

**TAMPEREEN YLIOPISTO**  
Johtamistieteiden laitos

**Poliisista tehtyjen kanteluratkaisujen merkitys poliisin laatujohtamisessa ja oppivassa organisaatiossa**

Hallintotiede  
Turvallisuushallinto  
Pro gradu -tutkielma  
Joulukuu 2006  
Ohjaaja: Ismo Lumijärvi

Jari Kapiainen

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamistieteiden laitos, Turvallisuushallinto

Tekijä:

KAPIAINEN, JARI

Tutkielman nimi:

Poliisista tehtyjen kanteluratkaisujen merkitys poliisin laatujohtamisessa ja oppivassa organisaatiossa.

Pro gradu -tutkielma:

75 sivua

Aika:

Joulukuu 2006

Avainsanat:

Poliisi, hallintokantelu, kantelu, laillisuusvalvonta, laatujohtaminen, oppiva organisaatio

---

Tutkielman tarkoituksena on teoreettisesti tarkastella onko hallintokanteluilla merkitystä poliisin laatu toiminnassa ja tarkasteltaessa poliisiorganisaatiota oppivana organisaationa. Käsitteistössä käydään läpi pääpiirteittäin laatu, laatujohtaminen ja hallintokantelujärjestelmä. Lisäksi selvennetään poliisin tämän hetken laatujohtamista ja laillisuusvalvontaa. Empiirisenä aineistona tarkastellun kohteena ovat neljä hallintokantelua, joista kaksi ei ole aiheuttanut poliisihallinnossa mittavampaa reagoitua ja kaksi muuta puolestaan on aiheuttanut jonkinasteista reagoitua.

Keskeisenä havaintona on, että poliisihallinto on vuoden 2006 aikana lisännyt laillisuusvalvontaan ja hallintokanteluihin kohdistamaansa huomiota sekä parantanut asiaan liittyviä seuranta- ja raportointimenetelmiään. Siitä huolimatta hallintokanteluiden merkitystä työn laadun ja kehittämisen välineenä ei osata hyödyntää.

# Sisällysluettelo

<b>JOHDANTO .....</b>	<b>4</b>
<b>1 TUTKIMUSASETELMAN ALUSTAVA TÄSMENTÄMINEN .....</b>	<b>6</b>
1.1 TAUSTAA TUTKIMUKSEEN .....	6
1.2 TUTKIMUSMETODI, -AINEISTO JA RAJAUS .....	8
1.3 AIEMMAT TUTKIMUKSET .....	10
<b>2 TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET.....</b>	<b>12</b>
2.1 LAATU .....	12
2.2 LAATUJOHTAMINEN.....	13
2.3 HALLINTOKANTELU.....	15
2.4 MUU MUUTOKSENHAKU .....	15
<b>3 KANTELU OIKEUSSUOJAKEINONA .....</b>	<b>17</b>
3.1 MITÄ OIKEUSASIAMIES TUTKII.....	17
3.2 MITÄ OIKEUSKANSLERI TUTKII .....	19
3.3 KANTELUN KÄSITTELY .....	21
3.4 EOA:LLE TEHDYN KANTELUN SEURAAMUKSISTA .....	23
3.5 OKA:LLE TEHDYN KANTELUN SEURAAMUKSISTA .....	24
3.6 HALLINTOKANTELUIDEN KÄSITTELY POLIISISSA .....	24
<b>4 LAILLISUUSVALVONTA LAADUNVARMISTAJANA POLIISISSA.....</b>	<b>26</b>
4.1 SISÄASIAINMINISTERIÖN POLIISIOSASTO .....	26
4.2 SM:N MÄÄRÄYS POLIISISSA SUORITETTAVASTA LAILLISUUSVALVONNASTA .....	28
4.3 AOA:N JA OKA:N NÄKEMYKSET POLIISIN LAILLISUUSVALVONNASTA .....	29
4.4 POLIISIN PAIKALLISTASON NÄKEMYS LAILLISUUSVALVONNASTA .....	31
<b>5 LAATUAJATTELU KEHITTÄMISEN VÄLINEENÄ.....</b>	<b>32</b>
5.1 LAATUJOHTAMINEN.....	32
5.2 OPPIVA ORGANISAATIO .....	37
5.3 POLIISIORGANISAATION KEHITTÄMISEN ESTEITÄ .....	40
<b>6 KANTELURATKAISUESIMERKIT.....</b>	<b>45</b>
6.1 ESIMERKKITAPAUSET 1; POLIISIHALLINTO EI REAGINUT .....	46
6.2 ESIMERKKITAPAUSET 2; POLIISIHALLINTO EI REAGINUT .....	55
6.3 ESIMERKKITAPAUSET 3; POLIISIHALLINTO REAGOI .....	59
6.4 ESIMERKKITAPAUSET 4; POLIISIHALLINTO REAGOI .....	61
<b>7 TIIVISTELMÄ JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>65</b>
7.1 POLIISIORGANISAATION MAHDOLLISUUDET KANTELURATKAISUISTA .....	65
7.2 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	67
7.3 LOPUKSI.....	71
<b>LÄHTEET.....</b>	<b>73</b>

## JOHDANTO

Poliisihallinnossa asiakkaana ovat yhteiskunta ja sen jäsenet sekä satunnaiset muiden yhteisöjen vierailijat. Yksittäisen poliisimiehen laadukkaana työsuoritteena on virkatyönä suoritettu palvelutuotos siten, että asiakas tuntee saaneensa haluamansa palvelun, jossa yhteiskunnan intressit on huomioitu sekä poliisitaktiset asiat tehty oikein, eikä kenenkään tarvitse enää paikata tehtyä työtä. Työnantajalta tämä edellyttää sitä, että työntekijälle tulee selkiyttää hänen toimenkuvaansa kuuluvat vastualueet, hänet tulee riittävästi perehdyttää ja kouluttaa työhönsä. Organisaation menestyminen liittyy vahvasti tuon osaamisen tasoon. Osaava henkilöstö tekee tuloksen ja puutteet osaamisessa luovat laatuongelmia (Luoma 2001, 61). Oman osansa tähän osaamisen arviointiin tuo laillisuusvalvonta, joka viimekädessä luo suuntaviivoja ja menettelytapoja poliisin kulloisellekin toiminnalle. Laillisuusvalvontaa suorittavat, tai niiden ainakin tulisi suorittaa, virkatoimen tehneen virkamiehen esimiehet eri tasoilla sekä erikseen säädösperusteisina laillisuusvalvojina eduskunnan oikeusasiamies (jäljempänä EOA) ja valtioneuvoston oikeuskansleri (jäljempänä OKA). EOA:n ja OKA:n päätökset laillisuusvalvonnan yhteydessä omaavat käytännön virkamiestoimintaa ohjaavan elementin. Heidän tekemänsä päätökset ovat syvälle luotaavia arviointeja lain soveltamisesta, toiminnasta ja päätöksistä. Poliisiorganisaation sisällä näiden ylimpien laillisuusvalvojien lähinnä kanteluista tekemät selvityspyynnöt ja tutkinnat on mielletty usein epämiellyttäväksi hoitaa ja turhiksi. On perusteltua väittää, että yksittäiset poliisimiehet, eivätkä poliisiorganisaatiotkaan ole osanneet käyttää tehtyjä päätöksiä oman työnsä kehittämiseen ja sitä kautta yleisempään laadun parantamiseen. Kanteluratkaisuja ei ole järjestelmällisesti käytetty hyväksi organisaation kehittämässä.

Olen itse aiemmin selvittellyt aiemmin pienimuotoisen tutkimuksen avulla näiden poliisitoiminnasta tehtyjen kantelujen epävirallisia vaikutuksia poliisiorganisaatiossa ja sitä kautta saanut idean lähteä selvittämään teoreettisesti niitä mahdollisuuksia, joita kanteluratkaisut voivat tuoda poliisiorganisaatiolle (Kapiainen, 2001). Kanteluprosessin ymmärtäminen ja sen käytännön osaaminen sekä asiaan liittyvät positiiviset asenteet luovat perustan oikeussuojakeinojen ja etenkin kanteluprosessin kautta tapahtuvan laillisuusvalvonnan onnistuneelle hyväksikäytölle poliisihallinnossa.

Pro Gradu – työni tarkoitus on kytkeä teoreettisesti yhteen poliisihallinnon johtamisessa käytettävä laatuajattelu ja ylimpien laillisuusvalvojen tekemä kanteluratkaisu sekä tarkastella kytköstä oppivan organisaation näkökulmasta. Keskeisiä asioita tämän kytkennän tekemisessä ovat teoria laadusta johtamisjärjestelmänä sekä teoria oppivasta organisaatiosta. Molempien teorioiden yhdistävänä elementtinä käytän poliisihallinnosta tehtyjä kanteluratkaisuja. Näiden kanteluratkaisujen merkityksen yhdistävänä tekijänä laadun ja organisaation oppimisen välillä mieltää helposti, koska ensiksikin negatiivinen ratkaisu kanteluasiassa on selvästi mielletävissä laadultaan huonoksi työksi ja toisaalta kerran tehtyä huonoa työtä ei kannata tehdä toista kertaa samanlaisena. Oman osansa poliisin laatujohtamiseen tuo poliisin sisäinen laillisuusvalvonta, jota esittelen pääkohdittain hallinnon eri tasoilta.

Tämä työ ei kuitenkaan ole pelkästään pelkkä toteamus siitä, että kanteluratkaisut, laatuajattelu sekä oppiva organisaatio kytkeytyvät yhteen. Tarkoitus on myös tarkastella asioita syvemältä poliisihallinnon sisältäpäin nähtynä ja erityisesti hahmottaa poliisihallinnon erityispiirteistä esiin nousevia näkökohtia.

Lisäksi toivon työni olevan myös yksi aputeos niille, jotka haluavat lyhyen kuvauksen kantelujärjestelmästä, laatujohtamisesta ja oppivasta organisaatiosta. Itse olen havainnut, että tietämyksen puute esimerkiksi kanteluprosessista saa aikaan melkoista vastarintaa koko prosessia kohtaan ja hankaloittaa entisestään kaikkien prosessissa mukana olevien työtä. Poliisihallinnon ulkopuolisille poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on varmaan myös tuntematon asia.

# 1 TUTKIMUSASETELMAN ALUSTAVA TÄSMENTÄMINEN

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tuoda esille niitä mahdollisuuksia, joita kanteluratkaisut antavat poliisiorganisaation oppimiseen organisaationa ja laadullisen työn kehitykseen. Lähtökohtaisesti jokaisen nykyaikaisen organisaation on pysyttävä kehityksen mukana ja nykyisessä erittäin kompleksisessä ja nopeasti muuttuvassa ympäristössä toimiminen edellyttää, että organisaatio käyttää hyväkseen kaikki kehittymisen mahdollisuudet. Kanteluratkaisujen poliisitoimintaa aivan käytännön työhön asti muokkaava ominaisuus on hyvä osoitus siitä, kuinka laillisuusvalvoja pystyy vaikuttamaan organisaation kehitykseen. Edellytyksenä on tosin se, että organisaatio käyttää kyseisiä kanteluratkaisuja omaksi hyödykseen mahdollisimman tehokkaasti..

Teoriapohjaisessa työssäni tarkastelen kantelujärjestelmää ja sen kytköksiä poliisiorganisaatioon, poliisihallinnon laillisuusvalvontaa ja laatuja järjestelmää sekä yhdistän nämä ns. oppivan organisaation kaltaiseen kehitystyöhön. Lähtökohtana on tarkastella esimerkkeinä olevien kanteluratkaisujen avulla erilaisia arvioinnin kohteena olevien prosessien yksityiskohtia. Samalla huomataan ne toiminnan kehitysmahdollisuudet, joita kanteluratkaisut voisivat tuoda poliisiorganisaatiolle. Lisäksi esittelen lähinnä omina havaintoinani asiaan liittyvää nykykäytäntöä poliisitoimessa.

## 1.1 Taustaa tutkimukseen

Poliisiammattikorkeakoulussa (jäljempänä PAKK) suoritettavaan poliisipäällystön tutkintoon sisältyy opinnäytetyönä tutkielman tekeminen. Oma tutkielmani 2001 PAKK:ssa käsitteli Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen epävirallisia vaikutuksia poliisityöyhteisössä. Tutkielmani yksi päätulos oli havainto kanteluprosessin yleisestä tietämyksen puutteesta poliisien keskuudessa ja havainto siitä kuinka tietämyksen puute vaikutti kantelun kohteina olleiden poliisimiesten asenteisiin. Koulutusta saaneiden poliisimiesten joukko oli tutkimuksessani valitettavasti sen verran pieni, ettei siitä saadun tuloksen perusteella voinut tehdä mitään kovin yleistäviä johtopäätöksiä mutta ei tulos näiltä osin aivan merkityksetönkään ollut. Tutkielmani antoi viitteellisen suunnan siihen, minkälaiset asenteet kantelujen kohteina olleilla poliiseilla oli kanteluihin yleensä. Vastauksista oli havaittavissa kantelun kohteina olleiden poliisimiesten kyllästyminen kantelujär-

jestelmään, kanteluprosessin työteliäisyys ja poliisimiesten halu saada nykyiseen järjestelmään muutoksia. Syynä kyllästymiseen saattoi olla huono kantelujärjestelmän tuntemus ja sitä kautta syntyvä epävarmuus omista kyvyistä sekä kantelujärjestelmän käytännön toteuttamisessa esiintyvät sekavuudet mm. kantelun kohteena olevan henkilön oikeudellisesta asemasta. Suhtautuminen varsinaiseen kantelujärjestelmään sinänsä ja sitä kautta toteutuvaan laillisuusvalvontaan oli osin ristiriitainen mutta pääosin järjestelmä hyväksyttiin ja sitä pidettiin tarpeellisena.

Tekemäni tutkielma PAKK:ssa osoitti, että kantelujärjestelmästä ja itse kanteluprosessista tulisi saada lisää koulutusta. Vastauserot koulutettujen ja kouluttamattomien välillä olivat eräiltä osin hyvin selkeitä ja tukivat selkeästi koulutuksen hyödyllisyyttä. Tämän pohjalta poliisimiesten halu saada koulutusta kanteluprosessista sai tukea myös tutkielman tuloksista. Tämän lisäksi työyhteisöön syntyi kitkaa kantelun kohteen ja hänen esimiehensä välille lähinnä siksi, että kantelun kohde ei tuntenut saavansa esimieheltänsä tarpeeksi tukea ja neuvoa asiassa. Neuvonnan puutteen ymmärtää kyllä sitä taustaa vasten, että esimiesten oma tietämys kanteluprosessista on ollut varmaan heikkoa.

Esille tuli seuraavanlaisia seikkoja:

- Kaikki kanteluprosessia vähänkin tuntevat olivat mielestään kokeneet epäkohtia prosessin aikana.
- Heidän mielestään kanteluista ei ollut seurannut mitään negatiivisia seuraamuksia, eikä kanteluviranomaisella ole poliisiyksikössä negatiivisia vaikutuksia.
- Yhdenkään kanteluprosessista koulutusta saaneen suhtautuminen ei ollut muuttunut prosessin jälkeen kanteluja kohtaan kielteiseksi, ja kaikki heistä saivat ilmaista oman käsityksensä vastineessa ja heille kaikille oli oikeudellinen asema ilmoitettu.
- Kaikkien kanteluprosessista koulutusta saaneiden muuttuneet toimintatavat olivat muuttuneet kantelun jälkeen vain positiiviseen suuntaan ja heidän mielestään esimiesten toimintatavat olivat muuttuneet ainoastaan myönteiseen suuntaan.
- Kaikki koulutusta saaneet olivat keskustelleet oman esimiehensä kanssa kantelusta ja puolet esimiehistä oli osannut antaa neuvoja.

Edellä mainittujen havaitsemieni tulosten pohjalta minussa heräsi kiinnostus selvittää teoriapohjalta, mikä on oikeussuojakeinoina käytettyjen kanteluiden ja erityisesti niistä annettujen ratkaisujen mahdollinen merkitys poliisiorganisaation laadun mittaajana tai yhtenä erillisenä työn kehittämisen

keinona. Pro Gradu-työni aihepiiri jäsenyi näin luontevasti kanteluprosessin ympärille. Aiempaan tutkielmaani viitaten on erittäin tärkeää, että kaikilla poliisihallinnossa työskentelevillä on perustiedot kantelujärjestelmästä, sen tarkoituksesta sekä prosessista sen ympärillä. Prosessin hallinta on ensiarvoisen tärkeää, jotta siitä voidaan saada irti myös hyödyllisiä elementtejä. Huono prosessitietämys aikaansaa vastarintaa, joka perustuu ainoastaan kielteisiin mielikuviin ja asenteisiin eivätkä niinkään tosiasioihin.

Poliisitoimen johtamisjärjestelmät olivat vuoden 1970 alkupuolelle saakka lähinnä oikeudellista ajattelua, jonka jälkeen siirryttiin toiminnan suunnitteluun. Toiminta oli tuolloin vielä hyvin esimiesvirastomaista eikä yksittäisiä yksiköitä juurikaan kuunneltu. 1980-luvulla johtamisjärjestelmät muuttuivat määrärahaohjauksen ja yksittäisten poliisipiirien talousvastuun muodossa. Vuonna 1992 siirryttiin tulosohjausjärjestelmään, jonka sopivuutta poliisitoimeen on arvosteltu jatkuvasti. Menetelmän heikkoutena on tulosten mitattavuuden ongelma. Yritysperstainen johtamisjärjestelmä ei sopinut poliisihallintoon. Määrällisten tavoitteiden sijaan on alettu puhua enemmänkin laadullisista merkityksistä. Laatutoiminta onkin ollut 1990-loppupuolen painopistealueista. (Luoma2001, 10-12).

Poliisitoiminnassa laatu ja sen merkitys on jäänyt epäselväksi. Strategiasuunnittelussa se on mukana painopistealueena. (Luoma 2001, 12). Poliisin visiossa 2014 poliisitoimintaa koskevana keskeisenä strategisena linjauksena on mainittu mm. "Poliisitoiminta on kaikilla osa-alueilla laadukasta. Poliisitoiminnan laadun kehittämistyö on avointa, läpinäkyvää ja asiakaslähtöistä. Saatu palaute otetaan kehitystyössä huomioon." (Poliisin ylijohdon julkaisu 4/2004, 5). Yksikkötasolla on siirrytty poliisitoimen laatua kuvaavan EFQM-mallin mukaiseen itsearviointijärjestelmään, jossa eri toiminnot määritellään ja arvioidaan. Viimeisimmät itsearviointit on poliisiyksiköissä tehty vuonna 2004.

## **1.2 Tutkimusmetodi, -aineisto ja rajaus**

Tutkimusmetodina on teoreettinen osallistuvan havainnoinnin menetelmä, jossa havainnoitsijana on poliisihallinnossa työtään tekevä tutkimuksen suorittaja. Tarkemman tarkastelun kohteena ovat vuodet 2005 ja 2006, joiden aikana tapahtuneet poliisihallinnon reagoinnit kanteluratkaisuihin



ovat olleet huomion kohteena. Samalle ajanjaksolle on sijoitettu kaksi päinvastaista kanteluratkaisuesimerkkiä. Tutkimuksen luonne on lähinnä toteava, jossa analysoidaan olemassa olevia teorioita sekä niiden yhtymäkohtia tapauksina esille otettuihin satunnaiseen otokseen kanteluratkaisuja.

Empiirisenä tiedollisena otoksena kanteluratkaisuista käytän neljää satunnaisesti valittua pääehdot täyttävää kanteluratkaisua. Niistä on poistettu jo EOA:n toimiston toimesta tarkemmat osallisten henkilötiedot. Tässä pro gradu -tutkielmassa noilla osallisten henkilötiedoilla ei olisikaan merkitystä, sillä tarkoitus ei tarkastella kantelutapausten takana olevia henkilöitä vaan itse tapauksia ja niissä ilmeneviä asioita sekä toiminta-arvioita. Kaksi tapauksista on sellaisia, joissa pääehtona on, että poliisihallinto ei ole reagoinut yleisellä tutkimuksen tekijän tietämä tasolla mitenkään ainakaan pro gradu -tutkielman valmistumiseen mennessä. Toiset kaksi tapausta on puolestaan sellaisia, joissa pääehtona on, että poliisihallinto on selvästi ottanut toisenlaisen linjan ja tavalla tai toisella välittänyt kanteluratkaisusta saatua tietoa eteenpäin hallinnon sisällä tai jopa antanut asiasta hallinnon sisäisiä ohjeita.

Tarkastelun kohteena olevien kanteluratkaisujen yksilöintitiedot, kuten diaarinumero ja ratkaisupäiväys on mainittu kunkin esimerkkitapausten yhteydessä. Kanteluratkaisut eivät ole esitetty kokonaisina teksteinä tässä työssä vaan mukaan on otettu kanteluratkaisun niitä tekstiosuuksia, jotka ovat merkityksellisiä tutkimuksen tavoitteen suhteen. Mikäli lukija haluaa perehtyä esimerkkitapausten koko tekstiin, niin ne löytyvät mm. Eduskunnan oikeusasiamiehen internet-sivuilta.

Olen rajannut tutkittavan aihealueen empiirisen aineiston käsittämään ainoastaan eduskunnan oikeusasiamiehelle poliisin toiminnasta tehtyjä kanteluja. Kanteluratkaisuesimerkit on ratkaistu vuosina 2005 ja 2006 ja niitä koskevat kantelut on tehty vuosien 2004 ja 2005 aikana. Vuosien 2004 ja 2005 aikana EOA: käsittelyssä oli 956 kantelua, joten otoksena esimerkkitapaukset ovat murtoosa kaikista. Tosin ne tapaukset, joihin poliisihallinto on reagoinut, ovat oman arviointini mukaan hyvin harvinaisia ja niiden osalta otos on jo merkittävämpi. Analysoinnin lähtökohta on kuitenkin kvalitatiivinen ja erityisen huomion kohteena ovat kanteluratkaisuista esille tulevat prosessin kehityskohdat.

Tärkeimpien käsitteiden kohdalla esittelen hieman laatua ja laatujohtamista sekä kantelua. Kantelun osalta lisänä on kuvaus oikeuskanslerille tehtyjen kanteluiden prosessista, jotta sen pystyisi erottamaan selvemmin Eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) toiminnasta. EOA on kuitenkin se

ylin lainvalvontaviranomainen joka pääosin tarkastelee poliisista tehtyjä kanteluja sekä suorittaa tarkastuksia eri kihlakuntien poliisilaitoksissa.

Tutkimuksen suurimpana rajoitteena voidaan nähdä esimerkkitapausten vähäisyys ja esimerkkitapausten luokitteluun liittyvä tutkimuksen tekijän subjektiivinen näkemys kanteluratkaisuista tiedottamisessa. Kvalitatiivisessa analysoinnissa ei ole otettu esille kovin yksityiskohtaisia asioita vaan kommentoinnissa on pysytely pääkohdissa. Toisaalta samaa tarkastelunäkökulmaa noudattaen on yhtäläisyyksiä löydettävissä myös muista poliisin toimintaa koskevista kanteluratkaisuista.

### **1.3 Aiemmat tutkimukset**

Oikeussuojajärjestelmään kuuluvana osana on hallintokantelusta tai lyhyemmin ilmaistuna kantelusta tehty eritasoisia tutkielmia useampia. Niiden aihealue on kuitenkin liittynyt varsinaiseen oikeussuojajärjestelmään sinänsä tai tehtyjen kantelujen kohdistumiseen poliisihallinnossa. Juhani Pihlajamäen pro gradu-tutkielma Tampereen yliopistossa vuodelta 1977, Hannele Rautiolan julkishallinnon tutkielma Tampereen yliopistossa vuodelta 1984 sekä Pekka Uotilan vuonna 2001 tekemät tutkielmat ovat juuri näitä asioita käsitteleviä. Nämä kaikki tutkimukset käsittelevät pääosin kantelujärjestelmää yleisellä tasolla oikeussuojakeinona ja osaltaan ne määrällisesti arvioivat tehtyjen kantelujen luonnetta ja niistä annettuja ratkaisuja. Näissä tutkimuksissa ei kanteluratkaisujen laatua parantavaan ominaisuuteen ole paneuduttu.

Marko Viitanen tarkasteli Poliisiammattikorkeakoulun selvitystyössään monipuolisesti itse kantelujärjestelmää, ylimpien lainvalvojien tehtäviä ja poliisista vuonna 1996 ylimmille lainvalvojille tehtyjen kanteluiden sisältöä. Määrällisesti suurimmat selvitystyössä olleet tehtäväryhmät, joista kanneltiin, olivat: omaisuusrikostutkinta, henkeen ja terveyteen ja seksuaalisuuteen liittyvien rikosten tutkinta ja talousrikostutkinta.(Viitanen 1995, 167).

Seppo Kolehmainen käsitteli kanteluihin liittyvää problematiikkaa ja hänen työssään useimmat poliisin toimintaan kohdistuvat kantelut koskivat ko. vuosina esitutkintaa, henkilöön kohdistuvia pakkokeinoja ja poliisin asiakaspalvelua. Kolehmainen havaitsi, että kantelujen syyt olivat muuttuneet ja esimerkiksi poliisin voimankäyttöön kohdistuneet kantelut olivat vähentyneet. (Koleh-

mainen 1995, 5.). Tässäkään työssä kantelujärjestelmää ei kytketty suoranaisesti laadun parantamiseen ja toiminnan kehittämiseen.

. Selvitysmies Jaakko Jonkka on tosin tehnyt 2004 laajan selvityksen Sisäasiainministeriölle "Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta". Tässä selvityksessä Jonkka arvioi poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa ja sen kehittämistarpeita. Jonkan tekemä selvitystyö on merkittävä myös poliisityön laadun kehittämisen kannalta koska laillisuusvalvonta on oikeudellisen tarkastelun lisäksi jokapäiväisessä työssä ilmenevää työn laadun tarkastelua.(Jonkka 2004)

Olen itsekin tehnyt aihealueeseen liittyvän tutkielman PAKK:ssa vuonna 2001. Omassa työssäni selvitin kyselytutkimuksen avulla erilaisia kanteluprosessiin liittyviä työyhteisössä esiintyviä ilmiöitä. Tiedossani ei ole sellaisia tutkimuksia, joissa olisi nimenomaan tarkasteltu kanteluratkaisujen kytkemistä poliisin laatujärjestelmään osana organisaation kehittämistä.

