

KIRJALLINEN KYSYMYS 1127/2013 vp**Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan kehittäminen***Eduskunnan puhemiehelle*

Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on kuluneen vuoden aikana toistuvasti tullut kyseenalaistetuksi erilaisten poliisiin kohdistuneiden rikosepäilyjen sekä tapahtuneiden rikosten perusteella, jotka ovat lainvoimaisilla tuomioilla todettuja. Kysymys ei siten ole enää yksittäisistä tai satunnaisista tapauksista. Esille tulleet tapaukset aiheuttavat perustellusti tarvetta tarkastella poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tilaa mahdollisimman joutuisasti. Poliisin ylijohdo on myöntänyt myös julkisesti ongelman olemassaolon, joten poliisin toiminnan uskottavuudesta ja luotettavuudesta ei olla syyttä huolissaan.

Sisäasiainministeriö on 10.10.2011 asettanut poliisiin kohdistuvaa sisäistä valvontaa selvittäneen oikeusperustatyöryhmän, joka on tehnyt laajan selvitystyön poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tilasta ja kehittämistarpeista¹. Työryhmä esittää raportissaan 24 toimenpidesuosituksen, joista keskeisimpiä ovat muun muassa laillisuusvalvonnan riippumattomuuden ja objektiivisuuden lisääminen, valvonnan tehostaminen ja syyttäväviranomaisen roolin lisääminen valvonnassa. Toimenpide-ehdotusten mukaan sisäisestä laillisuusvalvonnasta tulisi säätää lain tasolla. Poliisin nykyisestä laillisuusvalvonnasta ei ole erityissääntelyä, vaan laillisuusvalvontaan sovelletaan poliisin johdon antamia hallinnollisia määräyksiä ja ohjeita². Ohjeiden noudattaminen ja yhdenmukainen soveltaminen poliisilaitoksissa

ei näytä toteutuvan esiin tulleiden tapahtumien perusteella.

Poliisin hallintorakenneuudistus Pora III tulee voimaan ensi vuoden alusta. Uudistuksessa yhtenä organisatorisena järjestelynä perustetaan myös jokaisen aloittavan 11 poliisilaitoksen yhteyteen oikeusyksikkö. Näiden yksiköiden päätehtävä on suorittaa poliisilaitosten sisäinen laillisuusvalvonta päälliköiden johdon alaisuudessa. Kysymyksessä on merkittävä periaatteellinen toiminnan muutos, joka muuttaa myös käytäntöjä verrattuna nykyiseen poliisilaitoksittain vaihtelevaan laillisuusvalvonnan kulttuuriin.

Poliisin toiminnassa on viime vuosien aikana herättänyt huomioita poliisilaitosten kansalaisiin kohdistuvien hallintotoimien vaihtelevuus. Sisäisen laillisuusvalvonnan uudistamisprosessin myötä on tärkeää, että toiminnan kehittämiseen panostetaan riittävästi. Siksi tulisikin heti alusta lähtien ottaa huomioon erityisesti oikeusperustatyöryhmän erittäin tarpeellisenä pitämät periaatteet ja toimenpiteet. Tätä edellyttävät nyt erityisesti myös ensi vuoden alusta voimaan tulevat esitutkintalain ja pakkokeinolain säädösten muutokset.

Työryhmä on tullut yksimieliseen näkemykseen siitä, että sisäisen laillisuusvalvonnan toimivaltuuksista tulee säätää lain tasolla, jonka tavoitteena on riippumaton, objektiivinen ja teho-

¹ Sisäasiainministeriön julkaisu 19/2013: Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta.

² Poliisihallituksen ohje: Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa. Annettu 27.2.2012, diaarinumero 2020/2012/318, voimassaoloaika 1.3.2012—28.2.2015.

kas valvonta ja jossa myös syyttäviviranomaisella on merkittävä rooli. Sisäistä laillisuusvalvontaa määrittelevän lainsäädännön puuttuessa on toimintojen uudistusvaiheessa erityisen tärkeää huolehtia siitä, että asiaa koskevissa hallinnollisissa määräyksissä ja ohjeissa huomioidaan laillisuusvalvonnan keskeisten periaatteiden lisäksi käytännön valvonnan kannalta keskeiset kehittämistarpeet.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitän asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Miten sisäasiainministeriö aikoo varmistaa sen, että poliisin organisaatiouudistuksen yhteydessä toteutettava poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan kehittäminen tulee käynnistetyksi siten, että laillisuusvalvonnan keskeiset periaatteet lähtevät toteutumaan yhdenmukaisesti kaikissa uusissa poliisilaitoksissa ja

onko poliisin laillisuusvalvonnan lainsäädäntövalmistelu tarkoitus aloittaa edellä mainitun oikeusperustatyöryhmän viitoittamalla tavalla, ja jos on, niin millä aikataululla?

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2013

Eero Suutari /kok

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimitaneet asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Eero Suutarin /kok näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 1127/2013 vp:

Miten sisäasiainministeriö aikoo varmistaa sen, että poliisin organisaatiouudistuksen yhteydessä toteutettava poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan kehittäminen tulee käynnistetyksi siten, että laillisuusvalvonnan keskeiset periaatteet lähtevät toteutumaan yhdenmukaisesti kaikissa uusissa poliisilaitoksissa ja

onko poliisin laillisuusvalvonnan lainsäädäntövalmistelu tarkoitus aloittaa edellä mainitun oikeusperustatyöryhmän viitoittamalla tavalla, ja jos on, niin millä aikataululla?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan voimassa olevan oikeusjärjestyksen ja hyvän hallintotavan noudattamisen varmistamista viranomaisten toiminnassa ja päätöksenteossa.

Sisäinen laillisuusvalvonta ei ole rikosten esitutkintaa. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei sovelleta esim. esitutkintalain ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain säännöksiä. Mikäli laillisuusvalvontamenettelyssä syntyy yksilöity epäily siitä, että, että käsillä voisi olla ETL 14 §:n 2 momentin tarkoittama tilanne, tapaus siirretään aina ns. poliisirikostutkintaan.

Poliisin laillisuusvalvonta on siis oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa, jossa

ei ole kysymys poliisin tekemäksi epäilystä rikoksesta.

Laillisuusvalvonta keskittyy erityisesti kante-luasioiden käsittelyyn ja tarkastustoimintaan. Tarkastustoiminta on ennalta suunniteltua ja tarkastuskohteet valitaan vuosittain siten, että keskitytään ajankohtaisiin asioihin. Poliisihallinnon sisällä laillisuusvalvontaa on pyritty tehostamaan. Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastualueella työskentelee tällä hetkellä viisi henkilöä ja sihteeri. Poliisin rakenneuudistuksessa (PORA III) perustetaan uusiin poliisilaitoksiin ns. oikeudellinen yksikkö, joka koostuu lähtökohtaisesti kahdesta rikosylitarkastajasta (poliisilakimiehestä). Lisäksi Poliisihallituksen esikuntaan on perustettu lakimiehen virka, jonka tehtävänä on tulevien oikeusyksiköiden toiminnallinen ohjaus.

Tämä tuleva rakenteellinen muutos on lisäys resursseihin. Tehdyllä muutoksella tehostetaan tätä toimintaa lisäämällä poliisiyksiköiden sellaisen henkilöstön määrää, jonka tehtäväkuvaan kuuluu merkittävältä osiltaan laillisuusvalvonnan suorittaminen.

PORA III -uudistuksen myötä perustettaviin poliisilaitoksiin muodostettavat uudet oikeusyksiköt tulevat merkittävästi tehostamaan paikallistason laillisuusvalvontaa, minkä vuoksi odotettavissa on, että laillisuusvalvonta kykenee jatkossa entistä paremmin puuttumaan mahdolliseen virheelliseen menettelyyn ja laadunvalvontaan.

Uusien oikeusyksiköiden toiminnallinen ohjaus kuuluu jatkossa Poliisihallituksen esikunnalle, jonka tehtävänä on huolehtia oikeusyksiköiden yhdenmukaisesta toiminnasta maanlaajuisesti. Oikeusyksiköiden yhdenmukaisen organisoimisen tavoitteena on osaltaan varmistaa edellytykset mahdollisimman yhdenmukaiseen toi-

mintaan ja seuraamusharkintaan, sekä laillisuusvalvonnan tason ja sisällön vertailukelpoisuus ja korkea laatu. Oikeusyksiköiden osalta tämä tarkoittaa mm. sitä, että a) niiden resurssit ovat määriteltäviä ylijohdossa; b) yksikkö on organisoitu suoraan poliisipäällikön alaisuuteen, mikä korostaa yksikön riippumattomuutta; c) yhdenmukaiset päätöksentekotavat ja työjärjestykset ja d) keskeiset tehtävät olivat mainittu jo hakukäytännössä.

Laillisuusvalvontatoiminnan järjestämiseen liittyvistä suosituksista useat on jo kirjattu Poliisihallituksen ohjeeseen sisäisestä laillisuusvalvonnasta.

Sisäasiainministeriö tulee tarkasti seurata uuden organisaation toimintaa sen perustamisvaiheessa varmistaakseen sen, että suunnitellut toteutuvat. Seuranta tapahtuu ensisijaisesti Pora III valtakunnallisen hanketyöryhmän, sisäasiainministeriön laillisuusvalvontakäynnillä ja tulosohjauksen kautta.

Poliisiin kohdistuvaa sisäistä laillisuusvalvontaa pohtineen työryhmän raportti (sisäasiainmi-

nisteriön julkaisu 19/2013) lähetetään lausunto-kierrokselle joulukuussa 2013. Lausuntoa tullaan pyytämään erityisesti työryhmän toimenpidesuosituksista, ja siitä, onko sisäisen laillisuusvalvonnan järjestämistä aiheutta ryhtyä arvioimaan yleisemmin koko valtionhallinnon alalla toiminnan sääntely mukaan luettuna. Lausuntopalautteen perusteella tehdään ratkaisu siitä, käynnistetäänkö säädösvalmistelu vain sisäasiainministeriön hallinnonalan osalta vai laajemmin. Arvioinnissa otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 32/2013 vp ja lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 17/2013 vp esitetyt huomiot viranomaisten sisäisen valvonnan toimivuuden varmistamisesta sekä säädösten käytännössä. Kaikki toimenpidesuosituksia edellyttävät säädösvalmistelua. Tällaisten toimenpidesuosituksien toimeenpanoa tullaan toteuttamaan muun muassa sisäasiainministeriön laillisuusvalvonnan kehittämissä työryhmissä, jossa kaikki hallinnonalan viranomaiset ovat edustettuina.

Helsingissä 20 päivänä joulukuuta 2013

Sisäasiainministeri Päivi Räsänen

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 1127/2013 rd undertecknat av riksdagsledamot Eero Suutari /saml:

Hur ämnar inrikesministeriet säkerställa att det utvecklande av den interna laglighetsövervakningen av polisen som genomförs i samband med polisens omorganisering inleds så att de centrala principerna för laglighetsövervakningen börjar genomföras på enhetligt sätt vid samtliga nya polisinställningar, och

är det meningen att beredningen av lagstiftningen om polisens laglighetsövervakning inleds på det sätt som den arbetsgrupp för den rättsliga grunden som nämns ovan har stakat ut, och om så är fallet, vilken är tidtabellen för projektet?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

Med laglighetsövervakning avses säkerställandet av att den gällande rättsordningen och god förvaltningssed iakttas i myndigheternas verksamhet och beslutsfattande.

Med intern laglighetsövervakning avses inte förundersökning av brott. I den interna laglighetsövervakningen tillämpas exempelvis inte bestämmelserna i förundersökningslagen och lagen om rättegång i brottmål. Om det i ett förfarande för laglighetsövervakning uppstår en specificerad misstanke om att det kan vara fråga om en situation som avses i 14 § 2 mom. i förundersökningslagen, ska fallet alltid överföras till s.k. polisbrottundersökning.

Laglighetsövervakningen av polisen är sålunda en kvalitetsövervakning som görs enligt rättsliga kriterier, där det alltså inte är fråga om misstanke om brott från polisens sida.

