

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (HE 63/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö (poliisiosasto) Tero Kurenmaa, sisäministeriö
- poliisiosaston lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen, sisäministeriö
- hallitusneuvos Riitta Aulanko, sisäministeriö
- poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisin hallinnosta annettua lakia. Tavoitteena on muuttaa poliisihallinnon säädettyä ilmoitusvelvollisuutta sekä poliisilaitoksen päällikön nimittämistoimivaltaa koskevaa sääntelyä vastaamaan paremmin sisäasiainhallinnon strategista ja poliisihallinnon operatiivista ohjaustoimivaltaa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Poliisihallinnossa on toteutettu viimeisen kymmenen vuoden aikana useita organisaatorakenneuudistuksia ja samalla poliisin toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti. Sisäministeriön

Valiokunnan mietintö HaVM 9/2020 vp

syyskuussa vuonna 2017 asettamassa sisäasiainhallinnon tulevaisuuden ohjausmallia koskeneessa arviointi- ja selvityshankkeessa, jonka toteuttajana on toiminut ulkopuolinen asiantuntijayritys, on muun muassa arvioitu sisäministeriön tulosohtauksen toimivuutta ja vaikuttavuutta sekä sisäministeriön poliisiosaston ohjauksen ja tehtäväjaon toimivuutta suhteessa ministeriön alaisiin yksiköihin ja tehty ehdotukset kehittämistoimenpiteistä. Lisäksi on analysoitu Poliisihallituksen perustamisen tavoitteiden onnistumista (Sisäasiainhallinnon tulevaisuuden ohjausmalli -hanke).

Hallituksen esityksen tavoitteena on tehdyn arviointi- ja selvitystyön pohjalta osaltaan selkeyttää poliisihallinnon ohjaukseen ja tiedonkulkuun sekä operatiiviseen poliisitoimintaan liittyvää johtamisjärjestelmää poliisihallinnon ilmoitusvelvollisuuden ja paikallispoliisin poliisipäällikön nimitystoimivaltaa koskevan sekä siihen kytkeytyvän muun virkamiesoikeudellisen toimivallan sääntelyn osalta.

Ilmoitusvelvollisuus

Poliisihallituksen perustamisen yhteydessä vuonna 2010 on poliisiylijohtajalle, suojelupoliisille ja suojelupoliisin päällikölle säädetty erityisiä ilmoitusvelvollisuuksia sisäministerille ja sisäministeriölle (HE 58/2009 vp; HaVM 7/2009 vp; laki 497/2009). Voimassa olevan poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) mukaan poliisiylijohtajan on ilmoitettava sisäministerille yhteiskunnallisesti merkittävistä poliisitoiminta koskevista asioista (4 a §:n 1 momentti). Lisäksi poliisiylijohtajan on pidettävä sisäministeriö tietoisena Poliisihallitusta koskevista asioista (4 a §:n 2 momentti). Poliisihallituksen perustamiseen liittyvässä hallituksen esityksessä HE 58/2009 vp todetaan, että 4 a §:n 1 momentin mukaisen informointivelvollisuuden tarkoituksena on varmistaa sisäministerin ajantasainen tiedonsaanti poliisitoimintaa koskevista keskeisistä asioista, kuten äkillisistä poliisitoiminnan erityistilanteista. Pykälän 2 momentin ilmoitusvelvollisuus koskee nimenomaan Poliisihallituksen toimialaan kuuluvia asioita. Hallituksen esityksen HE 346/2014 vp perusteluissa on sittemmin tarkennettu, että informoinnin kohteena mainitulla sisäministeriöllä (4 a §:n 2 momentti) tarkoitetaan sisäministeriä, kansliapäällikköä ja poliisiosaston ylijohtajaa.

