POLIISIN LAKIA
ALEMMANASTEINEN
NORMINANTO JOHTAMISEN
NÄKÖKULMASTAA

Turvallisuushallinnon maisteriohjelma
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2013
Ohjaaja: Sirpa Virta

Juha Piippo
**TIIVISTELMÄ**

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

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella poliisin lakia alemmanasteista norminantoa johtamisen näkökulmasta. Sisäasianministeriö ja poliisihallitus antavat vuosittain poliisia koskevia määräyksiä, ohjeita ja kirjeitä, joiden tarkoituksena on ohjata ja yhtenäistää poliisitoimintaa. Miten määräykset ja ohjeet ovat vaikuttaneet johtamiseen poliisissa?

Miten poliisin lakia alemmanasteinen norminanto on vaikuttanut erityyppisiin johtamistoimintoihin poliisissa. Poliisissä hallinnonsisäisen ohjauksen perusmuotona ovat määräykset ja ohjeet, joiden tarkoituksena on yleensä toimeenpanon ja menettelymuotojen ohjaus sekä käytäntöjen yhdenmukaistaminen. Tutkimuksen kohteena on haastateltu poliisin päällystöasemoissa johtamisen ammattilaisia ja kysyty yleisesti käytännössä poliisin lakia alemmanasteisen norminannon vaikutuksista johtamiseen.

## Sisällysluettelo

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sisällystulos</th>
<th>Sivu</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>TIIVISTELMÄ</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>1 JOHDANTO</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>2 TUTKIMUSONGELMA</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>2.1 Tutkimusongelma ja teoreettinen viitekehys</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>2.2 Tutkimusmenetelmä</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>3 PERUSTULAKI KULMAKIVENÄ</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>3.1 Perusoikeusuudistus</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>3.2 Perus- ja ihmisoikeudet poliisin kannalta</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>3.3 Normihierarkia</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>4 LAKIA ALEMMANASTEINEN NORMINANTO</td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1 Valtioneuvoston asetus</td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td>4.2 Ministeriön asetus</td>
<td>21</td>
</tr>
<tr>
<td>4.3 Määräys</td>
<td>22</td>
</tr>
<tr>
<td>4.4 Ohje</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>4.5 Kirje</td>
<td>24</td>
</tr>
<tr>
<td>5 SISÄASIAINMINISTERIÖN MÄÄRÄYKSENANTO-OIKEUS</td>
<td>26</td>
</tr>
<tr>
<td>5.1 Ministeriöitä koskevia yleisiä sääädöksiä</td>
<td>26</td>
</tr>
<tr>
<td>5.2 Sisäasiainministeriön työjärjestys</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>5.3 Poliisitoimintaa koskevia lakeja</td>
<td>29</td>
</tr>
<tr>
<td>6 JOHTAMINEN</td>
<td>32</td>
</tr>
<tr>
<td>6.1 Mitä johtaminen tarkoittaa?</td>
<td>32</td>
</tr>
<tr>
<td>6.2 Johtaminen poliisissa</td>
<td>35</td>
</tr>
<tr>
<td>6.3 Erityyppiset johtamistoiminnot</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td>6.3.1 Henkilöstöjohtaminen</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td>6.3.2 Päivittäisjohtaminen</td>
<td>41</td>
</tr>
<tr>
<td>6.3.3 Operatiivinen johtaminen</td>
<td>41</td>
</tr>
<tr>
<td>6.3.4 Strateginen johtaminen</td>
<td>42</td>
</tr>
<tr>
<td>7 TEORIAOSUUDEN YHTEENVETO</td>
<td>44</td>
</tr>
<tr>
<td>8 TUTKIMUS POLIISIN LAKIA ALEMMANASTEISESTA NORMINANNOSTA JOHTAMISEN NÄKÖKULMASTA</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>8.1 Haastattelu nro 1</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>8.1.1 Sisäasiainministeriön poliisiosaston esikunnan päällikön haastattelu 16.6.2005</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>8.1.2 Lakia alemmanasteiset normit ja niiden sitovuus</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>8.1.3 Valmisteluprosessi</td>
<td>49</td>
</tr>
<tr>
<td>8.2 Haastattelu nro 2</td>
<td>50</td>
</tr>
<tr>
<td>8.2.1 Helsingin poliisilaitoksen paljastavan rikostutkinnan toimintayksikön JR-rikostutkinnan johtajan haastattelu 13.2.2013</td>
<td>50</td>
</tr>
<tr>
<td>8.2.2 Poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu</td>
<td>51</td>
</tr>
<tr>
<td>8.2.3 Vaikutukset johtamiseen</td>
<td>51</td>
</tr>
<tr>
<td>8.2.4 Erityyppiset johtamistoiminnot</td>
<td>52</td>
</tr>
<tr>
<td>8.2.5 Parantamis- ja kehitteämisehdotukset</td>
<td>53</td>
</tr>
<tr>
<td>8.3 Haastattelu nro 3</td>
<td>53</td>
</tr>
</tbody>
</table>
8.3.1 Helsingin poliisilaitoksen paljastavan rikostutkinnan toimintayksikön
alueellisen tiedustelun johtajan haastattelu 15.2.2013 .................. 53
8.3.2 Poliisin lakia alemananasteisen norminannon tila ja laatu ........ 54
8.3.3 Vaikutukset johtamiseen ........................................... 55
8.3.4 Erityyppiset johtamistoiminnot ................................... 55
8.3.5 Parantamis- ja kehittämisehdotukset .............................. 56
8.4 Haastattelu nro 4 ............................................................. 56
8.4.1 Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisylitarkastajan haastattelu
14.3.2013 ............................................................................ 56
8.4.2 Poliisin lakia alemananasteisen norminannon tila ja laatu .... 57
8.4.3 Vaikutukset johtamiseen ............................................. 58
8.4.4 Erityyppiset johtamistoiminnot ..................................... 58
8.4.5 Parantamis- ja kehittämisehdotukset .............................. 59
8.5 Haastattelu nro 5 ............................................................. 59
8.5.1 Poliisihallituksen rikostorjuntayksikön poliisitarkastajan haastattelu
5.4.2013 ............................................................................ 59
8.5.2 Vaikutukset johtamiseen ............................................. 60
8.5.3 Poliisin lakia alemananasteisen norminannon tila ja laatu sekä
parantamis- ja kehittämisehdotukset ........................................ 61
9 TUTKIMUSTULOKSET ........................................................................... 64
9.1 Aineiston kuvaus ............................................................. 64
9.2 Keskeiset tulokset ............................................................. 65
9.3 Johtopäätökset ................................................................. 67
10 YHTEENVETO ................................................................................. 69
LÄHTEET ....................................................................................... 73
LIITTEET ....................................................................................... 76
Haastattelu 1 ................................................................................. 76
Haastattelu 2 ................................................................................. 76
Haastattelu 3 ................................................................................. 76
Haastattelu 4 ................................................................................. 76
Haastattelu 5 ................................................................................. 76
1 JOHDANTO