## 2 TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET

Keskeisten käsitteiden luvussa esitellään lyhyesti laatu, laatujohtaminen, kantelu ja muu muutoksenhaku. Käsitteiden kuvauksessa pysytellään ihan perusasioissa, eikä paneuduta niiden ominaisuuksiin kovinkaan syvällisesti. on kirjoitettu paljon eritasoisia teorioita tutkivia teoksia niin Suomessa kuin ulkomaillakin. Oikeussuojajärjestelmään kuuluvasta kantelujärjestelmästä saa ajantasaisimman käytännön menettelytiedon kyseisen viranomaisen www-sivuilta.

### 2.1 Laatu

Laatu on käsitteenä monitahoinen ja usein tarkastelun näkökulma ohjaa määrittelyä. Näkökulmina voivat olla valmistuskeskeiset, tuotekeskeiset, arvokeskeiset, kilpailukeskeiset, asiakaskeskeiset ja ympäristökeskeiset laadun määrittelyt. Osin em. keskeisyysmäärittelyistäkin ollaan eri mieltä.

Luoma (2001) jaottelee laatua analysoimalla käsitteeseen vaikuttavia ulottuvuuksia. Laatu voidaan nähdä tuotteen tai palvelun ja asiakkaan tarpeiden ja odotusten välisenä asiana. Tässä tarkastelussa erityisesti asiakkaan näkökulma on tärkeä. Laatu nähdään organisaation työn tuloksena, joka saa aikaan tyytyväisyyttä asiakkaissa. (Luoma 2001, 63-68).

Tavaroiden ja palveluiden laatu hahmotetaan samansisältöisenä asiana, jossa ominaisuuksien tulee täyttää niille esitetyt vaatimukset. Palvelun kohdalla se tarkoittaa mm. sopivuutta, hyväksyttävyyttä, asiakkaalle kelvollista, virheetöntä ja vakioitua palvelua. Jokaisella palveluprosessissa mukana olevalla on oma käsityksensä sen laadusta mutta prosessin virheettömyydellä ja tehokkuudella voidaan vaikuttaa lopputuotteen laatuun. Palvelun laatu on useiden eri vaikuttajien luoma kokonaisuus, ja ne liittyvät palvelun ytimeen ja asiakassuhteeseen sekä palveluympäristöön. Laadun kehittämisessä on erityisen tärkeää kehittää näitä kokonaisuuksia, jotka palvelun laadun kohdalla tarkasteltuna ovat erilaisia organisaation tuottamia prosesseja. (Lumijärvi ja Jylhäsaari 1999, 50-51).

## 2.2 Laatujohtaminen

Laatujohtamisen käsitteissä on hienon hienoja eroja. Näiden erojen merkitys on usein teoreettisesti tarkasteltuna pieni ja eri teoreetikkojen teorioissa näkökulman muutoksella on saatu aikaan uusi laatujohtamisen käsite. Käsitteistä käyn läpi pääkohdittain mm. Total Quality Management (TQM), Total Quality Control (TQC), sekä suppean ja laajan laatujohtamisen käsitteet. Total Quality Management (TQM)

Lumijärvi ja Jylhänsaari (1999) kuvaavat laatujohtamisen lyhennettä TQM. lähteensä Lau, R.S.M. & C.A Anderssonin (1998) kirjan: A Three-Dimensional Perspective of Total Quality Management pohjalta seuraavalla tavalla:

*Laatujohtaminen on käänös englannin kielen sanoista Total Quality Management. Lyhenne TQM tulee siten kolmesta termistä: Total, Quality ja Management. Näihin kolmeen käsitteeseen sisältyy samalla laatujohtamisen tiivistetty sanoma. Quality viittaa johtamisfilosofian keskiöön eli laatuun, mutta samalla myös asiakaslähtöisyyteen ja asiakkaiden ensisijaisuuteen laadun määrittäjänä ja palvelun onnistumisen parametrien asettajina. Total Quality viittaa yhtäältä siihen, että kaikki organisaation jäsenet pyritään saamaan mukaan laadun kehittämiseen. Toisaalta käsitteyhdistelmä viittaa laadun totaalisuuteen, pyrkimykseen kehittää organisaatiossa laatua kaikissa ilmenemismuodoissaan eli palvelun laatuna, prosessin laatuna, työyhteisön laatuna, työympäristön laatuna ja niin edelleen. Management ei kuvaa pelkästään sitä, että kyseessä on johtamismalli vaan korostaa erityisesti johdon sitoutumisen keskeytyttä. Johdon hyväksyntä laadun kehittämiseksi ei riitä, vaan tarvitaan johdon omaa aktiivisuutta ja osallistumista sekä johtamismenetelmien muokkaamista laadun kehittämisen tueksi. Laadusta tulee strateginen elementti ja laatujohtamisesta keskeinen politiikan lohko.*

TQM on kuitenkin vaikea yhdistelmä normaaliin kielen käyttöön ja se onkin varmaan ollut yksi hyvä syy siihen, että suomalaisessa kirjallisuudessa ja puheessa käytetään lyhenteestä vastinetta laatujohtaminen. Edellä kuvatuunlaiseen monimerkitykselliseen tulkintaan ei sana laatujohtaminen silti kelpaa ellei alkuperäistä Total Quality Management taustaa tiedä.

Japanilaiset käyttävät laatujohtamisesta lyhennettä TQC kun taas länsimaissa vastaavasti käytetään lyhennettä TQM. TQC eli Total Quality Control on kuitenkin mielekkäämpää yhdistää suoraan käännettynäkin laadun valvontaan eli erilaisiin laatujohtamisen valvonnallisiin elementteihin. Valvotaan prosessien eri vaiheen tuotannollista laatua ja perustuu monesti ulkoisiin mitattavissa oleviin seikkoihin kuten vaikkapa tuotteen ulkoisiin mittoihin. Tavoitteena on tuotteiden mahdollisimman suuri samankaltaisuus toisiinsa verrattuna (Lumijärvi ja Jylhäsaari 1999, 30.)

Laadun tarkkailulla tarkoitetaan juuri jatkuvaa seuranta ja mittauksia, joilla arvioidaan toimintoja prosessin eri vaiheissa. Henkilökunta huolehtii prosessiin käytettyjen laitteiden kunnosta ja täten osaltaan estävät virheellisten tuotteiden syntymistä. Henkilökunnan prosessiin käytettävien laitteiden tuntemuksella ja prosessiosaamisella on suuri merkitys.

Laadun arviointi on puolestaan selvästi prosessin jälkeen tapahtuvaa toimintaa ja siihen osallistuvat myös asiakkaat. Asiakaslähtöisyys vaikuttaa suuresti laadun arviointiin ja osana vaikuttajina ovat myös asetetut tavoitteet ja standardit.

Laadun varmistus tarkoittaa puolestaan järjestelmällistä ennakkoon tapahtuvaa toimintaa, jossa paikannetaan laadullisten ongelmien syytä. Menettelytavat, kontrollijärjestelmät, ongelmien kartoitus, ongelmien priorisointi ja korjaavien toimien suunnittelu kuuluvat kaikki laadun varmistukseen. Laadun varmistus sisältää usein erilaisia ohjeistuksia ja menetelmiä, joilla tuotteiden hyvä laatu saadaan pysytettyä vaaditulla tasolla. Hyväksymis- eli akkreditointimenetelmä liittyy myös laadun varmistukseen arvioimalla laadun rakenteellisia edellytyksiä (Lumijärvi ja Jylhäsaari 1999, 31.)

Erilaiset johtamisteoriat ja –menetelmät saavat osakseen laajan tutkijajoukon huomion ja näin syntyy heidän työnsä tuloksina menetelmistä erilaisia määrityksiä. Näin on tapahtunut myös kokonaisvaltaisen laatujohtamisen kohdalla. Määritykset voidaan jakaa suppeampiin ja laajempiin määrityksiin. Suppean määrityksen mukaan kyse on johtamisprosessista, joka tietoisesti haluaa organisaation toimivan joka suhteessa laadullisesti virheettömästi. Asiakkaan odotukset kohdataan prosessissa tekemällä kaikki oikeat asiat oikein ensimmäisellä kerralla. Laajoissa määrityksissä kyseessä on johtamismalli, jossa joissakin resursseja ja mahdollisuuksia jatkuvasti kehitetään. Siihen on voitu kytkeä moniportaisia kehitysmalleja, prosessin eri vaiheiden yksityiskohtaisia kehitysuunnitelmia mutta jonka pohjana on kuitenkin aina asiakkaiden tarpeiden tyydyttäminen. Laatu-

johtamisjärjestelmissä on omaksuttu ns. laaja lähestymistapa. ( Lumijärvi ja Jylhäsaari 1999, 28-30.)

## **2.3 Hallintokantelu**

Jälkikäteinä oikeussuojatekijöinä tulevat usein kysymykseen valitus tai hallintokantelu silloin, kun valitus ei ole käytettävissä. Hallintokantelulla tarkoitetaan vapaamuotoista ilmoitusta tai ilmiäntoa viranomaisen virheellisestä menettelystä, joka osoitetaan sellaiselle viranomaiselle, jolla on oikeus valvoa ilmiannon kohdetta. Koska kantelun voi tehdä muukin kuin asianosainen, osoittaa se, että hallintokantelu ei ole pelkästään oikeussuojakeino vaan myös tärkeä hallinnon valvontakeino. (Pohjolainen & Tarukannel 1990, 41.). On sanottu jopa, että repressiivinen oikeussuoja poliisin toimintaa vastaan on puutteellinen ja jää poliisitoiminnan luonteesta johtuen heikommaksi kuin hallinnossa yleensä (Sinisalo 1973, 141). Hallintokantelua (jäljempänä myös kantelu) ei yleensä oteta käsittelyyn jos asiasta on kesken valitusprosessi tai asia on muutoin vielä kesken, kuten esimerkiksi syyteharkinnassa tai tuomioistuinkäsittelyssä.

## **2.4 Muu muutoksenhaku**

Valituksen tekeminen edellyttää jo voimassa olevaa hallintopäätöstä. Hallintopäätös on yleensä toimenpide, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkittavaksi ottamatta. Valitukset ovat lähinnä luvan myöntämiseen tai sen peruuttamiseen liittyviä tapauksia tai joskus tapauksia, joissa poliisipäällikkö on päättänyt teettämisestä. Esitutkinnassa on myös mahdollista valittaa esitutkintapäätöksen tehneen esimiehelle. Tämä onkin usein ainoa tapa saada omaa asiaansa käsittelyyn kun esitutkinta on päätetty poliisin toimesta vaikkapa lopettaa. Hallintopäätösten valitusten käsittelyfoorumina on alimpana asteena alueen hallinto-oikeus, jonka päätökseen tyytymätön voi hakea muutosta vielä korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Varsinainen kenttätoiminta ja siellä tehtävät toimet ja käyttäytyminen ovat kuitenkin usein sellaisia, missä ei synny valituskelpoista päätöstä ja tällöin ainoaksi mahdollisuudeksi jääkin hallintokantelun tekeminen.

Muistutus on käytössä mm. sosiaalihuollossa ja sillä on haluttu kiinnittää erityistä huomiota sosiaalihuollon laatuun sekä asiakkaan kohteluun sosiaalihuollossa. Muistutusjärjestelmä on samalla tapa saada tietoja niistä epäkohdista, joita kunnassa mahdollisesti sosiaalihuollon järjestämisessä on. Näiden järjestelmien avulla päätöksentekijän - kunnanvaltuuston, sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen sekä virkamiesten - on mahdollisuus saada tietoa, jota voidaan hyödyntää päätöksenteossa esimerkiksi varattaessa tarpeenmukaisia määrärahoja sosiaalihuoltoon. Asiakkaan kannalta muistutuksella voidaan saada yksittäiseen asiaan nopea korjaus.



### **3 KANTELU OIKEUSSUOJAKEINONA**

Kantelun voi tehdä poliisimiestä vastaan hänen lähimmälle esimiehelleen, kihlakunnan poliisipäällikölle, läänin poliisiosastolle tai sisäasiainministeriön poliisiosastolle, oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Lisäksi on olemassa tämän suoran kantelulinjan ulkopuolella muita erikoisvirkamiehiä, joille on mahdollista kannella toimista, jotka koskevat nimenomaan heidän alansa. Tällaisia virkamiehiä ovat mm. tietosuojavaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu.

Kantelujärjestelmässä on melkoinen jo kauan sitten huomattu epäkohta, johon ei ole vielä saatu korjausta. Järjestelmässä on nimittäin mahdollista kannella samasta asiasta yhtä aikaa kaikille em. kantelutahoille ilman, että nämä tahot tietäisivät asiasta. Monesti syntyykin tilanteita, joissa useat eri tahot selvittävät samaa asiaa. Tämä, jos mikä, on omiaan luomaan epäluuloja järjestelmää kohtaan. Asia olisi korjattavissa melko helposti esimerkiksi yhteisellä kantelurekisterillä, jonka tehtävänä olisi pääasiassa estää nämä päällekkäisyydet.

#### **3.1 Mitä oikeusasiamies tutkii**

Kantelusta Eduskunnan oikeusasiamiehelle on säädetty Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöissä (251/2000). Oikeusasiamiehen tutkinnan kohdehenkilöinä voidaan pääsääntäisesti pitää kaikkia niitä henkilöitä, jotka ovat virkamieslain mukaan virkamiehiä. Tähän sääntöön voidaan lisätä vielä kaikki ne, jotka käyttävät julkista valtaa. Tällaisina julkista valtaa käyttävinä voidaan mainita mm. julkisyhteisöjen työntekijöiden toiminta ja muiden julkista tehtävää hoitavien toiminta. Suomessa on tuomioistuinten toiminta riippumatonta mutta niidenkin toimintaa eduskunnan oikeusasiamies valvoo. Oikeusasiamiehen tutkinnan kohteena ei suinkaan ole varsinainen kohdehenkilö henkilönä vaan hänen tekemänsä toimi tai siinä käytetty menettelytapa. Tutkinnan kohteena eivät myöskään ole pelkästään yksittäiset henkilöt ja heidän tekemisensä vaan mukaan mahtuvat myös julkista valtaa harjoittavien eri virastojen ja laitosten sekä organisaatioiden käytännöt ja menettelytavat. Eduskunnan oikeusasiamies tekee myös vuosittain lukuisia tarkastuksia eri virastoissa ja laitoksissa, havaitakseen mahdolliset epäkohdat jo etukäteen, ennen kuin niistä on edes ehditty kannella.

Oikeusasiamies ei tutki kanteluita, joissa on kysymys vain moraalisisista tai eettisistä normeista. Hän ei myöskään arvioi onko virkatoimet tehty taloudellisesti tai tarkoituksenmukaisesti. Moraalinormien arviointia tapahtuu silloin kun niillä on selvä kytkentä johonkin olemassa olevaan lainvalmisteluaineistoon kuten säännöksiin, lainvalmistelutöihin jne. Poliisiin kohdistuneissa kanteluisa usein on arvioitavana missä kulkee raja laillisuuden ja poliisitaktiikan välillä. (Kajosmaa 1997, 63.)

Erityisvalvontakohteina ovat telekuuntelu, televalvonta ja tekninen kuuntelu sekä peitetoiminta. Näistä pakkokeinoista ja vakavan rikollisuuden torjuntaan tähtäävästä peitetoiminnasta sisäasiainministeriö antaa EOA:lle vuosittain kertomuksen. (EOA:n vuosikertomus 2005, 24).

Oikeusasiamies voi omasta aloitteestaan puuttua epäkohtiin tai muihin asioihin, jotka tulevat hänen tietoonsa. Tämä oma-aloitteinen toiminta onkin erityisen tärkeää etenkin perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävässä, vaikka sitä on vaikeuttanut viime vuosien kanteluruuhkat. Vuoden 1997 lopussa Eduskunnan oikeusasiamiehen toimistossa oli ratkaisemattomia asioita 1554 kpl ja vuoden 1998 lopussa jo 1743 kpl. Vuoden 1999 lopussa seuraavalle vuodelle siirtyi 1561 asiaa. (EOA:n kertomus 1999.)

Kantelut ovat osa hallintomenettelyä ja niihin sovelletaan hallintomenettelylain 1 - 13 pykälää soveltuvien osin. Kantelija saa käyttää halutessaan asiamiestä, ja myös kantelijan tekemä suullinen kantelu voidaan tutkia jos kantelija tunnetaan. Virkamieheen kohdistuva korvausasia voidaan myös ratkaista kantelun yhteydessä. (SM:n julkaisu 1991 – 1993.)

Vireillepanovalta on kantelua tehtäessä kenellä tahansa. Kuitenkin määrätty seikat tulee kantelussa vähintään olla ja ellei kantelun tekijä ole kaikkia seikkoja huomionut saa hän oikeusasiamiehen kansliasta tiedotteen, jossa luetellaan vähimmäistiedot, jotka kantelusta tulee ilmetä.

Kantelun vähimmäistiedot ovat:

- Viranomainen, virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava, jonka menettelyä arvostellaan.
- Asian tai tapahtuman lyhyt kuvaus.
- Toimenpide tai päätös, jota kantelija pitää virheellisenä.
- Perustelut, miksi menettely tai päätös on kantelijan mielestä virheellinen.
- Mitä kantelija toivoo oikeusasiamiehen tekevän.

- Kantelijan nimi allekirjoituksineen, osoite ja puhelin.
- Kanteluun on hyvä liittää kopiot asiaa valaisevista päätöksistä ja muista asiakirjoista.

Nimettömänä tehdyt ilmiannot viranomaisista eivät ole kanteluita, ja ne jätetään säännönmukaisesti kanteluina tutkimatta. Nimetönkin ilmianto on sen sijaan joissakin tapauksissa voinut johtaa oma-aloitteisiin selvittelyihin. Kantelu tutkitaan maksutta, eikä se voi johtaa kantelijaan itseensä kohdistuviin toimenpiteisiin kuten vahingonkorvauksiin tai kulujen korvaamiseen, vaikka kantelu osoittautuisi aiheettomaksi. (Timonen 1996, 395.)

Kantelun kohteeksi käy mikä tahansa viranomaisen toiminta olipa sen tuloksena kirjallinen päätös tai tosiasiallinen toimi. Myös viranomaisen toimimattomuudesta ja virkatehtävien laiminlyönnistä voidaan kannella. Monelle poliisille on yllättävää, että myös käyttäytymisestä voidaan kannella. Monta kertaa vinoilu, ylimielisyys, kiroilu tms. on saanut ihmiset kantelemaan. Valitus voidaan sen sijaan tehdä vain kirjallisesta hallintopäätöksestä, joka sisältää lopullisen asiaratkaisun. Kanteluasiakirjat ovat tehdyn päätöksen jälkeen julkisia, ellei niitä lain mukaan pidetä salassa. Tällaisia salassa pidettäviä tietoja ovat mm. kantelijan terveydentilaa koskevat tiedot. Kantelijan nimitiedot välittyvät kantelun kohteen tietoon jos EOA ottaa asian tutkittavakseen.

### **3.2 Mitä oikeuskansleri tutkii**

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) sisältää säännökset oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan toteuttamistavoista, asioiden ottamisesta tutkittavaksi ja niiden selvittämisestä sekä kysymykseen tulevista toimenpiteistä. Oikeuskanslerin tehtävistä ja keskeisistä toimivaltuuksista säädetään perustuslain (731/1999) 10 luvussa ja nimittämisestä sekä kelpoisuusvaatimuksista saman lain 69§:ssä. (Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2001, 9.)

Oikeuskansleri on yhtäläillä kanteluviranomainen EOA:n rinnalla ja hänelle voidaan kannella aivan samoista asioista kuin EOA:lle. Oikeuskanslerin tehtävien pääpaino on kuitenkin presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon piirissä arvostelijana ja oikeudellisena neuvonantajana. Tämän lisäksi hänen tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät vel-

vollisuutensa (Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2001, 9). OKA:n ja EOA:n tehtävien jaosta säädellään työnjakolaissa, jossa mainitaan, että Valtioneuvoston oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

- 1) puolustusministeriötä hallitusmuodon 47 §:n 1 momentissa tarkoitettuja asioita lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetussa laissa (514/84) tarkoitettua rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä.
- 2) pakkokeinolaissa (450/87) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;
- 3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri on vapautettu myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu (Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä tehtävänjaosta (1224/90) 1§). Oikeuskansleri voi kuitenkin tutkia em. asioitakin milloin se on jonkin erityisen syyn takia tarpeellista. Oka voi ottaa asioista tutkittavakseen vaikkapa lehtikirjoituksen perusteella (Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2001, 77).

Oikeuskanslerin suorittama laillisuusvalvonta on peruseriaatteiltaan samanlaista toimintaa kuin EOA:kin tekemä valvonta, tehtyjen toimenpiteiden ja päätösten tulkintaa tai niiden laillisuutta arvioivaa, eikä sekään kohdistu mitenkään persoonaan tai ihmiseen yksilönä. Myös OKA:n käsitteelyyn ottamissaan kanteluasioissa on viiden vuoden sääntö, jonka mukaan yli viisi vuotta vanhoja asioita ei tutkita ellei niillä ole jotain erityisen merkittävää funktiota. Oikeuskanslerille viedyt asiat ovat myös ratkaisupakon alaisia eli kantelija saa niistä aina päätöksen muodossa tai toisessa. Oikeuskanslerin puoleen voi kääntyä joko omassa asiassaan tai muutenkin, jos katsoo, että viranomaisen, virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava henkilö tai yhteisö on menetellyt virheellisesti tai laiminlyönyt velvollisuutensa tai asianajaja on laiminlyönyt velvollisuuksiaan.

Oikeuskanslerin puoleen voi kääntyä myös silloin, kun katsoo, ettei perustuslain takaama perusoikeus tai ihmisoikeus ole toteutunut. Nykyään uuden perustuslain integroitua lainsäädäntöön, joutuu poliisi yhä enenevässä määrin huomioimaan perustuslain velvoitteet. Oikeuskanslerille tehtävä kantelu on oltava kirjallinen ja siitä tulee ilmetä:

- virkamies, viranomainen tai julkisyhteisö, jonka menettelystä kannellaan
- selostus kantelijan mielestä virheellisestä menettelystä
- kantelijan nimi
- osoite
- allekirjoitus
- mukaan voidaan liittää asiaa selventäviä dokumentteja asiakirjoja.

Lakimiesesittelijät valmistelevat kanteluasiat ja hankkivat tarvittavat lisäselvitykset viran puolesta. Oikeuskansleri on oikeutettu saamaan esteettä kaikilta viranomaisilta asiaan liittyviä tietoja ja asiakirjoja. Oikeuskanslerilla on valta tarvittaessa tehdä esitys säädösten tai ohjeiden muuttamisesta, tuomion purkamisesta taikka muusta ylimääräisestä muutoksenhausta. Oikeuskanslerin tutkintasinänsä saattaa johtaa myös siihen, että viranomainen tai virkamies korjaa itse virheensä. Kantelijalle varataan tavallisesti mahdollisuus vastineen antamiseen. Kanteluun lähetetään kirjallinen vastaus postitse. Oikeuskanslerinviraston palvelut ovat kantelijalle maksuttomia. (<http://www.vn.fi/okv/>, 28.11.2002.)

### **3.3 Kantelun käsittely**

Kantelun saatuaan ja todettuaan sen sellaiseksi, että se otetaan tutkittavaksi, lähetetään asianomaisen kihlakunnan poliisilaitokseen lausunto- tai selvityspyyntö. Annettavassa lausunnossa tai selvityksessä laitos joutuu sitten tuomaan esille ne seikat jotka laitoksen mielestä tukevat menettelyä ja myös aktiivisesti esittämään ne seikat, joissa ei menettely ole ollut aivan oikein. Mikäli kantelu koskee yksittäisiä poliisimiehiä, hankkii laitos myös näiden poliisimiesten selvityksen tapahtumista. Virheelliseen menettelyyn syylliseksi epäillylle poliisimiehelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Toisaalta lausunnon tai selvityksen pyytäminen on aivan normaali välitoimenpide kantelun käsittelyssä, eikä se suinkaan vielä tarkoita sitä, että ylin laillisuusvalvoja katsoisi jo siinä vaiheessa jonkun poliisimiehen syyllistyneen virheelliseen menettelyyn.

Selvityksen antamiselle on yleensä jokin tietty määräaika, jonka kuluessa selvitys tulee palauttaa EOA:n tai OKA:n kansliaan. Perustellusta syytä voi kanslian asianomaisen asian esittelijä myön-

tää selvitykselle lisää aikaa. Tämän jälkeen yleensä on kantelijalle varattu mahdollisuus tutustua annettuihin selvityksiin ja hänellä on tällöin vielä mahdollisuus tarkentaa kanteluaan ja esittää selvitysten pohjalta jotain uutta. Tämä saattaa johtaa vielä siihen, että ylin laillisuusvalvoja pyytää poliisilaitokselta vielä lisäselvitystä, jos se vain on tarpeellista. Selvityksissä ja lausunnoissa, joita virkamies näin antaa edellytetään asiallisuutta ja asiallista kielenkäyttöä. (Rautiola 1984, 23.)

Koska EOA tai OKA ei itse ole esitutkintaviranomainen on katsottu tarpeelliseksi, että hän voi tarvittaessa saada poliisin tai pääesikunnan tutkimustoimiston suorittamaan asiassa poliisitutkinnan tai esitutkinnan. Yleensä poliisin puolelta kyseiset tutkinnat hoitaa keskusrikospoliisi. Tutkinnan aikana EOA:lla on syyttäjän asema. Poliisitutkinnassa on mm. mahdollista velvoittaa määrätty henkilö saapumaan kyseiseen tutkintaan ja tutkinnassa kuultavalla on myös näin totuudessa pysymisvelvollisuus vaikka hän ei virkamies olisikaan. Kanteluprosessissa mahdollisesti suoritettavan poliisitutkinnan aikana on kantelun kohteena olevan kuulusteltavan pysyttävä totuudessa lausumassaan mutta hänen ei tarvitse ilmaista sellaisia seikkoja, joiden perusteella hänellä on mahdollisuus joutua rangaistusuhan alaiseksi. Kieltäytymisen syy olisi kuitenkin aina erikseen ilmoitettava oikeusasiamiehelle. (PNE 2/1999.)

