpeen mukaan muihin toimintayksiköihin ministeriön tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Ministeriössä päätettäviä, muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita voidaan antaa ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi. Ministeriön asetuksen antamisesta päättää ministeri. Ratkaisuvallan siirron perusteista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tarkentavia säännöksiä asiasta voidaan antaa ministeriön työjärjestyksellä. (175/2003.)

Suomen säädöskokoelmasta annetun lain mukaan säädöskokoelmassa julkaistaan muun muassa lait, presidentin ja valtioneuvoston asetukset sekä sellaiset ministeriön asetukset, jotka eivät ole yleiseltä merkitykseltään vähäisiä. Tällaiset yleiseltä merkitykseltään vähäiset ministeriön asetukset voidaan julkaista ministeriön määräyskokoelmassa. (188/2000.)

Ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetussa laissa säädetään, että kullakin ministeriöllä on määräysko-

koelma muiden kuin Suomen säädöskokoelmassa julkaistavien ministeriön asetusten julkaisemista varten. Määräyksillä tarkoitetaan tässä laissa viranomaisen antamia oikeussääntöjä ja muita velvoittavia yleisiä sääntöjä. Pelkästään viranomaisen sisäiseksi annettuja hallinnollisia määräyksiä ei pidetä tässä laissa tarkoitettuina määräyksinä. Tämä laki on kuitenkin toissijainen Suomen säädöskokoelmasta annettuun lakiin nähden. (189/2000.)

Valtioneuvoston asetuksella ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista säädetään, että määräyskokoelmassa julkaistavat ministeriön asetukset ja valtion muun keskushallintoviranomaisen antamat määräykset on toimitettava oikeusministeriölle, joka pitää asetuksia ja määräyksiä tietoverkossa maksutta yleisön saatavilla. Valtion keskushallintoviranomainen voi lisäksi pitää antamiaan määräyksiä ja ohjeita muullakin kuin 1 momentissa tarkoitettulla tavalla tietoverkossa saatavilla. Valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisen antamat määräykset rekisteröidään viranomaisen määräämällä tavalla, jollei rekisteröinti ole tarpeetonta sen vuoksi, että määräykset ovat tietoverkossa yleisön saatavilla. Rekisteröitäviä tietoja ovat muun muassa säännökset, joihin viranomaisen toimivalta määräysten antamiseen perustuu, määräykset antanut viranomainen, määräysten antamispäivä, voimaantuloajankohta ja voimassaoloaika. (259/2000.)

Valtioneuvoston ohjesäännön 15 §:n mukaan sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto sekä yksityinen turvallisuusala. 45 §:n mukaan kansliapäällikön tulee johtaa ja valvoa ministeriön toimintaa sekä siinä tarkoituksessa muun muassa huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä. (262/2003.)

Poliisin strategisesta ohjauksesta ja valvonnasta vastaa sisäasiainministeriö. Poliisihallitus on ministeriön alainen keskushallintoviranomainen, joka toimii Suomessa poliisin ylijohtona. Sen tehtävänä on suunnitella, johtaa, valvoa ja kehittää poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja valtakunnassa. Poliisilaitokset ja poliisin valtakunnalliset yksiköt ovat suoraan poliisihallituksen alaisia. Poliisihallitusta johtaa poliisiylijohtaja. ([Http://www.valtiolle.fi/](http://www.valtiolle.fi/))

5.2 Sisäasiainministeriön työjärjestys

Sisäasiainministeriön työjärjestyksen mukaan hallinnonalalla sovelletaan ministeriön ja hallinnonalan virastojen ja laitosten välillä tulosohjausta ja ministeriössä tulosjohtamista. Ministeriön osastoissa voidaan soveltaa tulosjohtamista täydentäviä tiimitoiminta- tai muita järjestelmiä. Ministerit johtavat hallinnonalan toimintaa apunaan ministeriön johtoryhmä ja toimialojen johtoryhmät. Ministeriön johtoryhmään kuuluvat ministerit, kansliapäällikkö, osastojen päälliköt, ministerien erityisavustajat ja yksi henkilöstön edustaja. (769/2003.)

Sisäasiainministeriössä on alueiden ja hallinnon kehittämisosasto, kuntaosasto, poliisiosasto, pelastusosasto, ulkomaalaisosasto sekä rajavartio-osasto. Kansliapäällikön apuna ja johdolla alueiden ja hallinnon kehittämisosasto muun muassa kehittää ministeriön säädösvalmistelua. Poliisiosasto käsittelee poliisitoimeen kuuluvia asioita. Kansliapäällikkö johtaa ministerien lähimpänä apuna ministeriön toimintaa. Hän muun muassa vastaa hallinnonalan sekä ministeriön toiminnan, organisaation ja henkilöstöpolitiikan kehittämisestä. Kansliapäällikkö vastaa ministeriön laajakantoisten ja merkittävien hankkeiden käynnistämisestä ja seu-

rannasta yhteistyössä ministeriön osastojen kanssa. Osaston päällikkö johtaa asetettujen toimintalinjojen mukaisesti osastonsa toimintaa. Hän muun muassa vastaa osastonsa säädösvalmistelu- ja muiden periaatteellisesti tärkeiden hankkeiden käynnistämisestä ja seurannasta. Tulosityksikön ja erillisen yksikön päällikön on osallistuttava erityisesti yksikkönsä tärkeisiin tai laajakantoisiin säädösvalmisteluhankkeisiin. Kansliapäällikkö, osastojen päälliköt, erillisten yksiköiden päälliköt, tulosityksiköiden päälliköt ja muut virkamiehet ratkaisevat ministeriössä päätettäviä muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita työjärjestyksen määräysten mukaan. Tulosityksikön päällikön ratkaistavaksi on muun muassa säädetty asiat, jotka koskevat määräyksen tai ohjeen antamista. Esimerkiksi poliisiosaston poliisitoimintayksikön päällikkö ratkaisee asiat, jotka koskevat muun muassa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, esitutkintaa, poliisitutkintaa ja pakkokeinojen käyttöä. (769/2003.)

5.3 Poliisitoimintaa koskevia lakeja

Poliisilain 54 §:ssä on uskottu sisäasiainministeriölle valta antaa tarkentavia säännöksiä ja määräyksiä eri seikoista. Sisäasiainministeriö voi antaa asetuksella lakia tarkempia säännöksiä poliisivaltuuksien myöntämisestä, kiinni otettujen käsittelystä, haltuun otetun omaisuuden säilyttämisestä, poliisitutkinnan suorittamisesta, kulkuneuvon pysäyttämisestä, automaattisesta tieliikenteen valvonnasta, voimakeinojen käyttämisestä, eläimen kiinniottamisesta, säilyttämisestä ja lopettamisesta, virka-avun antamisesta tietyissä tapauksissa, peitetoiminnan, valeoston ja televalvonnan järjestämisestä ja valvonnasta, poliisitoimenpiteiden kirjaamisesta sekä virkapuvun mallista ja sen yhteydessä käytettävistä merkeistä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa sanotaan lainsäädäntövallan dele-

gointia koskevien vakiintuneiden käsitysten valossa olevan selvää, ettei ministeriölle saada siirtää esimerkiksi poliisin epäsovinnainten toimivaltuuksien perusteiden määrittelyä. Lausunnon mukaan ministeriön säädösvallan onkin ymmärrettävä koskevan vain sääntelyn sellaisia teknisiä yksityiskohtia, joilla on vaikutusta poliisihallinnossa eikä suhteessa yksityisiin. (Poliisilaki II 2001, 56, 202.)

Poliisin hallinnosta annetun lain mukaan poliisitointa johtaa sisäasiainministeriö. Ministeriön alaisia aluehallintoviranomaisia ovat lääninhallitukset, joiden alaisia paikallishallintoviranomaisia ovat kihlakunnan poliisilaitokset lukuun ottamatta Helsingin kihlakunnan poliisilaitosta. Poliisin ylijohdtona on sisäasiainministeriön poliisiosasto, jonka tehtävänä on muun muassa suunnitella, kehittää ja johtaa poliisitointa koko maassa sekä kehittää poliisin toimialaa koskevaa lainsäädäntöä, hallintoa, koulutusta ja tutkimusta. Lain 16 §:n mukaan asetuksella annetaan tarvittaessa lakia tarkemmat säännökset poliisin organisaatiosta ja tehtävistä sekä tämän lain täytäntöönpanosta. Ministeriöllä on oikeus antaa tarkentavia määräyksiä poliisin yksiköiden asemasta ja tehtävistä. (110/1992.)

Esitutkintalain mukaan sisäasiainministeriö saa oikeuttaa virkamiehen, jolle se on antanut valtuudet esitutkinnan toimittamiseen, toimimaan tutkinnanjohtajana. Uuden ryhmätunnistusta koskevan pykälän mukaan tarkentavia säännöksiä ryhmätunnistuksesta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Ryhmätunnistukseen osallistuneella sivullisella on oikeus saada korvausta, minkä määrästä säädetään sisäasiainministeriön asetuksella. (449/1987.)

Pakkokeinolain mukaan sisäasiainministeriö saa antaa määräyksiä pidätetyn ja kiinni otetun kohtelusta poliisin tiloissa sekä tarkentavia määräyksiä takavarikoidun palautettavan esineen julkisesta kuuluttami-

sesta. Lain telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä tarkkailua koskevassa 5a-luvussa on valvontasäännös, jonka mukaan sisäasiainministeriö valvoo tässä luvussa tarkoitettujen toimenpiteiden suorittamista. 6 luvussa säädetään muun muassa nautitun alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi suoritettavasta kokeesta, jonka tekemisestä sisäasiainministeriö antaa tarkentavat ohjeet. (450/1987.)

6 JOHTAMINEN

6.1 Mitä johtaminen tarkoittaa?

Johtaminen on työtä, jolla pyritään vaikuttamaan organisaation nykyiseen ja tulevaan toimintaan organisaatiolle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ja päämäärien saavuttamiseksi. Johtaminen jäsenetään kirjallisuudessa yleensä kahteen toisistaan eroavaan osa-alueeseen, asioiden johtamiseen (*management*) ja ihmisten johtamiseen eli johtajuuteen (*leadership*).

Johtaminen ei ole pelkästään esimiehen tehtävä, jonka hän suorittaa, vaan se on myös rooli ja johtamisessa onnistumisessa on perimmiltään kyse siitä, ottaako esimies hänelle tarjotun roolin vai ei. Johtaminen on puutteellista tai olematonta juuri siitä syystä, että esimies ei ymmärrä, halua tai kykene ottamaan johtajuutta. Esimiehen on tehtävä itselleen selväksi, miten hän ymmärtää esimiehen roolin, miten tärkeä tehtävä se on henkilöstön ja organisaation kannalta ja miten täyttää siihen kohdistuvat odotukset. (Järvinen 2012, 142.)

Esimiehet tuskailevat usein oman riittämättömyytensä kanssa. Ajan puutteen ja lukuisten työtehtävien lisäksi moninaiset esimiehiin kohdistuvat odotukset ja vaatimukset luovat ja ylläpitävät esimiesten vajavaisuuden tunnetta. Pitää paikkansa, että esimiehen rooli on täysin epäinhimillinen ja häneen suunnataan täysin kohtuuttomia odotuksia. Esimiehen pitää tietää alaistensa työn sisällöstä, taloudesta, työolainsäädännöstä, hallinnosta, tietotekniikasta ja strategioista. Lisäksi esimiehen pitää ymmärtää ihmisten käyttäytymistä ja hänellä tulee olla hyvät vuorovaikutustai-

dot. Miten ihmiset reagoivat muutoksiin ja palautteenantoon, miten he motivoituvat ja miten heidät saadaan työskentelemään yhdessä saman tavoitteen eteen, ovat erityisesti esimiehen tiedettäviä asioita. Lopuksi esimiehen pitää vielä tietää, mitkä ovat hänen vahvuutensa ja kehittymistarpeensa, miten hän säätelee stressiä ja painetta, mitä hän viestii olemuksellaan ja käytöksellään sekä millaiselta johtajalta hän vaikuttaa henkilöstön silmissä ja miksi hän eri tilanteissa toimii niin kuin toimii. (Järvinen 2012, 142-143.)

Moni esimies ei tiedä, mitä johtaminen syvimmiltään tarkoittaa ja mitä kaikkea henkilöstö häneltä odottaa. Johtajuuden vaatimuksiin liittyvät neljä keskeistä edellytystä, jotka esimiehen pitäisi tiedostaa ja täyttää siitä huolimatta, että se ei ole helppoa eikä siihen aina kykene, ovat esimerkillisyys, ammatillisuus, oikeudenmukaisuus ja aitous. Esimiehen pitää näyttää mallia työpaikalla toimimisesta ja käyttäytymisestä. Esimiehen ammatillinen asenne ja käyttäytyminen erottavat esimiesroolin selvimmän muista työpaikan rooleista. Esimiehen pitää muuta henkilöstöä enemmän kyetä hallitsemaan ja hillitsemään henkilökohtaisia tarpeita ja tunteitaan. Esimies vastaa siitä, että hänen johtamansa työntekijät toimivat tuloksekkaasti tavoitteiden, laatuvaatimusten ja ohjeiden mukaisesti. Isoimmat epäonnistumiset esimiestyössä tapahtuvat usein tilanteissa, jossa esimies kadottaa ammatillisuutensa ja toimii lyhytnäköisesti omien itsekkäiden mielihoitajien, etujensa tai voitonpyynnin pohjalta. Oikeudenmukaisuus liittyy vahvasti johtajuuteen ja kuuluu kiinteästi ammatilliseen käyttäytymiseen. Työntekijöitä on kohdeltava tasapuolisesti ja kaikkien on toimittava selkeiden pelisääntöjen ja ohjeiden mukaan. Esimiehen oikeudenmukaisuus on mielivallan ja itsekkyyden vastakohta. Esimiehen aitous tarkoittaa hänen kykyään ja uskallustaan olla

oma itsensä ja johtaa omalla persoonallisella tavallaan. Jotta esimies uskaltaa heittäytyä itsensä varaan eli laittaa oman persoonansa likoon, hänen täytyy hyväksyä itsensä hyvine ja heikkoine puolineen. Esimies, joka teeskentelee, käyttäytyy epäaidosti ja valheellisesti, tuntuu alaisista epäluotettavalta. (Järvinen 2012, 143-148.)

Aitoa ihmistä arvostetaan ja häntä kunnioitetaan. Arvostuksen ja kunnioituksen kriteerit vain vaihtelevat ihmisestä riippuen. Aito ihminen ymmärtää, että henkinen ja fyysinen tasapaino on sitä, ettei koskaan ole täydellisesti tasapainossa, vaan se on tavoitetilä. (Sinervä 2011, 14.)

Ensimmäinen merkittävä johtamisoppi, joka levisi 1970-luvulla suomalaisen johdon kehittämistyöhön, oli tavoitejohtaminen. Se pyrki murtamaan perinteisen johtamisajatuksen, että ”komentotie” kulkee ylhäältä alaspäin ja organisaation alatasolla ei osata toimia ilman ohjausta. Tavoitejohtaminen oli johtamista tavoitteiden ja omakohtaisen tarkkailun avulla. (Sinervä 2011, 52.)

Tulosjohtaminen, johon kuuluivat perusvaiheina tulosten määrittäminen, tilannejohtamisprosessi ja tulosten seuranta, valtasi alaa organisaatioissa erityisesti 1980-luvulla. Toiminnan mitattavuutta tehostettiin ja tavoitteena oli myös ilmapiirin parantaminen siten, että ihmiset ymmärtäisivät olevansa aidosti tuloksen tekijöitä ja kokisivat etenkin suurissa organisaatioissa viihtyvyyden lisääntymistä. Tiimijohtaminen tuli johtamisopiksi 1980-luvulla. Joukkuehenkeä ja yhteen hiileen puhaltamista korostettiin. Prosessijohtaminen, missä on kyse organisaation koko toimintatapaa koskevasta merkittävästä uudelleenajattelusta, alkoi nousta varteenotettavaksi johtamisopiksi 1990-luvulla organisaatioiden asiakaslähtöisyyden kehittymisen myötä. Prosessilla on aina asiakas, joka saa sille määritellyn lopputuloksen, prosessit ylittävät organisatoriset

rajat ja prosessien suorituskykyä tulee arvioida aina asiakkaan näkökulmasta. Nykyisin eletään vahvasti digitaalisessa maailmassa, eräänlaisessa virtuaaliorganisaatiossa, jossa logistinen johtaminen ratkaisee. Organisaatiot, joihin luetaan kuuluvaksi perinteisen sisäisen henkilöstön lisäksi sidosryhmät, alihankkijat, ulkoistuksen kautta mukana toimivat yritykset ja asiakkaat, elävät jatkuvassa muutoksessa ja esimiehet sijaitsevat usein fyysisesti aivan muualla kuin johdettavat. Asiakkaiden muuttuviin tarpeisiin parhaalla mahdollisella tavalla vastaaminen on kaikkien tavoite. (Sinervä 2011, 57-62.)

Maxwellin mukaan ihmissuhdetaitomme ja ne ihmiset, jotka päästämme elämäämme, ratkaisevat kohtalomme. Mikäli mielimme voittaa ihmiset puolellemme, meidän on esitettävä itsellemme seuraavat kysymykset: 1. Valmius: Olemmeko valmiita ihmissuhteisiin? 2. Yhteyden luominen: Olemmeko halukkaita keskittymään toisiin ihmisiin? 3. Luottamus: Voimmeko rakentaa molemminpuolista luottamusta? 4. Panostaminen: Olemmeko halukkaita panostamaan toisiin ihmisiin? 5. Kerrannaisvaikutus: Voimmeko luoda ihmissuhteen, jossa molemmat voittavat? Kysymyksiin myönteisellä tavalla vastaamalla onnistumme ihmissuhteisammaksi. (Maxwell 2012, 11-12.)

6.2 Johtaminen poliisissa

Suomen poliisin verkkosivujen mukaan valtioneuvosto ohjaa poliisitoimintaa hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden ja valtioneuvoston hyväksymien periaatepäätösten avulla. Sisäasiainministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta. Poliisin organisaatio on kaksiportainen. Sisäasiainministeriön alainen poliisihallitus johtaa ja ohjaa operatiivista poliisitoimintaa. Suoraan Poliisihallituksen alaisuudessa toimivat

poliisilaitokset, poliisin valtakunnalliset yksiköt sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus. Poliisihallitus vastaa alaistensa yksiköiden tulosohjauksesta. Paikallispoliisi koostuu 24 poliisilaitoksesta ja jokaista poliisilaitosta johtaa poliisipäällikkö. ([Http://www.poliisi.fi](http://www.poliisi.fi))

Amerikkalaisessa poliisitoiminnan tulevaisuutta käsittelevässä kirjassa johtaminen määritellään neljän käsitteen avulla: *Leadership* (johto, johtamistaito); *Management* (johto, liikkeenjohto); *Supervision* (johto, valvonta) ja *Administration* (johto, hallinto). *Leadership* käsitetään yksilöiden tai ryhmien muuttamista ja/tai motivoimista koskevana prosessina tarkoituksena muuttaa nykyinen prosessi tai tila haluttuun tilaan tai operaatioon. Johtajia ovat ne, jotka pyrkivät suorittamaan tämän prosessin huolimatta heidän muodollisesta asemastaan organisaatiossa. *Management* nähdään enemmän konkreettisena tehtävien ja toimintojen sarjana tavoitteena säännellä aktiviteetteja ja rutiineja järjestelmän sisällä. Poliisissa molempia taitoja pidetään haluttuina ja tärkeinä. *Supervision* ja *administration* liittyvät läheisesti *management*-johtamiseen. *Supervision* termiä käytetään yleisesti esimiehen henkilöstöön kohdistamasta valvonnasta. *Administration* termiä käytetään usein luonnehtimaan järjestelmän sisällä tapahtuvia toimintoja, jotka liittyvät erilaisiin silmällä pito - prosesseihin ja rutiineihin. Kirjan mukaan *leadership* on halutuimista näistä neljästä käyttäytymisestä todeten samalla, että vahva johtaja (*leader*) voi olla valvoja (*supervisor*) ja/tai voi harjoittaa johtamis- (*management*) tai hallintotehtäviä (*administration*). (Schafer, Buerger, Myers, Jensen & Levin 2012, 8-11.)

Englantilaisessa kirjassa *Policing at the top* käsitellään johtajuuden haastetta poliisissa. Kirjan mukaan johtajana oleminen poliisissa ei vastaa mitään muuta johtajuuden muotoa. Eteneminen konstaapelista askel

kerrallaan päälliköksi on voimakkaasti juurtunut poliisiin, mutta päälliköiden keskuudessa tästä ei kuitenkaan olla yksimielisiä. Jotkut päälliköt ovat myöntäväisiä ajatukselle, että ihmisiä otetaan suoraan korkeammille viroille. (Caless 2011, 81.)

Päälliköiden kyvykkyys arvostellaan 12 pätevyyden avulla. Ne ovat strateginen näkökulma (*strategic perspective*), avoimuus muutokselle (*openness to change*), neuvottelu ja vaikuttaminen (*negotiation and influencing*), mahdollisuuksien maksimointi (*maximising potential*), erilaisuuden kunnioitus (*respect for diversity*), tiimityöskentely (*team working*), yhteisö- ja asiakaslähtöisyys (*community and customer focus*), tehokas viestintä (*effective communication*), ongelmanratkaisu (*problem solving*), suunnittelu ja organisointi (*planning and organising*), henkilökohtainen vastuu (*personal responsibility*) ja sinnikkyys (*resilience*). Mainittava toki on, että enemmän kuin puolet näistä pätevyyksistä oletetaan löytyvän kaikilta poliiseilta. (Caless 2011, 83.)

Johtaminen on prosessi, jossa työskennellään ihmisten kanssa ihmisystävällisellä tavalla tarkoituksena saavuttaa tavoitteet ja päämäärät. Johtamisprosessi, johon kuuluvat organisointi, johtaminen, suunnittelu ja kontrollointi, tarjoaa viitekehyksen johtamisen tutkimukselle. Poliisiorganisaatioiden tutkimuksessa täytyy huomioida, että ne eivät poikkea vain yksityisistä organisaatioista vaan myös monista julkisista organisaatioista. Yhteisön ja organisatoristen odotusten integroinnissa on tärkeintä huomioida panos-tuotos -suhde ja poliisin käyttäytyminen. Organisatoristen ja yksilöodotusten integroinnissa on tärkeintä huomioida yhtenäisyys, pätevyys ja tuottavuus. Poliisijohtajien pitäisi yrittää muotoilla tavoitteet ja organisaatiot kohtaamaan työntekijöiden, asiakkaiden, yhteisön ja monien muiden ryhmien sekä yksilöiden odotukset ja tarpeet. Yh-

täältä organisaatio odottaa työntekijöiden suoriutuvan riittävän hyvin heille osoitetuista tehtävistään, huolehtivan vastuistaan, noudattavan sääntöjä, oppivan uusia taitoja, tekevän aloitteita ja kykenevän työskentelemään itsenäisesti. Toisaalta työntekijät odottavat organisaation kohtelevan heitä reilusti ja arvokkaalla tavalla tarjoten riittävän palkan, etuja ja työolosuhteet. Vaikka työympäristö organisaatiossa on kriittisen tärkeä, on kuitenkin painotettava, että se ei suinkaan tarkoita, että kaikki organisaatiossa on täydellistä kaikille työntekijöille. (Roberg & Kuykendall 2002, 13-31.)

2000-luvulla yhä enenevässä määrin poliisin johtamiseen on haettu voimavaroja laatuajattelusta. Tietoyhteiskunnassa myös poliisin toimintojen ja poliisin johtamisen edellytetään olevan laadukasta, asiakastyön arvoihin liittyvää ja perustuvan oikeaan, ajantasaiseen tietoon. Määrällä ei voi korvata laatua. Johtajat ovat tässäkin asiassa paljon vartijoina. Heidän esimerkillään ja toimillaan henkilöstö saadaan sitoutettua laadukkaaseen toimintaan tai sitten ei saada. Tässäkin asiassa koko ajan pienenevät resurssit pakottavat poliisihallinnon, eikä pelkästään poliisihallinnon vaan myös muiden hallinnonalojen päättäjät, etsimään keinoja laadukkaaseen toimintaan ja parempiin tuloksiin kustannustehokkaasti. Arvojen pitäisi näkyä johtamisessa. Arvojen viestintään panostetaan ja henkilöstöä rohkaistaan sitoutumaan niihin, jolloin arvot vaikuttavat vähitellen käyttäytymiseen. Arvojohtamisen tavoitteena on lain vaatimusten täyttäminen palvelujen laadun ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Hyvän arvojohtajan on luonnehdittu olevan sanojensa mittainen, esimerkillään johtava, yhteiset intressit näkevä, valtaa jakava, muita innostava, oma-aloitteisuuteen rohkaiseva, ideoita/palautetta pyytävä, kohtuullisen aikataulun asettava, arvoista/periaatteista motivoituva, sisäiseen tasapai-

noon pyrkivä, tunteille/välittämiselle tilaa antava ja itsensä hyväksyvä. Kolme erityisesti korostuvaa piirrettä ovat johtajan esimerkki, johdonmukaisuus ja yhteisten pelisääntöjen luominen. Johtajan tulisi muistaa, että hän toimii esimerkkinä henkilöstölle sekä hyvässä että pahassa. Esimerkiksi jos johtaja tulee joka aamu myöhässä työpaikalle ja lähtee päivittäin niin sanotusti ajoissa kotiin, miten hän voi edellyttää henkilöstön noudattavan työaikoja? Johdonmukaisuus tulee parhaiten esille siinä, että jos organisaatio korostaa tiettyjen arvojen merkitystä, niiden täytyy näkyä myös johtamisessa. Esimerkiksi oikeudenmukaisuutta arvostava johtaja ei yksinkertaisesti voi suosia joitakin työntekijöitä perusteettomasti. Työntekijöitä ei voi vaatia sitoutumaan arvoihin, jos johtajat eivät itsekään toimi niiden mukaisesti. Yhteisten pelisääntöjen luomiseen kuuluu ennen kaikkea se, että arvojohtaminen ei ole käskyttämistä. Jos yhteiset päämäärät puuttuvat organisaatiosta, saattavat erilaisten ryhmien tai yksilöiden omat intressit alkaa ohjata toimintaa. Arvojohtamisessa korostuu itsensäjohtaminen. Onnistuneeseen toimintaan kuuluvat arvojen sisäistäminen ja henkilökohtaisen vastuun kantaminen. Organisaation arvot eivät ole pelkästään johdon asia. (Honkonen & Senvall 2007, 85-155.)

6.3. Erityyppiset johtamistoiminnot

6.3.1 Henkilöstöjohtaminen

Poliisilehden kirjoituksessa kerrotaan, että johtoa on kehitettävä. Poliisin johtamisjärjestelmä on hiottu kriisitilanteita varten. Monista yllättävistä tilanteista poliisikunta selviää hyvin, mutta arkipäiväisessä henkilöstöjohtamisessa on paikoin yhä kehitettävää. Poliisiammattikorkeakoulun

edesmenneen yliopettaja Matti Mälkiän mukaan johtaminen on poliisissa yleensä mielletty tutkinnan ja kenttätoiminnan johtamiseksi. Strateginen johtaminen ja henkilöstön sitouttaminen toimimaan luotujen toimintalinjojen mukaisesti on jäänyt vähemmälle. Myös organisaation rakenteiden kehittäminen ja henkilöstövoimavarojen johtaminen ovat jääneet tätä heikommalle. ([Http://www.poliisi.fi](http://www.poliisi.fi))

Jo 1800-luvun lopulla alettiin kiinnittää huomiota työntekijöiden tarpeisiin ja työoloihin. Sieltä saakka on taivallettu tämän päivän henkilöstöjohtamisen teorioihin. Vaikka organisaation, tässä tapauksessa poliisin, toiminnan päämäärä olisi kirkkaana mielessä, ei tätä voida saavuttaa huonolla henkilöstöjohtamisella. Hyvin hoidettuna henkilöstöjohtaminen tukee organisaation strategiaa ja tavoitteiden toteutumista. Taitava henkilöstöjohtaminen tarkoittaa huolehtimista henkilöstön jaksamisesta, sitoutumisesta ja osaamisesta. Erittäin tärkeä osa henkilöstöjohtamista on henkilöstön palkitseminen. Tällä on suora vaikutus henkilöstön työmotivaatioon. ([Http://www.henkilostojohtaminen.org](http://www.henkilostojohtaminen.org))

Poliisissa yksi näkyvimmistä henkilöstöjohtamisen muodoista ovat vuosittain käytävät kehityskeskustelut, joissa esimies ja alainen arvioivat mennyttä toimintaa ja saavutettuja tuloksia sekä asettavat uusia tavoitteita. Ilman esimiehen ja alaisen välistä luottamusta kehityskeskusteluissa ei päästä kovin syvälliselle tasolle. Vuoden 2013 erityisenä teemana poliisissa käytävissä kehityskeskusteluissa olivat poliisin päihdeohjelma ja työkyvystä sekä työhyvinvoinnista huolehtiminen.

6.3.2 Päivittäisjohtaminen

Helsingin poliisilaitoksen vuoden 2012 tulossopimuksessa (664/2012) yksikön yhtenä keskeisenä painopisteenä on todettu: *”Päivittäisjohtamisella varmistetaan henkilöstön työn mielekkyys, työkyky ja sitoutuminen toiminnan suuntalinjoihin ja tavoitteisiin. Henkilöstön hyvinvointi ja osaaminen turvataan henkilöstömäärän alentuessa.”* Yksikönjohtajat, tutkinnanjohtajat ja ryhmänjohtajat ovat avainasemassa oman henkilöstönsä päivittäisjohtamisesta huolehtiessaan. Esimiesten tehtävänä on johtaa niitä arjen prosesseja, jotka kuuluvat organisaation ja yksikön perustehtävään. Päivittäisjohtaminen ja henkilöstöjohtaminen kuuluvat usein samaan johtamistoimintoon eikä niitä aina pysty edes erottamaan toisistaan.

6.3.3 Operatiivinen johtaminen

Helsingin poliisilaitoksen ohjesäännössä (609/2012) on säädetty operatiivisesta johtovastuusta: *”Virka-ajan ulkopuolella erikseen määrätyllä päällystään kuuluvalla poliisimiehellä on johtovastuu poliisitoiminnasta. Toiminnan johtovastuu hänellä on siihen saakka, kunnes poliisipäällikkö tai hänen sijaisensa taikka toimialan mukaan määräytyvä toimintayksikön johtaja tai heidän sijaisensa on ottanut vastatakseen toiminnan johtamisen.”* Helsingin poliisilaitoksen johtokeskus johtaa ja valvoo hälytyspartioiden toimintaa yhdessä kenttäjohtajan kanssa. Johtokeskusta johtaa vuoronsa aikana päällystään kuuluva päivystävä komisario. Johtokeskus ylläpitää myös valtakunnallista poliisin operatiivista tilannekuvaa ja tiedottaa poliisin ylijohtoa merkittävistä tapahtumista.

Poliisin operatiivisiin tilanteisiin liittyvistä johtosuhteista ja esimerkiksi voimankäytöstä on säädetty hyvin tarkkaan. Samoin vaativaan esi-

tutkintaan tarkoitetut salaiset pakkokeinot ovat tarkan sääntelyn ja valvonnan alla. Yleisimmin käytettyjä salaisia pakkokeinoja ovat muun muassa televalvonta, telekuuntelu ja tekninen seuranta. Yleensä pakkokeinojen käytöstä päättää tutkinnanjohtaja tai tuomioistuin tutkinnanjohtajan esityksestä.

6.3.4 Strateginen johtaminen

Strategia on johdon valitsema tapa, jolla organisaatio pyrkii päämääriinsä. Strategisen johtamisen onnistumista edistää, jos työntekijät ymmärtävät organisaation strategian. Strategisen johtamisen tehtäviä ovat muun muassa organisaation toimintalinjojen määrittäminen eri osa-alueille. Sillä rakennetaan organisaation visioita, asetetaan tavoitteita ja kehitetään arviointimenetelmiä. Strategian ydinkysymys on, mitä varten organisaatio on olemassa ja ketä/mitä se palvelee. Usein strategiset päätökset aiheuttavat muutoksia organisaatiossa. Strateginen johtaminen ja muutostojohtaminen kulkevatkin rinnakkain.

[\(Http://www.strateginenjohtaminen.org/\)](http://www.strateginenjohtaminen.org/)

Poliisissa ja julkisessa hallinnossa strategista johtamista ja tulosohjausta on kehitetty voimakkaasti 2000-luvun alkupuolella. Matti Mälkiä kirjoittaa raportissa, että *”johdon tehtävänä on varmistaa, että laivalla on selkeä tavoite, että moottori on kunnossa ja että laivaa ohjataan määrätietoisesti sille asetetun tavoitteen suuntaan.”* Strateginen johtaminen kytkeytyy voimakkaasti tulossuunnitteluun, tulosohjaukseen, tulosjohtamiseen ja arviointiin sekä myös suorituksen johtamiseen. Strategista johtamista on organisaation kaikilla tasoilla. Ylemmän johdon tasolla johtaminen on pääosin strategista johtamista. Keskijohdon tasolla painopiste on siirtynyt tulossuunnittelusta tulossuunnitelmien toimeenpanoon,

vastuutukseen, seurantaan, arviointiin ja valvontaan. Alimman johdon tasolla strateginen johtaminen liittyy voimakkaasti tulossuunnitelmien toimeenpanoon, erityisesti niiden muuttamiseen käytännön toiminnaksi.

([Http://www.poliisi.fi/](http://www.poliisi.fi/))

7 TEORIAOSUUDEN YHTEENVETO

Poliisin, julkista valtaa käyttävän viranomaisen toiminnan on perustuttava lakiin. Suurennuslasin alla toimivan poliisin on toiminnassaan tarkoin seurattava lakia. Ylilyönnit ja huolimattomuus, erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien piiriin ulottuvassa toiminnassa aiheuttavat yleensä suuren ja epämiellyttävän julkisuusmyllyn. Säännösten tulkintaongelmien välttämiseksi ja toimintakäytäntöjen yhtenäistämiseksi sisäasiainministeriö ja poliisihallitus harjoittavat lakia alemmanasteista norminantoa, mikä käytännössä tarkoittaa asetuksia, määräyksiä, ohjeita ja kirjeitä poliisi-toiminnan ohjaamiseksi.

Sisäasiainministeriön ja tämän alaisen keskushallintoviranomaisen, poliisihallituksen, suunnitelmallisella ja hyvin johdetulla säädösvalmistelulla on tärkeä asema tällaisen normiohjauksen onnistumisessa. Sisäasiainministeriössä on korostettu johdon, erityisesti kansliapäällikön ja osastopäällikön, asemaa säädösvalmistelussa. Useimmat säädöshankkeet ministeriössä valmistele yksittäinen virkamies tai työryhmä muiden virkatehtäviensä ohella. Säädösvalmistelussa kuullaan usein eri viranomaisia ja sidosryhmiä. Sisäasiainministeriön säädösvalmisteluraportissa on todettu, että lausunto- ja kuulemismenettelyssä ei noudateta yhtenäisiä toimintalinjoja. (Säädösvalmistelu ministeriöissä 1996, 7-12.)

Raportista käy ilmi, että säädösvalmistelua ei arvosteta tarpeeksi ja säädösvalmisteluhankkeet joudutaan toteuttamaan liian nopealla aikataululla. Säädösvalmisteluhankkeille tulisi ohjata riittävästi voimavaroja ja aikaa. Ministeriön tulosityksiköissä säädöshankkeiden ohjaus ja seuranta kuuluvat yksikön päällikölle. Hankkeiden suunnitelmallisuutta vaikeut-

taa se, että ne joudutaan yleensä hoitamaan muiden tehtävien ohella. Säädosvalmistelukoulutukseen tulisi panostaa. Esivalmistelun ongelmana mainitaan puutteelliset yhteydet asianomaisiin yhteistyökumppaneihin ja muihin ministeriöihin. Valmistelun julkisuutta ja yhteistyötä tulisi lisätä. Lausuntomenettelyssä lausunnonantajien valintaan, pyyntöjen rakenteeseen ja lausuntoaikoihin tulisi kiinnittää huomiota. (Säädosvalmistelu ministeriöissä 1996, 27-69.)

Johtaminen on esimiehen tärkeintä työtä. Sitä ei missään nimessä tule aliarvioida. Johtaminen on rooli, joka esimiehen tulisi omaksua ja hallita. Johtamisella pyritään vaikuttamaan organisaation nykyiseen ja tulevaan toimintaan organisaatiolle asetettujen tavoitteiden ja päämäärien saavuttamiseksi. Kirjallisuudessa johtaminen jaetaan yleensä kahteen osa-alueeseen: asioiden johtamiseen (management) ja ihmisten johtamiseen (leadership). Pekka Järvisen mukaan moni esimies ei tiedä, mitä johtaminen pohjimmiltaan tarkoittaa ja mitä kaikkea henkilöstö häneltä odottaa. Järvinen liittää johtajuuden vaatimukseen neljä keskeistä edellytystä, jotka ovat esimerkillisyys, ammatillisuus, oikeudenmukaisuus ja aitous. Hyvältä johtajalta ja onnistuneelta johtamiselta vaaditaan ja edellytetään paljon.

Johtaminen poliisissa poikkeaa jopa muun julkisen hallinnon johtamisesta. Poliisijohtajien täytyy organisaatioita johtaessaan huomioida työntekijöiden, asiakkaiden, yhteisön ja muiden ryhmien sekä yksilöiden odotukset ja tarpeet. Koko ajan muuttuvassa ja kansainvälistyvässä ympäristössä yhä vähenevien voimavarojen kanssa poliisijohtajat ovat suurten haasteiden edessä. Poliisilta odotetaan koko ajan entistä parempaa laatua, vaikka taloudellisia ja henkilöstöresursseja pienennetään jatkuvasti. Myös poliisissa johtaja toimii esimerkkinä, sekä hyvässä että pa-

hassa. Sen lisäksi hyvältä poliisijohtajalta odotetaan oikeudenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta sekä yhteisten pelisääntöjen luomista.

2000-luvulla poliisin johtamisessa on alettu kiinnittämään entistä enemmän huomiota henkilöstöjohtamiseen ja henkilöstön hyvinvointiin. Päivittäisjohtamisella on suuri merkitys henkilöstön työssä viihtyvyyteen ja työmotivaatioon. Operatiivisten tilanteiden johtaminen on poliisissa hallittu ennestään, vaikka niiden sääntely menee koko ajan entistä tarkemmaksi. Ilman strategista johtamista isotkaan organisaatiot eivät pysy oikeassa kurssissa. Esimiehet ja johtamistoiminnot vaikuttavat hyvin pitkälti siihen, miten organisaatio pääsee sille asetettuihin tavoitteisiinsa. Tarkoin säädelyssä poliisitoiminnassa, jossa usein puututaan ihmisten perusoikeuksiin, hyvä lopputulos edellyttää onnistunutta johtamista, normatiivisen sääntelyn tuntemusta ja käytännön taitoa. Periaatteessa poliisin lakia alemmanasteinen norminanto vaikuttaa poliisin johtamiseen ja johtamistoimintoihin.

8 TUTKIMUS POLIISIN LAKIA ALEMMANASTEISESTA NORMINANNOSTA JOHTAMISEN NÄKÖKULMASTA

8.1 Haastattelu nro 1

8.1.1 Sisäasiainministeriön poliisiosaston esikunnan päällikön haastattelu 16.6.2005

Säädösvalmistelun ohjaus on yksi poliisiosaston esikunnan tehtävistä. Haastateltava johtaa poliisiosaston esikuntaa. Ennen 1.6.2005 tapahtunutta nimitystä esikunnan päälliköksi haastateltava vastasi säädösvalmistelun ohjauksesta päätyönään.

Hän totesi aluksi, että määräykset ja ohjeet ovat uuden perustuslain myötä vähentyneet. Vanhan ajan määräys jouduttiin uuden perustuslain voimaantultua korvaamaan asetuksella. Vanhan ajan määräyksellä tarkoitetaan tässä ennen uutta perustuslakia eli ennen 1.3.2000 säädettyä määräystä. Usein asetusta täydennetään ohjeella. Määräykset ovat enää hallinnon sisäisiä, eli ne saavat koskettaa vain omaa organisaatiota.

8.1.2 Lakia alemmanasteiset normit ja niiden sitovuus

Lakia alemmanasteiset normit ovat Tasavallan Presidentin asetus (TPA), valtioneuvoston asetus (VNA), sisäasiainministeriön asetus (SMA), määräys, ohje ja kirje. Tasavallan Presidentin asetukset ovat nykyään harvi-

naisia. Yksi esimerkki on TP:n asetus poliisin ansiorististä. Lisäksi TP:n asetukset ovat mahdollisia joissain kansainvälisissä asioissa.

Valtioneuvoston asetus ja sisäasiainministeriön asetus ovat yhtä sitovia kuin laki. Laista on löydyttävä valtuutus niiden säätämiseen. Asetukset voivat kohdistua kansalaisiin. On harvinaista, että samasta asiasta säädettäisiin sekä valtioneuvoston että sisäasiainministeriön asetus. Mahdollisessa ristiriitatilanteessa valtioneuvoston asetus syrjäyttää sisäasiainministeriön asetuksen. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarkentaa lakia. Sisäasiainministeriön asetukset ovat periaatteessa teknisluonteisia. Virkamiehen kohdalla asetuksen noudattamatta jättäminen on samalla tavalla virkarikos kuin lain noudattamatta jättäminen.

Haastateltavan mukaan määräys ja ohje sitovat virkamiestä. Määräyksen noudattamatta jättäminen on periaatteessa virkarikos. Ohje osoittaa oikean/hyvän menettelytavan. Ohje on sitovuudeltaan määräystä väljempi. Ohje voi kuitenkin olla vaikutuksiltaan määräystä laajempi, sillä voi olla merkitystä laajemminkin kuin hallinnon sisällä. Määräystä käytetään lähinnä hallinnon sisäiseen ohjaukseen. Jos ohjaus kohdistuu kansalaisiin, määräystä ei voi käyttää. Ennen nykyistä perustuslakia tilanne oli toisin. Esimerkiksi entinen aseenkäyttömääräys on nykyään asetus.

Kirje on periaatteessa yhtä sitova kuin ohje. Ohjeen ja kirjeenkin noudattamatta jättäminen voi olla jopa rikos, jos se tapahtuu perusteetta. Jos virkamies kuitenkin pääsee kirjettä noudattamatta samaan lopputulokseen kuin kirjettä noudattamalla, asiaan voi olla vaikea puuttua.

8.1.3 Valmisteluprosessi

Kun sisäasiainministeriössä pohditaan, onko jotain asiaa mahdollista ohjata tai säännellä, säädösperustan tulee olla kunnossa. Asiaan vaikuttaa, onko lakiin laitettu valtuutus antaa asetuksia. Enää ei ole lakitekstin perässä olevia yleisvaltuutuksia. Asetuksellakin vain tarkennetaan lakia, sillä ei voida laventaa lakia uusiin tilanteisiin. Säädosvalmisteluun ja lähinnä säätämisen tarpeellisuuteen vaikuttavat pyynnöt kentältä, kantelut, epäselvät asiat ja eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotot.

Ministeriössä tulee pohdittavaksi, millaista säätelyä tarvitaan ja minkä tasoista säätelyn tulisi olla. Esimerkiksi asetuksella nykyään ohjeistetun aseenkäytön taustalla vaikuttavat vanhat aseenkäyttömääräykset. Uuden perustuslain mukaan laista on löydyttävä valtuutus asetusten antamiseen. Hallinnon sisäisissä määräyksissä poliisin hallintolain 4 §:n on tulkittu riittävän säädösperustaksi, mutta määräys ei saa tällöin kohdistua kansalaisiin. Välillä tulee tilanteita, että laista ei löydy valtuutussäännöstä.

Säädosvalmistelu suoritetaan siten, että ristiriitaa ei pääsisi syntymään ylemmätasoisien säädösten kanssa. Nykyään lait ovat laajoja ja asetukset ovat suppeita. Ennen asia oli päinvastoin. Uusi perustuslaki aiheutti tämän muutoksen. Perusteiden on löydyttävä laista.

Periaatteessa sisäasiainministeriössä on kolme erilaista säädosvalmistelutapaa tai -prosessia. Yleisin on sisäasiainministeriön virkamiehen tekemä luonnos, joka koskee vanhastaan määräyksellä hoidettavaa tai muuta pienehköä asiaa. Virkamies päättää, pyytääkö hän asiasta lausunnon. Virkamies hoitaa säädosvalmistelun oman työnsä ohella omalla sektorillaan, esimerkiksi rikostorjunnan sektorilla valmistelun tekee ao. sek-

torin virkamies. Toinen vaihtoehto on työryhmän laatima luonnos, jota käytetään ison ja tärkeän asian tullessa säätelyn kohteeksi ensimmäistä kertaa. Kolmas vaihtoehto on ao. yksikön työstämä luonnos eli alaisen hallinnon käyttö säädösvalmisteluun. Esimerkiksi keskusrikospoliisissa voidaan työstää jotain erikoisaluetta, esimerkiksi tietotekniikkarikollisuutta koskeva säädösluonnos.

Haastateltavan mukaan kentältä tulee jonkin verran kritiikkiä, joka kohdistuu sisäasiainministeriön laatimiin säädöksiin. Poliisiosaston esikunta valvoo kaikkien säädösvalmistelujen laatua. Tämän pohjalta voitaneen sanoa, että valmistelu on yleensä riittävän laaja-alaista ja valmistelulla on riittävä tietopohja.

8.2 Haastattelu nro 2

8.2.1 Helsingin poliisilaitoksen paljastavan rikostutkinnan toimintayksikön JR-rikostutkinnan johtajan haastattelu 13.2.2013

Haasteltava on niin sanottu pitkän linjan poliisimies. Hän on suorittanut poliisin miehistötutkinnon, alipäällystötutkinnon ja päällystötutkinnon sekä täydentänyt opintojaan aina oikeustieteen lisensiaatiksi asti. Nykyään hän johtaa Helsingin poliisilaitoksen paljastavan rikostutkinnan järjestäytyneen rikollisuuden tutkintalinjaa. Hän on todellinen johtamisen ammattilainen poliisissa.

Vaativien esitutkintojen johtamisen lisäksi haastateltavaa on kuultu usein säädösvalmistelun yhteydessä poliisin asiantuntijana. Hän on laatinut kirjallisia lausuntoja ja häntä on kuultu henkilökohtaisesti useissa säädösvalmisteluprosesseissa.

8.2.2 Poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu

Poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tilaa ja laatua haastateltava luonnehti varsin tarkkaan säädellyksi, kontrolloiduksi ja valvotuksi. Poliisi on hierarkkinen organisaatio sisäisine ja ulkoisine laillisuustarkastuksineen ja ei näin ollen jätä kovin paljon soveltamisen varaa lakia alemmanasteisten normien suhteen.

Työntekijän näkökulmasta tarkka säätely on hänen mukaansa poliisissa hyvä asia, koska hyvin usein joudutaan puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin. Lisäksi hän totesi, että asetuksenantomahdollisuus on delegoitava lainsäädännöllä. Myös työsuojelullisesti on hyvä, että poliisin lakia alemmanasteinen norminanto säätelee tarkkaan, mitä tehdään ja miten tehdään.

8.2.3 Vaikutukset johtamiseen

Haastateltavan mukaan lakia alemmanasteiset normit eivät juuri vaikuta hänen johtamistyöhönsä. Poliisin tehtävät on normatiivisesti säädetty perustuslain pohjalta ja mitä enemmän puututaan ihmisten perusoikeuksiin, sen tarkemmin siitä on säädettävä.

Johtaminen on tarkkaa puuhaa ja on huomattava, että työnantajalla on direktio-oikeus. Tällä hetkellä päänvaivaa aiheuttavat lisääntyvä kansainvälinen säätely ja oikeuskäytäntö ennakkopäätöksineen. Hankalimpia ovat hänen mukaansa ihmisoikeustuomioistuimen päätökset.

Haastateltava totesi lakia alemmanasteisista normeista, että ne eivät ole hirveän tarpeellisia hänen johtamistyössään esitutkinnan ja toimintalinjan johtajana, koska tällaiset normit eivät voi olla ristiriidassa lain ja

esitöiden kanssa. Lakia alemmanasteiset normit eivät voi olennaisesti erota laista ja lain tarkoittamasta, marginaalit ovat hyvin pienet.

Esimerkkinä haastateltava mainitsi työjärjestyksen, jolla voidaan selkeyttää toimenkuvia ja työnjakoa isoissa organisaatioissa. Teoriassa lakia alemmanasteiset normit voivat myös täydentää ja tulkita säännöksiä, jos laissa tai muissa niitä ylemmissä säännöksissä on ollut aukkoja. Tilanteet ovat kuitenkin äärimmäisen harvinaisia, koska hänen mukaansa kukaan ei edes halua puuttua tällaisiin tilanteisiin. Ylipäätään on harvinaista, että lakia alemmantasoisella säätelyllä täydennetään lakia. Tulkinnallisissa tilanteissa lakia alemmanasteiset normit helpottavat ja selkiyttävät johtamista. Ihmisten johtamisessa esimerkiksi työhyvinvointiin liittyen työnantaja voi säädellä toimintaa. Poliisissa suorittavan portaan kannalta ohjeet ja muut normit ovat osin hyviä, koska normituntemus ei välttämättä ole kentällä niin hyvä. Normeja yleensä hän luonnehti ikään kuin äärimmäiseksi turvaverkoksi.

8.2.4 Erityyppiset johtamistoiminnot

Henkilöstöjohtaminen ei ole niin tarkkaan säänneltyä, joten lakia alemmanasteiset normit vaikuttavat haastateltavan mukaan eniten juuri henkilöstöjohtamiseen. Tämäntyyppinen johtamistoiminto ei voi ollakaan orgaanisesti säädeltyä, koska toimitaan ihmisten kanssa. On oltava liikkumavaraa työnantajan direktio-oikeuden puitteissa. Haastateltava mainitsi esimerkiksi tulosohjauksen, työsuojelun ja virkaehtosopimukset, jotka ovat aika tarkkaan säädeltyjä.

Päivittäisjohtamiseen lakia alemmanasteinen norminanto luonnollisesti vaikuttaa. Johtajan tehtävänä on valvoa työn tekemistä. Johtaja vastaa työn tekemisestä. Johtajan pitää pystyä delegoimaan, koska kaikkea

ei voi eikä pidäkään tehdä itse. Päivittäisjohtaminen on kuitenkin myös pitkälti ihmisten johtamista, inhimillistä johtamista, ja johtamiselle on jätävä tilaa.

Operatiivinen johtaminen on haastateltavan mukaan tiukimmin normisidonnaista, koska siinä puututaan yleensä ihmisten perusoikeuksiin. Hän ei näe tässä johtamistoiminnossa lakia alemmanasteisella norminannolla merkittävää vaikutusta johtamiseen.

8.2.5 Parantamis- ja kehittämis ehdotukset

Poliisin lakia alemmanasteiset normit eivät yleensä asiallisesti poikkea ylemmänasteisista normeista, joten ovatko ne oikeasti tarpeen? Toisaalta haastateltava totesi, että ei niitä oikein kyllä voi vähentääkään. Jatkuva muutos tavallaan luo tarpeen jatkuvalla normisäätelylle.

Haastateltavan mukaan lakia alemmanasteiset normit ovat nykyisin tosi vaikeasti löydettävissä. Tietotulva, tietomassa on niin suuri, että tuottaa oikeasti vaikeuksia löytää jokin yksittäinen normi esimerkiksi poliisihallinnon intranetista eli seitistä. Muutosten seuraaminen ja erityisesti voimassaoloaikojen seuraaminen on hyvin työlästä. Lakia alemmanasteisten normien ajantasaisuus ja ajanmukaisuus olisivat hänen mukaansa ensisijaisia kehitettäessä poliisin lakia alemmanasteista normiantoa.

8.3 Haastattelu nro 3

8.3.1 Helsingin poliisilaitoksen paljastavan rikostutkinnan toimintayksikön alueellisen tiedustelun johtajan haastattelu 15.2.2013

Haastateltava vastaa Helsingin poliisilaitoksen tiedustelu- ja tarkkailu-toiminnoista. Hänellä on pitkä ja laaja kokemus sekä esitutkinna johtamisesta että erilaisten tarkkailuoperaatioiden kenttä- ja yleisjohtamisesta.

Haastateltava on niin ikään kouluttautunut poliisissa suorittaen miehistö- ja alipäällystötutkinna lisäksi päällystötutkinna. Lisäksi hän on opiskellut valtiotieteen maisteriksi Turun yliopistossa.

8.3.2 Poliisin lakia alemmanasteisen norminanna tila ja laatu

Poliisin lakia alemmanasteisen norminanna tila ja laatu ovat haastateltavan mukaan pääosin kunnossa. Määräykset, ohjeet ja kirjeet ovat tyyppillistä virkakielä. Vaikka niiden tarkoitus on selkeyttää ja yhtenäistää poliisin toimintamalleja erilaisissa lain soveltamistilanteissa, vaikeaselkoinen virkakieli saa usein aikaan sen, että tilanteesta tulee entistä monimutkaisempi. Haastateltavaa häiritsee lakia alemmanasteisten normien paljous ja se, että ne eivät ole kenenkään hallittavissa. Virkamiestä sitovat normit olisi oltava yhdessä paikassa ja niiden etsimiseen ja hakemiseen olisi oltava hyvä hakumoottori. Tällä hetkellä lakia alemmanasteiset normit ovat poliisin intranetissa, seitissä, siellä täällä.

Haastateltavan mukaan tuntuma on sellainen, että jokin selvennystä vaativa asia saatetaan kuntoon nopealla ohjeella, joka vain niin sanotusti räpäistään kasaan pikaisesti. Tällä tavalla vastuu siirretään käskykirjeen mukana varsinaisille norminsoveltajille eli tavallista poliisityötä tekeville virkamiehille.

8.3.3 Vaikutukset johtamiseen

Monimutkaiset ja sekavat normit haittaavat hänen mukaansa johtamistyötä. Pahimmillaan tilanne voi olla sellainen, että samasta asiasta voi olla jopa ristiriitaisia tietoja ohjeissa ja määräyksissä. Lakia alemmanasteisten normien voimassaolo on syytä huomioida tarkasti, koska vanhentuneen normin noudattaminen voi aiheuttaa jopa virheen ja sitä kautta norminvastaisen tilan. Virkamiehenä haastateltava sanoo noudattavansa kaikkia normeja kuten lakia.

Tilanteet, joissa esimiehet menevät niin sanotusti ohjeiden ja määräysten taakse, ottavat päähän. Erityisesti silloin normien taakse piiloutuminen on paheksuttavaa, kun oikeasti tarvittaisiin johtajia ja päätöksiä. Vastuun siirtäminen normien antamisen mukana voi haastateltavan mukaan jopa vaikeuttaa johtamista. Huonoa johtamista se on ainakin ylemmältä esimieheltä.

Joskus tai yleensä lakia alemmanasteiset normit kuitenkin helpottavat johtamista arjen työssä. Esimerkkinä hän mainitsee tilanteen, kun alainen tulee humalassa töihin. Silloin määräykset ja ohjeet toimivat johtamisen aputyökaluina. Menettelytapojen yhtenäisyys onkin normiohjauksen yksi päätavoite.

8.3.4 Erityyppiset johtamistoiminnot

Henkilöstöjohtamiseen lakia alemmanasteiset normit vaikuttavat haastateltavan mukaan vähiten. Henkilöstöjohtaminen on fleksiibeliä, joustavaa. Kullakin työpaikalla on omat työntekemisen säännöt, työpaikan säännöt, jotka henkilöstöjohtamisessa on otettava huomioon. Päivittäisjohtamisessa norminanto näyttäytyy muun muassa työajan, poissaolojen

ja lomien seurannassa. Ohjeet helpottavat näiltä osin esimiesten johtamistyötä.

Operatiiviseen johtamiseen lakia alemmanasteinen norminanto vaikuttaa haastateltavan mielestä eniten. Yleisjohtajan ja tilannejohtajan työkaluiksi erityistilanteisiin laaditut selkeät normit toimivat aika hyvin. Operatiivisia tilanteita varten säädetyt normit on jalkautettu poliisihallintoon hyvin.

8.3.5 Parantamis- ja kehittämissuhteet

Poliisin lakia alemmanasteisten normien määrä on niin suuri, että johtavataan virkamiehet eivät pysty haastateltavan mukaan hallitsemaan kaikkia. Yleensä lakia alemmanasteisten normien tuntemus on hallinnossa hyvin vaihtelevaa. Esimerkiksi henkilöstöhallintoon liittyvien normien tulkinnat ovat niin monimutkaisia, että niiden omaksuminen voi viedä päiviä. Hänen mielestään ei voi edes olettaa, että esimies hallitsee ne hetkessä.

Aina löytyy kehitettävää. Normit pitäisi pystyä löytämään yhdestä paikasta. Kaikki merkittävimmät normit pitäisi kouluttaa niiden soveltajille. Eräänlainen helpdesk normien osalta voisi haastateltavan mukaan olla tervetullut poliisihallintoon. Sen voisi hyvin sijoittaa esimerkiksi poliisihallitukseen, jossa sitä myös ylläpidettäisiin.

8.4 Haastattelu nro 4

8.4.1 Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisiylitarkastajan haastattelu 14.3.2013

Haastateltava vastaa sisäasiainministeriön poliisiosastolla rikostorjuntaa koskevasta asiantuntijatason strategisesta ohjauksesta, rikostorjunnan poikkihallinnollisesta yhteistyöstä, rikostorjuntaa koskevan lainsäädännön toiminnallisesta kehittämisestä, rikostorjunnan asiantuntijatuesta sekä osallistuu toimenkuvan mukaiseen työryhmätyöskentelyyn ja kansainväliseen yhteistyöhön.

Vuonna 2013 haastateltava osallistuu erityisesti tehtäväkuvansa mukaisten strategisten suunnitelmien ja valtioneuvoston periaatepäätösten laatimiseen sekä niiden täytäntöönpanotoimien suunnitteluun ja toteutuksen seurantaan sekä raportointiin. Hän osallistuu myös tehtäväkuvansa mukaisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvien lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun.

8.4.2 Poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu

Haastateltava pitää lakia alemmanasteisten normien laadullista tasoa hyvänä ja määrällisesti riittävänä ohjaamaan poliisin rikostorjuntaa. Soveltamisen kannalta uusien normien sisäänajo jää esimies- ja tutkinnanjohtajatasoinen huolehdittavaksi. Läheskään kaikista uusista normeista ei ole saatavilla koulutusta tai muuta tietoa, miten niitä käytännössä tulisi toteuttaa. Poliisitoimintaa koskevia määräyksiä, ohjeita ja kirjeitä tulee aika paljon ja hyvin usein oman tiimin kouluttaminen jää tutkinnanjohtajan tehtäväksi.

Hän pitää poliisin lakia alemmanasteista norminantoa kokonaisuudessaan toimivana järjestelmänä. Poliisin norminannolle hän antaa kouluarvosanan 8+.

8.4.3 Vaikutukset johtamiseen

Haastateltava pitää kaikkia normeja lähtökohtaisesti velvoittavina. Hän ei näe eroa määräysten, ohjeiden ja kirjeiden velvoittavuudessa. Esimiehillä on vastuu, että alaiset noudattavat säädettyjä normeja. Se vaatii paljon aikaa ja työtä, sillä normeja on paljon ja lisää annetaan tarpeen mukaan.

Haastateltava luonnehtii normien vaikutusta johtamiseen pikemminkin työllistävänä kuin vaikeuttavana. Niiden läpikäyminen ja analysointi on työlästä. Normien pitäisi selkeyttää toimintaa ja vastuuta. Esimerkiksi voimankäytön saralla ja salaisten pakkokeinojen osalta lakia alemmanasteisissa normeissa on tarkkaan kuvattu, mitä seikkoja pitää ottaa toiminnassa huomioon.

Normien voimassaolon seuraaminen ja ajantasaisuus ovat hänen mukaansa haasteellisia. Myös normien haku ei ole ihan helppoa. Johtamisen kannalta haastateltava kuitenkin linjaa, että toimittaessa normin mukaan tai rikottaessa normia vastuut ovat selkeät.

8.4.4 Erityyppiset johtamistoiminnot

Erityyppisiin johtamistoimintoihin liittyen haastateltava ei näe lakia alemmanasteisessa norminannossa suurta eroa. Operatiivisen toiminnan johtamiseen liittyviä normeja hän kuitenkin pitää tärkeimpinä. Niistä muun muassa kannellaan eniten. Kosketus kansalaiseen ja vastuun konkretisoituminen ovat tärkeitä ja toiminnassa huomioonotettavia. Elävän elämän nopeissa tilanteissa ei ole aina mahdollisuutta käydä tilannetta koskevaa normia seikkaperäisesti läpi, ja poliisin operatiivisiin tilanteisiin liittyvä jälkiviisuus ei aina tunnu oikeudenmukaiselta. Erityisesti

operatiivisen toiminnan johtamiseen liittyvät normit olisi syytä kouluttaa henkilöstölle etukäteen.

Haastateltava pitää lakia alemmanasteista norminantoa tietyllä tavalla henkilöstöjohtamisen välineenä. Kun tulee esimerkiksi uusi ohje, esimies jalkauttaa sen henkilöstölle, joka ottaa sen käytäntöön. Tällä tavalla ajateltuna se on osa henkilöstöjohtamista. Esimiehen velvollisuus on hänen mukaansa jalkauttaa jokin normi henkilöstölle ainakin oleellisilta osin.

8.4.5 Parantamis- ja kehittämis ehdotukset

Kehittämis ehdotuksena haastateltava tuo esiin poliisin lakia alemmanasteisen norminannon käsikirjan, joka helpottaisi voimassa olevien normien hakua. Se voisi olla esimerkiksi aihealueittain järjestetty normihakemisto, jossa on aina tiettyä toimintaa koskevat ajantasaiset normit.

Hänen mukaansa esimiesten olisi löydettävä aika toimintaa koskevien normien läpikäymiseen ja huolehdittava niiden kouluttamisesta omalle henkilöstölle, esimerkiksi tiivistäen jonkin tietyn määräyksen, ohjeen tai kirjeen sisällön parille kalvolle. Haastateltava kuitenkin myöntää, että poliisin normiviidakon läpikäyminen on kovin haasteellinen tehtävä.

8.5 Haastattelu nro 5

8.5.1 Poliisihallituksen rikostorjuntayksikön poliisitarkastajan haastattelu 5.4.2013

Haastateltavan pääasiallisena vastuualueena Poliisihallituksessa on terrorismin torjunnan kehittäminen ja ääriliikkeiden ennalta ehkäisy. Lisäksi hänellä on omaan vastuualueeseensa liittyvää kansainvälistä kokemusta.

8.5.2 Vaikutukset johtamiseen

Koska haastateltava toimii ”norminantajana”, on hänen vaikea arvioida alemmanasteisen norminannon vaikutusta objektiivisesti. Kuitenkin hänen mukaansa lainsäädäntö ei ole aina yksiselitteistä ja anna riittäviä vastauksia erilaisissa tilanteissa. Hallituksen esitysten kautta on mahdollisuus saada viitteitä lainsäätäjän tahdosta, mutta ei aukottomasti sieltäkään. Ohjeiden ja määräysten kautta pyritään tarkentamaan niitä aukkoja, joihin laki ei anna vastausta sekä vähentämään tulkinnanvaraisuutta, ja lähtökohtaisesti helpottamaan tai oikeastaan selkeyttämään alaisen hallinnon toimintaa. Ei ole kuitenkaan realistista tai tarkoituksenmukaista edes odottaa, että lainsäädäntö olisi niin yksityiskohtaista, että se antaisi vastaukset kaikkiin kysymyksiin. Lainsäädännön luominen ja muuttaminen on hidasta, joten on parempikin, että se luo niin sanotut kehykset ja näin ollen antaa mahdollisuuden täydentää ja päivittää tarvittaessa lyhyellä aikajänteellä määräyksiä ja ohjeita.

Määräysten kautta voidaan standardisoida hallinnon toimintamalleja yhdenmukaisiksi. Edellä mainittu on tärkeää etenkin kansalaisten näkökulmasta, että poliisin toimintamallit ovat yhteneviä valtakunnallisesti. Määräyksillä ja ohjeilla ei ole vaikuttavuutta, ellei niitä alaisen hallinnon toimesta implementoida osaksi jokapäiväistä toimintaa. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta, jotta virkamiehiltä voidaan olettaa virkavastuuta toiminnassaan, on määräysten ja ohjeiden oltava laadukkaita ja selkeitä. Luonnollisesti sama pätee niiden käyttökelpoisuuteen ja vaikuttavuuteen.

Laatu ja selkeys ovat avainasemassa. Yksittäisen virkamiehen näkökulmasta jokaisen poliisimiehen tulee tietää, mitä häneltä edellytetään. Normien selkeys ja tieto niiden soveltamisesta käytännössä lisäävät työn tehokkuutta ja mielekkyyttä. Poliisihallintoon liittyvät erityispiirteet eivät ole itsestäänselvyksiä, etenkin uusille työntekijöille. On paradoksaalista, että samalla kun kritisoidaan määräysten ja ohjeiden määrää, vaaditaan yhä enemmän asioiden ohjeistamista.

8.5.3 Poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu sekä parantamis- ja kehittämisehdotukset

Poliisihallinnossa on lukuisia erilaisia ohjeita ja määräyksiä, joilla ohjataan toimintaa. Aika ajoin Poliisihallitukseen tulee yhteydenottoja, että määräysten ja ohjeiden löytäminen on hyvin hankalaa, ellei jopa mahdotonta silloin, kun niitä todella tarvittaisiin. Todellisuudessa kaikki Poliisihallituksen määräykset ja ohjeet on löydettävissä Seitin tietopankista.

Poliisihallituksen antamien määräysten ja ohjeiden valmisteluprosessi on määrämuotoinen. Poliisihallituksen normien kehittämis- ja koordinaatioryhmä toimii keskitetysti määräysten ja ohjeiden laadunvarmistajana sekä vastaa normiohjauksen koordinaatiosta. Esikunnan sihteeri ylläpitää Seitin poliisihallituksen määräysten ja ohjeiden tietopankkia ja ilmoittaa Poliisihallituksen vastuuyksiköille vanhenevista määräyksistä ja ohjeista.

Määräykset ja ohjeet annetaan enintään viideksi vuodeksi tai perustellusta syystä määräajaksi. Ne tarkistetaan Poliisihallituksessa määräajoin ja arvioidaan mahdolliset muutostarpeet. Esimerkiksi ylempien laillisuusvalvojen kanteluratkaisut, alaisen hallinnon tarpeet ja muuttu-

nut toimintaympäristö voivat vaikuttaa tarpeeseen laatia uusi tai päivittää olemassa oleva määräys tai ohje ennen sen voimassaoloajan päättymistä.

Määräysten ja ohjeiden valmisteluprosessissa varmistetaan laatu määrämuotoisella valmisteluprosessilla. Muutostarpeiden ilmetessä tai voimassaoloajan päättyessä käydään lähetekeskustelu normityöryhmässä, jossa määritellään julkisuus sekä lausuntokierros ja määrätään Poliisihallituksen valmisteleva yksikkö. Valmisteleva yksikkö vastaa muiden laitosten ja sidosryhmien kuulemisesta riittävässä laajuudessa sekä esittää poliisiylijohtajalle, tulisiko asia käsitellä YT-elimessä.

Tavoitteena on, että määräykset ja ohjeet ovat alaisen hallinnon käytössä viimeistään viikkoa ennen voimaantuloa. Haastateltavan mukaan tässä on yksi kehittämishaaste. Määräysten voimaantuloajan tulisi olla sellainen, että henkilöstö voidaan ja ehditään tarvittaessa kouluttaa niiden toteuttamiseen. On mahdollista, että määräysten tai ohjeiden implementointi edellyttää joidenkin muiden reunaehtojen toteutumista etukäteen.

Haastateltavan mielestä poliisihallituksen normien kehittämis- ja koordinaatioryhmän tehtävä on selkeä ja välttämätön määräysten ja ohjeiden yhdenmukaisuuden ja laadun varmistamiseksi. Lisäksi mitä paremmin ja laajemmin poliisi ja muut viranomaiset osallistuvat lainsäädännön valmisteluun, sitä todennäköisemmin saadaan laadukasta jälkeä lainsäädäntöön. Tulkinnanvaraista lainsäädäntöä voidaan joutua muuten ”paikkaamaan” määräyksien ja ohjeiden kautta jälkijättöisesti. Toisaalta samaan hengenvetoon on todettava, että poliisihallinnon merkittävä sitouttaminen lainvalmisteluun olisi kuitenkin pois operatiivisesta toiminnasta tai ainakin pois jostakin muusta toiminnasta.

Laajojen ja monimutkaisten asioiden valmistelua vaikeuttaa ajoittain henkilöresurssien vähäisyys. Valmisteluun tulisi luonnollisesti käyttää kunnolla aikaa, koska nopeampainen ja liian kiireellä tehty valmistelu tuottaisi todennäköisesti heikkolaatuista jälkeä. Haastateltavan mukaan Suomi on normijohtamisen mitalisijoilla Euroopassa ja se luonnollisesti näkyy myös oman hallintomme ohjaamisessa. On kuitenkin muistettava, että poliisihallintoa normiohjataan ylemmästä valtionhallinnosta ja se aiheuttaa oman osansa poliisihallinnon sisäiseen normiohjaukseen, ikään kuin jatkumona.

Yhtenä haasteena on relevanttien yksiköiden ja sidosryhmien kytkeyminen valmisteluun riittävän hyvissä ajoin. Ideaalisena tavoitteena olisi luonnollisesti, että kyettäisiin seuraamaan, mitä vaikutuksia suunnitella olevilla lainsäädännön muutoksilla on omaan hallintoon. Haastateltavan näkemyksen mukaan määräysten ja ohjeiden määrää on haasteellista vähentää tulevaisuudessa. Todennäköisesti normiohjauksen määrä tulee paisuvan lainsäädännön seurauksena kasvamaan entisestään. Laadulla voidaan korvata määrää jossakin määrin. Mitä enemmän normijohtamista tehdään erilaisten määräysten ja ohjeiden kautta, kun on aika päivittää niitä, sitä enemmän ne työllistävät virkamiehiä kaikkialla poliisihallinnossa.

9 TUTKIMUSTULOKSET

9.1 Aineiston kuvaus

Tutkimusaineisto koostuu viidestä asiantuntijahaastattelusta, joista ensimmäisessä ja vanhimmassa kuvataan itse asiassa lakia alemmanasteiset normit ja niiden sitovuus. Neljässä muussa haastattelussa pyritään selvittämään poliisin lakia alemmanasteista norminantoa johtamisen näkökulmasta. Teemahaastatteluiden kautta pyritään selvittämään lakia alemmanasteisen norminannon vaikutusta poliisin johtamiseen. Lisäksi haastatteluissa kuvataan lakia alemmanasteisten normien valmisteluprosessi.

Asetus on yhtä sitova kuin laki. Määräys ja ohje sitovat virkamiestä. Määräyksen noudattamatta jättäminen nähdään virkarikoksena. Ohjeen tarkoituksena on osoittaa oikea menettelytapa. Ohje on sitovuudeltaan yleensä määräystä väljempi. Määräystä käytetään lähinnä hallinnon sisäiseen ohjaukseen. Kirje on periaatteessa yhtä sitova kuin ohje

Periaatteessa on kolme erilaista säädösvalmistelutapaa tai -prosessia. Yleisin on virkamiehen tekemä luonnos, joka koskee vanhaan määräyksellä hoidettavaa tai muuta pienehköä asiaa. Virkamies voi itse päättää, pyytääkö hän asiasta lausunnon. Virkamies hoitaa säädösvalmistelun oman työnsä ohella omalla sektorillaan. Toinen vaihtoehto on työryhmän laatima luonnos, jota käytetään ison ja tärkeän asian tullessa säätelyn kohteeksi ensimmäistä kertaa. Kolmas vaihtoehto on asianomaisen yksikön työstämä luonnos eli alaisen hallinnon käyttö säädösvalmisteluun. Esimerkiksi keskusrikospoliisissa voidaan työstää jo-

tain erityisaluetta koskeva säädösluonnos. Joka tapauksessa poliisihallituksen antamien määräysten ja ohjeiden valmisteluprosessi on määrämuotoinen. Poliisihallituksen normien kehittämis- ja koordinaatioryhmä toimii keskitetysti määräysten ja ohjeiden laadunvarmistajana sekä vastaa normiohjauksen koordinaatiosta.

Poliisin lakia alemmanasteisten normien ja norminannon vaikutukset johtamiseen on norminannon kuvausta huomattavasti vaikeammin esiinkaivettavissa haastatteluista. Mitään selkeää linjaa tai yhtäläisyyttä haastattelujen perusteella vaikutuksista johtamiseen ei ole. Lakia alemmanasteiset normit joko eivät vaikuta johtamiseen tai niiden koetaan haittaavan/lisätyöllistävän johtamista. Myös johtamista helpottavakin vaikutus nähdään olevan olemassa. Lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu nähdään pääosin kohtuullisen hyvänä.

9.2 Keskeiset tulokset

Tutkimuksen keskeiset kysymykset olivat, kuinka sisäasiainministeriön ja poliisihallituksen antamat poliisia koskevat määräykset ja ohjeet ovat vaikuttaneet johtamiseen poliisissa ja millaisena poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu nähdään? Asiantuntijahaastatteluiden perusteella lakia alemmanasteiset normit joko haittaavat johtamista tai ne koetaan vaikutukseltaan työllistävinä. Yhden haastateltavan mukaan poliisityö on lähtökohtaisesti niin tarkkaan lainsäädännöllä normittua, että lakia alemmanasteinen norminanto ei oikeastaan vaikuta hänen johtamistyöhönsä. Johtamista vaikeuttavana lakia alemmanasteiset normit koetaan silloin, kun monimutkaisesta asiasta on annettu tulkinanvarainen normi, joka pahimmillaan voi olla jopa ristiriidassa jonkin toisen tilannetta koskevan normin kanssa.

Lakia alemmanasteinen norminanto voi myös helpottaa johtamista tilanteessa, jossa normilla on selkeästi ohjeistettu toimintaa. Lakia alemmanasteisen norminannon tavoite on toiminnan yhtenäistäminen ja selkeyttäminen. Johtamisnäkökulma koettiin haastatteluiden perusteella vaikeahkoksi ja haastavaksi.

Haastateltavien mukaan lakia alemmanasteinen norminanto vaikuttaa kaikkiin erityyppisiin johtamistoimintoihin. Henkilöstö- ja päivittäisjohtamisessa toimitaan työntekijöiden kanssa arjen asioissa, joten joustovaraa pitää löytyä. Haastateltavat olivat sitä mieltä, että juuri ihmisten kanssa toimittaessa, henkilöstö- ja päivittäisjohtamiseen liittyvissä asioissa lakia alemmanasteinen norminanto voi vaikuttaa johtamiseen ja normien käytölle on sopivia tilanteita. Operatiivinen johtaminen on tärkein ja tiukimmin säädettyä ja lakia alemmanasteinen norminanto ei juuri vaikuta johtamiseen. Toisin päin ajateltuna operatiivinen johtaminen on niin tarkasti normisidonnaista, että se on oiva esimerkki lakia alemmanasteisen norminannon vaikutuksesta johtamiseen. Ihmisten perusoikeuksiin näissä tilanteissa puututtaessa valtuutuksen on löydyttävä laista, joten vain lailla ja asetuksella voidaan puuttua kansalaisten perusoikeuksiin.

Tutkimuksen tarkkaan kysymyksenasetteluun: ”Miten poliisin lakia alemmanasteinen norminanto on vaikuttanut johtamiseen poliisissa?”, ei ole olemassa yhtä ja ainoaa vastausta. Vaikka lakia alemmanasteinen norminanto on tarkoitettu selkeyttämään laintulkintatilanteita, toisinaan voi tulla tilanteita, joissa normit lisäävät tulkinnanmahdollisuuksia ja tekevät tilanteesta entistä monimutkaisemman. Tutkimuksen perusteella voi myös sanoa, että kentältä tulee kritiikkiä norminannon hajanaisuudesta, normien suuresta määrästä ja normien ajantasaisuudesta. Nor-

minantajien puolelta muistutettiin, että normit ovat tavallaan turhia, jos niitä ei alaisessa hallinnossa jalkauteta osaksi käytäntöä. Kaikkia normeja noudatetaan, mutta niiden vaikutukset johtamiseen ovat aika hajanaisia. Lakia alemmanasteiset normit koetaan ehkä mieluummin johtamisen kannalta lisätyötä aiheuttaviksi kuin johtamista helpottaviksi tai vaikeuttaviksi. Tutkimuksen perusteella näen kuitenkin poliisin lakia alemmanasteisen norminannon mieluummin plus-merkkisenä kuin miinusmerkkisenä kokonaisuudessaan johtamisen näkökulmasta.

Lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu nähdään sekä norminantaja- että norminsoveltajapuolella kohtuullisen hyvänä ja selkeänä. Kentällä ei ole ihan tarkkaan tiedossa, mistä keskushallintoviranomaisen antamat normit löytyvät. Hyvin valmistellut ja laaditut ovat koko hallinnon etu. Liian kiireellä tai suppeasti valmistellut normit koetaan negatiivissävyisinä vastuunsiirtäjinä. Normien voimassaoloaikojen seuraaminen koettiin työlääksi.

Lakia alemmanasteisen norminannon parantamis- ja kehittämisehdotuksina tuli esille muun muassa normien ajantasaisuuteen ja ajanmukaisuuteen sekä helppolöytyisyyteen panostaminen. Norminannon helpdesk tai käsikirja voisivat auttaa alaista hallintoa selviytymään entistä paremmin tiheässä normiviidakossa. Lisäksi alaisen hallinnon kouluttamiseen normien soveltamisessa jo ennen niiden voimaantuloa olisi panostettava.

9.3 Johtopäätökset

Poliisin lakia alemmanasteinen norminanto on tietynlaista ohjaamista. Suhteutettuna muuhun hallinnon ohjaamiseen se on mielestäni saanut ison jalansijan poliisihallinnossa. Vaikka nyt jo valitellaan tietotulvaa,

normitulvaa ja infoähkyä, poliisihallituksen edustajan mukaan normiohjaus tulee tulevaisuudessa lisääntymään entisestään paisuvan lainsäädännön takia. Myös poliisilaitoksen edustaja, jotka toivat haastatteluisaan esille lakia alemmanasteisten normien suuren määrän, olivat sitä mieltä, että normien määrää ei juuri voi vähentää.

Johtopäätöksenä lakia alemmanasteisen norminannon vaikutukseen johtamistoimintoihin voi todeta, että sillä ei ole merkitystä, tapahtuuko johtaminen poliisilaitoksessa, poliisihallituksessa vai sisäasiainministeriön poliisiosastolla. Koko hallinnossa normit koetaan virkamiestä sitovina ja ohjaavina ja lähtökohtaisesti ne eivät voi poiketa niitä ylemmätasoisista säännöksistä. Esimiehet kokevat tai ainakin heidän pitäisi kokea velvollisuudekseen lakia alemmanasteisten normien kouluttaminen alaisilleen.

Lakia alemmanasteisessa norminannossa on tietysti kehittämisen varaa. Normien valmisteluprosessit eivät yksinkertaisesti aina ole täydellisiä. Monesti ne voivat jäädä yksittäisen virkamiehen hartioille, vaikka keskushallintoviranomaisessa tehdään laadunvalvontaa. Mitä aikaisemmin, paremmin ja laajemmin poliisi ja muut viranomaiset osallistuvat lainsäädännön ja muiden normien valmisteluun, sitä todennäköisemmin saadaan laadukasta jälkeä lainsäädäntöön ja muuhun normiohjaukseen. Perustuslain vaatimukset eivät juuri aiheuta ongelmia poliisin lakia alemmanasteisten normien säätämisessä, koska kyseisillä normeilla ei voi puuttua kansalaisten perusoikeuksiin. Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön norminanto on pääsääntöisesti kunnossa.

10 YHTEENVETO

Poliisin johtamiseen liittyy monenlaisia haasteita ja johtamisen kehittäminen on mielestäni yksi vaativimmista. Hyvä johtajuus on tänä päivänä yhä vain pienenevien voimavarojen ja entistä nopeammin muuttuvan toimintaympäristön maailmassa suurien haasteiden edessä. Hyvältä poliisijohtajalta odotetaan paljon, hänen on taidettava operatiivinen, hallinnollinen ja strateginen johtaminen. Sukupuoleen katsomatta hänen on oltava hyvä henkilöstöjohtaja sekä tunnettava strategisen kumppanuuden ja verkostojohdamisen mahdollisuudet poliisihallinnossa. Verkostoituminen ja organisaatorajat ylittävä yhteistyö on tuloksellisen poliisitoiminnan perusedellytys nykyään. Kansainvälisessä ja monimutkaisessa toimintaympäristössä poliisitehtävätkin ovat niin vaativia, että niitä harvoin pystyy enää hoitamaan pelkin perinteisin poliisikeinoin. Myös poliisin johtajilta edellytetään entistä laajempaa näkemystä ja yhteiskunnan tuntemusta.

Poliisin avainprosesseja ovat ennalta estävä toiminta, hälytystoiminta, tutkinta ja lupahallinto. Kukin avainprosessi jakaantuu osaprosesseihin. Tukiprosessit ovat prosesseja, jotka luovat edellytyksiä varsinaiselle toiminnalle. Tukiprosesseja ovat toiminnan ohjaus ja suunnittelu, taloushallinto, koulutus, tietohallinto, henkilöstöressurssien hallinto ja materiaalihallinto. Avain- ja tukiprosessit eivät ole hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Johtamista ei ole määritelty erilliseksi prosessiksi, vaan se on osa jokaista prosessia, ei erillinen toimintokokonaisuus, lukuun ottamatta kenttäjohtamista, joka on ehdoton edellytys hälytyspartioinnille. Myös sidosryhmäyhteistyö ja muu yhteistyö ovat osa kaikkia prosesseja. Poliisin lakia alemmanasteinen norminanto näyttäytyy kaikissa

näissä prosesseissa ja se on nimenomaan otettava huomioon johtamisessa.

Johtamisteorioita on laadittu moninaisista lähtökohdista ja tarkoituksista käsin, minkä takia teorit ovat heikosti keskenään vertailtavissa. Johtamisteorioiden hankalaa vertailtavuutta vahvistaa se, että johtamisen tutkimus ja johtamiskoulutus kietoutuvat läheisesti toinen toisiinsa. Kaikkea, minkä voi oppia, ei voi aina opettaa. Toisin sanoen sellainen yksi ja ainoa lähtökohta ja kartta johtamiskoulutukselle puuttuvat. Monitieteisyys nivoutuu erilaisten johtamisteorioiden viitekehyksiin. Monitieteisyydestä seuraa myös se, että jos jokin teoria ei ole saanut toivottua tukea johtamista koskevilta havainnoilta, ei kilpailevien teorioiden tilanne ole yleensä juuri tätä parempi. Paras teoria ei välttämättä ole se tieteellisesti todistettu, vaan se voi olla se, joka antaa eniten tarkoitusta ja sisältöä johtamisen opetukselle.

Kolmevuotisen poliisin päällystötutkinnon suorittaneena voisin todeta, että juuri tietous erilaisten johtamisteorioiden ja johtamistyylien olemassa olosta ja sopivuudesta erilaisiin johtamistilanteisiin on auttanut minua kehittymään johtajana. Poliisin johtaminen on kuitenkin niin vaativa laji, että pelkkä teoria ei riitä vaan käytännön kokemus opettaa lopulta. Poliisin johtamisen kehittämisessä yhdistyvät niin ikään koulutus ja kokemus. Koulutuksen on oltava nykyaikaista, monipuolista ja systemaattista. Johtajia on myös koulutettava, jotta heidän tieto-taitonsa eivät pääse ruostumaan ja jotta he pystyvät vastaamaan nykyajan haasteisiin. Jatkuvasti muuttuva ja kansainvälistyvä työympäristö lisää todennäköisesti poliisiin kohdistuvaa normiohjausta, joten johtajilla on entistä kovempi työ pysyä ajan tasalla normien suhteen.

Poliisihallituksessa ja sisäasiainministeriön poliisiosastolla säädösvalmistelussa, millaisena poliisin lakia alemmanasteista norminantoa on pidettävä, suoritetaan laadunvalvontaa. Tämä takaa osaltaan, että säädösvalmistelu on riittävän laaja-alaista ja että säädösvalmistelulla on riittävä tietopohja. Säädösvalmisteluprosessit voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan, jotka ovat virkamiesluonnos, työryhmäluonnos ja po. yksikön luonnos. Säädösvalmistelun laatua voivat heikentää muun muassa kiire ja voimavarojen puute. Voimavarojen puutteesta säädösvalmistelussa kertoo se, että useimmiten jonkin säädöksen valmistelun sisäasiainministeriössä suorittaa yksittäinen virkamies oman virkatyönsä ohella, kun sen voisi suorittaa useista ammattimiehistä koostuva työryhmä, joka pyytää asiasta kattavat lausunnot. Säädösvalmisteluprosessien ja niihin liittyvien lausuntopyyntömenettelyiden tätä laajempi tarkastelu olisi oman tutkimuksen paikka.

Säädösvalmistelussa on tärkeää, että ristiriitaa ei pääse syntymään ylemmätasoisien säädösten kanssa. Kertauksen vuoksi, perustuslait ovat kaikkien normien yläpuolella ja ne määrittävät julkisen vallankäytön peruseriaatteet ja vallan perusjaon (Husa & Pohjolainen 2002). Normihierarkiassa toiseksi ylimpänä ovat lait, kolmanneksi ylimpänä asetukset ja neljäntenä muut viranomaisen antamat säädökset ja normit, joita ovat muun muassa sisäasiainministeriön määräykset, ohjeet ja kirjeet. Perustuslaki edellyttää, että laista on löydyttävä valtuutus asetuksen antamiseen. Poliisihallinnon sisäisissä määräyksissä poliisin hallintolain 4 §:n voidaan tulkita riittävän säädösperustaksi, mutta määräys ei saa kohdistua kansalaisiin. Välillä voi tulla eteen tilanteita, että laista ei löydy valtuutussäännöstä.

Tämän tutkimuksen merkitystä arvioitaessa on muistettava, että poliisin lakia alemmanasteinen norminanto on erittäin tärkeässä asemassa oikeiden toimintatapojen omaksumisessa ja yhtenäistämässä poliisihallinnossa. Vaikka välillä voi kuulla poliisihallituksen uunituoreiden säädösten kuulemma lentävän lukemattomina paperisilppuriin, normit kuvaavat kiistatta sellaista hyvän poliisitoiminnan sisältöä, johon toiminnassa tulisi pyrkiä. Tutkimus osoitti mielestäni, että sisäasiainministeriön ja poliisihallituksen norminanto on pienistä puutteista huolimatta vakaalla pohjalla ja normeja noudatetaan poliisihallinnossa. Poliisin lakia alemmanasteinen norminanto vaikuttaa erityyppisiin johtamistoimintoihin hieman eri vivahtein. Arkijohtamisessa eli henkilöstö- ja päivittäisjohtamisessa lakia alemmanasteiset normit eivät välttämättä ole niin tarkkarajaisia kuin operatiivisessa tilannejohtamisessa, joten varsinaiselle johtamiselle jää tilaa. Lakia alemmanasteinen norminanto ja normit koetaan johtamisen kannalta työläiksi.

LÄHTEET

Caless, Bryn. *Policing at the top, The roles, values and attitudes of chief police officers*. The Policy Press, Great Britain 2011.

Esitutkintalaki 30.4.1987/449

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Uusi nimike: Suomen perustuslaki, PeVM 10/1998 vp), HE 1/1998 vp

Helminen, Klaus; Kuusimäki, Matti & Salminen, Markku. *Poliisioikeus*. Lakimiesliiton Kustannus, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1999.

Helsingin poliisilaitoksen ohjesääntö 30.3.2012/609

Helsingin poliisilaitoksen vuoden 2012 tulossopimus 17.2.2012/664

Henkilöstöjohtaminen. Viitattu 4.4.2013.

[Http://www.henkilostojohtaminen.org/Tietoa_henkiloestoejohtamisesta_d3272.html](http://www.henkilostojohtaminen.org/Tietoa_henkiloestoejohtamisesta_d3272.html).

Henkilöstöjohtaminen poliisissa. Viitattu 3.4.2013.

[Http://www.poliisi.fi/poliisi/periodic.nsf/vwArchivedDocuments/63E1AF8377F2EC5CC2256B9000372986](http://www.poliisi.fi/poliisi/periodic.nsf/vwArchivedDocuments/63E1AF8377F2EC5CC2256B9000372986).

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena. *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus, Helsinki 2008.

Honkonen, Risto & Senvall, Nora (toimi.). *Poliisin johtamista kehittämässä*. Poliisiammattikorkeakoulu, 2007.

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo. *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen*. Talentum, Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 2002.

Järvinen, Pekka. *Esimiestyön vaikeus ja viisaus*. Sanoma Pro Oy, Helsinki 2012.

Laakso, Seppo. *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta – erityisesti julkisoikeuden alalla*. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.

Laki ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista 25.2.2000/189

Laki poliisin hallinnosta 14.2.1992/110

Laki Suomen säädöskokoelmasta 25.2.2000/188

Laki valtioneuvostosta 28.2.2003/175

Mawwell, John C. *Menestyksen periaatteet ihmisten johtamisessa*. Päivä Osakeyhtiö, Hämeenlinna 2012.

Mäenpää, Olli. Hallinto-oikeus. Teoksessa: Timonen, Pekka (toim.). *Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään 2 – rikos- ja prosessioikeus sekä julkisoikeus*. Lakimiesliiton Kustannus, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1999.

Niemivuo, Matti. *Kansallinen lainvalmistelu*. Lakimiesliiton Kustannus, Multiprint, Helsinki 1998.

Pakkokeinolaki 30.4.1987/450

Poliisihallitus. Viitattu 4.4.2013.

[Http://www.valtiolle.fi/valtiolle/fi/02_tutustu_tyonantajiin/poliisi/](http://www.valtiolle.fi/valtiolle/fi/02_tutustu_tyonantajiin/poliisi/).

Poliisilaki 7.4.1995/493

Poliisilaki II, Oy Edita Ab, Helsinki 2001

Poliisin strateginen johtaminen. Viitattu 4.4.2013.

[Http://www.poliisi.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/Tiedotteita_50/\\$file/Tiedotteita_50.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/Tiedotteita_50/$file/Tiedotteita_50.pdf).

Schafer Joseph A. & Buerger Michael E. & Myers Richard W. & Jensen Carl J. & Levin Bernard H. *The Future of Policing, A Practical Guide for Police Managers and Leaders*. CRC Press, USA 2012.

Roberg Roy & Kuykendall Jack & Novak Kenneth. *Police Management*. Roxbury Publishing Company, USA 2002.

Sinervä Hannu-Pekka. *Iso Jii - aito Johtaja*. Infor Oy, Helsinki 2011.

Sisäasiainministeriön työjärjestys 14.8.2003/769

Strateginen johtaminen. Viitattu 4.4.2013.
[Http://www.strateginenjohtaminen.org/](http://www.strateginenjohtaminen.org/).

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Suomen perustuslaki. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2000.

Säädösvalmistelu ministeriöissä – Yhteenvedo ministeriöiden säädösvalmistelua koskevista raporteista. Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämissosasto, Helsinki 1996.

Tietoa Suomen poliisista. Viitattu 26.3.2012.
[Http://www.poliisi.fi/poliisi/periodic.nsf/vwArchivedDocuments/63E1AF8377F2EC5CC2256B9000372986](http://www.poliisi.fi/poliisi/periodic.nsf/vwArchivedDocuments/63E1AF8377F2EC5CC2256B9000372986).

Valtioneuvoston asetus ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista 1.3.2000/259

Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262

LIITTEET

Haastattelu 1

Sisäasiainministeriön poliisiosaston esikunnan päällikön, poliisijohtaja Kimmo Hakosen haastattelu 16.6.2005

Haastattelu 2

Helsingin poliisilaitoksen paljastavan rikostutkinnan toimintayksikön JR-rikostutkinnan johtajan, rikostarkastaja Petri Rainialan haastattelu 13.2.2013

Haastattelu 3

Helsingin poliisilaitoksen paljastavan rikostutkinnan toimintayksikön alueellisen tiedustelun johtajan, rikoskomisario Markku Mäkisen haastattelu 15.2.2013

Haastattelu 4

Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisiylitarkastaja Jaakko Christensenin haastattelu 14.3.2013

Haastattelu 5

Poliisihallituksen rikostorjuntayksikön poliisitarkastaja Seppo Ruotsalaisen haastattelu 5.4.2013