Suojelupoliisin on ilmoitettava voimassa olevan poliisin hallinnosta annetun lain 4 a §:n 1 momentin mukaan tehtäviinsä kuuluvista yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista sisäministerille ja lisäksi poliisiylijohtajalle, jos niillä on merkittävää vaikutusta muuhun poliisitoimeen. Suojelupoliisin päällikön tulee myös pitää sisäministeriö tietoisena suojelupoliisia koskevista asioista (4 a §:n 2 mom.). Hallituksen esityksen HE 346/2014 vp perusteluista ilmenee, että suojelupoliisi informoi lisäksi säännöllisesti suoraan tasavallan presidenttiä, pääministeriä ja ulkoasiainministeriä ottaen huomioon heille säädetyt ulko- ja turvallisuuspoliittiset tehtävät. Lisäksi suojelupoliisi informoi hallintovaliokuntaa, perustuslakivaliokuntaa ja ulkoasiainvaliokuntaa. Suojelupoliisilla on myös eräitä muita ilmoitustehtäviä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ilmoitusvelvollisuutta koskevaa sääntelyä täydennettäväksi ja täsmennettäväksi siten, että poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava sisäministerille sekä sisäministeriön kansliapäällikölle yhteiskunnallisesti merkittävistä toimialaa koskevista asioista, jotka ovat välttämättömiä sisäministeriön tehtävien hoitamisen kannalta (4 a §:n 1 momentti). Poliisiylijohtajan ilmoitusvelvollisuus ulottuu lisäksi sisäministeriön poliisiosaston päällikköön ja suojelupoliisin päällikön velvollisuus sisämi-

Valiokunnan mietintö HaVM 9/2020 vp

nisteriön kansallisen turvallisuuden yksikön päällikköön. Myös poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön sijaisina toimivat henkilöt tai tehtävään määrätty nimetyt henkilöt (esimerkiksi varallaolijat) voisivat täyttää ilmoitusvelvollisuuden. Vastuu ilmoitusten tekemisestä on kuitenkin poliisiylijohtajalla ja suojelupoliisin päälliköllä.

Lakiehdotuksen 4 a §:n 2 momentissa velvoitetaan Poliisihallitus ja suojelupoliisi ilmoittamaan valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain (300/2017) 2 §:ssä tarkoitettua turvallisuustapahtumasta samat tiedot, jotka on ilmoitettava valtioneuvoston tilannekeskukselle, myös sisäministeriön määräämälle varallaolijalle. Tiedot tulee ilmoittaa sisäministeriön varallaolijalle samalla, kun ne ilmoitetaan valtioneuvoston tilannekeskukselle. Ilmoitettavia turvallisuustapahtumia ovat viranomaisen toimialaa koskevat suuronnettomuudet, vaaratilanteet, poikkeukselliset tapahtumat tai muut vastaavat häiriöt tai häiriön uhat, joilla voi viranomaisen arvion mukaan olla merkitystä muodostettaessa valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetussa laissa tarkoitettua tilannekuvaa (ks. myös HaVM 6/2017 vp). Lakiehdotuksen 4 a §:n 3 momentin nojalla tiedot voidaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä siten kuin valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain 3 §:ssä säädetään.

Hallituksen esityksen mukaan paikallispoliisin poliisilaitoksen ja muun Poliisihallituksen alaisen yksikön on ilmoitettava Poliisihallitukselle sellaisesta suunnittelemastaan hallinnon sisäisestä ratkaisusta ja olosuhteen muutoksesta, jolla voi olla laatunsa ja laajuutensa vuoksi merkittävää vaikutusta Poliisihallituksen hyväksymien yksikön tulostavoitteiden tai toimintalinjojen toteuttamiseen (4 §:n 3 mom.). Ilmoitusvelvollisuutta koskevaa säännöstä ehdotetaan nykytilaan verrattuna täsmennettäväksi.

Valiokunta pitää poliisitoimen tiedonkulun parantamiseen liittyvää sääntelyä tärkeänä. Sen on tarkoitus osaltaan varmistaa, että kullakin toimivaltaisella viranomaisella on käytössään ajantasainen tilannekuva. Sääntelyllä selkeytetään ja vahvistetaan poliisihallinnon tiedonkulkuun liittyvää ohjaus- ja johtamisjärjestelmää sekä samalla tehostetaan viranomaistoimintaa.