Poliisilain 37§:n perusteluissa tuodaan kyllä esille EOA:n ja OKA:n mahdollisuus käyttää poliisitutkintaa omien selvitystensä hankkimiseksi mutta saman lain 38§:n perusteluista, jossa puhutaan poliisitutkinnassa olevan asemasta, ei enää löydy viittausta EOA:n tai OKA:n alulle laittamaan poliisitutkintaan. Jos kantelun kohteena olevaa kuulustellaan taas esitutkinnassa rikoksesta epäiltynä, on hänellä luonnollisesti samat oikeudet kuin muillakin rikoksesta epäillyillä on kuulustelussa.

Päälähtökohtana kanteluissa on se, että kantelun tekijä ja sen kohteena olevat henkilöt tai organisaatiot saavat aina kanteluratkaisusta tiedon siitä, onko kantelun tutkiminen johtanut toimenpiteisiin vai ei. Yksittäistä poliisimiestä koskevassa kantelussa lähetään jäljennös päätöksestä myös kyseisen poliisimiehen piiriin tiedoksi, jos asia on niin tärkeä tai mielenkiintoinen tai jos sitä on nimenomaan pyydetty. (Rautiola 1984, 24.). Poliisia koskevista toimenpiteisiin johtaneista kanteluista menee tieto SM:n poliisiosastolle ja Poliisikoululle.

### 3.4 EOA:lle tehdyn kantelun seuraamuksista

Oikeusvaikutukset ja tehokkuus ovat ehkä oikeusturvan kannalta olennaisimmat erot valituksen ja kantelun välillä. Valitus siirtää päätöksen tutkittavaksi valitusviranomaiseen, joka voi sitten puuttua sen sisältöön esimerkiksi muuttamalla tai kumoamalla päätöksen. Valituksen tekeminen voi myös estää päätöksen täytäntöönpanon. Valitus on yleensä kansalaisen reagoititapa viranomaisen tekemään hallinnolliseen päätökseen. Valitus osoitetaan aluksi usein virheen tehneelle viranomaiselle itselleen ja ellei se auta toivottuun lopputulokseen pääsemiseksi niin seuraavana askeleena on valituksen tekeminen ns. valitusviranomaiselle, joka useimmiten on hallinto-oikeus. Kantelulla ei ole vastaavia vaikutuksia. Kanteluviranomainen ei voi säännöllisesti puuttua asiaan esimerkiksi muuttamalla päätöstä tai kumoamalla sen. Kantelu ei myöskään estä virheellisen päätöksen tai muun toimen toteutumista.

Välillisesti kantelullakin voi olla vaikutuksia kantelun kohteena olevaan toimintaan. Kantelu saattaa olla perusteena virkasyytteen nostamiselle tai kurinpitomenettelyn (sotilaskurinpitolain mukaan) vireillepanolle. Useimmiten kantelun johdosta annetaan joko huomautus tai tehdään esimerkiksi esitys noudatetun käytännön muuttamisesta. Valitusviranomaisen toimivaltaan kuuluu yleensä vain päätöksen lainmukaisuuden tutkiminen. Kanteluviranomainen voi menettelyn laillisuuden arvioinnin ohella ottaa kantaa myös esimerkiksi siihen onko viranomaisen noudattanut hyvää hallintotapaa. Eduskunnan oikeusasiamies onkin jälkivalvontaviranomainen. Laillisuusvalvonnan painopiste on nykyisin siirtynyt rikosoikeudellisesta arvioinnista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen viranomaistoiminnassa. Vaikka eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotot eivät ole sitovia, niillä on tuntuva arvovaltaa sekä oikeustieteen alueella että oletettavasti myös tuomioistuinkäytännössä (Hiden 1970, 97).

Eduskunnan oikeusasiamies voi tapauksen tutkittuaan päätyä seuraaviin lopputuloksiin:

- Nostaa syytteen asiassa
- Asia voi johtaa kurinpidollisiin seuraamuksiin
- Antaa huomautuksen asiassa
- Antaa käsityksen asiasta
- Antaa esityksen asiasta
- Virheellistä menettelyä ei todettu

- Ei ole ollut perusteita epäillä virheellistä menettelyä
- Antaa eduskunnalle asiasta erillisen kertomuksen

### **3.5 OKA:lle tehdyn kantelun seuraamuksista**

Oikeuskansleri voi antaa tapauksissa, joissa virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, asianomaiselle:

- Huomautuksen vastaisen varalle (Mikäli hän ei harkitse erityissyöttäjänä olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle)
- Oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn (jos asian laatu niin vaatii)
- Lievempinä seuraamuksina ovat kuten EOA:lläkin esitys ja käsitys, jotka usein ilmaistaan kategoriassa ”muu kannanotto.
- Jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.
- Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja

Perinteisesti oikeuskansleri tarkastaa aktiivisesti vuoden aikana eri viranomaisorganisaatioita ja tekee niistä havaintojaan ja antaa käynneistään myös tarkastuspalautteen.

### **3.6 Hallintokanteluiden käsittely poliisissa**

Poliisissa on aina vuoteen 2006 asti ollut hyvin sekava käytäntö siitä, kuinka hallintokanteluja tulisi käsitellä. Käsittelytapa, käsittelyyn ottaminen ja seuranta ovat vaihdelleet eri puolilla maata. Sisäasiainministeriö on kuitenkin 17.5.2006 antanut poliisia koskevan ohjeen, jonka otsikko kuuluu: ”Hallintokanteluiden käsittely poliisissa”. Ohjeessa on selvitetty hallintokantelun määritelmää,



asian ratkaisijaa, asian selvittämistä, kantelun kohteena olevan henkilön prosessuaalista asemaa, ratkaisun antamista, asian siirtämistä esitutkintaan, julkisuutta ja seurantaan koskevia asioita.(SM-2006-1325/Tu-42).

Annettu ohje on selkeä parannus vallinneeseen tilanteeseen nähden. Poliisilla on nyt selvät yhteneväiset menettelytapaohjeet, kuinka hallintokantelujen kanssa toimitaan. Tärkeimpinä ohjeen tuomina parannuksina näen kantelun kohteena olevan henkilön prosessuaalisen aseman täsmentämisen sekä seurannan. Prosessuaalisen aseman täsmennys selkeyttää selvästi kantelun kohteena olevan kohtelua ja antaa osviittaa hänelle siitä, kuinka vastata häntä koskeviin asioihin. Seurannan ja niistä tehtävien kertomusten kautta poliisihallinnon todellinen kantelumäärä saadaan selville. Tätä kautta kanteluiden ja niissä käsiteltävien asioiden tutkimus voi saada tarkempia tietoja ja tulosten laatu paranee. Tarkemman seurannan kautta voidaan myös puuttua juuri oikeisiin esille tulleisiin asioihin.

Kanteluihin kohdistuneet asenteet etenkin poliisimiesten taholta tulevat varmasti paranemaan, kunhan ohjeistusta on noudatettu pidemmän aikaa. Huomataan, että järjestelmä ei sittenkään ole luonteeltaan syyllisiä etsivä vaan oikeasti kansalaisten oikeusturvaa parantava. Järjestelmää voidaan toki ylikuormittaa väärin perustein tehdyillä kanteluilla mutta kanteluissa osallisina olevien on luotettava kanteluasioiden esittelijöiden ja ratkaisijoiden ammattitaitoon.

## **4 LAILLISUUSVALVONTA LAADUNVARMISTAJANA POLIISISSA**

Poliisissa suoritetaan sisäistä laillisuusvalvontaa, jossa lähinnä tarkastellaan toiminnan laillisuutta ja määräysten sekä ohjeiden noudattamista. Laillisuusvalvontaa tapahtuu poliisihallinnon eri tasoilla ja siitä esimerkkinä esittelen tässä luvussa 29-30.10.2004 Poliisikoululla pidetyn seminaarin esitysten pääajatuksia ja poliisin laillisuusvalvonnasta annetun määräyksen. Poliisihallinnon eri tasoina otan tässä yhteydessä esiin Sisäasiainministeriön poliisiosaston (ministeriötaso), poliisin lääninjohdon (läänintaso) sekä kihlakunnan poliisilaitoksen (paikallistaso). Jätän tarkastelun ulkopuolelle erillisyksiköt, kuten Suojelupoliisin, Keskusrikospoliisin, Liikkuvan poliisin, poliisioppilaitokset, Poliisin tietohallintokeskuksen jne.

### **4.1 Sisäasiainministeriön poliisiosasto**

Sisäasiainministeriön poliisiosaston laillisuusvalvonnan vastuualueelle kuuluvat seuraavat tehtävät (Välkki 2004):

1. kantelut poliisitoimintayksikön tehtäväalueella
2. yhteistyö (valvonnan järjestäminen ja kehittäminen, tarkastukset)
  - lääninjohdot
  - Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
  - poliisin valtakunnalliset yksiköt
  - tietohallintokeskus, oppilaitokset, tekniikkakeskus
3. selvitykset ja lausunnot ylimmille laillisuusvalvojille
  - poliisin ylijohdon sekä ministeriön johdon informointi
4. poliisin henkilöstön koulutuksen suunnitteluun ja toteutukseen osallistuminen
5. laillisuusvalvontaan liittyvä tiedottaminen
6. erityiset poliisivaltuudet
7. henkilön ulkomaille luovuttaminen rikosasiassa

Poliisiosaston laillisuusvalvonnan tehtäviin kanteluasioihin liittyvinä kuuluvat em. asioista muut paitsi kohdat 7 ja 8, joiden voi kuvitella olevan erityistarkastelun kohteena olevia asioita. Kaikki muut kohdat 1- 6 liittyvät joltain osalta kanteluihin tai niihin reagointiin.. Erityisesti kohdan 2 tarkastukset voi käsittää nimenomaan keskittyvän jo tietoon tulleeseen virheelliseen käyttäytymiseen. Toki nuo tarkastukset sisältävät muitakin asioita, jotka on sisäisesti mielletty tärkeiksi.

Taulukossa 2 näkyvät Sisäasiainministeriön poliisiosaston määrittelemät erityiset laillisuusvalvonnan mittarit vuosille 2005-2009. (Naulapää, 2004)

<b>Laillisuusvalvonnan mittarit 2005-2009</b>	<b>Tunnusluku tai mittari</b>	<b>Tunnusluvun tai mittarin arvo; vähintään/ enintään</b>	<b>Lähde</b>
Toiminnan vaikuttavuutta kuvaavat tunnusluvut tai mittarit	Toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden määrä		
Toiminnallista tehokkuutta kuvaavat tunnusluvut tai mittarit (taloudellisuus, tuottavuus, kannattavuus)	Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika	Enintään 6 kk	Diaarit
Toiminnallista tehokkuutta kuvaavat tunnusluvut tai mittarit (taloudellisuus, tuottavuus, kannattavuus)	Laillisuusvalvonnassa havaitut toimenpiteitä vaativat asiat	Vähenevät vähintään 10% edellisestä vuodelta	Läänien/yksikön seuranta
Laatua mittaavat tunnusluvut tai mittarit	Luottamus poliisin toimintaan	Ei huonone edellisestä mittauksesta	Poliisibarometri
Henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittämistä kuvaavat tunnusluvut tai mittarit	Laillisuusvalvontaan käytetty työpanos	On laaditun suunnitelman mukaista	Läänien/yksikön seuranta

**Taulukko 2. Laillisuusvalvonnan mittarit vuosille 2005 - 2009**

Taulukossa 2 on esitetty toiminnan vaikuttavuutta kuvaavana mittarina toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden määrä. Mittarin tarkempi määrittely jää puuttumaan. Oletettavasti kyseessä ovat ne kantelut, joissa oikeussuojaviranomainen on havainnut jotain moitittavaa. Poliisista tehtyjä kaikkia kanteluita se ei voi kuvata, koska suuri osa kanteluista johtuu selkeästi kantelun tehneen henkilön puutteellisista tiedoista poliisin toimivallasta. Kyseisessä mittarissa olisi hyvä olla selkeä rajaus siitä, minkälaisia kanteluratkaisuja se koskee. Toiminnallista tehokkuutta kuvaavassa kohdassa yhdeksi mittariksi on laitettu laillisuusvalvonnassa havaitut toimenpiteitä vaativat asiat. Tästä mittarista voi päätellä, että kanteluissa esiintyvien toimenpiteitä vaativien asioiden määrä poikkeaa varsinaisesta toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden määrästä. Toisin sanoen yhdessä kantelussa

saattaa olla useita erillisiä poliisin toimintaan kohdistuvia moitteita. Virkatehtävä koostuukin monesta useasta eri toimenpiteestä muodostaen jonkin toimintaprosessin.

Läänien poliisiosastojen ja eri yksiköiden omasta seurannasta on taulukon 1 mukaan saatavissa niiden kanteluasioiden lukumäärät, jotka ovat vaatineet toimenpiteitä. Tavoitteeksi on asetettu 10 prosenttia alhaisempi määrä kuin edellisenä vuotena. Tämä seikka herättää kysymyksen siitä, kuinka todenperäisiä tällaiset luvut ovat. Voiko läänin poliisiosasto tai yksittäinen poliisiyksikkö olla varmoja siitä, että kaikki kanteluratkaisujen takia tehdyt toimenpiteet tulevat kirjattua? Vastaus on selkeä: ei voi, jos tarkastelussa ovat kaikki poliisista tehdyt kantelut. Mahdollisesti, jos kyseessä on nimenomaan kyseistä poliisiyksikköä koskeva kantelu. Tällöinkin uskoakseni vain päällikkötasolta lähtöisin olevat toimenpiteet tulevat kirjatuksi. Mitä alemmaksi hierarkiassa mennään, niin sitä epävarmempaa tiedon kirjautuminen on.

## 4.2 SM:n määräys poliisissa suoritettavasta laillisuusvalvonnasta

Sisäasiainministeriö on antanut 17.5.2006 määräyksen, jonka otsikko kuuluu: ”Poliisissa suoritettava laillisuusvalvonta. Määräyksen tarkoituksena on edistää poliisille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa poliisin toiminnan laatua. Samalla lisätään luottamusta poliisin toimintaan ja sen laillisuuteen. Osaltaan määräyksen tavoitteena on myös ennalta estää virheitä ja korjata virheellisiä menettelytapoja. Poliisin laillisuusvalvonnan suunnittelu, toteutus ja raportointi ovat määräyksen ydinsisältönä. (SM-2006-01324/Tu-42, 1).

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

*Tätä määräystä sovelletaan kaikkeen poliisin toimintaan, lukuun ottamatta poliisihallinnon taloudenhoitoa, jonka valvonnasta on säädetty erikseen. Tämän määräyksen mukainen laillisuusvalvonta on sovitettava yhteen poliisin yksiköiden sisäisen tarkastuksen kanssa.(SM-2006-01324/Tu-42)*

Määräyksen sisällössä käsitellään mm. kenellä on vastuu laillisuusvalvonnan suorittamisesta, tarkastustoiminnan menettelyt, henkilörekistereiden käytön ja valvonnan periaatteita, epäkohtiin puuttumista, seuraamusharkintaa ja raportointia.(Eml.).

### 4.3 AOA:n ja OKA:n näkemykset poliisin laillisuusvalvonnasta

Apulaisoikeusasiamies esitti omina havaintoinaan poliisin laillisuusvalvonnasta, että valta ja vastuu eivät aina kohtaa oikein. Vastuun kohdentaminen on vaikeaa ja työntekijät joutuvat joskus kohutuuttomiin tilanteisiin. Erityisinä ongelmina nousi esiin mm. putkavalvonta, mutta joskus on ollut viitteitä hallitsemattomista tilanteista myös esitutkinnassa. Esille nousi myös kysymys esimiehen vastuusta. Vastuu ei enää ulottunut organisaation kaikille tasoille selkeästi. Poliisin oman valvonnan elvyttämisyrittäminen nähtiin oikeaksi tavoitteeksi jos se koskee kaikkia tasoja. (Rautio, 2004).

Yleiskuva oikeusasiamiehen poliisiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta vuodelta 2003 kanteluiden, tarkastusten ja eräiden havaintojen perusteella oli se, että erilaiset pakkokeinot esitutkinnan yhteydessä aiheuttivat paljon kanteluita. Kanteluissa oli useimmiten kyse tosiasiallisen toimen arvioinnista tilanteessa, jossa poliisin on tehtävänsä vuoksi jyrkästikin puututtava kansalaisen vapauteen. Tarkastelun kohteena oli selvästi menettelytapoihin ja lain tulkintaan liittyviä asioita. Yksittäisinä tapauksina esille nousi myös käyttäytymistä koskevat seikat, jotka saivat usein myös paljon julkisuutta. Yleisesti apulaisoikeusasiamies näki kantelujärjestelmän myös osana laadunvalvontaa. (Rautio, 2004).

On erityisesti merkille pantavaa, että apulaisoikeusasiamies tässä yhteydessä liittyy kantelujärjestelmän selkeästi osaksi kantelun kohteena olevan organisaation laadunvalvontaa. Tehdystä työstä annetaan palaute, jonka avulla työprosessin virheettömyys voidaan todeta. On perusteltua väittää tässä yhteydessä, että kantelun kohteena olevat poliisimiehet eivät itse miellä asiaa laadullisena kysymyksenä vaan pikemminkin moitteena.

Oikeuskansleri puolestaan korostaa oikeudellisen kontrollin tärkeyttä, koska monet säännökset jättävät tulkinnanvaraisuutensa vuoksi runsaastikin harkinnanvaraa. Poliisin viime vuosina saamat uudet valtuudet ovat lisänneet uskottavan valvonnan merkitystä. Oikeuskansleri näkee laillisuusvalvonnalla poliisitoimen kohdalla useita tehtäviä, kuten lainvastaisen menettelyn esille saamisen, ennalta estävän merkityksen sekä sen, että laillisuusvalvonta voidaan nähdä osana laadunvalvontaa ja toiminnan kehittämistä. Asianmukainen laillisuusvalvonta siis tukee poliisitoimintaa. (Jonkka, 2004). Myös Oikeuskansleri liittyy laillisuusvalvonnan selkeästi organisaation laadunvalvontaa mutta samalla myös organisaation toiminnan kehittämiseen.

Prosessissa ilmenevänä virheenä tai moitteena oikeuskansleri on toistuvasti havainnut, että poliisilaitoksissa ei ole seurattu asianmukaisesti esitutkinnassa olevien juttujen vaiheita.. Sellaisissa yksiköissä, joissa on luotu tutkinnanjohtajille säännöllinen seurantajärjestelmä, ei yllätyksiä ole tullut ilmi. Usein esille tuleva ongelma on myös rikosilmoituksen vastaanottotilanne, jossa vastaanottamisen tai asianmukaisen kirjaamisen laiminlyöntiin on myös jouduttu puuttumaan. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat ohjanneet poliisia, että sen on tarvittaessa kyselyin pyrittävä selvittämään, onko asiakkaan tarkoituksena rikosilmoituksen tekeminen. (Jonkka, 2004)

Oikeuskansleri on löytänyt poliisin toimintatavoissa eli jonkin asian etenemisprosessissa virheen tai moitittavan tavan toimia. Oleellista on huomata, että ratkaisun yhteydessä on usein samalla annettu myös parannuskeino käytettäväksi. Huolestuttavaa on se, että ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuissa on mainintoja virheiden toistuvuudesta. Se osoittaa selvästi sen, että poliisihallinto ei osaa hyödyntää kanteluratkaisuja oman toimintansa kehittämisessä.

Huolettomuus muotomääräysten noudattamisessa ja huolimattomuus kirjauksissa kertoo väheksyvistä suhtautumisesta. Toimenpiteiden riittävän tarkka ja luotettava dokumentointi on tärkeää, kun asioita jälkeenpäin selvitetään. Tässä suhteessa poliisitoiminnassa on ollut toivomisen varaa. (Jonkka, 2004). Väheksyvä suhtautuminen ei ehkä niinkään kohdistu itse virheeseen vaan se voi ilmentää suhtautumista oikeussuojaviranomaisen kantaan. Organisaation toimintakulttuurissa saattaa olla jotain korjattavaa, jos työntekijä suhtautuu välinpitämättömästi työhönsä. Toisaalta se kertoo myös riittämättömästä esimieskontrollista ja palautteesta. Yhtäläillä voitaisiin lähteä siitä ajatuksesta, että esimies suhtautuu omiin velvollisuuksiinsa välinpitämättömästi. Tällaisen asian korjaaminen vaatii toimintakulttuurin rajuakin uudistamista.

Oikeuskanslerin kanta ongelmien syihin on se, että lähijohtaminen ja arkipäivän valvonta ei ole toiminut asianmukaisella tavalla. Osa ongelmista on aitoja resurssiongelmia tai sellaisia resurssien jakoon liittyviä ongelmia, joihin yksikön päällikkö olisi voinut pyrkiä vaikuttamaan. Asioiden priorisointi ei välttämättä ole onnistunut. Yksikön koko johtamisketju on osaltaan vastuussa ongelmista. Yksikön päälliköllä on kuitenkin kokonaisvastuu. Yksikön päällikön ja päällystön säännöllinen seuranta, oma esimerkki ja sitä kautta oikeiden rutiinien luominen on tällaisten ongelmien ehkäisemisessä avainasemassa. Kysymys ei edes ole sanan kielteisessä merkityksessä valvonnan lisäämisestä vaan toimintaa aktiivisesti seuraavan johtamiskulttuurin luomisesta ja kehittämisestä. Sisäinen laillisuusvalvonta tulisikin poliisissa nähdä kiinteänä osana johtamista. Sisäinen laillisuusvalvonta voidaan määritellä oikeudellisin kriteerein tapahtuvaksi laadunvalvonnaksi. Seurannan jän-

tevöittämisiksi tarvitaan suunnitelmallista erityisesti toiminnan kriittisiin kohtiin säännöllisesti tapahtuvaa tarkastusta ja havaintojen kirjaamista. (Jonkka, 2004)

Oikeuskansleri on selvästi kriittisempi poliisin laillisuusvalvontaa kohtaan kuin apulaisoikeusasiamies. Oikeuskansleri lähtee siitä ajatuksesta, että poliisin johtamisessa on ongelmia, jotka heijastuvat poliisitoiminnan prosesseihin ja niiden toteutukseen. Selkeästi hän esittää laillisuusvalvonnan kuuluvan osaksi normaalia jatkuvaa toimintaa, joka on määritelty oikeudellisin kriteerein mutta, joka on samalla myös osa kiinteää laadunvalvontaa.

#### **4.4 Poliisin paikallistason näkemys laillisuusvalvonnasta**

Paikallispoliisin poliisipäällikkö näkee hyvin hoidetussa laillisuusvalvonnassa korostuvan seuraavanlaiset tarkastelukohdat: tehokkuus, johtaminen, esimiesasema, luottamus ja uskottavuus. Tarkastelun kriteereinä ovat selkeästi oikein tekeminen, toiminnan laatu, virkavastuun toteutuminen sekä toiminnan laillisuus. Laillisuusvalvonnan tulee muun toiminnan ohella olla niin selkeää, että sen uskottavuus säilyy. Laillisuusvalvonnan tehtävänä hän näkee sen olevan: Toiminnan oikeudellisuuden varmistaja, se on ongelmia ennalta estävä, se ohjaa toimintaa, se lisää toiminnan uskottavuutta ja yhdenmukaisuutta ja sillä on prosessiekonomista merkitystä. (Nuotio, 2004)

Suunnitelmallisesti paperilla laillisuusvalvonta näyttää hyvin toteutetulta paikallispoliisitasolla. Eri asia on kuinka suunnitelma on muotoutunut käytännön tekemiseksi. Usein käytännön toimet jäävät satunnaisiin tai kerran vuodessa tehtäviin pistokokeisiin, jotka keskittyvät lähes aina dokumenttien tarkastamiseen. Tärkeimpinä ovat luonnollisesti yksilön perusoikeuksiin liittyvät asiat. Dokumenteista on toki mahdollista nähdä puutteita mutta ne eivät pysty tuomaan suoraan esille toimintatavoissa olevia puutteita. Näiden prosesseissa itsessään sisällä olevien virheiden havaitseminen edellyttää varsinaiseen toimintaan mukaan menemistä ja havainnointia siellä. Oman organisaation jäsenen toteuttamana tällainen arviointi saattaa olla tuloksetonta tai puolueellista. Liian läheisesti itse toiminnassa mukana oleva arvioija ei kykene välttämättä havaitsemaan puutteita ”omassa” toiminnassa ja tekemään siitä objektiivisia johtopäätöksiä.

## 5 LAATUAJATTELU KEHITTÄMISEN VÄLINEENÄ

Laatujohtaminen on kehittynyt ja muuttunut alkuperäisestä teollisuuden johtamismallista tämän päivän julkisen sektorin johtamismalliin melkoisesti. Perusasiat laatujohtamisen ympärillä eivät ole paljonkaan muuttuneet tuona aikana. Edelleen on tärkeää saadun palautteen kautta saada aikaiseksi mahdollisimman hyvä tuote prosessiekonomisesti parhaalla tavalla. Seuraavassa on esitelty laatujohtamista hieman tarkemmin.

### 5.1 Laatujohtaminen

Kokonaisvaltainen laatujohtamismalli eli paremmin tunnettu laatujohtamismalli on merkittävä 1900-luvun loppupuolen johtamismalli. Sen tunnettuja lyhennyksiä ovat TQM ja TQC. Johtamismallin sai alkunsa Japanissa 1950-luvulla ja sieltä sen vaikutus levisi mm. Yhdysvaltoihin. Suomeen johtamismalli saapui 1980-luvun alussa, tosin alussa käytössä olivat vain eräät mallin yksittäiset elementit (Lumijärvi ja Jylhäsaari 1999, 11 ja 28.)

Toisen maailmansodan jälkeen Japanin teollisuuden tuotteiden vientivaikeudet olivat osaltaan syytä laatujohtamismallien käyttöönottoon Japanissa. Aluksi maalla ei ollut omaa kapasiteettia asian eteenpäin viemiselle ja apu tuli tuolloin Yhdysvalloista ns. Marshall – apuna. Osin Japanin erittäin hierarkkisen johtamistyylin ansiosta johtamistyyliä muuttavat laatujohtaminen ja laaturyhmät saivat hyvän kehittymisalustan. Johtamisrakenteiden madaltaminen onnistui uuden johtamistavan varjolla (Lumijärvi ja Jylhäsaari 1999, 22-23.)