Säädösohjailulla tarkoitetaan yleisesti niitä lainsäädännöllisiä toimia, joilla ohjataan ja vaikutetaan tietoisesti yksilöiden, viranomaisten sekä yhteisöjen toimintaan ja käyttäytymiseen. Ohjailukeinot voidaan ryhmitellä muun muassa perusperiaatteiden ja tavoitteiden säantelyyn, käslyihin ja kieltoihin, taloudellisiin etuuksiin ja rasituksiin, viranomaisohjaukseen ja -valvontaan, tiedonvälitykseen sekä muihin keinoihin.


Sisäasiainministeriö ja poliisihallitus antavat vuosittain kymmeniä poliisia koskevia määräyksiä, ohjeita ja kirjeitä. Sisäasiainministeriön, kuten monen muun ministeriön lakia alemmanasteinen norminanto on hyvin kirjavaa. Miten määräykset ja ohjeet ovat vaikuttaneet johtamiseen poliisissa? Onko lakia alemmanasteinen norminanto helpottanut tai vaikeuttanut poliisin johtamista? Tarkoitukseni on tutkia, onko sisäasiainministeriön ja poliisihallituksen poliisia koskevalla, lakia alemmanasteisella, säädösohjauksella ollut vaikutusta johtamiseen poliisissa. Poliisi-
hallitus on johtanut poliisin operatiivista toimintaa Suomessa vuoden 2010 alusta. Toimintaa on linjattu, selkeytetty ja yhtenäistetty lukuisten määräysten ja ohjeiden avulla. Oman panoksensa antaa koko ajan lisääntyvä kansainvälinen sääntely. Tarkoitukseni on myös tutkia, miten poliisin lakia alemmanasteinen norminanto on vaikuttanut erityyppisiin johtamistoimintoihin poliisissa.
2 TUTKIMUSONGELMA

2.1 Tutkimusongelma ja teoreettinen viitekehes


Tutkimusongelman teoreettinen viitekehes on rakentunut lähinnä perustuslaita ja lakia alemmanasteista norminantoa sekä johtamisteorioita koskevasta kirjallisuudesta. Poliisin lakia alemmanasteisesta norminannosta on hyvin vähän aikaisempaa tutkimustietoa. Johtamista käsitteleviä kirjoja ja tutkimuksia taas löytyy valtavasti. Tutkimuksen näkökulma on johtamisnäkökulma, jonka valossa kohdeilmiötä on tarkoitus tarkastella. Tutkimusongelmaa käsittelevistä teorioista mainittakoon oikeusjärjestysteememme normihierarkia, missä normit saavat oikeudellisen pätevyytensä niitä ylemmäntasoisista normeista. Oikeusjärjestysteememme
normeja ovat ylimmistä alkaen perustuslait, tavalliset lait, asetukset sekä muut viranomaisen antamat säädökset ja normit. Johtamisteorioista ja -opeista tarkasteluun pääsivät lähinnä poliisin kannalta keskeisimmät.

2.2 Tutkimusmenetelmä


Tässä tutkimuksessa tarkoitan johtamisella poliisitoiminnan joka-päiväistä johtamista. Tyypillisesti esimerkikinä mainittakoon keskijohdon päällystöön kuuluva virkamies, jonka johtamistoimintoihin kuuluvat henkilöstöjohtaminen, päivittäisjohtaminen, erilaisten operatiivisten tilanteiden johtaminen ja esitutkinnan johtaminen. Keskityn tutkimuksessa päällystön johtamistyöhön, koska vertaisryhmään kuulumisen helpottaa arviöinnin ja johtopäätösten tekemistä. Erityyppisistä johtamistoiminnan ja tutkimuksen teemahaastatteluissa on tarkoitus keskittyä henkilöstö-

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

1. Miten arvioit poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tilaa ja laatua?

2. Miten lakia alemmanasteiset normit eli asetukset, määräykset, ohjeet ja kirjeet ovat vaikuttaneet johtamistyöhösi?

3. Ovatko nämä normit helpottaneet vai vaikeuttaneet johtamista? Miten ja miksi?
4. Miten lakia alemmanasteinen norminanto on vaikuttanut erityyppisiin johtamistoimintoihin, kuten henkilöstöjohtami-
seen, päivittäisjohtamiseen ja operatiiviseen johtamiseen?

5. Mitä ja miten parantaisit tai kehittäisit poliisin lakia alem-
manasteisessa norminannossa?

Haastattelu on yksi tiedonhankinnan perusmuodoista. Erityisesti
käyttäytymis- ja yhteiskuntatieteissä tutkimushaastattelu on yksi käyte-
tyimmistä menetelmistä. Haastattelu soveltuu hyvin monenlaisiin tarkoi-
tuksiin ja sen avulla voidaan saada syvällistä tietoa. Haastattelu voidaan
tehdä monista lähtökohdista käsin ja toteuttaa monin eri muodoin. Yh-
dessä ääripäessä haastattelija vain lukee listan kysymyksiä vastauksineen
haastateltavalle, jonka on valittava yksi tarjotuista vaihtoehtoista. Tois-
essa ääripäessä haastattelija valitsee keskusteltavan tyylin ja sallii haas-
tateltavan vahvasti määritä keskustelun kulku. Haastatteluun sisältyy
kuitenkin monia ongelmia. Tietojen, käsitysten, usko
musten, arvojen ja
merkitysten tutkiminen on useimmiten ongelmallista. Haastattelu on
konteksti- ja tilannesidonnaista. Tuloksii sisältyy aina tulkintaa, ja tu-
losten yleistäminen on tarkkaan harkittava. Haastattelu ei ole vain tek-
niikkaa vaan tieteellinen metodi. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 30-50.)

Haastattelu on hyvin joustava tietojenkeruumenetelmä, ja se sopii
moniin erilaisiin tutkimustarkoituksiin. Haastattelussa ollaan suorassa
kielellisessä vuorovaikutuksessa tutkittavan kanssa, ja tämä mahdollistaa
tiedonhankinnan suuntaamisen itse tilanteessa. Samoin voidaan päästä
käsiksi vastausten taustalla oleviin motiiveihin. Haastatteluun sisältyy
myös ongelmia ja haittoja. Haastattelijalta vaaditaan taitoa ja kokemusta
seksi haastattelijan tehtäviin pitäisi kouluttautua. Haastattelu vie aikaa ja
haastattelun katsotaan sisältävän monia virhelähteitä, sekä haastattelijasta että haastateltavasta aiheutuvia. Haastattelusta aiheutuu aina kustannuksia. Vapaamuotoisen haastatteluaineiston analysointi, tulkinta ja raportointi ovat usein ongelmallisia, koska valmiita malleja ei ole tarjolla. Teemahaastattelulla on lisäksi se etu, että se ei sido haastattelua tiettyyn leiriin, kvalitatiiviseen tai kvantitatiiviseen, eikä se ota kantaa haastatellutukien määrään tai siihen, miten ”syvälle” aiheen käsittelyssä menänä. Teemahaastattelu ottaa huomioon sen, että ihmisten tulkinnat asioista ja heidänasioille antamansa merkitykset ovat keskeisiä, samoin kuin sen, että merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 30-50.)

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

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

3.1 Perusoikeusuudistus


Oikeusvaltioperiaatteena mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Eduskunta käyttää maassamme lainsäädäntövaltaa. Lakia alemananasteisen norminannon kannalta tärkeimmat perustuslain pykälät ovat 80 § asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä sekä 107 § lakia alemananasteisten säädösten soveltamisrajoituksesta. 80 §:n mukaan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettyä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaan antamaan oikeussääntöjä tietyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellyttää, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. 107 §:n mukaan perustuslain tai muun lain kanssa ristiriit-
dassa olevaa lakia alemmanasteista säädöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. (731/1999.)


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

3.2 Perus- ja ihmisoikeudet poliisin kannalta

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


3.3 Normihierarkia

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

Useimmiten tällaiset ristiriidat voidaan poistaa tulkinnalla. (Husa & Poh-jolainen 2002, 11-13.)
4 LAKIA ALEMMANASTEINEN NORMINANTO

4.1 Valtioneuvoston asetus


Puhuttaessa oikeuslähteiden sitovuudesta asetuksien on todettava kuuluvan lain käsitteen alaan. Asetus on auktoritatiivinen oikeuslähde, jota päätökseentoissa pitää seurata. Asetus on lain tapaan oikeudellisesti sitova. Oikeuslähdeopilliselta kannalta asetusta on pidettävä sellaisena oikeusjärjestyksen kuuluvana oikeusnormina, joka on asetettu valtiosäännön edellyttämällä tavalla ja jonka noudattamista on yleensä tehdestettu sanktioilla tai muilla haittaseuraamuksilla. (Laakso 1990, 77.)
Laakso on kirjassaan jaotellut oikeusnormit hierarkkisesti siten, että ylimpänä normipyramidissa ovat perustuslait ja niiden jälkeen kerros kerrokselta alaspäin tavalliset lait, asetuimet, valtioneuvoston päätökset, ministeriöiden päätökset ja muut säädökset. Oikeusjärjestykseen kuuluvinä oikeusnormeina kaikki nämä kuuluvat auktoritatiivisiin oikeuslähdeisiin. (Laakso 1990, 4.)

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

### 4.2 Ministeriön asetus

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

Muu viranomainen voidaan perustuslailla säädetyn verraten tiukoin edellytyksin kuitenkin valtuuttaa antamaan yleisiä oikeussääntöjä määrätyistä asioista. Tällaisesta valtuudesta voidaan säättää vain lailla ja valtuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Lisäksi vaadi-
taan, että delegointiin on sääntelyn kohteen liittyvänä erityisesti syitä ei-kä sääntelyn asiallisena merkitse edellyttää oikeussääntöjen antamista lain tai asetuksen tasolla. (HE 1/1998.)

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

4.3 Määräys

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

Asianmukaisen valtuutuksen perusteella annetut määräykset ovat oikeudellisesti sitovia ja niin ollen vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä. Hallintoviranomaisten tarkentavat määräykset lainsäädännön täytäntöönpanosta ja soveltamisesta eivät suoranaisesti muotoa kansalaisten ja muiden hallinnon ulkopuolisten subjektien oikeusasemaa, sillä määräysten vaikutukset jäävät hallintokoneiston sisälle. Hallinnollinen normintokompetenssi voidaan perustaa tavallisella lailla ja eräin rajoituksin myös asetuksella. Toiminta- ja menettelytapojen jäsentämistehtävän lisäksi hallinnollisen normintokompetenssin nojalla on annettu myös
sellaisia määryyksiä, jotka koskevat hallintopäätösten sisältöä ja jotka siten ulottavat asianmuiden vaikutuksensa kansalaisten ja muiden subjektien oikeusasemaan. Oikeusvaltiollisen lakivarauksen mukaan hallinnolliseen norminantokompetenssiin ei kuitenkaan kuulu kansalaisten ja muiden subjektien oikeusasemaan vaikuttavien säännösten antaminen. Raja kannustaa kansalaisten ja muiden subjektien oikeusasemaan vaikuttavien säännösten antaminen. Raja kannustaa kansalaisten oikeusasemaan normeeraavan delegoidun lainsäädäntövallan ja täytäntöönpanovallan alaan kuuluvan hallinnollisen norminantokompetenssin välillä on jossain määrin häilyvä. (Laakso 1990, 82-88.)


4.4 Ohje

Yleisohjeet ovat suosituksen luonteisia, ja oikeuslähdeopilliselta statukseltaan ne ovat sallittuja oikeuslähteitä. Kun ohjeiden tarkoituksena on yhtenäisen soveltamiskäytännön aikaansaaminen viranomaistoiminnassa, ne on käytännössä usein mielletty tosiasiallisesti sitovaksi. Eri hallinnonalojen kesken esiintyy tosin vaihtelevuutta. (Laakso 1990, 91.)
Hallinnon sisäisessä ohjauksessa keskushallintoviranomainen voi yleisen johtoaseman perusteella harjoittaa niin hyvin sitovaa kuin suosituksenluonteistakin normiohjausta suhteessa alaisiinsa viranomaisiin. Ulkoisen kentän asioihin kohdistuvalla ohjauksella eli ohjeen antajaa alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvan hallintopäätöksen sisältöön vaikuttamisella ei ole oikeudellista sitovuutta. Viranomainen voi noudattaa tai jättää noudattamatta yksittäistapauksessa tällaista ohjetta tai suositusta. (Laakso 1990, 89-90.)


4.5 Kirje

Kirje kuuluu ohjeen tapaan suosituksenluonteisiin yleisohjeisiin ja oikeuslähdeopillisesti sallittuihin oikeuslähteisiin. Ei ole siis rangaistavaa jättää noudattamatta sisäasiainministeriön antamaa jotakin asiaa koske-
vaa kirjettä, mutta tosiasiallisesti sillä voi olla käytäntöä ohjaavaa merkitystä. (Laakso 1990, 91.)

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

5.1 Ministeriöitä koskevia yleisiä säädöksiä


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

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


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

5.2 Sisäasiainministeriön työjärjestys


5.3 Poliisitoimintaa koskevia lakeja

Poliisilain 54 §:ssä onuskottu sisäasiainministeriölle valta antaa tarkentavia säännöksiä ja määräyksiä eri seikoista. Sisäasiainministeriö voi antaa asetuksella lakia tarkempia säännöksiä poliisivaltuuksien myöntämisestä, kiinni otettujen käsittelystä, haltuun otetun omaisuuden säilyttämisestä, poliisitutkinnan suorittamisesta, kulkuneuvon pysäyttämisestä, automaattisesta tieliikenteen valvonnasta, voimakeinojen käyttämisestä, eläimen kiinniottamisesta, säilyttämisestä ja lopettamisesta, virka-avun antamisesta tietyissä tapauksissa, peitetoiminnan, valeoston ja televaonnan järjestämisestä ja valvonnasta, poliisitoimenpiteiden kirjaamisesta sekä virkapuvun mallista ja sen yhteydessä käytettävistä merkeistä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa sanotaan lainsäädäntövallan dele-
gointia koskevien vakiintuneiden käsitysten valossa olevan selvää, ettei ministeriölle saada siirtää esimerkiksi poliisin epäsovinnaisten toimivaltuuksien perusteiden määrittelyä. Lausunnon mukaan ministeriön säädösvallan onkin ymmärrettävä koskevan vain sääntelyn sellaisia teknisiä yksityiskohtia, joilla on vaikutusta poliisihallinnossa eikä suhteessa yksityisii. (Poliisilaki II 2001, 56, 202.)

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

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

Pakkokeinolain mukaan sisäasianministeriö saa antaa määräyksiä pidätetyn ja kiinni otetun kohtelusta poliisin tiloissa sekä tarkentavia määräyksiä takavarikoidun palautettavan esineen julkisesta kuuluttami-
sesta. Lain telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä tarkkailua koskevassa 5a-luvussa on valvontasäädössä, jonka mukaan sisäasiainministeriö valvoo tässä luvussa tarkoitettujen toimenpiteiden suorittamista. 6 luvussa säädetään muun muassa nautitun alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi suoritettavasta kokeesta, jonka tekemisestä sisäasiainministeriö antaa tarkentavat ohjeet. (450/1987.)
6 JOHTAMINEN

6.1 Mitä johtaminen tarkoittaa?

Johtaminen on työtä, jolla pyritään vaikuttamaan organisaation nykyiseen ja tulevaan toimintaan organisaatiolle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ja päämäärien saavuttamiseksi. Johtaminen jäsennetään kirjallisuudessa yleensä kahteen toisistaan eroavaan osaan: jäsennösten johtamiseen (management) ja ihmisten johtamiseen eli johtajuuteen (leadership).

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

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

oma itsensä ja johtaa omalla personallisella tavallaan. Jotta esimies us-
kalttaa heittäväitsensä varaan eli laittaa oman persoonansa likoon, hä-
nen täytyy hyväksyä itsensä hyvine ja heikkoine puolineen. Esimies, joka teeskentelee, käyttäytyy epäaidosti ja valheellisesti, tuntuu alaisista epäluotettavalta. (Järvinen 2012, 143-148.)

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

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

Tulosjohtaminen, johon kuuluivat perusvaiheina tulosten määrittys-
prosessi, tilannejohtamisprosessi ja tulosten seurantaprosessi, valtasi alaa
organisaatioissa erityisesti 1980-luvulla. Toiminnan mitattavuutta tehos-
tettiin ja tavoitteena oli myös ilmapiirin parantaminen siten, että ihmiset
ymmärtäisivät olevansa aidosti tuloksen tekijöitä ja kokisivat etenkin
suurissa organisaatioissa viihtyvyyden lisääntymistä. Tiimijohtaminen
tuli johtamisopiksi 1980-luvulla. Joukkuehenkeä ja yhteen hiileen puhalt-
tamista korostettiin. Prosessijohtaminen, missä on kyse organisaation
koko toimintatapaa koskevasta merkittävästä uudelleenajattelusta, alko
nosta varteenotettavaksi johtamisopiksi 1990-luvulla organisaatioiden
asiakaslähtöisyyden kehittymisen myötä. Prosessilla on aina asiakas, jo-
ka saa sille määritellyn lopputuloksen, prosessit ylittävät organisatoriset

34
6.2 Johtaminen poliisissa

Suomen poliisin verkkosivujen mukaan valtioneuvosto ohjaa poliisitoinninta hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden ja valtioneuvoston hyväksymien periaatpäätösten avulla. Sisäasianministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta. Poliisin organisatio on kaksipoltainen. Sisäasianministeriön alainen poliisihallitus johtaa ja ohjaa operatiivista poliisitoimintaa. Suoraan Poliisihallituksen alaisuudessa toimivat


Englantilaisessa kirjassa *Policing at the top* käsitellään johtajuuden haastetta poliisissa. Kirjan mukaan johtajana oleminen poliisissa ei vastaa mitään muuta johtajuuden muotoa. Eteneminen konstaapelista askel
kerrallaan päälliköksi on voimakkaasti juurtunut poliisiin, mutta päälliköiden keskuudessa tästä ei kuitenkaan olla yksimielisiä. Jotkut päälliköt ovat myöntyväisiä ajatukselle, että ihmisiä otetaan suoraan korkeammille viroille. (Caless 2011, 81.)

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

Johtaminen on prosessi, jossa työskennellään ihmisten kanssa ihmistäavallisella tavalla tarkoituksena saavuttaa tavoitteet ja päämäärät. Johtamisprosessi, johon kuuluvat organisointi, johtaminen, suunnittelu ja kontrollointi, tarjoaa viitekehyksen johtamisen tutkimukselle. PoliisiorGANISAATIOIDEN tutkimuksessa täytyy huomioida, että ne eivät poikkea vain yksityisistä organisatioista vaan myös monista julkinen organisatioista. Yhteisön ja organisatoristen odotusten integroinnissa on tärkeää huomioida panos-tuotos -suhde ja poliisin käyttäytyminen. Organisatoristen ja yksilöodotusten integroinnoissa on tärkeää huomioidua yhtenäisyys, pätevyys ja tuottavuus. Poliisijohdajien pitäisi yrittää muotoilla tavoitteet ja organisatiot kohtaamaan työntekijöiden, asiakkaiden, yhteisön ja monien muiden ryhmien sekä yksilöiden odotukset ja tarpeet. Yh-
täältä organisaatio odottaa työntekijöiden suoriutuvan riittävän hyvin heille osoitetuista tehtävistään, huolehtivan vastuistaan, noudattavan sääntöjä, oppivan uusia taitoja, tekevän aloitteita ja kykenevän työskentelemään itsenäisesti. Toisaalta työntekijät odottavat organisaation kohtelevan heitä reilusti ja arvokkaalla tavalla tarjoten riittävän palkan, etuja ja työoloisuhteet. Vaikka työympäristö organisaatiossa on kriittisen tärkeä, on kuitenkin painotettava, että se ei suinkaan tarkoita, että kaikki organisaatiossa on täydellistä kaikille työntekijöille. (Roberg & Kuykendall 2002, 13-31.)


6.3. Erityyppiset johtamistoiminnat

6.3.1 Henkilöstöjohtaminen

Poliisilehden kirjoituksessa kerrotaan, että johtoa on kehitettävä. Poliisin johtamisjärjestelmä on hiottu kriisitilanteita varten. Monista yllättäväistä tilanteista poliisikunta selviää hyvin, mutta arkipäiväisessä henkilöstöjohtamisessa on paikoin yhä kehitettävää. Poliisiammattikorkeakoulun
edesmenneen yliopettaja Matti Mälkiän mukaan johtaminen on poliisissa yleensä mielletty tutkinnan ja kenttätoiminnan johtamiseksi. Strateginen johtaminen ja henkilöstön sitouttaminen toimimaan luotujen toimintalinjojen mukaisesti on jäänyt vähemmälle. Myös organisaation rakenteiden kehittäminen ja henkilöstövoimavarojen johtaminen ovat jääneet tätä heikommalle. (Http://www.poliisi.fi)


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


6.3.3 Operatiivinen johtaminen


Poliisin operatiivisiin tilanteisiin liittyvistä johtosuhteista ja esimerkkejä voimankäytöstä on säädetty hyvin tarkkaan. Samoin vaativaan esi-
tutkintaan tarkoitetut salaiset pakkokeinot ovat tarkan sääntelyn ja valvonnan alla. Yleisimmin käytettyjä salaisia pakkokeinoja ovat muun muassa televalvonta, telekuuntelu ja tekninen seuranta. Yleensä pakkokeinojen käytöstä päättää tutkinnanjohtaja tai tuomioistuin tutkinnanjohtajan esityksestä.

6.3.4 Strateginen johtaminen


Poliisissa ja julkisessa hallinnossa strategista johtamista ja tulosohjausta on kehitetty voimakkaasti 2000-luvun alkupuolella. Matti Mälkiä kirjoittaa raportissa, että ”johdon tehtävänä on varmistaa, että laivalla on selkeä tavoite, että moottori on kunnossa ja että laivaa ohjataan määrittäen sille asetetun tavoitteen suuntaan.” Strateginen johtaminen kytkeytyy voimakkaasti tulossuunnitteluun, tulosohjaukseen, tulosjohtamiseen ja arviointiin sekä myös suorituksen johtamiseen. Strategista johtamista on organisaation kaikilla tasoilla. Ylemmän johdon tasolla johtaminen on pääosin strategista johtamista. Keskipohjan tasolla painopiste on siirtynyttä tulossuunnittelusta tulossuunnitelmiin toimeenpanoon,
vastuutukseen, seurantaan, arviointiin ja valvontaan. Alimman johdon
tasolla strateginen johtaminen liittyy voimakkaasti tulossuunnitelmien
toimeenpanoon, erityisesti niiden muuttamiseen käytännön toiminnaksi.

(Http://www.poliisi.fi/)
7 TEORIAOSUUDEN YHTEENVETO


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

Raportista käy ilmi, että säädösvalmistelu on arvosteta tarpeeksi ja säädösvalmisteluhankkeet joudutaan toteuttamaan liian nopealla aikataulululla. Säädösvalmisteluhankkeille tulisi ohjata riittävästi voimavaroja ja aikaa. Ministeriön tulosyksikkössä säädöshankkeiden ohjaus ja seuranta kuuluvat yksikön päällikölle. Hankkeiden suunnitelmallisuutta vaikeut-


Johtaminen poliisissa poikkeaa jopa muun julkisen hallinnon johtamisesta. Poliisijohtajien täytyy organisaatioita johtaa saamaan huomioitua työntekijöiden, asiakkaiden, yhteisön ja muiden ryhmien sekä yksilöiden odotukset ja tarpeet. Koko ajan muuttuvassa ja kansainvälitysvässä ympäristössä yhä vähenevien voimavarojen kanssa poliisijohtajat ovat suurten haasteiden edessä. Poliisilta odotetaan koko ajan entistä parempaa laatua, vaikka taloudellisia ja henkilöstöresursseja pienennettään jatkuvasti. Myös poliisissa johtaja toimii esimerkkinä, sekä hyvää että pa-
hassa. Sen lisäksi hyvältä poliisijohtajalta odotetaan oikeudenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta sekä yhteisten pelisääntöjen luomista.

8 TUTKIMUS POLIISIN LAKIA
ALEMMANASTEISESTA NORMINANNOSTA
JOHTAMISEN NÄKÖKULMASTA

8.1 Haastattelu nro 1

8.1.1 Sisäasiainministeriön poliisiosaston esikunnan päällikön haastattelu 16.6.2005


8.1.2 Lakia alemmanasteiset normit ja niiden sitovuus

Lakia alemmanasteiset normit ovat Tasavallan Presidentin asetus (TPA), valtioneuvoston asetus (VNA), sisäasiainministeriön asetus (SMA), määräys, ohje ja kirje. Tasavallan Presidentin asetukset ovat nykyään harvi-
naisia. Yksi esimerkki on TP:n asetus poliisin ansiorististä. Lisäksi TP:n asetukset ovat mahdollisia joissain kansainvälisissä asioissa.


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

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

Ministeriössä tulee pohdittavaksi, millaista säätelevä tarvitaan ja minkä tasoirosta säätelevä tulisi olla. Esimerkiksi asetuksella nykyään ohjeistetun aseenkäytön taustalla vaikuttavat vanhat aseenkäytömmääräykset. Uuden perustuslain mukaan laista on löydyttävä valtuutus asetuksien antamiseen ja hallintorakenteen 4 §:n tulkittu riittävän säädöspero- 

to- sauntoa kansalaisiin. Välillä tulee tilanteita, että laista ei löydy valtuutus- säännöstä.


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

8.2 Haastattelu nro 2

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


Vaativien esitutkintojen johtamisen lisäksi haastateltavaa on kuultu usein sääösvalmistelun yhteydessä poliisin asiantuntijana. Hän on laatinut kirjallisia lausuntoja ja häntä on kuultu henkilökohtaisesti useissa sääösvalmisteluprosesseissa.
8.2.2 Poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu

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

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

8.2.3 Vaikutukset johtamiseen

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

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

Haastateltava totesi lakia alemmanasteisista normeista, että ne eivät ole hirveän tarpeellisia hänen johtamistyössään esitutkinnan ja toiminta- linjan johtajana, koska tällaiset normit eivät voi olla ristiriidassa lain ja
esitöiden kanssa. Lakia alemanasteiset normit eivät voi olennaisesti erota laista ja lain tarkoittamasta, marginaalit ovat hyvin pienet.


8.2.4 Erityyppiset johtamistoiminnot


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

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

8.2.5 Parantamis- ja kehittämisehdotukset

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

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

8.3 Haastattelu nro 3

8.3.1 Helsingin poliisilaitoksen paljastavan rikostutkinnan toimintayksikön alueellisen tiedustelun johtajan haastattelu 15.2.2013
Haastateltava vastaa Helsingin poliisilaitoksen tiedustelutoiminnosta. Hänellä on pitkä ja laaja kokemus sekä esitutkinnan johtamisesta että erilaisten tarkkailuoperatioiden kentätä ja yleisjohtamisesta.

Haastateltava on niin ikään kouluttautunut poliisissa suoritettavien miehistö- ja alipäällystötutkinnon lisäksi päälälystötutkinnon. Lisäksi hän on opiskellut valtiotieteen maisteriksi Turun yliopistossa.

8.3.2 Poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu


Haastateltavan mukaan tuntuma on sellainen, että jokin selvennystä vaativa asia saatetaan kuntoon nopealla ohjeella, joka vain niin sanotusti räätäistä kasaan pikaisesti. Tällä tavalla vastuu siirrettään käsikirjeen mukana varsinaisille norminosveltajille eli tavallista poliisityötä tekeville virkamiehille.
8.3.3 Vaikutukset johtamiseen

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

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


8.3.4 Erityyppiset johtamistoiminnat

Henkilöstöjohtamiseen lakia alemmanasteiset normit vaikuttavat haastateltavan mukaan vähiten. Henkilöstöjohtaminen on fleksiibeliä, joustavaa. Kullakin työpaikalla on omat työntekemisen säännöt, työpaikan säännöt, jotka henkilöstöjohtamisessa on otettava huomioon. Päivittäisjohtamisessa norminanto näyttäytyy muun muassa työajan, poissaolojen
ja lomien seurannassa. Ohjeet helpottavat näiltä osin esimiesten johtamistyötä.

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

8.3.5 Parantamis- ja kehittämisehdotukset

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


8.4 Haastattelu nro 4

8.4.1 Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisiyltitarkastajan haastattelu 14.3.2013
Haastateltava vastaa sisäasiainministeriön poliisiosastolla rikostorjuntaa koskevasta asianantijatason strategisesta ohjauksesta, rikostorjunnan poikkipolitiikollisesta yhteistyöstä, rikostorjuntaa koskevan lainsäädännön toiminnallisesta kehittämisestä, rikostorjunnan asiantuntijatuesta sekä osallistuu toimenkuvan mukaiseen työryhmätyöskentelyyn ja kansainväliseen yhteistyöhön.

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

8.4.2 Poliisin lakia alemmanasteisen norminannon tila ja laatu


Hän pitää poliisin lakia alemmanasteista norminantoa kokonaisuudessaan toimivana järjestelmänä. Poliisin norminannon mukaan kouluiarvosanan 8+.
8.4.3 Vaikutukset johtamiseen


8.4.4 Erityyppiset johtamistoiminnat

operatiivisen toiminnan johtamiseen liittyvät normit olisi syytä kouluttaa henkilöstölle etukäteen.


8.4.5 Parantamis- ja kehittämisehdotukset

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

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

8.5 Haastattelu nro 5

8.5.1 Poliisihallituksen rikostorjuntayksikön poliisitarkastajan haastattelu 5.4.2013
Haastateltavan pääasiallisena vastuualueena Poliisihallituksessa on terrorismin torjunnan kehittäminen ja ääriilikkideon ennalta ehkäisy. Lisäksi hänellä on omaan vastuualueeseensa liittyvää kansainvälistä kokemusta.