Laglighetsövervakningen koncentrerar sig främst på behandlingen av klagomålsärenden och på granskning. Granskningsverksamheten planeras på förhand och granskningsobjekten väljs årligen så att man koncentrerar sig på aktuella frågor. Strävan har varit att effektivisera laglighetsövervakningen inom polisförvaltningen. Inom området för polisförvaltningens laglighetsövervakning arbetar för närvarande fem personer och en sekreterare. Inom ramen för omstruktureringen av polisförvaltningen (PORA III) kommer man att vid polisinställningarna inrätta s.k. rättsenheter, som i regel består av två kriminalöverinspektörer (polisjurister). Dessutom har man vid staben för Polisstyrelsen inrättat en juristtjänst, vars uppgifter kommer att omfatta den operativa styrningen av rättsenheterna.

Denna förestående strukturella ändring medför ett tillskott i resurserna. Genom ändringen effektiviseras verksamheten genom att vid polisinställningarna ökas mängden anställda vars uppgiftsbeskrivning till stora delar består av genomförandet av laglighetsövervakning.

De nya rättsenheter som inrättas vid polisinställningarna i och med PORA III-reformen kommer att på ett betydande sätt effektivisera laglighetsövervakningen på lokal nivå, varför det är att vänta att laglighetsövervakningen framöver allt bättre kommer att kunna ingripa i eventuella felaktiga förfaranden och i kvalitetsövervakningen.

Den operativa styrningen av de nya rättsenheterna kommer i fortsättningen att höra till staben för Polisstyrelsen, som har till uppgift att se till att rättsenheternas verksamhet är enhetlig i hela

landet. Syftet med den enhetliga organiseringen av rättsenheterna är att säkerställa dels förutsättningarna för en möjligast enhetlig verksamhet och påföljdsprövning, dels jämförbarheten och en hög kvalitet på laglighetsövervakningens nivå och innehåll. För rättsenheternas vidkommande innebär detta bl.a. att a) deras resurser har fastställts av den högsta ledningen, b) enheten organiseras så att den är direkt underställd polischefen, vilket understryker enhetens oavhängiga ställning, c) enhetliga förfaranden för beslutsfattandet och arbetsordningar, och 4) de centrala uppgifterna redan har nämnts i samband med att tjänsterna förklarats lediga att sökas.

Flera av de rekommendationer som hänför sig till ordnandet av laglighetsövervakningen har redan tagits in i Polisstyrelsens anvisning om den interna laglighetsövervakningen.

Inrikesministeriet kommer att noggrant följa upp den nya organisationens verksamhet i det inledande skedet för att säkerställa att planerna fullföljs. Uppföljningen genomförs i första hand via den riksomfattande projektarbetsgruppen för Pora III, i samband med inrikesministeriets inspektioner av laglighetsövervakningen och i resultatstyrningen.

Den rapport som utarbetats av den arbetsgrupp som hade i uppgift att dryfta polisens interna laglighetsövervakning (inrikesministeriets publikationer 19/2013) sänds på remiss i december 2013. Utlåtande kommer att begäras om i synnerhet arbetsgruppens åtgärdsrekommendationer och huruvida det är skäl att dryfta ordnandet av den interna laglighetsövervakningen på ett mer allmänt plan inom hela statsförvaltningen, inklusive en reglering av verksamheten. På basis av remissresponsen kommer man att fatta beslut om huruvida beredningen av lagstiftning kommer att inledas endast inom inrikesministeriets förvaltningsområde eller i en större omfattning. I bedömningen kommer man att beakta de synpunkter som lagts fram i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 32/2013 rd och lagutskottets betänkande LaUB 17/2013 rd om att man måste se till att den interna myndighetsövervakningen fungerar såväl på författningsnivå som i praktiken. Alla åtgärdsrekommendationer förutsätter likväl inte lagberedning. Dessa åtgärdsrekommendationer kommer att genomföras i bl.a. inrikesministeriets arbetsgrupp för utveckling av laglighetsövervakningen, där alla myndigheterna inom förvaltningsområdet är företrädade.

Helsingfors den 20 december 2013

Inrikesminister Päivi Räsänen