Laatujohtamismallin vaikutukset olivat lähestulkoon pelkästään positiivisia ja etenkin Yhdysvalloissa asiaa tutkittiin varsin paljon. Vaikutuksista hyödyllisinä nähtiin aiempaa paremmat tuotteet ja palvelut, kustannukset olivat vähentyneet, sekä asiakkaat että työntekijät olivat tyytyväisempiä ja mikä pasta taloudellinen suorituskyky parantui. Laatujohtamisen valinneet yritykset menestyivät paremmin kuin muut yritykset. Nähtiin laatujohtamismallin olevan osana luonnollista evoluutiota organisaatio- ja johtamisteorioissa (Lumijärvi ja Jylhäsaari 1999, 24-25.)



Kielteistäkin kritiikkiä esiintyi. Laadun määrittelemisen ja mittaamisen eivät olleetkaan niin helppoja asioita. Lisäksi laatujohtaminen toi kylkiäisenä lisää töitä ja vaikeasti hallittavia ulottuvuuksia johtamiseen. Lisääntynyt paperityö, muodollisuus, sitouttamisen vaikeudet ja prosessien aseman korostaminen olivat tällaisia uusia vaikeita asioita. Lisääntyneitä kustannuksia itse laatujohtajajärjestelmän kuluina ei myöskään katsottu olevan pelkästään hyvä asia vaikka vastapainoksi tuotteiden laatu paranisikin. Oli nähty yritysten konkursseja vaikka niissä oli siirrytty laatuohjelmien käyttöön (Lumijärvi ja Jylhäsaari 1999, 26.)

Laatujohtamismallin periaatteisiin ovat eri asiaan perehtyneet tutkijat ja kehitystyötä tehneet henkilöt jättäneet jälkensä. Näistä voisi mainita muutamana kuten: Deming W. Edward (1988), Feigenbaum Armand (1983), Crosby Philip (1980), Juran J. (1988) ja Powell Thomas (1995). Jokainen edellä mainittu on merkittävä laatujohtamismallin kehittäjä ja Lumijärvi ja Jylhäsaari (1999, 46-79) esittävät kirjassaan 12 keskeisintä periaatetta, jotka nousevat esiin em. kehittäjien töistä.

**1. Johdon sitoutuminen ja tuki.** Johdon sitoutumisen vaatimus on ymmärrettävä, koska johto jakaa resurssit ja päättää viimekädessä toiminnan suunnan. Se huolehtii henkilöstön koulutuksesta ja sitouttamisesta laatujohtamisjärjestelmään. Johdolta vaaditaan kylläkin henkilöstöjohtamisen, yhteistyön ja kommunikoinnin taitoja sekä valmiuksia. Johdon tulee osata antaa myös palautetta rakentavasti.

**2. Laatu ja sen totalisuus.** Kokonaislaadulla tarkoitetaan laadun ulottamista kaikkialle organisaatiossa ja prosessin kaikille tasoille. Laatujohtaminen nähdään usein pelkästään asiakasnäkökulmaan perustuvaksi mutta prosessien kehittämisellä on laadun kehittämisessä olennainen merkitys. Siihen sisältyy työympäristön laatu, viihtyvyys, työturvallisuus, luottamukselliset työsuhteet ja ympäristönsuojelu. Laatu nähdään kaikkien asiana.

**3. Asiakasorientaatio.** Lähtökohtaisesti asiakkaat ovat organisaation toimivuuden ainoa ja oikea mitta laatuajattelussa. Palvelujen yhdenmukaistaminen asiakkaan palvelutarpeisiin nähden on tärkeää. Organisaation tulevaisuus riippuu asiakkaista ja heidän käyttäytymisestään kohdatessaan organisaation tuotoksen.

Asiakkaat jaotellaan sisäisiin ja ulkoisiin asiakkaisiin. Sisäisinä asiakkaina nähdään työntekijät organisaation sisällä ja kaikki se henkilöstö joka aikaansaa tai on mukana tuotteen tekemisessä. Ulkoisia asiakkaita ovat puolestaan ne, jotka käyttävät organisaation prosessien kautta syntyneitä

lopputuotteita ja palveluja. Ulkoisia asiakkaita ovat myös alihankkijat ja sidosryhmät, jotka tavallaan vaikuttavat myös organisaation toimintaan. Asiakkaiden tarpeiden tunnistamiseen on käytävissä kolme erilaista tapaa: 1) toimiminen itse asiakkaana 2) asiakkaiden kanssa kommunikoiminen ja 3) asiakkaiden tarpeiden simulointi.

**4. Valvonnasta varmistamiseen.** Valvonnalla tarkoitetaan tuotteen tai tuotoksen jälkikäteistä arviointia, jossa virheelliset tuotokset tunnistetaan ja mahdollisesti käsitellään uudelleen. Standardit ovat raja-arvoja, jotka heijastavat palvelun käyttäjien ilmaisemia tarpeita. Jos valvonta keskittyy nimenomaan tuloksen jälkikäteiseen tarkasteluun, on se viite siitä, että virheitä ja huonoa laatua pidetään normaaleina. Virheet hyväksytään. Laadun valvonta nousee organisaatiosta erillään olevaksi erikoistehtäväksi. Laatujohtamismalli ei tue tällaista toimintaa vaan siinä laadunvalvonta nähdään koko organisaation yhteisenä tehtävänä. Periaatteena on, että valmista tulee kerralla. Henkilöstön koulutuksella ja hyvällä osaamisella valvonnan painopiste siirtyy aikanaan työntekijöille itselleen. Pelkän valvonnan ei katsota riittävän laadun parantamiseen vaan siihen oheen tarvitaan myös tehokkaasti organisoitu kehittämistyö. Kehittäminen on jatkuvaa organisaation prosessien kehittämistä, jonka seurauksena sitten vasta syntyy korkealaatuisia tuotteita ja palveluja. Edellä mainitut kehittämistyöt käynnistetään erilaisissa laaturyhmässä ja –tiimeissä, joiden tehtävänä on prosesseissa ilmaantuneiden ongelmien paikantaminen ja ratkaiseminen mieluiten etukäteen. Laatu varmistetaan ennakolta.

**5. Henkilöstön osallistuminen laaturyhmien ja tiimien avulla.** Laatujohtamisen toteuttamisen ratkaisevimpana ehtona on henkilöstön sitouttaminen uuteen järjestelmään. Laatujohtamisjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä tapahtuvien mahdollisten organisaation uudelleen järjestelyjen yhteydessä henkilöstön kiinnostus laadun kehittämiseen saattaa jäädä vähäiseksi. Jos työntekijöiden vaikutusmahdollisuudet ja vastuut omasta työstään lisääntyvät, johtaa tämä yleensä työtyytyväisyyden kasvuun. Laatujohtamisjärjestelmässä lisääntynyt kontrolli ja vastuu eivät välttämättä laukaise henkilökunnan kielteisiä asenteita mikäli henkilökunta on päätösten teossa mukana ja he ymmärtävät miksi muutoksia tehdään ja he näin näkevät myös muutosten tarpeellisuuden. Henkilökunnan tietämys organisaation yleisistä tavoitteista tulee olla myös ajan tasalla.

**6. Laadun jatkuva parantaminen.** Asiakkaiden vaatimusten ja markkinoiden kysynnän muuttamisen takia prosesseja joudutaan muuttamaan lähestulkoon jatkuvasti joskus melko nopeastikin.

Prosessien muutoksella ja muutosnopeudella voidaan saavuttaa merkittäviäkin kilpailuetuja. Muuttuvien prosessien myötä käytettävät standarditkin muuttuvat. Laatua parannetaan jatkuvasti.

**7. Laatukustannussuhteen parantaminen.** Laatukustannukset ovat sellaisia lisäkuluja, jotka syntyvät prosessipoikkeamista ja virheellisistä tuotteista. Kustannuksia syntyy myös huonon laadun ehkäisystä, laadunvalvonnasta, vikojen korjaamisesta sekä mahdollisista asiakkaille maksettavista hyvityksistä. Kustannusten karsimisessa täytyy huomioida ennaltaestävä työ eli kaikki se työ, jolla ennakolta estetään tuotantohävikkien, viiveiden ja korvausten syntyminen.

**8. Sisäistä motivaatiota korostava henkilöpolitiikka.** Henkilöressurssien ylläpito ja kehittäminen on se avain, jolla laatujohtamisjärjestelmän periaatteet saavutetaan. Kokonaisvaltaisen prosessinäkemyksen aikaansaamiseksi tuetaan myös erilaista työssä ja työpisteissä kiertämistä. Henkilöstökoulutuksen ja kehittämisen tulee olla jatkuvaa toimintaa, jotta työntekijä on myös tulevaisuudessa organisaatiolle hyvä sijoitus. Laatuorganisaatiossa ei mitään henkilöstöryhmää jätetä koulutuksen ulkopuolelle.

**9. Lopputuotteen laadun homogenisointi.** Laatujohtamisen yksi tärkeä periaate on myös lopputuotteen vaihteluvälin pieni koko. Tuotteiden homogenisoinnilla tavoitellaan kustannussäästöjä, asiakastyytyväisyyttä, tuotteen laadun varmuutta ja ennustettavuutta. Erityisvaaralliset prosessit ovat ilman muuta sellaisia, joissa virheitä ei tule sallia.

**10. Prosessit huomion kohteeksi.** Laatujohtamisen tavoite on siirtää huomio tuotteen jälkikäteisestä arvioinnista tuotteen synnyttämisessä mukana olevien prosessien tunnistamiseen ja analysointiin. Prosesseissa sisällä olevat ongelmat tunnistetaan ja poistetaan mieluummin etukäteen prosesseja arvioimalla. Prosessit kuvataan, priorisoidaan ja niitä kehitetään laaturyhmien toiminnan kautta. Nämä kehittämistavoitteet laaditaan asiakkaiden tarpeiden ja odotusten pohjalta. Prosessien analysointi auttaa myös työn hallinnassa, henkilökunta pystyy hahmottamaan oman työväheensä osana suurempaa kokonaisuutta ja jopa organisaation tuloksen osana.

**11. Tilastollisten ja muiden tutkimusmenetelmien aktiivinen käyttö sekä koulutus.** Laaturyhmien ja kehittämistiimien työhön liittyy paljon tiedon keräämiseen sekä käsittelyyn liittyvää osaamista. Koulutus on kuitenkin avain kehittämistyössä tarvittavan asiantuntemuksen hankkimiselle ja sillä tähdätään jatkuvuuteen. Erittäin tärkeää koulutus on käytännön metodien hallinnan

parantamiselle ja se on tärkeää myös asenteiden muokkaamisessa laatutoiminnalle myönteiseen suuntaan. Laatujohtaminen korostaa organisaatiota oppivana järjestelmänä. Laaturyhmiltä edellytetään oppivan organisaation menetelmien soveltamista, jotta ne pystyisivät toimimaan laatujohtamisen idean suuntaisesti ja tuottaisivat jatkuvasti uusia laadullisia parannuksia. Laatujohtaminen vaatii koko organisaatiolta muutokseen sopeutumista vielä senkin jälkeen kun kulloisetkin laatutavoitteet on saavutettu.

**12. Kumppanuus ja verkostoituminen.** Laatujohtamisjärjestelmälle on ominaista myös se, että alihankintasuhteet ja yhteistyökumppanuudet järjestetään pitkäaikaisten sopimusten pohjalle ja mieluusti laadun ennen kuin hinnan perusteella. Laatujohtamisen menettely ulotetaan koskemaan myös näitä yhteistyökumppaneita ja alihankkijoita. Koko tuotantoketjusta muodostetaan kokonaisuus, jonka jokaisessa osassa laadun jatkuva parantaminen on tärkeässä.

Laatujohtamisen ja organisaatiokulttuurin väliseen yhteyteen on alettu yhä selvemmin kiinnittää huomiota. Alan kirjallisuudessa ollaan yhtä mieltä siitä, että menestyksellisen laatujohtamisen soveltamisen ehtona on kulttuurin muutos. Organisaatioiden ja niiden kulttuurien tulee mukautua laatujohtamisen periaatteisiin, joka edellyttää useiden vuosien taakse ulottuvaa visiota laatujohtamisen soveltamisesta ja juurruttamisesta organisaatiokulttuuriin.

Silén (1995) esittää, että suurista laatujohtamisen mestareista Deming kiinnittää eniten huomiota organisaatiokulttuurin laatujohtamisen yhteydessä. Deming havaitsi, että organisaatiokulttuurin tulee tukea laatujohtamisen soveltamista. Tästä ajatuksesta on johdettu seuraava laatujohtamisen määritelmä: Laatujohtaminen tarkoittaa sellaisen organisaatiokulttuurin aikaansaamista, joka tukee jatkuvaa asiakkaiden tarpeiden tyydyttämistä laatujohtamisen työkalujen, tekniikoiden ja koulutuksen muodostaman kokonaisuuden kautta. Tämä edellyttää jatkuvaa organisaation prosessien kehittämistä, jonka seurauksena syntyy korkealuokkaisia tuotteita ja palveluja.

Silén esittää myös jaottelun, jossa organisaatiot on jaettu kuuteen tasoon sen mukaan missä määrin laatujohtamisen periaatteet ja käytännöt ovat siirtyneet organisaatiokulttuurin arvoiksi ja perusolemuksiksi.

Taso 1: Sitoutumattomat; näissä organisaatioissa ei ole aloitettu virallista laadun kehittämistyötä, joskin niillä voi olla käytössään joitakin TQM:n työkaluja asiakkaiden painostuksen takia. Johto ei ole halukas ottamaan soveltamisvastuuta tai osallistumaan laadun kehittämistoimiin.

Taso 2: Ajopuut; näissä organisaatioissa mitään todellista muutosta organisaatiokulttuurissa ei ole tapahtunut TQM:n soveltamisen aloittamisen jälkeen. Ne ajautuvat TQM-ohjelmista toiseen tietämättä missä mennään.

Taso 3: Työkalunikkarit; näissä yrityksissä on jo monien vuosien kokemus ja ne ovat käyttäneet monia TQM:n työkaluja mutta niillä on vaikeuksia ylläpitää kehittämistoimintoja, jolloin haetaan yhä uusia nopeita ratkaisuja.

Taso 4: Edistyneet; Näissä yrityksissä on tehty laadun edistämistyötä jo 5 - 8 vuotta ja ne ymmärtävät TQM:n edellyttävän pitkän aikavälin kulttuurista muutosta ja ovat oivaltaneet jatkuvan kehityksen tärkeyden. Mutta näilläkin TQM ei ole kyllästännyt vielä koko organisaatiota. Kehitys ei pysy itsestään käynnissä.

Taso 5: Laatupalkintojen voittajat; Maailmassa ehkä n. 200 yritystä. Vuorovaikutusta korostavat organisaatiokulttuurin arvot ja perusoletukset. Täältäkin tasolta voi vielä tipahtaa alaspäin.

Taso 6: World class-taso; Maailmassa ehkä n. 10 yritystä (Japanilaisia). TQM ei ole enää riippuvainen johdon vertikaalisesta tuesta, vaan se toimii itsestään horisontaalisessa tasossa läpi koko organisaation.

## **5.2 Oppiva organisaatio**

Aluksi on hyvä tarkastella käsitettä oppiva organisaatio. Sen käyttäminen on usein liittynyt pelkäämään työntekijän tai työn kehittämiseen. Vuonna 1978 alkoi yleistyä käsitekuvaus, jossa organisaatio oli oppiva jos se oli innovatiivinen, menestyvä ja kaikin tavoin myönteisesti kehittyvä. Oppimisen organisaatiossa piti olla jatkuvaa eikä vain johonkin ikäkauteen tai ajanjaksoon liittyvää toimintaa. Oppivan organisaation käsite viittaa siihen, että organisaation ja sen tulosten kehitys on yhteydessä kaikkien työntekijöiden kehitykseen. (Lindströmin 1994).

Oppivalla organisaatiolla pitäisi olla oma sisäinen oppimis- ja muutosvalmius täytyy ensin syntyä jonkin sisäisen tai ulkoisen syyn takia. Oppivan organisaation luonteeseen kuuluu vahvasti ammatillinen pätevyys, kompetenssi ja työn kehittäminen. Ammatillinen pätevyys voi olla monenlaista. Pelkkä tieto ei ole riittävää vaan tietoa täytyy osata käyttää ja sitä tulee osata välittää muille työyhteisön jäsenille ja käyttää sitä myös työn ohjauksessa. Tiedon lisäksi tarvitaan ihmissuhdetaitoja ja vuorovaikutustaitoja. Tällöin työn tehokkuus ja työn lopputulos parantuvat niissä töissä, joissa vaaditaan useamman ihmisen työpanosta. Sosiaalinen toimintakyky kuuluu olennaisesti ammatilliseen pätevyyteen. (Lindströmin 1994).

Ihmiselle on ominaista ”kompetenssi”, motivaatio aktiiviseen ympäristön käsittelyyn. Käytössä olevien voimavarojen hyödyntäminen kompetenssin osatekijänä merkitsee kykyä hankkia tai luoda tarkoituksenmukaista käyttöä potentiaalisesti käytössä oleville voimavaroille. Voimavarat täytyy siis tiedostaa ja omata niiden hankintakykyä. Ihmisen tulee kuitenkin kehittää ja muuttaa ympäristöään sekä hallita keinot kehityksen aikaansaamiseksi. Toisaalta työ ja organisaatio voivat joko edistää tai estää ammatillisen pätevyyden ja kompetenssin muodostumista tai käyttöä. Oppivista organisaatioista puhuttaessa onkin puhuttu paljon oppimisesta positiiviseen suuntaan mutta Lindström tuo esille myös oppimisen negatiiviseen suuntaan, nimittäin toisensa kumoavat oppimiset ja miksei vielä ajatuskuviona organisaation eri ryhmien erilaiset oppimissuunnat. (Lindströmin 1994).

Uusissa työn ja työntekijöiden kehittämissuuntauksissa pyritään kehittämään työtä ja ihmistä vuorovaikutteisesti ja samanaikaisesti. Laatupiirejä markkinoidaan yleisesti ja mallia on otettu mm. Japanista. Kehittävän työntutkimuksen mukaan olennaista on se, että analysoidessaan omaa työprosessiaan, sen kehitysvaiheita ja -tarpeita ihmiset myös oppivat. He oppivat jopa näkemään itsensä osana muuttuvaa ja kehittyvää työprosessia. Toisaalta nähdään myös, että työn pitäisi toimia kehittäväenä tehtävänä. Osallistuvassa suunnittelussa tavoitteena on työn tai työympäristön suunnittelu tarkoituksenmukaiseksi käyttäen kaikkien henkilöstöryhmien ja mahdollisten ulkopuolisten konsulttien tietämystä ja kokemuksia hyväksi. Tämä eri ammattiryhmien vuorovaikutus suunnittelun eri prosesseissa auttaa ryhmien oppimista ja ne oppivat toisiltaan. (Lindströmin 1994).

Oppivassa organisaatiossa ihmisiä kehitetään koulutuksella ja ryhmien sisäisillä tilaisuuksilla. Kehittyvän organisaatiokulttuurin syntymistä tukee myös verkostojen luominen. Vuorovaikutus muiden kuin oman työryhmän jäsenten välillä tuottaa laadullisesti uudenlaisia oivalluksia, laajentaa näkemystä organisaatiosta ja auttaa näkemään uusia mahdollisuuksia omassa toiminnassa. Mahdollisimman monipuoliset kontaktit tukevat siis kehitystä. Näiden kontaktien ei suinkaan tarvitse olla mitenkään muodollisia. Jatkuvasti kehittyvissä organisaatioissa työskenteleville on yhteistä vahva palvelun korostaminen tai myös sisäisen asiakkuuden käsitteen sisäistäminen. (Lindströmin 1994).

Kuinka sitten kehitytään oppivaksi organisaatioksi? Sormien näpättyminen tai pelkkä määräys ei riitä. Koko prosessi on pitkä, vaativa ja kuormittava tehtävä, joka vaatii aktiivista panostusta henkilöstön kehittämiseen. Kehittymisen tulee olla johdonmukaista ja jokapäiväistä toimintaa. Lindström esittää kirjassaan, että Beck on vuonna 1989 luonnehtinut henkilöstön kehityksessä oppivassa organisaatiossa seuraavat piirteet: (Lindströmin 1994).

- Ensinnäkin henkilöstön kehittäminen perustuu analyysin työprosessin ja asiakkaiden edellyttämästä kompetenssista. Tavoitteena on huippuosaaminen.
- Toiseksi; Linjajohto pohtii jatkuvasti ja intensiivisesti henkilöstön kehittämistarpeita.
- Kolmanneksi; Henkilöstön kehittämisessä erityisesti korkeammilla hierarkkisilla tasoilla pyritään vuorovaikutukseen muiden organisaatioiden ihmisten kanssa.
- Neljänneksi; Organisaation ajatellaan hyötyvän ihmisten persoonallisuuden monipuolisesta kehittämisestä. Kehittämisohjelmassa ei pyritäkään pelkästään liiketoimintaan välittömästi liittyvien kysymysten tarkasteluun, vaan ihmisiä rohkaistaan avartamaan näköalojaan myös muilla elämän osa-alueilla. Esimerkiksi koulutuskeskuksissa pyritään tukemaan myös esteettisten kokemusten syntymistä.
- Viideksi; Käytännössä oppivaksi organisaatioksi muuntumista tukee yrityksen oma koulutuskeskus tai -osasto, jonka keskeinen tehtävä on tukea organisaation johtoa henkilöstön kehittämistoimissa ja -ohjelmissa.

Työn, oppimisen ja hyvinvoinnin välillä on lukuisia yhteyksiä. Työ, joka ei tarjoa haasteita mutta on kiireistä ja yksipuolisesti kuormittavaa, ehkäisee oppimista. Toisaalta työ, joka on sisällöllisesti vaativaa ja tarjoaa paljon mahdollisuuksia vaikuttaa, tukee oppimista ja hallinnan tunteen saavuttamista, joka taas puolestaan myös ehkäisee rasittuneisuuden havaitsemista. Työntekijät, joiden

ammattillinen pätevyys tai työtä koskeva sisäinen malli oli hyvä, kuormittuvat työpäivän aikana psyykkisesti vähemmän kuin ne, joiden työn hallinnan taso on heikompi. Oppivan organisaation etuihin voidaan lukea myös, että se lisää kompetenssia ja työn tuloksellisuutta, se myös todennäköisesti myös estää psyykkistä alikuormitusta ja siihen liittyvää stressiä. Oppivan organisaation ominaisuuksia nimitetään myös usein ”hyviksi työn piirteiksi”. (Lindströmin 1994).

Oppivassa organisaatiossa tulisi yhdessä oppia mm. seuraavia asioita: Kuinka saavutetaan annetut tavoitteet? Kuinka arvioidaan oppimista tulosten saavuttamiseksi? Kuinka omista virheistä opitaan, eikä tehdä samoja virheitä uudestaan? Kuinka jaetaan vaikuttavaa osaamista? Kuinka yksilön työpanos sijoittuu kokonaisuuteen? Kuinka ydintoiminnot palkitaan? Kuinka saadaan tietoa toimintaympäristöstä. Kuinka johtaminen ja työnjako tukevat jatkuvaa oppimista? Kuinka saadaan henkilöstö keskustelemaan säännöllisesti toiminnasta ja sen kehittämisestä? Kuinka luodaan kehittämissystävällinen työilmapiiri?(Sarala 2001,44).

### **5.3 Poliisiorganisaation kehittämisen esteitä**

Poliisiorganisaatio on byrokraattinen ja muodostuu hajallaan olevista yksiköistä, eikä erilaisia johtamiseen tai laadun kehittämiseen tähtäviä menetelmiä oteta nopeasti käyttöön näissä yksiköissä poliisin ylijohdon ohjauksesta huolimatta. Vaikuttavina tekijöinä ovat menetelmien tarkoituksellisuus, menetelmien hallitsemisen ongelmat ja menetelmien leviämistapa. Menetelmien käyttöönottoa parantaa perusteiden ja tarkoituksien ymmärrettävyys sekä hyötynäkökohtien hyväksyminen.(Luoma 2001, 15).

Onko poliisihallinto tai yksikkö valmis siirtymään ja omaksumaan oppivan organisaation menetelmän? Kun kysymystä tarkastellaan edellytyksien kautta, niin ensinnäkin yksikön henkilöstön yhteisen muutostunteen aikaansaaminen on melko vaikeaa. Puhuessani tässä yhteydessä yksiköstä tarkoitan sillä lähinnä Tampereen kihlakunnan poliisilaitosta, jossa olen työskennellyt n. 20 vuotta. Historiallinen ja vieläkin melkoista närää aiheuttava sektorijako järjestyspoliisiin ja rikospoliisiin (nykyisin turvallisuus ja tutkinta) on edelleen suurin este. Vaikka esimerkiksi lähipoliisitoiminnan laajentamisella ja organisaatiota muuttamalla on pyritty tätä jakoa häivyttämään, niin siinä ei ole täysin onnistuttu. Eräänä syynä tähän on em. muutosten keskeneräisyys ja osin muutokseen liitty-



vissä toteutusongelmissa mutta toisenlaisiakin syitä voisi olla. Kun ajatellaan aiemmin poliisikoulusta valmistunutta poliisimiestä tai -naista, niin heti alkuun hän sijoittui jompaankumpaan sektoriin ja omaksui sieltä kyseisen sektorin työtavat ja asenteet. Myöhemmin hän mahdollisesti siirtyi toiseen sektoriin mutta siirrosta aiheutuneen suuren ryhmäpaineen alla ei voinut muuta kuin sopeutua uuteen sektoriin omaksumalla täysin sen tavat. Tuntuukin siltä, että poliiseilta puuttuu kokonaisnäkemys siitä mitä organisaatio oikein tekee.