8.5.2 Vaikutukset johtamiseen

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

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

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

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


Määräykset ja ohjeet annetaan enintään viideksi vuodeksi tai perustellusta syystä määräajaksi. Ne tarkistetaan Poliisihallituksessa määräajoin ja arvioidaan mahdolliset muutostarpeet. Esimerkiksi ylempiin laillisuusvalvojien kanteluratkaisut, alaisen hallinnon tarpeet ja muutut-
nut toimintaympäristö voivat vaikuttaa tarpeeseen laatia uusi tai päivittää olemassa oleva määräys tai ohje ennen sen voimassaoloajan päättymistä.


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

Haastateltavan mielestä poliisihallituksen normien kehittämis- ja koordinaatioryhmän tehtävä on selkeä ja välttämätön määräysten ja ohjeiden yhdenmukaisuuden ja laadun varmistamiseksi. Lisäksi mitä paremmin ja laajemmin poliisi ja muut viranomaiset osallistuvat lainsäädännön valmisteluun, sitä todennäköisemmin saadaan laadukasta jälkeä lainsäädäntöön. Tulkinnanvaraisista lainsäädäntöä voidaan joutua muuten ”paikkaamaan” määräyskien ja ohjeiden kautta jälkijätöisesti. Toisaalta samaan hengenvetoon on todettava, että poliisihallinnon merkittävä si-touttaminen lainvalmisteluun olisi kuitenkin pois operatiivisesta toiminnasta tai ainakin pois jostakin muusta toiminnasta.
Laajojen ja monimutkaisten asioiden valmistelua vaikeuttaa ajoittain henkilöresurssien vähäisyys. Valmisteluun tulisi luonnollisesti käyttää kunnolla aikaa, koska nopeatempoinen ja liian kiireellä tehty valmistelu tuottaisi todennäköisesti heikkolaatuista jälkeä. Haastateltavan mukaan Suomi on normijohtamisen mitalisijoilla Euroopassa ja se luonnollisesti näkyy myös oman hallintomme ohjaamisessa. On kuitenkin muistettava, että poliisihallintoa normiohjataan ylemmästä valtioneuvoston mitalisijalla ja se aiheuttaa oman osansa poliisihallinnon sisäiseen normiohjaukseen, ikään kuin jatkumona.

9 TUTKIMUSTULOKSET

9.1 Aineiston kuvaus


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


9.2 Keskeiset tulokset

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


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


Lakia alemmanasteisen norminannon parantamis- ja kehittämishdotuksina tuli esille muun muassa normien ajantasaisuuteen ja ajanmu-kaisuuteen sekä helppolöytyysyteen panostaminen. Norminannon help-desk tai käsikirja voisivat auttaa alaista hallintoa selvityymään entistä paremmin tiheässä normiviidakossa. Lisäksi alaisen hallinnon koulutamiseen normien soveltamisessa jo ennen niiden voimaantuloa olisi pa-nostettava.

9.3 Johtopäätökset

Poliisin lakia alemmanasteinen norminanto on tietynlaista ohjaamista. Suhteutettuna muuhun hallinnon ohjaamiseen se on mielestäni saanut ison jalansijan poliisihallinnossa. Vaikka nyt jo valitellaan tietotulvaa,
normitulvaa ja infoähkyä, poliisihallituksen edustajan mukaan normiohjaus tullee tulevaisuudessa lisääntymään entisestään paisuvan lainsäädännön takia. Myös poliisilaitoksen edustaja, jotka toivat haastatteluisaan esille lakia alemmanasteisten normien suuren määrän, olivat sitä mieltä, että normien määrää ei juuri voi vähentää.

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

10 YHTEENVETO


näissä prosesseissa ja se on nimenomaan otettava huomioon johtamisessa.


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


*Esitutkintalaki* 30.4.1987/449


*Helsingin poliisilitoksen ohjesäntö* 30.3.2012/609

*Helsingin poliisilitoksen vuoden 2012 tulossopimus* 17.2.2012/664

Http://www.henkilostjohtaminen.org/Tietoa_henkiloestajohtamisesta_d3272.html.


*Laki ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmasta* 25.2.2000/189

*Laki poliisin hallinnosta* 14.2.1992/110

*Laki Suomen säädöskokoelmasta* 25.2.2000/188

*Laki valtioneuvostosta* 28.2.2003/175


*Pakkokeinolaki* 30.4.1987/450

Http://www.valtiolle.fi/valtiolle/fi/02_tutustu_tyonantajiin/poliisi/.

*Poliisilaki* 7.4.1995/493

*Poliisilaki II*, Oy Edita Ab, Helsinki 2001


*Sisäasiainministeriön työjärjestys 14.8.2003/769*


*Suomen perustuslaki* 11.6.1999/731


*Valtioneuvoston asetus ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista 1.3.2000/259*

*Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262*
LIITTEET

Haastattelu 1
Sisäasiainministeriön poliisiosaston esikunnan päällikön, poliisijohtaja Kimmo Hakosen haastattelu 16.6.2005

Haastattelu 2
Helsingin poliisilaitoksen paljastavan rikostutkinnan toimintayksikön JR-rikostutkinnan johtajan, rikostarkastaja Petri Rainialan haastattelu 13.2.2013

Haastattelu 3
Helsingin poliisilaitoksen paljastavan rikostutkinnan toimintayksikön alueellisen tiedustelun johtajan, rikoskomisario Markku Mäkisen haastattelu 15.2.2013

Haastattelu 4
Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisiylitarkastaja Jaakko Christensenin haastattelu 14.3.2013

Haastattelu 5
Poliisihallituksen rikostorjuntayksikön poliisitarkastaja Seppo Ruotsalaisen haastattelu 5.4.2013