Paikallispoliisin poliisipäällikön nimittäminen ja virkamiesoikeudellinen toimivalta Poliisihallitukselle

Nimittämistoimivalta ja siihen kytkeytyvät toimivaltuudet

Paikallispoliisin poliisilaitoksen poliisipäällikön viran kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus sekä perehtyneisyys poliisitoimeen (laki poliisin hallinnosta 14 §:n 1 mom.) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että paikallispoliisin poliisilaitoksen poliisipäällikön nimittää Poliisihallitus. Tarkoituksena on myös muiden asetustasoisten säännösten muuttaminen niin, että virkamiesoikeudellinen toimivalta on yhdellä taholla, poliisilaitosten esimiesvirastona toimivalla Poliisihallituksella. Nykyisin voimassa olevan poliisin hallinnosta annetun lain 14 §:n 2 momentin mukaan poliisilaitoksen päällikön nimittää sisäministeriö kuultuaan poliisiylijohtajaa.

Valiokunnan mietintö HaVM 9/2020 vp

Johtamisen ja ohjausjärjestelmän kehittäminen

Edellä mainitun sisäministeriön asettaman arviointi- ja selvityshankkeen mukaan sisäisen turvallisuuden viranomaisten johtamisvastuuta tulee selvittää ja täsmentää siten, että Poliisihallituksen operatiivinen ohjaus ja tilintekovastuun edellyttäminen poliisilaitosten suuntaan vahvistuu. Uudistushankkeessa tehdystä selvityksestä ilmenee, että erityisesti poliisilaitosten ja Poliisihallituksen välistä tulosohtausprosessia tulee kehittää ja tulossopimusneuvotteluja tulee viedä operatiivisemman tulosohtauksen suuntaan. Esimerkkinä selvityksessä on mainittu tulosohtaukseen liittyvänä paikallispoliisin poliisilaitosten nimittämistoimivalta. Poliisilaitosten koon ja laajojen tehtäväalueiden vuoksi selvityksessä on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että operatiiviseen johtoon liittyvien tehtävien, kuten nimitysasioden, pitäisi olla nykyistä keskitetympin Poliisihallituksella. Poliisihallitus tulisi nähdä aidosti operatiivisena keskusvirastona, jolla on selkeät tulosohtausuhteet poliisilaitoksiin. Kehittämissuosituksena selvityksessä on todettu, että Poliisihallituksen tulisi olla vastuussa operatiivisesta toiminnasta ja oman alaisensa hallinnon tulosohtauksesta, siinä missä sisäministeriön poliisiosasto vastaa Poliisihallituksen tulosohtauksesta, lainsäädännöstä ja kansainvälisistä asioista. Rooleja ja vastuita tulee selkeyttää.

Hallituksen esityksestä ilmenee myös, että Poliisihallituksesta on laadittu syksyllä 2016 organisaatioselvitys, jonka mukaan ministeriön tulee vahvistaa strategista johtamistaan ja minimoida poliisitoimen operatiivinen ohjaus samalla, kun Poliisihallituksen tulee kohdentaa ohjaustaan poliisilaitoksille operatiivisempaan suuntaan.

Poliisin hallinnonalalla on hallituksen esityksen mukaan viime vuosina ollut laillisuusvalvontaan liittyviä tapauksia, joiden perusteella valvonnan ja ohjauksen roolia ja sen vahvistamista voidaan pitää perusteltuna myös jatkossa. Näissä tilanteissa korostuu valvovan ja ohjaavan esimiehen ja esimiesviraston rooli.

Hallintovaliokunta toteaa tässä yhteydessä saamansa selvityksen perusteella, että sisäministeriössä on arvioitu käytettävissä olevia eri vaihtoehtoja paikallispoliisin poliisipäällikön nimittämistoimivallan sääntelyn suhteen. Nykyinen malli on ollut tuolloin myös pohdittavana sekä lisäksi muita vaihtoehtoja. Lakiehdotus on annettu perusteellisen harkinnan jälkeen. Tiedossa on ollut myös, että hallintovaliokunta on todennut mietinnössään HaVM 7/2013 vp, että "valiokunta pitää muuttuvissa olosuhteissa perusteltuna, että paikallispoliisin poliisipäälliköt nimittää tulevaisuudessa sisäasiainministeriö poliisiylijohtajaa kuultuaan".