Muutoksen tähän on tuonut vähitellen poliisikoulutukseen liittyvä harjoittelu. Poliisioppilaat tulevat opiskeluaikanaan yksikköön suoraan työtehtäviin ja heitä kohdellaan aivan kuin uusia työntekijöitä. Jokainen yksikkö suorittaa perehdyttämisen itsenäisesti. Nykyisessä poliisin peruskoulutuksessa on oikein onnistunut käytännönkoulutusjärjestelmä, jossa kokelaat käyvät tämän käytännönjaksonsa aikana töissä useita viikkoja jokaisessa organisaation osasessa, pois lukien varsinaiset johtotehtävät. Näin he saavat suoraan paljon paremman näkemyksen organisaation tehtävistä ja sen eri ryhmistä. He osaavat näin mieltää, kuinka heidän työtoimenpiteensä vaikuttavat siihen, kuinka seuraavassa ryhmässä asiaa tullaan hoitamaan. Hän saattaa innovatiivisesti jopa itse huomata epäkohtia yleisessä toiminnassa, johon olisi syytä saada muutoksia tai ainakin keskustella asiasta. Jokaisella kokelaalla on oma perehdyttäjänsä, jolle kokelas toivon mukaan uskaltaa havaintonsa kertoa. Riippuu sitten aivan perehdyttäjistä kuinka havainnon jatkokäsittelyn käy.

Toinen hyödyllinen tapa kokonaisuuden hahmottamisen kannalta pitkään töissä olleen henkilöstön kohdalla on työkierto. Siinä saa työskennellä toisessa työpisteessä määrätyn ajan ja omaksua siellä vallitsevat työtavat. Kaiken tämän lisäksi sosiaaliset kontaktit kyseisen työpisteen henkilöihin muodostuvat ja jäävät jopa usein voimaan.

Työprosessien ymmärtäminen laajemmassa mittakaavassa saa hyvän alun työharjoittelujaksoilla ja työkierron aikana mutta ne eivät vielä riitä. Varsinainen prosessianalyysi on jotain aivan muuta. Lähtökohtana on, että poliisin palvelun laatua voi korjata entisestään. Kehitystyön esimerkiksi käy liikennevahinkotutkinta eräässä piirissä. Paikkatutkinta ei enää palvellut varsinaista tutkintaa ja usein valitettiin paikkatutkinnan tehneiden konstaapeleiden toimista ja tehdystä työstä yleensä. Konstaapelien työn laatu nähtiin huonoksi, ainakin siihen nähden, mitä siltä edellytettiin. Ongelmaa lähestyttiin käymällä läpi liikennevahinkotutkinnan paikkatutkintaprosessi ja luomalla siitä prosessimalli. Tämä malli oli suunniteltu huomioonottamalla varsinainen tutkinta, asiakastyytyvyisyys ja työn laatu. Mallin pohjalta suoritettiin henkilöstön koulutus ja tulokset paranivat välittö-

mästi. Valitettavasti kehitystyö jäi tähän, eikä muita työtehtäviä enää jälkeensä varsinaisesti analysoitu tai kehitelty. Jatkuvuutta hyvin alkaneella toiminnalla ei ollut. Jos vastaavanlaista kehitystyötä ajateltaisiin tehtäväksi jo suoritusportaan aloitteesta ja johdon myötävaikutuksella ja tukena, uskoisin myös poliisiorganisaation olevan hyvin lähellä oppivaa organisaatiota. Ainakin omat havaintoni ovat olleet, että hyvin alkanut kehitystyö ilman johdon tukea ei ole saanut tuulta purjeisiinsa ja se on lopahtanut. Kehitystä ylläpitävä moottori on puuttunut. Organisaation johdosta ei tosin ole ketään selvästi vastuullistettu henkilöstön kehittäjäksi puhumattakaan, että kaikki johdon jäsenet olisivat omaksuneet henkilöstön kehittämisen. Päivittäisrutiinit ja tulosjohtamiseen liittyvät toimet sekä uudet usein vuodesta toiseen toistuvat lääninjohdon antamat tehtävät yhdessä resurssipulan kanssa ovat vieneet poliisiorganisaation keskijohdon ja ylimmän johdon huomion pois henkilöstön kehittämisestä. Toisaalta poliisin johtamiskulttuurissa puhaltavat nyt uudet tuulet ja uudet johtajatyypit ovat erittäin valmiita omaksumaan uusia menetelmiä ja osa vanhemman polvenkin johtajista on tyytymättömiä nykyiseen tilanteeseen.

Onko korkeammilla hierarkkisilla tasoilla pyritty vuorovaikutukseen muiden organisaatioiden ihmisten kanssa. Poliisissa poliisin lääninjohto on yrittänyt lähestyä yksiköitä ja etenkin lääninuudistuksen jälkeen on ollut havaittavissa selvää lääninjohdon aktiivisuutta lähentymisessä. Sitä en osaa sanoa kuinka ministeriötasoa on lähentynyt läänintasoa mutta uskoisin läänien lukumäärän vähentymisen edesauttaneen yhteistyötä. Sisäministeri Ville Itälän syksyllä 2002 poliittiselle foorumille nostama kihlakuntajaon uudistus todennäköisesti entisestään lisää läänin poliisijohdon ja kihlakunnan välistä vuorovaikutusta mutta toisaalta näköpiirissä voi olla myös läänin tason poistuminen kokonaan.

Yksiköissä päälliköt tuntuvat olevan vielä liian kaukana varsinaisesta suorittajaportaasta. Tämä on kyllä osin poliisipäällikön persoonastakin riippuvaista. Lähentyminen organisaation eri tasoilla toisi mukaan yhteenkuuluvuuden tunnetta ja johdon olisi helpompaa antaa tunnustusta yrityksistä ja menestyksistä. Lähentymisen tulee tapahtua avoimesti ja positiivisessa hengessä, ettei synny kyttäämisen tunnetta.

Yksiköissä tapahtuvat erilaiset koulutustapahtumat voisivat sisältää myös muunlaiseen osaamiseen perustuvaa koulutusta kuin poliisitoimintaan tähtäävää perusopetusta. Ammattikohtainen koulutus on tietenkin poliisille tärkeää, koska lainsäädäntö ja sen myötä useat menettelytavat muuttuvat melkoista vauhtia. Yksikössä onkin ollut vaikeaa pysyä ajan tasalla muuttuvassa ympäristössä.

Koulutus poliisipiireissä on ollut usein jälkikäteen tapahtuvaa. Tästä on seurannut poliisitehtäviä suorittavien tahojen epävarmuuden tunne toimissaan. Heistä kun aktiivisemmat ovat opiskelleet uutuudet itsenäisesti ilman varmuutta virallisesta kannasta. Tämä taas antaa aiheen epäillä johdon kiinnostusta alaistensa osaamiseen.

Edellä esitetyt poliisiyksikön edellytykset oppivaksi organisaatioksi eivät siis ole aivan kiistattomat. Jos nyt kuitenkin oletetaan, että kyseiset edellytykset olisivat kunnossa, niin voisiko poliisi-toimintaa ajatella muutoin oppivana organisaationa. Kun ajatellaan rikosta, rikollisen kiinniottoa, esitutkintaa, teknistä ja taktista tutkintaa ja esitutkinnan pakkotoimia sekä varsinaista esitutkintapöytäkirjaa, niin sehän on prosessi. Esitutkintapöytäkirjaa voidaan ajatella työkohteena. Samoin voidaan ajatella työn kohteena esimerkiksi yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Jokaisessa työkohteessa on omat vaiheensa, jotka ovat keskenään melko erilaisia mutta kuitenkin tukevat toivon mukaan toinen toisiaan ja johtavat samaan lopputulokseen. Samoin jokaisesta vaiheesta voidaan analysoida eri työvaiheet ja yhteisen kehitystyön tuloksena saada niistä parhaiten lopputulosta palvelevat tulokset. Tulosvaatimusten muuttuessa myös työvaiheiden muutos voi olla tarpeellinen, joten kehitystyön tulee olla tosiaan jatkuvaa, eikä ainoastaan hetkellistä. Jokaisessa työvaiheessa on jokin ydintehtävä, johon suurin paino kohdistuu. Rikostutkinnassa ei vielä riitä pelkkä esitutkintapöytäkirja vaan sen tueksi täytyy saada laadullinen ja mielellään tukeva näyttö. Kun on päästy käsitykseen siitä, miten tuotantoprosessin pitäisi toimia, analysoidaan työnjakoa ja eri ammattiryhmien tehtäviä.

Jonkinlainen karkea henkilöstön työnjako on myös poliisissa paikallaan ja etenkin erityisosaamista vaativissa tehtävissä työnjako saa olla melko jyrkkäkin. Näitä erityisosaamista vaativia tehtäviä ovat vain muutamia mainitakseni mm. koiranohjaaminen, tiedustelutoiminta, atk-pohjaiset analyysitehtävät, tekninen tutkinta, talousrikostutkinta ja henkirikostutkinta. Kaikelle poliisitoiminnalle ei pitäisi asettaa liian jyrkkiä rajoja siitä kenen tehtäviin mikäkin kuuluu. Lähtökohtana tulisi olla, että tehtävät ovat yhteisiä ja nyt tänään hoidamme työt tällä tavalla. Työvoima kouliintuisi tekemään kaikkia tehtäviä ja päivittäinen työnjohto helpottuisi. Resurssien hyödyntäminen kävisi helpommaksi, kun niitä voisi siirrellä sinne, missä on eniten painetta. Työympäristöä ei saisi rakentaa siten, että työntekijät istuvat yksinään kopeissaan tai mahdollisesti kahdestaan työkaverinsa kanssa. Useampi työntekijä tulee sijoittaa samaan tilaan ja tekemään kokonaisvaltaista työtä yhteen hiileen puhaltuen. Näin sosiaalinen kanssakäyminen lisääntyy ja työstä tulee toisella tapaa mielekästä. Kuulusteluja varten voisi olla muutamia pienempiä huoneita. Tästä ns. tiimihuoneajat-

telusta on hyvä esimerkki Porin kihlakunnan poliisilaitoksella. Ainakin siellä työskentelevät tunsivat työilmapiirinsä parantuneen uusien huonejärjestelyjen takia. Tampereen kihlakunnan poliisilaitos on esimerkki toisesta ääripäästä kun siellä jokaisella tulisi olla oma huone. Tämä ei pidemmän päälle ole hyvä ratkaisu. Onneksi sielläkin ovat aluevastuun myötä alueryhmät saaneet käyttöönsä yhteisiä isoja huoneita.

Esimerkkinä olevassa Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksessa ei työvoiman eli resurssien sisäistä liikuteltavuutta ole kovinkaan paljon. Tämä koskee etenkin eri sektorien välisiä resursseja. Itse yksikössä työskennelleenä tiedän, että aika ajoin kummallakin sektorilla olisi vapaita resursseja silloin kun toinen sektori on hätää kärsimässä. Ongelma, joka tuntuu mielettömältä mutta jostain syystä se esiintyy aina uudestaan ja uudestaan. Tällainen paikallinen resurssiongelma voisi olla eräs kysymys, johon organisaatio ottaisi kantaa kokonaisuutena siten, että myös suoritusporras kehittäisi ratkaisua yhdessä johdon kanssa. Ratkaistavia ongelmia löytyisi varmasti paljon muitakin mutta menetelmää käyttäen ainakin osa lopputuloksesta olisi myönteinen.

Edellä esitetyt seikat antavat osaltaan vastauksen siihen, olisiko poliisiorganisaatiosta oppivaksi organisaatioksi. Se voisi teoriassa sitä olla mutta käytännössä ainakin koko organisaatiota ajatellen se on ainakin vielä nykypäivänä vaikeaa. Se onnistuu ryhmäkohtaisesti pienissä erillisryhmissä ajoittain mutta sekin vaatii kehitystyöhön motivoitunutta johtajaa ja henkilöstöä. Vanhaan organisaatioon uusien ideoiden kanssa menevät johtajat huomaavat valitettavasti pian sen helpoimman tien johtamisessa. Eli ei muuteta mitään.

Poliisikoulusta valmistuvat poliisikokelaat ovat nykyisin aivan toisen koulutuksen saaneita kuin esimerkiksi tämän työn kirjoittaja. Uusissa poliisioppilaissa on tulevaisuuden poliisiorganisaation tulevaisuus ja onkin toivottavaa, että me vanhemmat organisaation jäsenet emme pilaa kaikkien uudistushalukkuutta. Poliisiorganisaation tulevaisuus pohjautuu johonkin vastaavaan kuin menetelmä oppivasta organisaatiosta. Poliisiorganisaation tulee kyetä mukautumaan ympäristönsä ja yhteiskunnan muutoksiin ja hyödyntää niitä resursseja, joita yhteiskunta sille tarjoaa. Se ei myöskään saa unohtaa jatkuvaa itsensä kehittämistä ja työtapojensa arviointia, jotta myös työntekijät pääsevät kehittämään itseään. Poliisiorganisaation pienistäkin palasista koostuu toimiva kokonaisuus jos me vain itse niin haluamme.

## 6 KANTELURATKAISUESIMERKIT

Nykyisen ATK-järjestelmien ja etenkin Internetissä olevan tiedon lisääntyessä on helposti saatavilla tietoa mm. laillisuusvalvontaan liittyvistä asioista. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja Valtioneuvoston Oikeuskanslerilla on hyvät palvelukuvaukset omasta toiminnastaan Internetsivuillaan.

EOA:n sivut löytyvät osoitteesta <http://www.oikeusasiamies.fi> ja OKA:n sivut puolestaan osoitteesta <http://www.okv.fi/>.

Taulukossa 1 on esitetty vuosien 2004 ja 2005 kantelutilanne poliisin osalta. Eduskunnan oikeusasiamiehelle lähetetyistä kanteluista poliisitoimen osalta ratkaistiin vuonna 2004 yhteensä 438 kantelua, joka oli 24,6 prosenttia kaikista kanteluista. Poliisin toimintaa koskevista ratkaisuista syytteeseen johti 1 kantelu, huomautuksen 6 kantelua, käsitykseen 99 kantelua, esitykseen 1 kantelu, korjaukseen 1 kantelu. Kaikkiaan poliisin toimintaa koskevista ratkaisuista johti seuraamukseen yhteensä 108 kantelua (EOA:n vuosikertomus 2004, 25).

Vastaavat luvut vuoden 2005 osalta olivat: Poliisitoimen osalta ratkaistiin vuonna 2005 yhteensä 518 kantelua, joka oli 23,7 prosenttia kaikista kanteluista. Samalla myös muihin viranomaisiin kohdistuneiden ratkaisujen määrä kasvoi, koska poliisiratkaisujen prosentuaalinen osuus kaikista kanteluratkaisuista väheni edellisestä vuodesta 0,9 prosenttia. Syytteeseen ei johtanut yhtään kantelua. Huomautukseen johti 10 kantelua, käsitykseen 107 kantelua, esitykseen 5 kantelua ja korjaukseen 1 kantelu. Kaikkiaan poliisin toimintaa koskevista ratkaisuista johti seuraamukseen yhteensä 123 kantelua (EOA:n vuosikertomus 2004, 25). (EOA:n vuosikertomus 2005, 28).

<b>Vuosi</b>	<b>Syyte</b>	<b>Huomautus</b>	<b>Käsitys</b>	<b>Esitys</b>	<b>Korjaus</b>	<b>Toimenpiteet yhteensä</b>	<b>Ratkaisut yhteensä</b>	<b>% -osuus kaikista</b>
<b>2005</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>107</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>123</b>	<b>518</b>	<b>23,7</b>
<b>2004</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>99</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>108</b>	<b>438</b>	<b>24,6</b>

**Taulukko 1: Vuosina 2004 ja 2005 EOA:n käsittelemät poliisin kohdistuneet kantelut**

Tapaukset, joissa poliisia on selkeästi syytetty rikoksesta, ovat ohjautuneet poliisirikostutkintaan, eivätkä ole niinkään olleet kanteluasioiden kohteena. Tällaisia rikosepäilyjä poliisia kohtaan on vuositason 500-700 kappaletta. (EOA:n kertomus 2005, 109).

Lukuihin 6.1 - 6.4 on valittu teoriaviitekehityksen esittelyn mukaisesti empiiriseksi aineistoksi kantelutapaukset, joissa luvuissa 6.1 ja 6.2 esitetyissä tapauksissa poliisihallinto ei reagoinut ja luvuissa 6.3 ja 6.4 esitetyissä tapauksissa se reagoi jotenkin. ”Poliisihallinto ei reagoinut” - määritelmä on vaikearajoitteinen ja tässä tutkimuksessa subjektiivinen näkemys valitsevasta tilanteesta. Varmasti se on ainakin kohdeyksikön varsinaisissa kohdehenkilöissä aiheuttanut toiminnan muutoksia vaikka minulla ei siitä tietoa olekaan. En myöskään tiedä onko kohdeyksikössä annettu asian vuoksi joitain ohjeita. Tämän pro gradu -tutkielman tarkoitus on kuitenkin tarkastella asiaa koko poliisihallinnon näkökulmasta, jonka yksittäisenä työntekijänä asiaa tarkastelen.

Kantelutekstit kantelukuvauksineen ja ratkaisutietoineen on lukemisen helpottamiseksi kirjoitettu tekstiin kursiivilla sisennettynä ja kantelua koskevat kommentit puolestaan normaalilla fontilla. Tekstistä on poistettu melkoisesti alkuperäistä Internet-sivulla esiteltyä kantelutekstiä ja poimittu siitä tätä tutkielmaa palvelevia kohtia. Mikäli lukija haluaa tutustua kanteluratkaisuihin sisältyviin teksteihin laajemmin, niin on syytä lukea alkuperäistekstit.

## **6.1 Esimerkkitapaus 1; Poliisihallinto ei reagoinut**

Esimerkkikantelun 1 on ratkaisut apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt ja esittelijä on toiminut oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen. Kantelua koskevat päiväys ja diaarimerointi on: 23.11.2005 1166/4/04 ja 2056/4/04. Kantelun otsikko kuuluu: Toimenpiteiden siirtäminen huumausainerikoksen tutkinnassa. Kantelussa poliisi on tehnyt ns. salaisen kotietsinnän ja jättänyt asuntoon havaitsemiaan huumausaineita ja ampuma- aseita. Kantelusta apulaisoikeusasiamies on löytänyt selkeästi moitittavia kohtia jopa niin, että hän puntaroi virkarikoksen mahdollisuutta.

*Kantelija pyysi 26.4.2004 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan poliisin menettelyä esitutkinnassa.*

Esitutkinta on suurin yksittäinen kantelun kohde poliisin toiminnassa (Uotila 2001). Tämä johtuu suurelta osin siitä, että esitutkinnassa käytetään hyvin paljon erilaisia pakkokeinoja. Esitutkintaa ja pakkokeinoja säätelevät omat säädöksensä, joiden tuntemus kansalaisten keskuudessa on melko vähäistä. Pakkokeinojen käytön kohteena olevan henkilön perusoikeuksiin on usein laillisin keinoin puututtu, joten tuolle yksittäiselle henkilölle pakkokeinojen käytön oikeellisuus on erittäin merkittävää. Yhtä tärkeää on sekin, että hän voi tarvitessa kantelumennettelyn avulla puuttua niihin tapauksiin, jolloin menettelyssä on jotain moitittavaa.

*Kantelukirjoituksen mukaan poliisi oli suorittanut kanssaepäilty V:n käyttämässä asunnossa yöllisiä kotietsintöjä ja jättänyt asunnosta löydetyt huumeet sekä rynnäköhaukikon ja siihen sopivat patruunat takavarikoimatta.*

Kantelu kohdistaa huomion kotietsinnän oikeaan toteuttamiseen. Onko menetelty huolimattomasti vai tarkoituksella jätetty huumausaineita ja ase patruunoineen takavarikoimatta.

*Huumeet, haulikko ja patruunat katosivat sittemmin, jolloin poliisi menetti mahdollisuuden niiden takavarikoimiseen. Kantelija väitti, että yksi henkilö kuoli sittemmin niihin huumausaineisiin, jotka poliisi jätti takavarikoimatta. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko poliisilla oikeus jättää jo hallussaan olevat huumausaineet edelleen levitettäväksi ja pyysi selvittämään, täyttääkö poliisin menettely törkeän huumausainerikoksen tai muun rikoksen tunnusmerkistön.*

*Kantelijan mukaan kyseisen asunnon haltijana ollut epäilty henkilö oli vapautunut vain muutamia kuukautta aikaisemmin suoritetun vankeusrangaistuksen henkirikoksesta. Kantelija pyysi selvittämään, voiko poliisi jättää kotietsinnässä havaitsemansa aseensa tällaisen henkilön haltuun.*

*Kantelija kysyi myös, onko poliisilla oikeus antaa esimerkiksi telekuuntelussa, teknisessä tarkkailussa ja rikosseurannassa ilmi tulevien rikossuunnitelmien toteutua, vai tulisiko poliisin estää rikosten tapahtuminen. Kantelija toi esille, että asian myöhemmässä tutkinnassa poliisi sai telekuuntelun avulla esille kaksi tapausta, joissa kanssaepäilty V vei muita henkilöitä soramontulle pahoinpideltäväksi. Kantelijan mukaan ainakin toinen tapaus olisi ollut estettävissä.*

Kantelija kiinnittää huomion poliisin toiminnasta aiheutuneisiin seurauksiin ja esittää kysymyksen siitä: Onko poliisi syyllistynyt asiassa johonkin rikokseen? Sinänsä tällainen rikosepäily, jossa poliisin oletetaan tehneen rikoksen, ohjautuu normaalisti poliisirikostutkinnan piiriin. Kantelijaa haluaa selvitystä poliisin toimivallasta kyseisessä menettelyssä. Tähän nimenomaiseen toimivaltaseikkaan on tullut vuonna 2005 muutos Poliisilain 5§:ään (15.7.2005/525). Poliisitoiminnan lähtökohdista on kuitenkin rikosten ennalta estäminen, joten kantelijan kysymykset ovat kansalaisen näkökulmasta sikäli perusteltuja. Poliisitaktisesti asia ei aina olekaan näin suoraviivainen. Ennen em.

lakimuutosta asiassa toimittiin paljolti vakiintuneen käytännön puitteissa. Kantelijan esittämään syy/seuraus -ajatteluun on kuitenkin vaikea yhtyä.

*Edelleen kantelija kanteli siitä, että poliisi oli kuunnellut sivullisen henkilön soittamia puheluita erään epäillyn puhelimesta. Kantelijan mukaan kumpikaan puhelun osapuolista ei tuossa vaiheessa ollut rikoksesta epäilty, eikä telekuuntelulupa muutenkaan koskenut heitä. Puhelut kuunneltiin ja liitettiin tästä huolimatta esitutkintapöytäkirjaan, kantelijan mielestä vastoin apulaisoikeusasiamiehen 21.10.2003 päätöksessä (dnro 200/4/01) lausuttua.*

Kantelijalla on tietoa aiemmin tehdystä AOA:n ratkaisusta ja tuon ratkaisun yhtäläisyys käsillä olevaan tilanteeseen on kantelijan mielestä olemassa. Poliisin menettely asetetaan kyseenalaiseksi tuohon ratkaisuun nähden. Yksittäiset tapaukset ovat harvoin ihan samanlaisia, joten tapausten suora vertailu on vaikeaa. Aiemmista ratkaisuista voidaan kuitenkin löytää toimintaa ohjaavia yleislinjauksia siitä, miten erilaisissa tilanteissa pääsääntöisesti tulisi voimassa olevan lainsäädännön puitteissa toimia.

*Myöhemmässä 30.7.2004 päivätyssä kirjeessään (dnro 2056/4/04) kantelija pyysi selvittämään myös virallisen syyttäjän toimien lainmukaisuuden asiassa. Kantelijan mielestä syyttäjän on ollut tietoinen käytettävistä menetelmistä ja hänen olisi tullut virkansa puolesta puuttua niihin.*

Esitutinnan aikana käytettävä pakkokeinokokonaisuus on tutkinnanjohtajan ja monesti syyttäjän yhteistyön tuloksena syntynyt ja useissa tapauksissa myös käräjäoikeuden päättämä. On ymmärrettävää, että yhdestä mukana olevasta toimijasta kantelu saattaa laajeta muihinkin yhteistyötä tehneisiin tahoihin. Tässä tapauksessa kantelua koskeva tarkennus kohdistui syyttäjään mutta ei niinkään pakkokeinon suunnittelun osallisena vaan pikemminkin laillisuusvalvojan roolissa.

#### **RATKAISU**

*Katson Kuopion kihlakunnan poliisilaitoksen menetelleen pakkokeinolain 4 luvun 7 §:n, 4 luvun 9 §:n 2 momentin, 5 luvun 4 §:n ja 5a luvun 2 §:n vastaisesti kotietsintää, takavarikkoa ja telekuuntelua suorittaessaan. Perustelen ratkaisuani seuraavasti.*

*Kuopion seudun kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön lausunnosta samoin kuin hallituksen esityksestä 34/1999 vp ilmenee, että tosiasiallisesti poliisikäytännöt ovat muodostuneet sellaisiksi, ettei – erityisesti huumausainerikollisuuden kohdalla – esitutkintaa ole käynnistetty jokaisen pienemmän erän kohdalla erikseen, vaan on pyritty keskittymään suurempien erien paljastamiseen. Kyse on siis käytännöstä, jota laki ei tunne. Sisäasiainministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota tarpeeseen täsmentää ja täydentää lainsäädäntöä siten, että laajojen rikoskokonaisuuksien tutkinnalliset intressit voitaisiin ottaa paremmin huomioon.*



Lainsäädännön puutteellisuudet tulevat esiin juuri käytännön työssä. Työn tueksi otetaan "vakiintuneita käytäntöjä", joiden alkuperästä ei aina olla edes selvillä. Vakiintuneet käytännöt joutuvat aina silloin tällöin myös laillisuusvalvonnan kohteeksi ja viimeistään tuolloin saadaan linjauksia käytännön oikeellisuudesta. Ongelmana on kuitenkin näiden linjausten tietoisuuden leviäminen. Jos päätöksistä ei aktiivisesti tiedoteta organisaation sisällä, niin ei voida olettaa myöskään linjausten mukaista toimintaa jatkossa. Toisaalta käytännöistä poisoppiminen vaatii erityispanostusta, eikä sitä tapahdu itsestään.

*Käytäntö joka tapauksessa tarkoittaa nimenomaista poikkeamista ETL 2 §:n 1 momentin ilmaisemasta säännöstä, jonka mukaan poliisin on toimitettava esitutkinta, kun on syytä epäillä rikoksen tapahtuneen. Ottaen huomioon perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimuksen siitä, että julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja sen, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, asiantila on periaatteellisella tasolla erittäin huolestuttava. Myös perustuslain 21 §:n turvaaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta – eli asianosaisten näkökulmasta – asiantila on vähintäänkin epätydyttävä. Menettely on ongelmallinen myös perustuslain 6 §:ssä turvatun kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta. Poliisin linja siinä, missä määrin pienempiin huumausaine-eriin puututaan välittömästi, voi nimittäin olennaisestikin vaihdella eri puolilla maata esimerkiksi siten, että pienissä kihlakunnissa puuttumiskynnys voi olla alempana kuin suuremmissa poliisiyksiköissä. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista rajoittaville toimivaltuuksille ja pakkokeinoille tulee aina löytyä rajoitusedellytykset täyttävä lakitasoinen oikeutus. Tällaiset valtuudet ja pakkokeinot eivät siis voi perustua pelkästään intressipunnintaan, jonka tueksi vedottaisiin julkisen vallan velvollisuuteen edistää kansalaisten turvallisuutta.*

Poliisikoulutuksen ja kaiken poliisitoiminnan perustalla on vahva kunnioitus ihmisen perusoikeuksia kohtaan. Olemassa oleviin perusoikeuksiin ei puututa kuin kirjoitetun lain mukaisen toimivallan rajoissa ja toimivallan käytön rajoituksia noudattaen. "Vakiintuneet poliisitaktiset tavat" eivät aina kestä tarkastelua tuota lähtökohtaa vasten. Kuvaus "vakiintunut poliisitapa" on yhtäläinen kuvauksen "niin on aina tehty" kanssa, eivätkä ne enää ole oikeusvaltion näkökulmasta katsottuna hyväksyttäviä perusteita puututtaessa yksilön perusoikeuksiin. Kaikista perusoikeuksiin kohdistuneista moitittavista toimintatavoista tulee saada nopea tieto koko poliisihallintoon, jotta se voisi reagoida asiassa tarvittavin muutoksin. Ainakin sen pitäisi mahdollistaa yksikkötasolla oman toiminnan tarkastelu juuri siinä nimenomaisessa asiassa.

*Ilmiselvä lainvastaisuus poliisin menettelyssä on kuitenkin siinä, että PKL 5 luvun 4 §:ssä säädetyt menettelyvaatimukset sivuutettiin kotietsintää suoritettaessa. Säännöksen mukaan sillä, jonka luona etsintä suoritetaan, on oikeus olla läsnä toimituksessa, tai jos tämä ei ole mahdollista, etsinnästä on tälle viipymättä ilmoitettava. Kyse ei tältä osin ole unohduksesta tai tuottamuksellisesta laiminlyönnistä, vaan poliisin nimenomaisesta päätöksestä. Jättämällä ilmoitus kotietsinnöistä tekemättä ja suorittamalla etsinnät yölliseen aikaan (joka on PKL*

*5 luvun 5 §:n 4 momentin mukaan ylipäätään sallittua vain erityisestä syystä) poliisi myös sivuutti sen oikeusturvajärjestelyn, josta on säädetty takavarikon osalta PKL 4 luvun 13 ja 16 §:ssä (erillinen valitus). Kotietsinnän osalta ei ole säädetty erillistä valitus- tai kantelumahdollisuudesta, mutta tältäkin osin yleisen hallintokantelun tekeminen päätöksen tehneen virkamiehen esimiehelle olisi ollut mahdollista, jos toimenpiteestä olisi ilmoitettu laissa säädetyllä tavalla.*

Ratkaisun tässä osassa AOA selkeästi ilmaisee kantanaan, että poliisi on toiminut lainvastaisesti. Tämänkaltainen lausuma on selkeästi tulevaa toimintaa ohjaava ja poliisihallinnon kaikkien pakkokeinopäätösten tekijöiden tulisi asia saada tietoonsa. Kohdassa paheksutaan sitäkin, että poliisi on omalla toiminnallaan estänyt kohdehenkilön oikeussuojakeinojen käytön toimimalla salaa.

*Poliisi on nyt venyttänyt toimivaltuuksiaan vielä pitkälti ohi edellä kuvatun käytännön, jonka mukaisesti jokaiseen pieneen erään ei välttämättä puututa (mikä menettely on jo itsessään kyseenalainen lainsäädännöllisesti ja yhdenvertaisuuden kannalta). Tämän lisäksi käsillä olevassa asiassa poliisi on siis päättänyt menetellä myös nimenomaisesti laissa säädetyt menettely- ja oikeusturvasäännökset ohittaen. Tämän johdosta joudun tarkastelemaan asiaa virkarikoslainsäädännön näkökulmasta.*

Tapaukseen liittyy sen kaltaista menettelyä, että AOA on katsonut aiheelliseksi puntaroida toiminnassa mukana olleiden poliisien virkamiesvastuuta. Tällainen virkamiesvastuun käsittely on harvinaista ja yleensä kantelun kohteena ovatkin vain menetelmät ja toimintalinjaukset. Kynnys tähän tarkasteluun on selkeästi korkeammalla, kuin se olisi esimerkiksi silloin, jos syyttäjä saisi asian syyteharkintaan.

*Rikosoikeudellisesti poliisin menettelyä on mahdollista tarkastella ensinnäkin rikoslain (39/1889; jäljempänä RL) 40 luvun 7 §:ssä säädetyn virka-aseman väärinkäytön tunnusmerkistön valossa. Säännöksen mukaan jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa muun muassa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään, hänet on tuomittava virka-aseman väärinkäyttämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.*

*Poliisin toiminnalla ei nähdäkseni ole ollut suoranaista syy-yhteyttä asiassa tapahtuneisiin rikoksiin. Rikokset ovat tapahtuneet ilman, että poliisi olisi aktiivisesti tekoja aiheuttanut tai niitä edistänyt. Tästä syystä poliisin menettelyä ei tule arvioida kantelussa esitetyin tavoin rikokseen yllyttämisen kannalta.*

*Selvityksen valossa ei myöskään ole aihetta epäillä, että poliisin motiivit menettelylleen olisivat liittyneet muuhun kuin poliisin tehtävien hoitamiseen. Asiaa onkin nähdäkseni perusteluinta tarkastella RL 40 luvun 10 §:n tarkoittaman tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön kautta.*

*RL 40 luvun 10 §:n tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön mukaan jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon. Vastaava virkavelvollisuuksien rikkominen tahallisenä tekona on kriminalisoitu RL 40 luvun 9 §:ssä.*

*Koska asiassa on selvää, että poliisi ei ole noudattanut PKL 4 luvun 7 §:n eikä 5 luvun 4 §:n menettelyvaatimuksia, täyttää menettely sinänsä selvästi virkavelvollisuuden rikkomisen rikostunnusmerkistöissä kuvatut seikat. Käytettävissäni olevan selvityksen valossa myöskään PKL 4 luvun 9 §:n 2 momentin mukaisesti pakollisesti annettavaa todistusta takavarikosta ei ole annettu, ja myös näiltä osin virkavelvollisuuksia on rikottu. Erikseen asiaa ei nähdäkseni tarvitse tarkastella ETL 6 §:n vaatimusten kannalta.*

Kanteluratkaisun tässä osassa on ehdottomasti sellaista tietoa, jonka välittämiseen organisaation tulisi erityisesti panostaa. Kyseessä on organisaation jäsenten ja toiminnan kohteeksi joutuvien kansalaisten oikeusturva. Yksittäisen poliisimiehen tulisi tietysti tietää toimivaltuuksiensa edellytykset ja rajoitukset. Eri poliisiorganisaatioiden vakiintuneet tavat saattavat kuitenkin eräissä yksittäistoiminnoissa olla sellaisia, että toimivaltuuksien käyttö niissä on moitittavaa. Tällaiset huonot toimintatavat tulisi jokaisen organisaation pystyä kitkemään pois. Se ei taas onnistu jos ei kykyä omien toimintojensa kriittiseen tarkasteluun. Yksikön oma laillisuusvalvonta täytyy olla jotain muutakin kuin pelkkää jälkikäteistä dokumenttitarkastelua. Itse tekemistäkin täytyy pystyä arvioimaan.

*Asiassa on kuitenkin lisäksi arvioitava, ylittääkö poliisin menettely kokonaisuutena arvioiden RL 40 luvun 9 ja 10 §:n "vähäisyyskynnyksen" ("eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen").*

*Asian kokonaistarkastelussa erottuu useita seikkoja, jotka puhuvat virheen vähäisyyden puolesta tai muuten sen puolesta, että yksittäisten poliisimiesten menettelyyn ei ole perusteltua puuttua nimenomaan rikosoikeudellisin keinoin. Painavin näistä seikoista on poliisin menettelyn tarkoitus, eli tavoite selvittää rikollinen toiminta kattavasti ja tehokkaasti nimenomaan toiminnan organisoijat ja päävastuulliset edesvastuuseen saattamalla. On jollain tasolla ymmärrettävää, että poliisi on saattanut hakea "perustaa" menettelylleen peitet toimintaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 34/1999 vp) – toteutettu lainsäädäntö ja sen perustelut eivät koskeneet nyt käsiteltyä toimintaa, mutta asian laadusta johtuen sen perusvalinnat ovat sopineet ajatuksellisesti ilmeisen hyvin menettelyn oikeutukseksi. Näkemystä tukee erityisesti myös se, että puuttumattomuus jokaiseen yksittäiseen huumausaine-erään on poliisikäytännössä todetuin tavoin toimintatapana kohtuullisen yleinen.*

*Sanotuissa suhteissa yllä mainituista vähäisyyden kriteereistä viran hoidon materiaalistien tavoitteiden ei voida sanoa tulleen sivuutetuiksi. Nämä tavoitteet on päinvastoin saavutettu hyvin – kiistämättä siis kuitenkin virkatoiminnan laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisella tavalla. Yleinen luottamus viranomaisten toimintaan on samalla epäilemättä kokenut kolauksen.*

AOA kanta yleisen luottamuksen vähenemiseen on vakavasti otettava seikka. Virkatoimen on kestettävä jälkikäteinen tarkastelu kaikilta osiltaan. Ellei se sitä tee, niin kyseessä on laadullisesti huono virkatoimi.

*Poliisin menettely on sitä vastoin ollut omiaan loukkaamaan yksityisiä etuja. Ainakin näin jälkikäteen arvioiden käsillä olevassa tapauksessa oikeudenloukkauksia voidaan sanotussa suhteessa silti pitää kohtuullisen vähäisinä. Selvityksen mukaan poliisi on alkujaan ollut siinä käsityksessä, että Subutex-tabletit eivät olisi käyttäjilleen vaarallisia. Poliisi on myös ilmoittanut tarkoituksensa olleen se, että asiassa voitaisiin aloittaa esitutkinta mahdollisimman pian, jolloin myös toimenpiteistä ilmoittaminenkin olisi voitu tehdä nopealla aikataululla. Yksityisten etujen loukkauksena voidaan nähdä muun muassa se, etteivät asianosaiset voineet turvautua lain mahdollistamiin oikeusturvakeinoihin säädetyllä tavalla. Tapauksessa kysymys on tosin varsin teoreettinen, ottaen erityisesti huomioon asunnon selvityksen mukaisen käyttötarkoituksen.*

Poliisin tarkoitus on turvata yksityisiäkin etuja eikä suinkaan loukata niitä muuta kuin laissa mainitun edellytyksin.

*Sääntelyn ollessa osin puutteellista on poliisin omilla linjauksilla ja ohjeilla käytännössä korostunut merkitys myös yksittäisten poliisimiesten virkavastuuta pohdittaessa.*

Poliisitoimessa joudutaan useinkin tilanteisiin, joita ei ole säädelty tai sitten asian käsittely liikkuu ns. harmaalla alueella, jolloin säätely ei tarpeeksi tarkkaa tai yksiselitteistä. Näissä tapauksissa poliisihallinnon esimiestahojen antamat ohjeet ja määräykset toimintatavoista ovat tärkeitä. Näihin ohjeisiin saa usein sisältöä EOA:n ratkaisusta.

*Tässä kantelussa käsitelty tapaus on nähdäkseni osaksi seurausta yleisemmästä poliisin käytännöstä siirtää toimenpiteitä vähäisissä alkoholi- ja huumausainerikoksissa. Kuten todettu, menettely on itsessään selvästi lain vastainen. Nähdäkseni tämä käytäntö ja sen lainsäädännöllinen ongelmallisuus on ollut poliisin tiedossa aina poliisin ylijohtoa myöten. Vaikka vähitellen on voitu pelätä käytännön muuttuvan yhä selvemmin kyseenalaiseksi ja jopa lainvastaiseksi, ei poliisin ylijohdon tai sisäasiainministeriön taholta ole ryhdytty toimenpiteisiin käytännön "pysäyttämiseksi" tai tarpeelliseksi katsottavan lainsäädännön aikaansaamiseksi. Käytännössä tämä on johtanut siihen, että kenttätasolla poliisitehtäviä suorittavat poliisimiehet ovat joutuneet yksin tekemään linjauksia epäselvissä tilanteissa, joissa taktiset syyt houkuttelevat yhä pidemmälle menevään käytäntöön. Kenttätasolla tällaisia päätöksiä joutu-*

*taan yleensä tekemään nopeasti akuuteissa tilanteissa. Tällöin olisi erityisen tärkeää, että menettelystä olisi tarkkarajaisesti säädetty.*

AOA esittää kantanaan syvän huolestumisen siitä, että poliisissa tiedetään epäkohdista mutta asiaan ei ole kuitenkaan mitenkään puututtu. Palvelutuotteessa on ollut tiedossa oleva virhe, jota ei ole katsottu tarpeelliseksi korjata. Laatuajattelun silmin tämä tarkoittaa sitä, että tärkeämpää on ollut tulos eikä niinkään prosessin laatu.

*Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio piti 28.9.2004 antamassaan päätöksessä (dnro 2396/2/02, ks. EOA 2004 s. 75) hyvin ongelmallisena epäillyn lähettämän viestin käsitteen tulkitsemista niin laajasti, että kysymys voisi olla esimerkiksi tuloksettoman soittoyrityksen aikana tallentuneesta puheesta. Oikeusvaltiossa perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavien toimien tulee olla riittäväällä varmuudella ennakoitavissa. Rautio katsoi, ettei tuomioistuimien voi lain mukaan myöntää lupaa tarkoitettunlaiseen telekuunteluun. Hänen mielestään kyse ei ole ylimääräisestä tiedosta, vaan kokonaan telekuuntelusäännösten ulkopuolelle jäävästä tilanteesta. Tästä syystä tällaiset mahdolliset tallenteet ja muistiinpanot tulee heti hävittää. Rautio katsoi vielä, että sisäasiainministeriön tulisi tutkia mahdollisuudet muuttaa joko kuvattua teknistä ratkaisua tai sovellettavaa lainsäädäntöä.*

*Sisäasiainministeriö katsoi käsillä olevassa asiassa antamassa lausunnossaan, että puhelutalenne no 136 oli pelkkä soittoyritys, johon oli tallentunut osa puhelun soittaneen S:n ja tämän seurassa olleen henkilön välisestä keskustelusta. Sisäasiainministeriö katsoi, että soittoyritys ja siinä kuuluva keskustelu olivat olennainen osa näyttöä, joka liittyi S:n Subutexien hankintaan rikoksesta epäillyltä. Lausunnossa tuotiin esiin, että sekä Kuopion kärjäoikeus että Itä-Suomen hovioikeus ottivat tallenteen vastaan kirjallisena todisteena asianomaisessa syytekohtassa.*

*Todettakoon, että tietooni on tullut Helsingin hovioikeuden 26.10.2005 antama toistaiseksi lainvoimaa vailla oleva tuomio (dnro R 05/1005), jossa hovioikeus jätti vastaavassa tilanteessa syntyneen kuuntelutallenteen todisteena huomiotta. Hovioikeus perusti ratkaisunsa telekuuntelua koskevien säännösten yksityisyyden suojaa koskevia perusoikeuksia rajoittavaan luonteeseen, mistä syystä televiestin käsitettä ei tullut tulkita sen sanamuotoa laajentavasti.*

*Asian tässä puolessa on kyse pitkälti teknisestä ongelmasta, jonka selvittämiseksi sisäasiainministeriön tai oikeusministeriön tulisi mielestäni ryhtyä toimenpiteisiin. En pidä kohtuullisena, että asian tutkinnanjohtajaa tai muitakaan poliisimiehiä tässä yksittäisessä tapauksessa tästä seikasta moitittaisiin. Poliisi on toiminut telekuuntelujärjestelmän teknisten reunaehtojen mukaan ja mitä ilmeisimmin poliisin ylijohdonkin hyväksymällä tavalla.*

#### **TOIMENPITEET**

*Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan rikoskomisario - - huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdissa 3.3.2 ja 3.3.4 selostetuista lainvastaisista menettelyistä. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.*

*Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan vanhemmille rikoskonstaapeleille - - - sekä rikosylikonstaapeli - - - huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.3.2 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestäni.*

*Kiinnitän Kuopion seudun kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota poliisin menettelyn lainvastaisuuteen. Saatan näkemykseni myös muiden asiassa selvityksiä ja lausuntoja antaneiden tahojen tietoon.*

*Lisäksi saatan oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tietoon käsitykseni niistä lain tämentämistarpeista, joita olen käsitellyt kohdassa 3.3.2 (toimenpiteiden siirtäminen), 3.3.4 (tiedonvälittäjäpuhelimet) ja 3.3.5 (telekuuntelu ennen puheluun vastaamista). Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momenttiin viitaten lähetän oikeusministeriölle ja sisäasiainministeriölle jäljennöksen päätöksestäni.*

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle. Huomautuksen jälkeen olisikin sitten ollut ankarampana toimenpiteenä syyte.

Poliisi on useaan eri otteeseen saanut moitteita perusoikeuksiin puuttumisesta, joko ilman toimivaltaa, tai toimivaltaa omin ehdoin laajentaen. Toimivalta-asiat ovat poliisin peruskoulutuksessa hyvin vahvasti esillä ja niiden opetukseen ja ymmärtämiseen sekä käytännön osaamiseen panostetaan paljon. Yksittäinen poliisimies tietää melko hyvin lainsäätäjän tahdon toimivalta-asioissa mutta epäilen, että organisaatio omalla toimintakulttuurillaan muuttaa hänen käsityksensä asioista organisaation toiminnan mukaiseksi. Olen todennut tämän seikan selkeästi poliisin perustutkintoa suorittavien poliisikokelaiden kohdalla. Lähtiessään puolen vuoden työharjoitteluun poliisikokelailailla on hallussaan hyvät tiedolliset ja käytäntöläheiset toimintatavat toimivalta-asioissa. Tullessaan takaisin poliisikouluun jatkamaan opintojaan olen huomannut kuinka nämä tiedot ja taidot ovat puolessa vuodessa muuttuneet. Muutokset ovat erilaisia ja uudet tiedot ja käytännöt onkin opittu työharjoitteluorganisaatiosta. Tähän toiminnalliseen muutokseen ei siis mene ajallisesti kovinkaan kauan. Muutoksen taustalla ovat halu sopeutua, samaistua ja päteä uudessa työympäristössä.

Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio on arvioinut tätä kanteluväitettä poliisin menettelyn asianmukaisuuden ja laillisuuden näkökulmasta 21.10.2003 antamassaan päätöksessä samaisen kantelijan

tekemään toiseen kanteluun (dnro 200/4/01, ks. EOA 2003 s. 71). Hän totesi, että pakkokeinolain 5a luvun 2 §:n sanamuoto oikeuttaa yksinomaan epäillyn televiestinnän kuunteluun.

Tässä vaiheessa voidaankin kysyä onko oikeussuojaviranomaisten ratkaisuilla vastuuta lisäävä ominaisuus ja mihin kyseinen vastuu tulisi kohdentaa? Onko oikein "tukistaa" sitä joka edelleen tekee moitittavasti vaikka toinen on siitä jo "rangaistuksen" saanut? Vai onko oikein kohdistaa huomio toimintaa sääteleviin tasoihin ja asettaa heidän toimintansa kyseenalaiseksi? Kuinka monta saman yksikön viranhaltijaa saa toimia moitittavasti ennen kuin vastuu kohdennetaan ylöspäin lähiesimiehistä ja yksikön päälliköstä aina hallinnon seuraaviin tasoihin asti.

## 6.2 Esimerkitapaus 2; Poliisihallinto ei reagoanut

Toisena esimerkkinä on kanteluratkaisu, jonka päiväys on 27.9.2006 ja diaarinumero on 3067/4/05. Ratkaisijana on toiminut apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt ja esittelijänä oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman. Kyseessä on tapaus, jossa poliisin pidättämän henkilön pidätysaika venyi liian pitkäksi ylittäen laillisen maksimiajan.

### *KANTELU*

*Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 14.10.2005 osoittamassaan kirjoituksessa Turun kihlakunnan poliisiviranomaisia esitutkintaa ja pakkokeinoja koskevassa asiassa.*

Kanteluasian kuvauksesta ilmenevät ne tahot, joille ainakin voisi olettaa olevan tärkeää, että tieto ratkaisusta tulee tietoon. Kantelu kohdistuu Turun kihlakunnan poliisiviranomaisiin esitutkintaa ja pakkokeinoja koskevassa asiassa. Esitutkintaa ja pakkokeinoja tekevät muutkin poliisimiehet. Näin rajattunakin valtakunnallisesti kyseiset ryhmät sisältävät todella ison joukon poliiseja. Lisäksi tulee huomioida poliisioppilaitokset, joiden vastuulla esitutkinnan ja pakkokeinojen käytön asioiden opetus on.

*Kantelussaan kantelija kertoo, että hän oli mennyt kutsuttuna Turun kihlakunnan poliisilaitokselle, jossa hänet oli kuulusteltu. Suoritettun kuulustelun jälkeen hänelle oli ilmoitettu, että hän joutuisi jäämään poliisilaitokselle yön ylitse, jotta "muistaisi paremmin" asiat, joista häntä oli kuulusteltu.*

*Seuraavana päivänä kantelijalta oli tiedusteltu, joko hän "tietäisi enemmän". Kun hän oli ilmoittanut kieltävästi, oli hänen vapaudenmenetystään jatkettu. Hänen pidättämisensä oli kestänyt kokonaisuudessaan neljä vuorokautta eli yli lain salliman enimmäisajan.*

### *RATKAISU*

*Katson asiassa menetellyn lainvastaisesti siinä, että kantelijaa on vastoin pakkokeinolakia pidetty yli lain salliman enimmäisajan.*

### *Perusteluja*

*Esitutkimateriaalin ja saadun selvityksen valossa en näe perusteita kantelijan väitteille, että hänen vapaudenmenetystään olisi sen aloittamisajankohtana käytetty jonkinlaisena painostuskeinona saada hänet esimerkiksi tunnustamaan hänen syykseen katsottua rikosta. Lain ilmaisu "on syytä epäillä" jättää soveltajalleen yksityistapauksessa harkintavaltaa. Kun otetaan huomioon edellä sanotut ja muutoinkin A:n selvityksissään esittämät seikat, en katso hänen ylittäneen hänellä pakkokeinolain mukaan ollutta harkintavaltaa tai käyttäneen sitä väärin, kun hän 20.9.2005 pidätti kantelijan.*

Kohdassa viitataan kantelijan väitteeseen siitä, että hänen pidättämisensä olisi tehty vain tunnustuksen saamisen takia. Tarkastelussa tuodaan selkeästi esille pidättämisen edellytykset. Edellytysten esittämisessä tuodaan esille se seikka, että pidätyksen perusteluja täytyy tarkastella olemassa olevan lainsäädännön valossa. Täytyvätkö edellytykset vai eivät? Muunlaisiin syihin perustuva pidättäminen on kiellettyä. Lähtökohtana on se, että tuloksiin ei saa pyrkiä keinolla millä hyvänsä vaan asiassa on edettävä selkeästi lain mukaan. Tässä tilanteessa tulos on toissijainen prosessin laatuun nähden.

Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tulee kyetä kriittisesti tarkastelemaan oman hallinnon tekemisiä ja puuttua aktiivisesti havaittuihin epäkohtiin. Usein pelkkä dokumenttipohjainen valvonta ei ole riittävää. Lisäksi täytyy tarkastella käytännön prosesseja läheltä ja miettiä ovatko menettelytavat siellä alkujaan jo oikein tehtyjä. Joskus oikeaksi mielletty tekeminen onkin ulkopuolisen silmin nähtynä vähemmän hyväksyttävää. Syinä tähän virheelliseen toimintaan voi olla organisaatiokulttuurin kuuluvasta toimintatavasta, jota ei ole kukaan asettanut kyseenalaiseksi.

*Rikoskomisario A:n ja häntä sijaistaneen rikoskomisario B:n osalta totean, että viime kädessä esitutkinnasta ja siinä käytettävistä pakkokeinoista vastaa sitä johtava tutkinnanjohtaja, jonka on valvottava esitutkinnan edistymistä.*

*Pidätysaikojen noudattamisesta on nähdäkseni yleensä vastuussa asian tutkinnanjohtaja, joka tavallisesti on myös päättänyt pidättämisestä. Tutkinnanjohtajan tulee valvoa esitutkintaa aktiivisesti. C:n ja muiden jutulle määrättyjen tutkijoiden osalta totean, että tutkijan velvollisuutena on toimittaa esitutkintatoimenpiteet ilman aiheetonta viivytystä.*

*Tässä tapauksessa rikoskomisario A:lla oli lomapäivä 23.9.2005, joten häntä ei käsitykseni mukaan voida pitää vastuullisena pidätysajan ylitymisestä. Näin on varsinkin, kun saadun selvityksen mukaan Turun kihlakunnan poliisilaitoksella noudatetaan järjestelyä, jonka mukaan pidätysaikojen valvominen kuuluu vastuuvuorossa olevalle rikoskomisariolle. Tässä tapauksessa vastuuvuorossa oli rikoskomisario B. Hän toteaa selvityksessään tullessaan 23.9.2005 klo 8.00 tullessaan töihin tietoisesti, että kantelija oli edelleen pidätettynä. Kun on ollut selvää, että kantelija oli määrätty rikoskomisario A:n toimesta vapautettavaksi, B oli otaksunut, että näin tulisi päivän aikana tapahtumaan ja ettei asia vaatisi B:ltä enempää toi-*



*menpiteitä. B kertoo luottaneensa siihen, että kantelijan vapauttaminen olisi rutiinitoimenpide, joka ei vaatisi hänen puuttumistaan tai valvontaa.*

*Rikosylikonstaapeli C oli selvityksensä mukaan ilmeisestä väärinkäsityksestä luullut, että kantelijan pidätysaika päättyisi 24.9.2005 klo 12.00 mennessä. C oli kantelijan pidätysajan päättymisajankohtana ottanut tutkintavastuun asiasta itselleen. Selvityksistä ei ilmene, että asiassa esitutkintaa suorittaneet poliisioppilaat (E ja F) olisivat menetelleet jollakin tavoin virheellisesti esitutkintaa suorittaessa. En pitänyt selvityksen vaatimista heiltä tarkoituksen mukaisena, koska he ovat toimineet annettujen ohjeiden mukaan ja tarpeellisen ohjauksen alaisena. En myöskään kohdistu heihin mitään toimenpiteitä.*

*Katson, että C:llä asian tutkintavastuun vastaanottaneena olisi ollut edellä kerrotuissa olosuhteissa erityinen velvollisuus osaltaan huolehtia siitä, ettei kantelijan pidätysaika ylity, vaikka hänellä ei ollutkaan toimivaltaa itsenäisen vapauttamispäätöksen tekemiseen. Toisaalta päätös kantelijan vapauttamisesta oli jo A:n toimesta aiemmin tehty. Se seikka, että C oli jäänyt poliisioppilaiden kanssa käymänsä keskustelun perusteella väärään käsitykseen kantelijan pidättämisaikojen päättymisestä, ei mielestäni poista C:n menettelyn moitittavuutta. Viranomaisen on käsitykseni mukaan oma-aloitteisesti huolehdittava laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta.*

*Edellä sanotun perusteella annan rikoskomisario B:lle ja rikosylikonstaapeli C:lle huomautuksen heidän virheellisestä menettelystään, joka johti siihen, että kantelija oli pidätettyä yli lain salliman enimmäisaikajän.*

Asiassa on siis tapahtunut pidätysajan merkittävä ylitys. Uskoakseni tällainen ”inhimillinen erehdys” voi tapahtua uudelleen ja luultavasti on tapahtunut jossain päin Suomea jo aiemminkin. Pidätyksen kohteelle asia on todella merkittävä, koska hänen oikeuksiaan on loukattu huomattavasti. Tosiasia on, että pakkokeinoista vastuussa olevat poliisit jatkossakin ovat lomalla ja asiaan vaikuttavien poliisimiesten työajat päättyvät ja alkavat ajallaan. Näissä kaikissa työajan muutostilanteissa on mahdollisuus vastaavanlaiseen erehdykseen. Tärkeää onkin miettiä, voiko asialle tehdä jotain.

Nähdäkseni ainakin kantelun kohteena olevan poliisilaitoksen olisi tarkasteltava omia käytäntöjään pakkokeinojen valvonnan suhteen. Sama tarkasteluvelvoite olisi ulotettava kaikkiin Suomen poliisilaitoksiin. Esimiesviraston tulisi antaa siihen velvoittava määräys ja jopa joiltakin osin ohjeistaa kuinka pakkokeinoprosessista poistettaisiin kanteluratkaisun kuvaama ongelma. Yksinkertaistettuna ratkaisu voisi olla vaikka velvoite siitä, että pakkokeinojen kohteena olevan henkilön kiinnipitoasiakirjaan pakkokeinon päättäjä järjestää merkinnän siitä, milloin vapauttaminen tulee viimeistään suorittaa. Samassa yhteydessä voisi vartijoilla olla myös yhteydenottovelvoite ennen vapautusta.

Kyseessä on epäonnistuneen prosessin arvioinnista ja prosessiin tehtävistä muutoksista, jotta vastaavilta virheiltä vältyttäisiin. Asiassa täytyy tapahtua vanhasta menettelytavasta poisoppimista ja oppia sen sijaan uusi menettelytapa. Uuden menettelytavan omaksuminen ja hyväksyminen voi olla byrokraattisessa organisaatiossa vaikeaa. Ainakin se aiheuttaa prosessissa mukana olevissa kritiikkiä uutta tapaa kohtaan. Tämän vastustuksen vähentämiseksi olisi hyvä, jos prosessissa mukana olevat varsinaiset toimijat saisivat olla suunnittelemassa uutta käytäntöä.

#### *TOIMENPITEET*

*Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan rikoskomisario B:lle ja rikosylikonstaapeli C:lle huomautuksen heidän kohdassa 3.3.6 todetusta virheellisestä menettelystään. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni tiedoksi B:lle ja C:lle.*

*Lisäksi lähetän jäljennökset päätöksestäni tiedoksi Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisi-osastolle ja Turun kihlakunnan poliisipäällikölle.*

Tässäkin tapauksessa toimenpiteenä huomautus on jo vakava seuraus, kun sen antaa eduskunnan oikeusasiamies. Siitä on vakavampana seurauksena enää syytteen nostaminen. Tässä tapauksessa olen sitä mieltä, että jos kantelija olisi nostanut tässä asiassa rikosprosessin ja vaatinut aktiivisesti rangaistusta, niin tuloksena olisi saattanut hyvin todennäköisesti seurata jonkinasteinen rangaistus ainakin tuottamuksellisesta vapaudenriistosta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Tämän kaltaiseen palautteeseen ylimmältä oikeussuojaviranomaiselta tulee suhtautua vakavasti ja organisaation on otettava kantelun kohteena oleva prosessi arvioitavaksi ja tarvittaessa muutettava prosessia virheettömämmäksi.

Yksittäisen kantelun kohteena olevan poliisimiehen täytyy osata suhtautua EOA:n negatiiviseenkin palautteeseen positiivisesti. Monta kertaa virheellisen toiminnan tarkastelu ei olekaan moite yksittäistä henkilöä kohtaan vaan kyseessä on laajemmin ajateltava prosessivirhe, johon EOA kantansa esittää.

### 6.3 Esimerkkitapaus 3; Poliisihallinto reagoi

Esimerkkikantelun 3 on ratkaisut apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt ja esittelijä on toiminut oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja. Kantelua koskevat päiväys on 15.3.2006 ja diaarinumeroinnit ovat: 2318/4/04, 2436/4/04, 2647/4/04 ja 3107/4/04. Kantelussa käsitellään poliisin kielitaitovaatimuksia ja siitä esiin nousutta ongelmaa.

#### *KANTELU*

*Neljässä eri kantelussa arvosteltiin 1.5.2004 voimaan tullutta poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) muutosta, jolla mainittuun asetukseen lisättiin poliisihallinnon kielitaitovaatimuksista säätävä 16 a § (286/2004).*

#### *RATKAISU*

*Poliisin kielitaitovaatimuksia koskevan sääntelyn kehitys  
Kielilaki (423/2003) ja laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003; jäljempänä kielitaitolaki) tulivat voimaan vuoden 2004 alussa. Kielitaitolain 5 §:n mukaan suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on aina säädettävä, jos henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lain 6 §:n 4 momentti sisältää valtuutuksen asetuksen antamiseen muun muassa sellaisen poliisihenkilöstön kielitaitovaatimuksista, jolta ei edellytetä korkeakoulututkintoa.*

*Kielilain ja kielitaitolain voimaantuloon liittyen poliisien kielitaitoa koskevia säännöksiä täsmennettiin 1.5.2004 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella poliisin hallinnosta annetun asetuksen muuttamisesta (286/2004), jolla poliisin hallinnosta annettuun asetukseen lisättiin 1.5.2004 lukien uusi 16 a §. Siinä säädetään poliisihallinnon kielitaitovaatimuksista.*

#### *Arvioinnin lähtökohta*

*Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on saman lainkohdan mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain 21 §:ssä puolestaan säädetään oikeusturvasta perusoikeutena ja 22 §:ssä julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmis-oikeuksien toteutuminen.*

*Oikeusasiamiehelle tehdään vuosittain joitakin kanteluja, joissa on kyse nimenomaan siitä, että henkilö ei ole kaksikielisessä kihlakunnassa saanut palvelua omalla äidinkielellään, erityisesti ruotsiksi. Poliisilla on erittäin tärkeä tehtävä ihmisten oikeusturvan takaamisessa. Poliisimiehet käyttävät merkittävää julkista valtaa, sillä heillä on itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tämän vuoksi on tärkeää, että näitä toimivaltuuksia käyttävillä poliisimiehillä on riittävä kyky toimia molemmilla kansalliskielillä ja ihmisillä on tosiasiallinen mahdollisuus asioida omalla kielellään poliisin kanssa.*

*Siirtymäsäännöksen tarpeellisuus (kantelu kohta 1)*

*Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 a §:n valmistelun yhteydessä hankittujen lausuntojen perusteella asetuseronnokseen tehtiin muutoksia ja poliisimiehiltä vaadittava kielitaitotaso nostettiin samalle tasolle kuin valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain täytäntöönpanosta annetussa asetuksessa (312/1922) oli aikaisemmin edellytetty.*

*Edellä todetusta seuraa, että sellaisten poliisien, joiden kelpoisuusvaatimuksena ei ole korkeakoulututkinto, kielitaitovaatimukset eivät tosiasiallisesti muuttuneet lainkaan. Sen sijaan poliisihallinnossa on tullut soveltaa jo aiemmin niitä kielitaitovaatimuksia, jotka nyt on kirjattu poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 a §:ään. Tämän johdosta sisäasiainministeriön poliisiosaston selvityksen mukaan ongelmia ei osattu arvioida syntyvän minkään erityisen ryhmän (virassa olevat, määräaikaisessa virkasuhteessa olevat, opiskelijat) osalta.*

*Käytettävissäni olevan aineiston perusteella näyttää kuitenkin toisaalta siltä, ettei poliisihallinnossa poliisien kielitaitovaatimuksia ja kielitaidon käytännön osoittamista välttämättä ollut käytännössä noudatettu täysin asiaankuuluvalla tavalla, mistä oli seurauksena, että ole-massa jo olleiden vaatimusten kirjaaminen poliisin hallinnosta annettuun asetukseen loikin itse asiassa mielikuvan siitä, että vaatimukset olisivat olennaisesti muuttuneet. Todellisuudessa poliisimiehille säädetyt kielitaitovaatimukset pysyivät ennallaan.*

*Näin ollen poliisihallinnossa oli ajan mittaan erkauduttu niistä vaatimuksista, joita lainsäädännössä oli poliisimiesten kielitaidolle ja sen osoittamiselle asetettu. Tätä kuvastaa sisäasiainministeriön poliisiosaston selvityksen toteamus siitä, että poliisihallinnossa olisi tullut jo ennen 1.5.2004 soveltaa vanhassa kielitaitoasetuksessa säädetyjä kielitaitovaatimuksia ja virkamiesten olisi tullut osoittaa kielitaito siinä vaaditulla tavalla, mutta näin ei kuitenkaan käytännössä ollut tapahtunut.*

*Edellä kerrottu vahvistaa sitä käsitystä, että vaikka kielitaitovaatimuksissa ei muodollisesti ottaen tapahtunutkaan muutosta toisin kuin asiasta nousseen julkisen keskustelun perusteella olisi voinut olettaa, yhtäältä muodollis-juridisten kriteereiden ja toisaalta Poliisikoulun antaman opetuksen kautta saatavan käytännön kielitaidon ja sen osoittamista koskevien säännösten noudattamisen välille oli syntynyt juopa.*

*Sisäasiainministeriön menettelyn moitittavuuden arvioinnissa olen kuitenkin ottanut huomioon sen, että koska vastaavat kielitaitovaatimukset olivat olleet jo aikaisemmin voimassa, oli muodollisjuridiselta kannalta ymmärrettävää, ettei ongelmia osattu arvioida syntyvän minkään erityisen henkilöryhmän osalta. Edelleen olen ottanut arvioinnissani huomioon sen, että epäkohtien tultua ilmi ministeriö oli ryhtynyt ripeästi toimenpiteisiin yhtäältä alkuperäisen asetuseronnoksen sisällön selkeyttämiseksi yhdessä oikeusministeriön kanssa ja toisaalta uusien siirtymäkauden järjestelyjen toteuttamiseksi, joilla kanteluissakin esille nousseet ongelmat oli saatu ratkaistuksi.*

*Edellä todetun vuoksi en katso aiheelliseksi ryhtyä enempiin toimenpiteisiin kuin että saatan sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon edellä esittämäni näkökohdat asetuksen muutoksen vaikutusten arvioimisesta.*

Tämä kanteluesimerkki on hyvä osoitus siitä, kuinka paljon vallitseva lainsäädäntö ja pitkään jatkunut käytännön tila voivat erkaantua toisistaan. Syntyy jopa harhakuva siitä, että vallitseva käy-

täntö on juuri se oikea linja, jota toteutetaan. Esimerkissä tulee vahvasti esille se, kuinka olemassa olevan lain uudelleen kirjaaminen poliisihallinnon omaan säädösympäristöön aiheuttikin valtavaa epätietoisuutta. Oletettiin ihan yleisesti, että asiassa oli uuden säädöksen mukana tapahtunut merkittävä toimintalinjauksen muutos, vaikka asia oli jo samansisältöisenä ollutkin toisessa lainsäädännössä. Samalla tavalla pitkään jatkuneet käytännöt saattavat vieraantua vallitsevasta normistosta, ellei organisaatio omaa kykyä itsearviointiin.

#### *TOIMENPITEET*

*Saatan edellä kohdassa 3.3 sisäasiainministeriön poliisiosaston menettelystä esittämäni näkökohdat poliisiosaston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sisäasiainministeriölle edelleen ministeriön poliisiosaston tietoon saatettavaksi.*

*Kohdasta 3.5 ilmenevässä tarkoituksessa lähetän päätöksen tiedoksi myös Poliisikoululle.*

Kyseessä oleva kielitaitoratkaisu on noussut melko hyvin esiin poliisin omilla tiedotuskanavilla. Luonnollisesti myös Poliisikoulun eri foorumeilla ratkaisu oli hyvin nähtävillä. Koskihan ratkaisu hyvin läheisesti Poliisikoulua ja siellä muutos aiheuttikin ongelmia. Asia aiheutti sen verran hermostumista ja huolta poliisin henkilöstössä, että siihen oli suorastaan pakko reagoida eri poliisihallinnon tasoilla. Monessa yksikössä jouduttiin tilanteeseen, jossa poliisipäällikkö ei voinut nimittää uusia viranhaltijoita virkoihinsa ilman kielitodistusta. Positiivista asiassa on se, että saadusta palautteesta annettiin myös tieto eteenpäin ja AOA:n ratkaisu oli kaikkien nähtävillä. Lisäksi monessa yksikössä annettiin erityisiä ohjeita, joilla tilannetta selvitettiin. Saman menettelyn soisi jatkuvan myös muissa kanteluratkaisuissa esiintyvissä asioissa.

Merkille pantavaa on se, että tässä tapauksessa on tarkastelun kohteena poliisimiehen kielivaatimukset ja poliisihallintoon liittyvänä toimintana erityisesti nimitysprosessi. Käytäntö ei varmaan olisi muuttunut mihinkään, ellei asetusmuutoksen kautta olisi tullut esteitä vallinneelle nimitysmenetelmälle. Poliisihallinto ei kuitenkaan ollut huomannut aiemmin, että nimitysprosessi oli virheellinen. Sen laadullinen toteutus oli huono vaikkakin sillä päästiin myös tulokseen. Nyt laadun nostaminen esti aiemman kaltaisen tulokseen pääsyn ja asia piti nostaa esiin.

## **6.4 Esimerkkitapaus 4; Poliisihallinto reagoi**

Esimerkissä 4 kanteluratkaisun tekijänä on ollut Ilkka Rautio ja esittelijänä on toiminut oikeus-  
asiamiehensihteeri Kristian Holman. Kanteluratkaisun päiväys on 30.9.2005 ja diaarinumero on

166/2/05. Kanteluratkaisussa kuvataan tilannetta, jossa päällystätehtävissä olevia poliisimiehiä on nimitetty alempiin virkoihin juuri ennen eläkettä. Näin on mahdollistettu kyseisten henkilöiden aiempi eläkkeelle siirtyminen. Työtehtävät eivät ole kuitenkaan muuttuneet vaikka henkilö on nimitetty alemmalle virkatasolle. Oikeusasiamies pitää kyseistä nimitystapaa tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisena.

*Sain vuoden 2004 syksyllä tietooni, että internetissä toimivalla poliisiasioita käsittelevällä julkisella keskustelusivustolla (www.poliisiopisto.net) on käyty keskustelua poliisissa tehdyistä virkanimityksistä, joiden tosiasiallisena perusteena on epäilty olevan asianosaisen poliisin eroamisiän alentaminen.*

*Ainakin eräissä ilmitulleissa tapauksissa kysymyksessä on ollut poliisin päällystövirassa olevan henkilön nimittäminen hakemuksensa mukaisesti alipäällystön virkaan siten, että nimitetty henkilö on edelleen määrätty määräaikaisesti hoitamaan aiempaa päällystövirkaansa tai samansisältöistä päällystätehtävää eroamisiän määräytyessä kuitenkin alipäällystöviran mukaisesti.*

*Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 24 §:n kohdan 12 mukaan alipäällystön ja miehistöön kuuluva poliisimies on velvollinen eroamaan virastaan täyttäessään 60 vuotta. Paikallispoliisin päällystön kuuluva poliisimies, nimismiestä, poliisipäällikköä ja apulaispäällikköä lukuun ottamatta, on velvollinen eroamaan virastaan täyttäessään 63 vuotta. Paikallispoliisin apulais(poliisi)päällikköön sovelletaan valtion virkamieslain 35 §:ää, jonka mukaan virkamiesten yleinen eroamisikä on 68 vuotta.*

*Nimitysratkaisujen poikkeuksellisuuden ja niihin kohdistuneen arvostelun vuoksi otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla tutkittavaksi omasta aloitteestani.*

Apulaisoikeusasiamies on omasta aloitteestaan ottanut tarkasteluun asian, jonka hän on saanut tietoonsa muutoin kuin normaalilla kantelumenettelyllä. Tällaisia asioita ei tule vuosittain kovinkaan paljon mutta määrän vastapainoksi ne ovat yleensä sitäkin merkittävämpiä. Useasti tiedonvälittäjinä ovat median edustajat mutta muukin tapa on mahdollista. Tämä lisää tämän oikeussuojakeinon merkitystä, koska arviointiprosessi voi alkaa myös ilman tapahtumassa mukanaolijoita.

*Sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunto*

*Sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnossa todetaan, että kaikissa kolmessa tapauksessa poliisipäälliköiden näkemystä siitä, että kaikkein pätevin hakija on tullut nimitetyksi virkaan, voidaan pitää perusteltuna. Koska virkoihin on saadun selvityksen mukaan nimitetty ylivoimaisesti pätevin hakija, virkaan nimittämisen muodolliset edellytykset ovat täyttyneet.*

*Poliisiosaston lausunnossa on arvioitu nimitysratkaisujen asianmukaisuutta. Lausunnossa todetaan, että kaikissa kolmessa tapauksessa nimitetyt poliisipäällystön virassa olleet poliisimiehet ovat virkaa hakiessaan ja ennen nimitetyksi tulemistaan mitä ilmeisimmin tuoneet nimittävälle viranomaiselle esiin halunsa jäädä eläkkeelle aikaisemmin ja että alipäällystön virkaan hakeutuminen on laillinen ja käytetty mahdollisuus varhentaa eläköitymistä. Nimit-*

*tävän viranomaisen tiedossa on ollut myös alipäällystön viran pakollista eroamisikää koskeva päätös.*

*Poliisin ylijohdon mukaan ei voi olla tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaista, että yhtenä virkaan nimittämisen vaikuttimena on tehtäväkohtaista eromaisikää koskevien määräysten kiertäminen ja eläkeiän alentaminen. Nimitysratkaisujen perusteita ei poliisin ylijohdon näkemyksen mukaan voida kaikilta osin pitää asianmukaisina eikä viran täytön perimmäinen tarkoitus – virkaan kuuluvien tehtävien hoitaminen parhaalla mahdollisella tavalla – ole täytynyt näissä nimitysratkaisuissa.*

*Poliisin ylijohdon käsityksen mukaan mainitunlainen nimitysmenettely eläkeiän alentamiseksi ei poliisihallinnossa ole muodostunut yleiseksi eikä siitä sen vuoksi ole muodostunut laajaa ongelmaa poliisihallinnossa. Poliisin ylijohdon tietoon ei ole tullut muita vastaavanlaisia tapauksia. Esiin tulleiden tapausten perusteella ja niiden vuoksi poliisin ylijohdo ei näe tarpeellisena tarvittavilta osin muuttaa eläkesäännöksiä. Poliisin ylijohdo tulee kuitenkin antamaan asiasta kirjallisen ohjeen.*

Poliisin ylijohdo on tullut samaan tulokseen kuin apulaisoikeusasiamies loppupäätelmissään. Poliisin ylijohdon lupaus kirjallisen ohjeen antamisesta piti paikkaansa.

*Tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta virkanimitysasioissa*

*Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että virkanimitykset - kuten muutkin viranomaisen ratkaisut ja toimenpiteet - tulisi tehdä laillisten ja hyväksyttävien tarkoituserien toteuttamiseksi. Viranomaisen päätökseen ei saa olla vaikutusta sellaisilla seikoilla, joiden huomioon ottamista päätösharkinnassa lainsäätävä ei ole hyväksynyt. Virkanimityksen asianmukaisena tarkoituksena on valita tehtävään kelpoisuusehdot ja menestyksellisen viranhoidon muut edellytykset parhaiten täyttävä henkilö, joka myös henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan on tehtävään sopivin. Viran menestyksellinen hoitaminen sisältää nähdäkseni muun muassa sen, että valittavan voidaan odottaa hoitavan tehtävää viranhoidon tarkoituksenmukaisuuden kannalta järkevän ajan. Se, että henkilön tiedetään hoitavan virkaa vain hyvin lyhyen ajan, voidaan nähdäkseni ottaa huomioon hänen nimittämistään vastaan puhuvana seikkana.*

*Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ydin on kuitenkin siinä, että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomainen ei voi käyttää harkintavaltaansa tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen vastaisesti.*

#### **TOIMENPITEET**

*Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momentin nojalla saatan Oulun kihlakunnan poliisipäällikön tietoon kohdassa 4.4 esittämäni käsityksen ja Kauhajoen kihlakunnan poliisipäällikön tietoon kohdassa 4.5 esittämäni käsityksen heidän tekemiensä virkanimitysten hallinnon tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen vastaisuudesta. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennökset tästä päätöksestäni.*

*Saatan käsitykseni ilmitulleiden virkanimitysten virheellisyydestä myös sisäasiainministeriön poliisiosaston sekä Oulun ja Länsi-Suomen lääninhallitusten tietoon lähettämällä niille jäljennökset päätöksestäni.*

*Muihin toimenpiteisiin asia ei anna aihetta.*

Tämä ratkaisu sai siis aikaan erillisen ohjeistuksen esimiesviraston taholta ja ratkaisusta myös tiedotettiin yleisesti. Kappaleiden 6.3 ja 6.4 esimerkkitapaukset käsittelevät molemmat nimitysprosessia ja sinä esiintyneitä ongelmia. Se osoittaa kuinka samassa prosessissa on paljon erilaisia vaikuttavia tekijöitä ja kuinka jokaisen eri osatekijän kohdalla voi olla ongelmia, jotka vaikuttavat prosessin laatuun.



## 7 TIIVISTELMÄ JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Poliisin tehtävät ovat erilaisia toiminnallisia prosesseja, joista jokaisella mukana olijalla on oma subjektiivinen näkemyksensä. Poliisin toiminnalle on ominaista asiakaslähtöisyys ja noista asiakkaista toiset tarkastelevat pelkkää tulosta ja toisille jää mieleen prosessin toteutus. Laatua ajatellen kyseessä on prosessin ja tuloksen muodostama kokonaisuus, jonka mukanaolija kokee subjektiivisesti. Samaa laatua voidaan myös tarkastella ja arvioida ulkoapäin ja jälkikäteen. Yhtenä merkittävänä arviointikeinona ovat Eduskunnan oikeusasiamiehen hallintokanteluista tekemät ratkaisut. Niissä käydään usein läpi koko kantelun kohteena oleva prosessi ja analysoidaan se. Poliisihallinto voi käyttää kyseisiä ratkaisuja omaksi hyödykseen puntaroidessaan eri prosessien laatua ja kehittäessään osaamisen ja toiminnan tasoa.

Käytännössä kanteluratkaisuja ei kuitenkaan osata tai haluta hyödyntää poliisihallinnossa siinä määrin kuin se olisi mahdollista. Tähän on monia syitä, kuten vakiintuneet tavat, poliisihallinnon byrokraattisuus ja kantelujärjestelmään kohdistuneet kielteiset asenteet. Sitä pidetään pelkästään arvostelvana ja virheitä etsivänä järjestelmänä, jolla ei ole mitään positiivista annettavaa poliisihallinnolle tai yksittäiselle poliisimiehelle.

### 7.1 Poliisiorganisaation mahdollisuudet kanteluratkaisuista

Oikeussuojakeinona oleva kantelujärjestelmä käsittelee vuositason poliisia koskevia asioita useita satoja. Näiden lisäksi poliisin toimintaa kohdistuvia valituksia ja kanteluita tehdään muuallekin. Yksittäisen poliisimiehen kohdalla tapahtuu varmasti hänen toiminnassaan muutoksia jos hän on ollut kantelun kohteena ja hänen toimintansa on ollut vielä moitittavaa. Kanteluprosessi on monesti kantelukohteen mielestä vaikeaselkoinen ja siinä on joutunut vähän kuin syytetyn asemaan vaikka on kuvitellut tekevänsä tehtävänsä oikein. Lisäksi kantelun seuraamuksena saattaa tulla jokin seuraamus, jota kohde ei miellä oikeudenmukaiseksi. Kaikkea tätä välttääkseen kyseinen kantelukohte muuttaa toimintatapaansa. Hänen motiiveinaan ovat lähes yksinomaan subjektiiviset syyt. Asiaa ei useinkaan ajatella oppimisen tai laadullisen työn kehittämisen näkökulmasta. Sama koskee ryhmää, jonka yhteinen työtehtävä on joutunut kantelun kohteeksi. Ryhmän yksittäiset jäsenet

kokevat epäonnistuneensa ja joutuneensa arvostelun kohteeksi. Hekään eivät ryhmänä miellä saata palautetta työn laadun tai oppimisen kannalta tärkeäksi.

Kantelujärjestelmän ratkaisut saavuttavat lähinnä kantelun kohteena olevan henkilön tai henkilöt sekä määrättyt esimiestasot. Yleensä kanteluratkaisusta saa tiedon myös kyseisen poliisiorganisaation päällikkö sekä läänin ja ministeriön poliisiosastot. Tästä esimiesketjusta poiketen kanteluratkaisut menevät tiedoksi myös Poliisikoululle. Jokainen em. taho voi osaltaan päättää kuinka laajalti kanteluratkaisua jaetaan tiedoksi. Useimmiten se jää kokonaan jakamatta vaikka ratkaisutiedoista on poistettu kantelukohteen yksilöivät tiedot, eikä sitä kautta osallisiin kohdistuisi arvostelupaineita. Poliisikoululla suurin osa opettajista tosin seuraa kanteluratkaisuja tiiviisti ja he ottavat sieltä saanut tiedot opetukseensa ja käyttävät esimerkkitapauksia opetusmateriaalinaan. Kanteluratkaisun osallisjoukon ulkopuolelle jäävät poliisiorganisaatiot eivät järjestelmällistä seurantaan yleensä tee ja useimmiten kanteluratkaisujen satunnainen hyödyntäminen jää esimiesten tehtäväksi.

Tämän pro gradu -tutkielman kanteluesimerkkiteksteistä voidaan lukea kuinka paljon erilaista tietoa kanteluratkaisuista voidaan saada. Vaikka ne ovat kirjoitusasultaan pelkistettyjä siten, että yksilöintitiedot on yleensä poistettu, niin ratkaisuista saa järkevän kokonaisuuden selville hyvinkin helposti. Eduskunnan oikeusasiamies julkaisee vuosittain kertomuksen, jossa esitellään pääkohditain edellisen vuoden kantelut. Hallinnonaloittain kertomuksessa on myös muutamia kanteluratkaisujen lyhennelmiä. Internet-sivuillaan EOA:n päätöksissä ovat kanteluratkaisut sen sijaan luettavissa samassa muodossa kuin tämän työn liitteissä. Tietoa on siis saatavilla sille joka sitä haluaa.

Yksinkertaisesti kanteluratkaisuja tulee seurata aktiivisesti. Ne täytyy lukea huolella ja sen jälkeen arvioida omaa toimintaansa ja oman organisaationsa käytäntöjä kanteluratkaisussa esitetyissä toiminnoissa ja käytännöissä. Havaitut puutteet, virheet tai paremmat käytännöt täytyy sen jälkeen saattaa muidenkin tietoon käytettävissä olevia informaatiokanavia hyödyntäen. On tärkeää tiedottaa myös oikeista käytännöistä eli niistä asioista, jotka tehdään organisaatiossa oikein. Jotkin asiat saattavat olla sen verran vaikeita tai laajoja, että niiden oppimiseen vaaditaan erillisiä koulutustapahtumia ja syvällisempää tarkastelua. Toiminnan ja käytäntöjen muutosten käyttöönoton jälkeen tarvitaan vielä seurantaan, etteivät vanhat jo piintyneet tavat palaa takaisin.

Kanteluratkaisujen hyödyntäminen koskee kaikkia poliisihallinnon sektoreita ja ryhmiä sekä yksilöitä. Se alkaa yksittäisestä työntekijästä ja laajimmillaan käsittää koko poliisihallinnon alueen.

Useat ratkaisut vaikuttavat ensi silmäyksellä, etteivät ne koskisi itseä mutta on hyvä tietää myös muiden oikeista toimintamenetelmistä jotain. Sivullisena saattaa huomata toimintavirheen, jonka voi sitten ottaa puheeksi kyseisen tahon kanssa.

Poliisikoulutuksessa kanteluratkaisuja tulee seurata aktiivisesti ja onneksi niin myös tehdään. Poliisikoulu mm. saa poliisia koskevat kanteluratkaisut tiedoksi. Poliisikoulutuksen yhteydessä on näin erinomainen mahdollisuus saattaa ylimpien oikeussuojaviranomaisten kanta tuleville poliisimiehille tietoon. Kanteluratkaisuesimerkit ovat sitä paitsi erinomaista opetusmateriaalia, joiden parissa oppilaat voivat puntaroida omaa teorianäkemystään.

## **7.2 Tulokset ja johtopäätökset**

Tähän lukuun on kerätty tämän pro gradu -tutkielman keskeiset asiat arvioiden poliisihallinnon nykyistä tilaa siitä kuinka kanteluratkaisuja käytetään toiminnan johtamisessa. Lisäksi arvioidaan kanteluratkaisujen merkitystä lähinnä laatujohtamisen näkökulmasta. Lopussa ovat johtopäätökset siitä kuinka hyvin oppivan organisaation teoria ja kanteluratkaisut sopivat yhteen.

Yleisesti kanteluratkaisuja ei käydä läpi poliisihallinnon sisällä riittävästi. Niistä ei haeta omaan päivittäisjohtamiseen ”eväitä” vaikka sellaisia olisi siellä selkeästi tarjolla. Erityisesti erilaiset toimintaan kohdistuvat kantelut ovat erinomainen tietolähde. Sieltä voidaan jo karkeasti pelkkää kanteluratkaisua lukemalla havaita yhtymäkohtia omaan työhön. Mikäli työssä esiintyvät eri prosessivaiheet ovat vielä yhteneviä kanteluratkaisun kanssa, niin on eriskummallista ja välinpitämättömyyttä, jos tuota tietoa ei käytetä. Tässä työssä esitetyissä kanteluesimerkeissä on hyvin monenlaisia poliisitoimintaa. Esimerkit ovat kuitenkin vain esimerkkejä, eivätkä kata läheskään kaikkia kanteluissa esiintyviä asioita. Täytyy muistaa, että jokaisessa kantelussa on omat asiansa ja tärkeää onkin kyetä poimimaan sieltä ne itseä mahdollisesti koskevat asiat.

Kanteluratkaisut eivät ole mikään oikeutusperuste johonkin toimintaan. Toimivalta tulee suoraan lainsäädännöstä. Kanteluratkaisujen merkitys on lähinnä toimintaa ohjaava ja opastava. erityisesti lain ollessa sekava tai liikuttaessa säätelyn rajamailla, on tärkeää, että saa omalle toiminnalleen tukea tai selkeää apua siitä kuinka toimitaan. Kanteluratkaisujen pääpaino on kuitenkin laillisuus-

valvonnassa ja siinäkin perusoikeuksia korostaen. Poliisin toimivalta perustuu kirjoitettuun lakiin, jossa yksittäisen henkilön perusoikeuksia kunnioitetaan viimeiseen saakka. Mikäli toiminta on ajautunut organisaatiokulttuuriin kuuluvan käytännön myötä virheelliseen suuntaan, niin on oikein, että on olemassa ulkopuolinen ammattitaitoinen taho, joka arvioi sitä ja kertoo siitä kaunistelemattoman totuuden.

Aiemmin tässä työssä esitetyssä organisaation laatutyön vaihetta kuvaavien organisaatiokuvausten pohjalta oma arvioni poliisilaitosten sijoittumisesta on tasolla 2. Sitä kuvattiin seuraavalla tavalla: Taso 2: Ajopuut; näissä organisaatioissa mitään todellista muutosta organisaatiokulttuurissa ei ole tapahtunut TQM:n soveltamisen aloittamisen jälkeen. Ne ajautuvat TQM-ohjelmista toiseen tietämättä missä mennään. Tämä arvio on pelkästään henkilökohtaiseen päättelyyn perustuva mutta uskon sen vastaavan käytännön todellisuutta useimmissa poliisilaitoksissa. Toki tiedän, että poliisihallinnosta löytyy organisaatioita, joiden tasoluokitus on paljon korkeammalla. Tällaisesta organisaatiosta voisi mainita esimerkkinä vaikkapa Keskusrikospoliisin laboratorion, jossa työn laadulla on todella paljon merkitystä ja siihen on myös panostettu.

Jokaiselle meistä tulisi olla työssämme päämääränä tehdä mahdollisimman laadullista ja hyvää työtä. Usein on kuitenkin niin, että toimintamme on omissa silmissämme laadullisesti todella hyvää. Ulkopuolisen arvioinnin jälkeen voimme ehkä huomata, että ei se nyt niin laadukasta ollutkaan. Sen jälkeen herää kiinnostus siitä, mitkä asiat kaipaisivat muutosta, jotta käsityksemme arvioinnin kanssa olisivat yhteneväisiä. Tämän käsityksen muutoksen jälkeen olisimme sitten valmiita muuttamaan toimintaamme. Muutoksen tulee ohjautua strategisen päämäärän suuntaan eikä siitä pois päin. Tämä edellyttää meiltä tietoa siitä, mitkä organisaation tavoitteet ovat. Tiedon saamiseksi täytyy olla menetelmä jossa se saadaan. Olemme keskellä johtamisen keskeisintä aluetta. Kuinka saadaan yksittäinen työntekijä suuntaamaan työpanoksensa organisaation tavoitteiden mukaan? Olen johdatellut lukijan väistämättä ajatukseen tulosjohtamisesta ja tuloskeskusteluista. Tuloskeskusteluun kuuluu olennaisena osana kehitysosio, jossa työntekijän ja työn laadulliseen kehittämiseen liittyvät seikat huomioidaan. Laatujohdaminen alkaa jo näistä keskusteluista esimiehen ja työntekijän välillä.

Yksilötasolla kokemus ja oppiminen liitetään yhteen vaikka kokemus yksinään ei vielä takaa oppimista. Vasta toiminnan analysointi voi johtaa uudenlaiseen toiminnan hahmottamiseen. Tätä kutsutaan reflektiivisyydeksi, jonka yhteydessä oppiminen on jatkuvaa kokemusten, havainnoin-

nin, tulkinnan, käsitteellistämisen ja aktiivisen toiminnan vuorovaikutusta. Seuraavana tulee ns. uudistava oppiminen, jossa kokemuksen, reflektiivisyyden ja merkitysten uudelleen rakentamisen kautta syntyy uutta tulkintaa, joka puolestaan ohjaa myöhempää toimintaa (Luoma 2001, 27-28).

Työyhteisössä kokemuksista oppiminen on tärkeää. Laadun kehittämisen yhteydessä reflektiivinen oppiminen on huomioitava tarjoamalla mahdollisuudet arvioida omia kokemuksia ja työtä sekä antaa mahdollisuus kokeilla ja soveltaa uusia työtapoja. Reflektointi voidaan hyödyntää myös yhteisellä asioiden käsittelyllä, jolloin siinä tapahtuu samalla organisaation oppimista. Koosteena muista oppimisenäkemyksistä on korkealaatuisen oppimisen teoria, jolle luonteenomaisia piirteitä ovat rakentava kriittinen ajattelu, luova ongelmanratkaisu ja rakentava toiminta. Korkealaatuisen oppimisen teoria onkin kehitetty nimenomaan jatkuvaan laadun kehittämisen ympäristöön (Luoma 2001, 32).

Organisaation oppimiseen liittyvät sellaiset perusteet, kuten organisaatio vaikuttaa oppimiseen, organisaatio tarvitsee oppimista, organisaation oppimisen mekanismit ovat osittain erilaisia ja tieto luodaan organisaation eikä vain yksilön haltuun. Organisaation kehittymiseen vaikuttavat ilmapiiri, palkitseminen, kannustaminen, ylemmän tason osallistuminen, kommunikointi ja turvallisuus. Yksittäisen yksilön oppiminen organisaatiossa ei vielä riitä yksin organisaation oppimiseen. Organisaation oppimiselle tärkeitä seikkoja ovat oppimisen suuntaaminen strategisesti ydinosaamisen vahvistamiseksi, kommunikaatio yksilöiden välillä, yhteinen refleктоiva oppiminen ja uuden tiedon luominen. Tuloksena yksittäisen henkilön tiedon lisääntymisen lisäksi organisaatio saa aikaiseksi uusia prosesseja, kehittyneempiä toimintatapoja, uutta kulttuuria sekä parempia kehitymisvalmiuksia. Oppimiseen ei tapahdu käskien vaan organisaation tulee tukea oppimista eri tavoin. Oppimisen mahdollisuudet, palkitseminen ja oppimista tukeva kulttuuri ovat tärkeitä ja niihin on panostettava. (Luoma 2001, 40-41).

Organisaation oppimiseen liitetään myös yleisesti käsitepari yksi- ja kaksisilmukainen oppiminen. Yksisilmukaisessa mallissa virhe oikaistaan vain toimintoja muuttamalla asettamatta kyseenalaiseksi tai muuttamatta systeemin arvoja. Kaksisilmukaisessa oppimisessa ongelma oikaistaan tutkimalla ja muuttamalla toimintoja määrääviä tekijöitä ja sen jälkeen varsinaista toimintaa (Luoma 2001, 41-43). Kanteluratkaisuista oppimisen yhteydessä yksisilmukainen malli sopii silloin kun itse kantelusta erillään oleva organisaatio havaitsee kanteluratkaisun johtavan uudelleen toimintaan ja yksinkertaisesti muuttaa oman toimintansa sen mukaiseksi. Kaksisilmukaisessa mallis-

sa hierarkkisen organisaation ylimmät tasot puolestaan tarkastelevat ratkaisun merkitystä toimintaa määrääviä tekijöitä vasten ja muuttavat näitä tekijöitä ja sitten myös itse toimintaa. Tässä yhteydessä tarkoitan ylimmällä tasolla lähinnä esimiestasoja. Molempien oppimismallien yhteydessä erilaiset variaatiot ovat toki mahdollisia.

Olipa kysymys sitten yksilön oppimisesta tai organisaation oppimisesta niin kanteluratkaisu jos mikä on reflektointia. Tarkastelun ja arvioinnin tekee siinä vain ulkopuolinen taho eli tässä tapauksessa oikeussuojaviranomainen. Ulkopuolinen arvostelu ei sinällään ole yhtä tehokasta kuin omakohtainen reflektointi mutta kuitenkin selkeästi parempi kuin pelkkä kokemus. Se, jota kantelu henkilökohtaisesti koskee, saa aivan varmasti itselleen käyttökelpoista uutta tietoa myöhempää toimintaansa varten. Saatua tietoa voi olla entistä toimintaa tukevaa tai sitä kriittisesti arvostelevaa. Molemmat tiedot ovat tärkeitä. Toimintaa tukeva tieto vahvistaa yksilön käsitystä oikeasta menettelytavasta ja se tavallaan palkitsee aiemman toiminnan. Kriittinen ja arvosteleva tieto puolestaan viestittää aiemmassa toiminnassa olevasta mahdollisesta muutostarpeesta. Tässä vaiheessa kantelun kohteesta on tullut asiaa koskevan tiedon erityisosaaja, jonka tiedon hyödyntäminen on organisaatiosta riippuvainen. Tieto voi jäädä kantelukohteelle itselleen, eikä hän edes yritä levittää sitä. Tieto voi levitä lähimpien työtovereiden keskuuteen, jotka käyttävät saatua tietoa omassa toiminnassaan. Myönteisemmässä tapauksessa tieto voi levitä ryhmän, osaston tai tiimin sisällä, jonka pohjalta tämä isompi joukko yhdessä muuttaa toimintaansa ratkaisun suuntaiseksi. Tapahtuu organisaation oppimiseen läheisesti kuuluvaa yhteisöllistä oppimista eli tiimioppimista, joka tosin edellyttää hyvin toimivaa lähiympäristöä. Parhaassa tapauksessa tieto leviää koko organisaatioon ja kaikkien saman alan organisaatioiden tietoisuuteen. Tämä ei kuitenkaan toteudu ilman erikseen rakennettua järjestelmää, jonka kautta kanteluratkaisut ja niistä saatava uusi tieto jaetaan eteenpäin. Yksinkertaisimmillaan se voisi olla vaikkapa sähköpostituslista, jonka kautta kaikki saman alan organisaatiot saavat saman tiedon. Saatua tietoa täytyy sen jälkeen ottaa organisaatiossa lähempään tarkasteluun yhteisesti ja arvioinnin jälkeen tutkia kuinka se palvelee meitä ja kuinka tulevaisuudessa vastaavassa toiminnassa tulee jatkossa menetellä. Syntyy uusia yhteisiä menettelytapoja. Organisaatio on aloittanut yhdessä oppimisen tien kulkemisen, jonka avulla pyritään pysymään muutospaineessa mukana laadullista tulosta tehden.

Laadullisen tarkastelun osalta poliisihallinto selkeästi pyrkii kohti parempaa tulosta ja entistä laadukkaampaan toimintaan kaikilla sektoreilla. Nähdäkseni poliisitoiminnan kokonaisvaltainen arviointi on vasta prosessikuvausasteella, jossa yritetään ottaa selvää siitä mitä eri toimintoja mihinkin

työsuoritukseen sisältyy. Poliisihallinto on ottanut käyttöönsä EFQM-arvioinnin mutta sen avulla ei vielä tällä hetkellä ole päästy toimintojen syvällisiin arviointeihin asti.

Laadullisen työn mittareita on useita. Niitä voi olla organisaation sisällä tai ulkopuolella. Yksi tärkeimmistä mittareista on luonnollisesti asiakkailta saatu palaute. Kantelujärjestelmästä saatu palaute ratkaisuihin on yksi vartenotettava mittari, jota ei osata poliisihallinnossa vielä käyttää hyväksi. Kanteluista eivät kaikki johda toimenpiteisiin mutta jo pelkästään se, että jostain asiasta on tehty kantelu, voi olla osoitus siitä, että kyseisessä toiminnossa olisi parannettavaa. Olemmeko mahdollisesti jättäneet kertomatta toimivallan käytön perustelut vai olemmeko selittäneet asian huonosti? Onko informaatio toiminut? Vai onko asiassa todellakin tehty jotain väärin? Yksittäisestä poliisitehtävästä on löydettävissä useimmiten se laukaiseva tekijä, joka on saanut kohdehenkilön tai tehtävää muutoin seuraavan tekemään kantelun. Näihin yksityiskohtiin pureutumalla ja analysoimalla niitä ja niistä muodostuvia kokonaisuuksia, saamme toiminnan muutokseen tarvittavat elementit. Muuttaessamme toimintaa laadullisempaan kohti tavoitteita pyrkivään suuntaan vähennämme samalla siihen kohdistuvaa arvostelua.

Oli kyse sitten oppimisesta tai laadullisen työn tekemisestä, niin on muistettava, että näihin asioihin panostaminen ei pääty. Näihin tulee kiinnittää jatkuvasti huomiota ja muuttuvassa toimintaympäristössä on pakko pysyä muuttumiskykyisenä. Organisaatiolla on oltava erilaisten toimintaympäristöä ja työprosesseja kuvaavien signaalien vastaanottokykyä. Hallintokantelu on näistä signaaleista vain yksi mutta sitäkin tärkeämpi. Hallintokantelu on yksi osa poliisin laillisuusvalvontaa. Laillisuusvalvonta on puolestaan oikeudellisin kriteerien tapahtuvaa laadunvalvontaa (Jonkka 2004, 83).

### **7.3 Lopuksi**

Tässä opinnäytetyössä olen tarkastellut poliisihallintoa välillä kokonaisuutena ja toisaalta poliisilaitoksen näkökulmasta ja välillä yksittäistä poliisimiestä ajatellen. Monet havainnot ja päätelmät ovat pelkästään käytännön subjektiivisiin kokemuksiin perustuvia, eikä niistä ole syytä tehdä jyrkkiä yleistäviä johtopäätöksiä. Olen tuonut esiin kuinka tärkeää hallintokanteluiden hyväksikäyttäminen olisi yksilön ja organisaation oppimisen sekä laadullisen työn tuloksen kannalta. On selvää, että poliisihallinnon organisaatiossakin ja työntekijöissä on sellaisia, jotka seuraavat hyvin aktiivi-

sesti hallintokanteluita ja niistä annettuja ratkaisuja sekä käyttävät niistä saadun tiedon omaksi ja organisaation hyödyksi. Prosessien kehittyminen tätä kautta on jo täyttä totta.

Hallintokanteluiden seurannan ja raportointijärjestelmän kehittyessä poliisissa, on tärkeää jossain vaiheessa ottaa niistä saadut tiedot tieteellisen tutkimuksen kohteeksi. Tuloksista saadaan todennäköisesti mielenkiintoista ja yksityiskohtaisempaa tietoa hallintokanteluiden asiasisällöistä ja niistä toimintaprosesseihin kohdistuvista seikoista, joihin organisaation tulee erityisesti kiinnittää huomiota. Paikallispoliisin lähijohtamisen parantaminen on jo nähty yhdessä selvitystyössä merkittäväksi kanteluiden vähentämismahdollisuudeksi (Jonkka 2004, 81). Kanteluihin liittyvä aihealue on itsessään mielenkiintoinen ja tuottaa yhä uudelleen uusia tarkastelunäkökulmia omaan toimintaamme.



# LÄHTEET

- Hidden, Mikael (1970). Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala.
- Jonkka, Jaakko (2004). Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta, Sisäasiainministeriön julkaisusarja 48/2004.
- Kajosmaa, Kimmo (1997). Poliisilain yleiset periaatteet. Tutkimus oikeusperiaatteista järjestyspoliisin ylläpitäessä yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Licensiaatintutkimus, Lapin yliopisto. Rovaniemi.
- Kapiainen, Jari (2001). Ylimmille lainvalvojille tehtyjen kantelujen epävirallisista seuraamuksista poliisissa, Kuinka poliisityöyhteisössä reagoidaan kanteluihin, tutkielma, Poliisipäällystön tutkinto nro 2, Julkaisematon, Poliisiammattikorkeakoulun kirjasto. Espoo.
- Kolehmainen, Seppo: Poliisista tehdyt kantelut eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle vuosina 1975, 1985 ja 1992, tutkielma, Poliisin päällystökurssi 29, Poliisiopisto, Espoo, 1995.
- Koskinen, Pirkko K.(1997). Oikeusasiamies, Helsinki, Lakimiesliiton kustannus, ISBN 951-640-978-4.
- Lindström, Kari (toim.) (1994). Terve työyhteisö. Kehittämisen malleja ja menetelmiä, Työterveyslaitos, Helsinki.
- Lumijärvi Ismo ja Jylhäsaari Jussi (1999). Laatujohtaminen ja julkinen sektori: laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena, Gaudeamus, Helsinki, ISBN 951-662-774-9
- Luoma, Markku (2001). Laatu lainvalvontaan. Laadun ja osaamisen kehittäminen poliisihallinnossa, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 12, Espoo
- Pohjolainen, Teuvo & Tarukannel, Veijo (1990). Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Tampere, Finnpublishers, ISBN 951-848-030-3
- Rautiola, Hannele (1984). Hallintokantelusta poliisihallinnossa. Julkishallinnon tutkielma, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Sarala, Urpo (2001). Poliisitoimen kehittämisen johtaminen. Poliisiammattikorkeakoulu, Espoo, Edita Oyj, ISBN 1455-8270
- Silén, Timo (1995). Organisaatiokulttuuri ja johtaminen : kahden yrityksen kulttuurimuutosprosessin ja TQM-järjestelmän soveltamisen tarkastelu, Helsinki
- Sinisalo, Kari (1973). Poliisioikeuden perusteet, ISBN 951-302435-0

Timonen, Pekka (toim.)(1996). Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään nide 2. Rikos- ja prosessioikeus sekä julkisoikeus, kolmas painos, Helsinki, Lakimiesliiton kustannus, ISBN 951-640-801-X

Viitanen, Marko: Ylimmille lainvalvojille poliisista tehdyt kantelut vuonna 1996. Selvitystyö, Poliisiammattikorkeakoulu, Espoo, 1999.

## **Muut**

EOA:n kertomus 1999. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset toiminnastaan vuonna 1999, Oy Edita Ab, 2000.

PNE 2/1999. Eduskunnan puhemiesneuvoston esitys nro 2/1999 uudeksi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi.

Poliisin ylijohdon julkaisu 4/2004. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 4/2004. Poliisin valtakunnallinen visio 2014 sekä strategia ja kriittiset menestystekijät 2004-2014, Helsinki

SM:n julkaisu 1991 – 1993. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu: Kanteluita, valituksia ja kysymyksiä poliisin toiminnasta vuosina 1991 - 1993.

SM:n julkaisusarja 48/2004: Selvitysmies Jaakko Jonkka, Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta, Sisäasiainministeriö 2004.

SM-2006-01324/Tu-42, Sisäasiainministeriön määräyskokoelma, 17.5.2006

SM-2006-1325/Tu-42, Sisäasiainministeriön määräyskokoelma, 17.5.2006

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2001, Helsinki, Edita Prima Oy, 2002, ISSN 0356-3200  
[Http://www.vn.fi/okv/\(28.11.2002\)](http://www.vn.fi/okv/(28.11.2002)). Internet-sivusto.

Rautio (2004): Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio, Tampere 29.10.2004  
<http://elli.poliisikoulu.fi/materiaali/laillisuusvalvonta/material/rautio.doc>,  
(23.11.2006)

Jonkka (2004).Jaakko Jonkka <http://elli.poliisikoulu.fi/materiaali/laillisuusvalvonta/material/jonkka.doc>, (23.11.2006)

Naulapää (2004). Poliisiylijohtaja Reijo Naulapää <http://elli.poliisikoulu.fi/materiaali/laillisuusvalvonta/material/naulapaa2.doc>, (23.11.2006).

Välkki (2004). Poliisiylitarkastaja Jouni Välkki, <http://elli.poliisikoulu.fi/materiaali/laillisuusvalvonta/material/valkki1.doc>, (23.11.2006)

Nuotio (2004), Poliisipäällikkö Aapo Nuotio, <http://elli.poliisikoulu.fi/materiaali/laillisuusvalvonta/material/nuotio.ppt>, (23.11.2006)

EOA:n vuosikertomus 2004, <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx/ea/suomi/toimintakertomukset/2004?folderId=%2Fea%2Fsuomi%2Ftoimintakertomukset&cmd=download>  
(24.11.2006)

EOA:n vuosikertomus 2005, <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx/ea/suomi/toimintakertomukset/2005?folderId=ea%2Fsuomi%2Ftoimintakertomukset&cmd=download> (24.11.2006)