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on muun muassa katsottu hallituksen esityksen tavoitteiden toteuttamisen samoin kuin esitettyjen näkökohtien Poliisihallituksen aseman vahvistamisesta nimitysprosessissa puoltavan ehdotettua nimittämistoimivallan määrittelyä Poliisihallitukselle. Myös voimassa olevan lain sisältämää nimittämistoimivallan määrittelyä voidaan kuitenkin pitää edelleen mahdollisena. Nykyinen nimitysmenettely mahdollistaa kuulemismenettelyyn perustuvan päätöksenteon koordinoinnin sisäministeriön ja Poliisihallituksen välillä. Samalla se tukee ministeriön ohjaustoimivaltaa suhteessa paikallispoliisiin ja välillisesti myös Poliisihallitukseen. Nykyinen nimitystoimivalta tukee poliisihallinnon parlamentaarista ohjausta ja valvontaa, millä on merkitystä paikallispoliisille kuuluvan julkisen vallankäytön kannalta.

Valiokunnan mietintö HaVM 9/2020 vp

Poliisihallituksella ja viime kädessä sitä johtavalla poliisiylijohtajalla on tulosvastuu paikallispoliisin toiminnasta. Kyseinen seikka ja muu tästä mietinnöstä ilmenevä huomioon ottaen valiokunta katsoo, että nimittämistoimivallan on syytä olla hallituksen esityksen mukaisesti taholla, joka vastaa alaisensa hallinnon toiminnasta.

Virkamiesoikeudellinen toimivalta

Virkamieslainsäädännön pääsäännön mukaisesti nimittämistoimivalta ja kurinpitovalta ovat samalla taholla eli asianomaisella viranomaisella lukuun ottamatta niitä virkoja, joihin valtioneuvosto nimittää. Tällöin kurinpitovalta on asianomaisella ministeriöllä eli nimittämistoimivaltaa alemmalla tasolla.

Voimassa olevien säännösten perusteella paikallispoliisin poliisilaitoksen päällikköä koskevat virkamiesoikeudelliset toimivaltuudet on jaettu sisäministeriön ja Poliisihallituksen kesken. Kuitenkin kurinpitotoimiin liittyvä toimivalta on yksin sisäministeriöllä.

Poliisihallitus nimittää nykyäänkin paikallispoliisin poliisilaitoksen päällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen enintään vuodeksi, myöntää sivutoimiluvan ja vahvistaa vuosiloman sekä myöntää enintään vuoden mittaisen virkavapauden ja virkavapauden, jonka saamiseen virkamiehellä on oikeus lain tai virkaehtosopimuksen nojalla. Sisäministeriö puolestaan nimittää toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen ja yli vuoden kestäväan määräaikaiseen virkasuhteeseen sekä myöntää yli vuoden kestäväan virkavapauden. Lisäksi sisäministeriö irtisanoo poliisilaitoksen päällikön sekä päättää nimittävänä viranomaisena virkamiehelle annettavasta varoituksesta, lomauttamisesta ja virkasuhteen päättämisestä osa-aikaiseksi. Sisäministeriö päättää nimittävänä viranomaisena myös virantoimituksesta pidättämisestä ja määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta.

Saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta katsoo, että virkamiesoikeudellisen toimivallan keskittäminen yhdelle taholle, Poliisihallitukselle, sujuvoittaa sekä prosessia että esimiesvastuun ja valvonnan toteuttamista. Usein lyhyeen määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen edeltää pidempään virkasuhteeseen nimittämistä. Onkin asianmukaista, että lyhyempään ja pidempään virkasuhteeseen liittyvät nimitysprosessit päättää sama taho, jolla on tällöin käytettävissään nimitysprosessin aikaisempiin vaiheisiin liittyvä tieto sekä operatiivisen toimialan vahva tuntemus. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan jaettuun nimittämistoimivaltaan kuuluva prosessi ei ole käytännössä toiminut kaikilta osin toivotulla tavalla. Valiokunta pitää asianmukaisena, että ennen nimityspäätöksen tekemistä asiasta informoidaan sisäministeriä osana normaalia vuorovaikutusta.

On myös huomattava, että kurinpitoon liittyvien toimien selvittely ja päätöksenteko vaativat usein nopeaa reagointia, jolloin järjestelmän monivaiheisuus voi osoittautua ongelmalliseksi. Virkamiesoikeudellisen toimivallan jakaminen kahdelle virastolle ei ole tarkoituksenmukaista ja ratkaisu on saadun tiedon mukaan havaittu myös käytännön tasolla epäkäytännölliseksi. Poliisin toiminta, jota johtaa Poliisihallitus ja jokaisen poliisimiehen ylimpänä esimiehenä poliisiylijohtaja, on luonteeltaan operatiivista, kun taas ministeriön rooli on puolestaan strateginen, johon ei enää nykyisin kuulu lähtökohtaisesti operatiivista toimintaa.

Valiokunnan mietintö HaVM 9/2020 vp

Valiokunta katsoo, että operatiivisen poliisitoiminnan ohjaavana ja valvovana tahona sekä poliisilaitoksen esimiesvirastona toimivalla Poliisihallituksella on sisäministeriötä paremmat valmiudet arvioida virkamiesvastuun toteutumista myös laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

Näkökohtia nimittämiseen liittyvästä oikeusturvasta

Virkamiesten nimittämisperusteista ja -menettelystä säädetään lainsäädännössä varsin tarkkaan (yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset). Perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädetty virkaan nimittämisen yleiset perusteet — taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto — koskevat kaikkia virkoja. Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään puolestaan yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Tasa-arvosta ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986). Keskeisiä virkanimityksessä ja sen valmistelussa (esittelymuistio) huomioon otettavia säännöksiä sisältyy myös hallintolakiin (434/2003), kuten hallinnon oikeusperiaatteet, riittävä selvitys, päätöksenteon esteettömyys ja perusteluvelvollisuus.

Oikeusturvan ja nimityspäätösten huolellisen ennakollisen valmistelun kannalta ovat tärkeitä valtion virkamieslakiin (750/1994) otetut syyskuun alussa 2019 voimaan tulleet säännökset muutoksenhausta nimityspäätökseen (HaVM 8/2018 vp; laki 883/2018). Hakija on saanut 1.9.2019 lukien hakea muutosta nimityspäätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen lukuun ottamatta ylimpiä valtioneuvoston yleisistunnon nimittämiä tai tasavallan presidentin nimittämiä sekä eräitä muita virkoja ja virkasuhteita. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan valitusoikeuden käyttämismahdollisuudella voidaan arvioida olevan myönteinen merkitys avoimuuden, oikeusturvan toteutumisen ja päätöksenteon laillisuuden kannalta. Lisäksi valitusoikeuden avaamisen voidaan katsoa jo olemassaolollaan vahvistavan luottamusta tehtäviä nimityksiä kohtaan.

Oikeussuojakeinoina on syytä mainita myös kantelu ylimmille laillisuusvalvojille eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille. Hakijalla on käytettävissään lisäksi ylimääräisenä oikeussuojakeinona lainvoimaisen päätöksen purkaminen, jota haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, 808/2019).

Edelleen on aiheellista todeta, että valtion virkamieslakiin on sisällytetty säännökset riippumattomasta virkamieseettisestä neuvottelukunnasta, jonka tehtävänä on käsitellä virkamiesetiikkaan liittyviä asioita ja antaa virastojen pyynnöstä luonteeltaan neuvoa-antavia lausuntoja virkamieseettisistä kysymyksistä (HaVM 21/2018 vp; laki 181/2019). Tarkoitus on edistää osaltaan toimimaan eettisesti oikein ongelmallisissa tilanteissa.

Yhteenveto

Hallituksen esityksestä ilmenevien seikkojen ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin. Selkeästi määritelty ja organisoitu roolijako, selkeät valvonta- ja ohjaussuhteet sekä parempi tiedonkulku ja informointi luovat edellytykset yhä toimivamman poliisihallinnon toteuttamiselle.

Valiokunnan mietintö HaVM 9/2020 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 63/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 9.6.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Jari Ronkainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto