Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen 08.05.2020 POL-2020-28080

Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

Viite: Hallintovaliokunnan pyyntö Poliisihallitukselle 7.5.2020

Poliisihallituksen lausunto asiasta: HE 63/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

1 Taustaa

Taustaksi todetaan Poliisihallituksen osallistuneen sisäministeriön esiselvitystyöhön poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992, jälj. PolHL) muutosta koskien, sekä lausuneen hallituksen esityksen luonnoksesta sisäministeriölle.

Nyt hallintovaliokunnan käsiteltävänä olevassa PolHL muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 63/2020 vp) on huomioitu Poliisihallituksen aiemmat kannanotot perusteluineen pääosin varsin hyvin.

Hallituksen esityksen kirjattuna tavoitteena on osaltaan selkeyttää poliisihallinnon ohjaukseen, tiedonkulkuun ja myös operatiiviseen poliisitoimintaan liittyvää johtamis- ja ohjausjärjestelmää poliisihallinnon ilmoitusvelvollisuuden ja poliisilaitoksen poliisipäällikön nimittämistoimivaltaa koskevan sääntelyn osalta. Ilmoitusvelvollisuutta koskevilla säännöksillä turvattaisiin erityisesti ne välttämättömät ohjaus- ja tiedonsaantioikeudet, jotka liittyvät ministeriötason tehtävien hoitamiseen.

Tavoitteiden saavuttamiseksi määriteltäisiin poliisihallinnon ilmoitusvelvollisuuden kohteet ja sisältö siten, ettei niiden toteuttamisessa ole epäselvyyksiä. Tämä tapahtuisi määrittelemällä laissa tarkemmin ilmoitusvelvollisuuden sisältö ja ne tahot, joille asiasta on ilmoitettava.

Lisäksi poliisilaitoksen päällikön viran nimittämistoimivalta sekä muut siihen liittyvät virkamiesoikeudelliset toimet keskitettäisiin yhdelle esimiesvirastolle. Virkamiesoikeudellisen toimivallan selkeä keskittäminen yhdelle taholle sujuvoittaisi sekä prosessia että esimiestoiminnan toteuttamista. Lyhyiden sijaisuuksien, virkavapauksien ja muiden vastaavien toimien järjestely vaatii usein nopeaa reagointia, jolloin järjestelmän monivaiheisuus voi osoittautua ongelmalliseksi. Toimivallan jakaminen kahdelle virastolle ei ole tarkoituksenmukaista ja ratkaisu on myös käytännön tasolla havaittu epäkäytännölliseksi.

Poliisihallitus yhtyy sellaisenaan lakimuutoksen syiden ja tavoitteiden yhteydessä mainittuun ja pitää niitä olemassa olevassa olosuhteessa toiminnan kehittämiseksi, sekä tilanteen selkeyttämiseksi erittäin kannatettavina.

Yleisesti lakiesityksen sisältöä pidetään tarpeellisena, sekä hyvin valmisteltuna. Yksityiskohtaisina huomioina tuodaan esiin jäljempänä pykäläkohtaisesti mainitut seikat.

2 Pykäläkohtaiset huomiot

2.1 4 § Poliisihallitus

On perusteltua siirtää nykyisestä PolHL 4 a §:stä (Poliisihallitusta ja suojelupoliisia koskeva yhdistelmäpykälä) puhtaasti Poliisihallitusta koskevat osiot (eli 3 ja 4 mom. sisällöt) Poliisihallitusta yksin koskevaan PolHL 4 §:ään. Ehdotetun PolHL 4 §:n sisältö (uudet 3 ja 4 momentit; Poliisihallituksen alaisten yksiköiden ilmoittamisvelvollisuus ja poliisiylijohtajan devoluutio-oikeus) vastaisivat sisällöltään täysin voimassa olevaa lainsäädäntöä. Kyseessä olisi siten tekninen muutos.

Kuitenkin huomautetaan Poliisihallituksen tuoneen hallituksen esityksen valmistelun aikana esiin, että esityksen tavoitteena on kokonaisuudessaan selkeyttää poliisihallinnon ohjausta ja tiedonkulkua. Tämän vuoksi on esitetty, että poliisiylijohtajan devoluutio-oikeuden piiriä laajennettaisiin kaikkiin alaisen hallinnon asioihin, poistamalla ehdotetusta 4 §:n 4 momentista devoluution käyttöalan rajaajana viittaus 4 §:n 3 momenttiin.

Devoluutio-oikeuden käyttö on verraten harvinaista, mutta jos sitä on tarpeen soveltaa, olisi selkeintä, että käyttöala olisi tilanteiden ennakoimattomuuden vuoksi laaja. Tämä on perusteltua sen lähtökohdan takia, että poliisiylijohtaja on kaikkien poliisimiesten esimies. Mikäli poliisiylijohtajan devoluutio-oikeutta laajennettaisiin, voisi sitä ohjata yksityiskohtaisissa perusteluissa kirjaamalla esimerkiksi, että ratkaisuvallan käyttö tulisi käytännössä kysymykseen tilanteissa, joilla on merkittävää tai laajaa vaikutusta (laatu ja laajuus) poliisin tai poliisiyksikön toimintaan, toimintalinjoihin tai maineeseen.

Lisäksi valmistelussa on esitetty, että Poliisihallituksen alaisten poliisiyksiköiden ilmoittamisvelvollisuutta muutettaisiin kattamaan *myös* asiat, joilla voi olla merkittävää vaikusta *poliisin toimintalinjojen* toteutumiseen. Perusteena todetaan, että poliisiyksiköissä voi olla asioita, joilla on vaikutusta yksikön toimintalinjojen sijaan koko poliisin toimintalinjoihin, ja ilmoitusvelvollisuuden käyttöalaa olisi perusteltua laajentaa tähän suuntaan. Ilmoitusvelvollisuus toteutuu jo nyt käytännössä näin, jolloin reaalitilanne olisi syytä kodifioida lakiin.

Valmistelussa mainittu laajennusesitys selventäisi oikeustilaa ja käytännön työtä. Asiallisesti laajennuksella kanavoituisi nykyistä paremmin Poliisihallituksen alaisista yksiköistä Poliisihallitukselle nimenomaan sellaisia koko poliisin toimintalinjoihin vaikuttavia tietoja, joita voitaisiin ilmoittaa PolHL 4 a §:n perusteella edelleen sisäministeriölle.

Tilannekuvan parantamiseksi Poliisihallituksen PolHL 4 § 3 momentin valmistelun yhteydessä esittämä laajennus olisikin myös ja erityisesti sisäministeriön oman tiedonsaannin varmistamiseksi tarkoituksenmukainen.

2.2 4 a § Poliisihallituksen ja suojelupoliisin ilmoitusvelvollisuus

PolHL 4 a § 1 mom.

Poliisihallitus kannattaa sellaisenaan PolHL 4 a § 1 mom. muutosesitystä, jossa ilmoitusvelvollisuuden henkilöpiiriä laajennettaisiin. Säännös on käytännössä Poliisihallituksen valmistelun aikana esittämän muotoinen. On perusteltua, että kansliapäällikölle ja poliisiosaston osastopäällikölle voidaan antaa samat tiedot kuin sisäministerille. Nykyisellään voimassa olevan PolhL 4 a § 2 mom. perusteluteksteissä mainittu lainsäätäjän tarkoittama sisäministeriötä koskevien asioiden henkilöpiiri (sisäministeri, kansliapäällikkö ja poliisiosaston osastopäällikkö) on käytännössä lähes mahdollistanut nyt tavoiteltua vastaavan tiedonannon. Lakitekstissä suoraan asiasta nyt säädettäessä oikeustila selvenee entisestään.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaisesti on tarpeellista, että päälliköiden sijaisena toimivat henkilöt taikka erikseen kyseiseen tehtävään määrätyt henkilöt, kuten varallaolijat, voisivat täyttää ilmoitusvelvollisuuden. Vastuu ilmoituksen tekemisestä olisi kuitenkin poliisiylijohtajalla ja suojelupoliisin päälliköllä.

Samalla huomionarvoinen seikka on se, että kun ensimmäisen momentin mukaisiksi tiedon vastaanottajiksi on laissa jatkossa rajattu erityinen henkilöpiiri (sisäministeri, kansliapäällikkö sekä poliisiosaston osastopäällikkö), seuraa tästä väistämättä myös *e contrario* -vaikutus. Ts. tietoa voidaan luovuttaa ainoastaan laissa yksilöidyille henkilöille. Sisäministeriön tiedonsaantiin oikeutettujen henkilöpiiri, eli salassapidosta poikkeaminen Poliisihallitusta koskevista asioista, tulisi siten lainsäätäjän määrittelemäksi ja rajaamaksi.

Tähän liittyen huomautetaan hallituksen esityksen perusteluissa mainitun, että sisäministeriössä tietoja voitaisiin luovuttaa edelleen ministeriön virkamiehille sen perusteella, mitkä tiedot ovat virkamiehen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta tarpeen. Poliisihallitus ei ota kantaa sisäministeriön sisäiseen toimintaan, muutoin kuin toteamalla, että salassa pidettävien tietojen edelleen luovuttaminen tulee pohjautua julkisuuslakiin tilanteessa, jossa tiedonsaantioikeudesta ei ole säädetty erityislaeissa.

Näin ministeriön sisäisesti poliisin salassa pidettävän tiedon edelleen luovuttaminen on mahdollista vain julkisuuslain säädetyn toimivaltaperusteen mukaisesti. Tietoturvallisuutta valtionhallinnossa koskevien säännösten mukaan asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen salassapito on varmistettava antamalla pääsy asiakirjoihin vain niille, jotka tarvitsevat salassa pidettäviä tietoja työtehtäviensä hoitamiseksi. Toisin sanoen tieto salassa pidettävästä asiasta voidaan antaa vain todellista työtehtäviin liittyvää tarvetta vastaavasti.

Lopuksi todetaan, ettei uudessa PolHL 4 a § 1 momentissa olisi enää määritelty, että Suojelupoliisin olisi ilmoitettava tehtäviinsä kuuluvista yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista sisäministerin lisäksi poliisiylijohtajalle, jos niillä on merkittävää vaikutusta muuhun poliisitoimintaan. Tämän kohdan poistaminen on perusteltua, koska poliisiylijohtaja ja suojelupoliisin

päällikkö tapaavat säännöllisesti ja tiedonvaihto yleisesti poliisin ja suojelupoliisin välillä on muuhun sääntelyyn, sekä sen perusteella muodostuneisiin käytänteisiin pohjautuen toimivaa.

Voimassa olevan PolHL 4 a § 2 mom. kumoaminen

Voimassa olevan 4 a §:n 2 momentin mukaan poliisiylijohtaja pitää sisäministeriön tietoisena Poliisihallitusta koskevista asioista. Suojelupoliisin päällikkö pitää sisäministeriön tietoisena suojelupoliisia koskevista asioista. Poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön osallistumisesta turvallisuusasioiden käsittelemiseen sisäministeriössä säädetään erikseen.

Poliisihallitus kannattaa hallituksen esityksen mukaista voimassa olevan 4 a § 2 mom. kumoamista tarpeettomana. Poliisiylijohtajan kategorinen ilmoitusvelvollisuus sisäministeriön rajatulle henkilöpiirille tulee täytetyksi sellaisenaan jo uuden 4 a § 1 momentin kautta, joten 2 momentti on nykymuodossaan jatkossa tarpeeton.

Uusi PolHL 4 a 2 mom.

Hallituksen esityksen mukaan Poliisihallituksen ja suojelupoliisin on valtioneuvoston tilannekeskukselle valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain (300/2017, VNTikeL) 2 §:ssä tarkoitetusta turvallisuustapahtumasta ilmoittaessaan ilmoitettava samat tiedot myös sisäministeriön määräämälle varallaolijalle.

Valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain 2 §:ssä mainitulla turvallisuustapahtumalla tarkoitetaan onnettomuutta, vaaratilannetta, poikkeuksellista tapahtumaa tai muuta vastaavaa häiriötä tai häiriön uhkaa, jolla voi olla merkitystä viranomaisen arvion mukaan muodostettaessa tilannekuvaa ja joista ministeriön ja sen hallinnonalan viraston ja laitoksen on ilmoitettava valtioneuvoston tilannekeskukselle.

Lähtökohtaisesti valtioneuvoston tilannekeskukselle annettavat turvallisuustapahtumatiedot sekä muut poliisin operatiivista tilannekuvaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Niitä ei lain mukaan voida luovuttaa kolmannelle ilman erityistä toimivaltasäännöstä. Käytännössä nykytilassa sisäministeriöllä ei ole ministeriä, kansliapäällikköä ja poliisiosaston osastopäällikköä lukuun ottamatta erityistä toimivaltaperustetta saada turvallisuustapahtumatietoja suoraan poliisiorganisaatiolta. Eli voimassa olevan lain hallituksen esityksen 4 a § 2 mom perusteiden mukaisesti Poliisihallituksesta annettavien salassa pidettävien tietojen vastaanottamiseen oikeutettu käsite *sisäministeriö* on henkilöpiiriltään rajattu (ministeri, kansliapäällikkö ja poliisiosaston osastopäällikkö). Jatkossa PolHL 4 a § 1 mom mahdollistaa valtioneuvostolle annettavien turvallisuustapahtumatietojen, kuten myös kaikkien muidenkin salassa pidettävien tietojen kategorisen luovutuksen ministerille, kansliapäällikölle ja poliisiosaston osastopäällikölle.

Samalla korostetaan, ettei sisäministeriölle esimiesvirastona kuuluva ohjaus- ja valvontaoikeus kuitenkaan mahdollista tai perusta suoraa ja välitöntä oikeutta salassa pidettävään operatiiviseen tietoon muulle ministeriön virkamieskunnalle. Tiedon luovutuksesta säädettäessä perustan tarpeelle luo siihen oikeuttava virkatehtävä ja tiedon vastaanottajan tarve sekä vält-

tämättömyys tiedonsaannille. Koska muilla ministeriön virkamiehillä ei ole ollut erityistä toimivaltaperustetta saada turvallisuustapahtumatietoja suoraan poliisiorganisaatiolta, tulee tarkkarajaisesta toimivaltaperusteesta säätää laissa. Uusi PolHL 4 a § 2 mom loisi tällaisen toimivallan ministeriön varallaolijalle *VNTikeL:n turvallisuustapahtumatietoihin rajoittuen*.

Hallituksen esityksessä poliisin turvallisuustapahtumatietojen ilmoittamisen laajennettu kohde (ministeriön varallaolija) on yksilöity riittävän tarkkarajaisesti (HE: luovutus tehdään SM:n määräämälle varallaolijalle). Samalla on riittävästi ja perustellusti määritelty se, mihin nimenomaisiin tehtäviin liittyen sisäministeriössä tarvitaan poliisin salassa pidettävää tietoa turvallisuustapahtumista (HE: tietojen luovuttaminen *varallaolijalle* on tarpeen mahdollisimman nopean tiedonkulun varmistamiseksi turvallisuuden uhkatilanteissa. Tämä on tarpeen ajantasaisen tilannekuvan muodostamiseksi ja edesauttaa sekä nopeuttaa tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymistä esimerkiksi merkittävissä kansalaisten turvallisuutta uhkaavissa vaaratilanteissa).

Kun nykyisessä toimintaympäristössä olosuhdemuutokset ovat nopeita ja voivat edellyttää myös sisäministeriöltä kiireellisiä toimenpiteitä, on perusteltua, että Poliisihallitus voi jatkossa PolHL:n luotavan erityislakiperusteen mukaisesti antaa salassa pidettävistä *VNTikeL* mukaisista turvallisuustapahtumista tiedon myös ministeriön varallaolopäivystäjälle. Näin saadun salassa pidettävän tiedon edelleen luovutuksesta ministeriön sisällä on lausuttu edellä PolHL 4 a § 1 mom. muutosta koskevassa alaotsikossa, johon viitataan sellaisenaan.

Lopuksi todetaan, että sisäministeriön tulosohjauksen alaisia virastoja ovat Poliisihallituksen lisäksi mm. Maahanmuuttovirasto ja Hätäkeskuslaitos, joita sisäministeriön osastot tulosohjaavat Poliisihallitusta vastaavalla tavalla. Ottaen huomioon tavoitteet lainsäädännön yhtenäisyydestä sekä systematisoidusta toiminnasta valtionhallinnossa, voisi olla perusteltua, että poliisille ja suojelupoliisille nyt perustettavasta erityisestä ilmoittamisvelvollisuudesta sisäministeriölle valtioneuvoston tilannekeskuksen turvallisuustapahtumia koskien, säädettäisiin myös muiden ministeriön tulosohjattavien virastojen osalta.[1]

PolHL 14 § Poliisilaitoksen päällikön viran kelpoisuusvaatimukset ja virkaan nimittäminen

Taustaa

Taustaksi todetaan, että 2000-luvun hallintorakenneuudistukset ovat muokanneet poliisin hallintoa, ja erityisesti sisäministeriön ja poliisin välistä rakennetta. Ennen vuotta 2010 poliisin hallintomalli oli kolmiportainen; ylijohto oli sisäasiainministeriön poliisiosastolla, aluehallintoviranomaisena toimivat lääninhallitukset ja näiden alaisena paikallishallintoviranomaisina kihlakunnan poliisilaitokset, lukuun ottamatta ministeriön alaisena paikallishallintovi-

[1] Poliisihallitus on valmistelussa tuonut esiin, että valtioneuvoston tilannekeskukselle säädetty turvallisuustapahtumatiedon luovutusvelvoite koskee systemaattisesti valtionhallinnon eri hallinnonaloja virastoineen. Tässä yhteydessä voi olla osin haastavaa, että turvallisuustapahtumatietojen luovuttamisesta nimenomaan sisäministeriölle säädettäisiin laissa poliisin hallinnosta, ja siten ainoastaan poliisiorganisaatiota velvoittaen. Erityisesti VNTikeL:n tavoitteet poikkihallinnollisen tietojenvaihdon ja tiedonkuvan muodostamisesta huomioon ottaen – tiedonluovutuksesta tiedonluovuttajan ministeriölle tulisi mahdollisesti säätää lähtökohtaisesti VNTikeL:ssa yhtenäisesti kaikkia valtionhallinnon toimijoita velvoittaen.

ranomaisena toiminutta Helsingin kihlakunnan poliisilaitosta. Suoraan ministeriön alaisena toimivat myös Keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, liikkuva poliisi, Poliisi(ammattikorkea)koulu sekä Poliisin tekniikkakeskus.

Vuoden 2010 hallintorakenneuudistusta edelsi vuonna 2009 voimaan tullut paikallispoliisin toiminnan järjestämistä koskenut lakiuudistus, jolla mahdollistettiin yhtä kihlakuntaa laajemmat toimialueet, ja siten vähennettiin poliisilaitosten määrää 90 poliisilaitoksesta 24:een[2]. Myöhemmin vuoden 2010 rakenneuudistuksella (PORA II) luotiin uusi, kaksiportainen ohjaus- ja johtamismalli, jolla uudeksi keskusviranomaiseksi perustettiin Poliisihallitus. Poliisihallitus poliisin keskusviranomaisena säädettiin ohjaamaan ja johtamaan operatiivista poliisitoimintaa sekä vastaamaan poliisiyksiköiden tulosohjauksesta. Sisä(asiain)ministeriöllä ei jatkossa enää uudistuksen myötä ollut operatiivisiin tehtäviin liittyvää toimivaltaa, vaan sisäasiainministeriön tehtävät – kuten nykyisellääänkin sisäministeriön tehtävät – keskittyivät toimialan strategiseen ja poliittiseen ohjaukseen.[3]

Viimeisimmässä, vuonna 2014 voimaantulleessa, hallintorakenneuudistuksessa (PORA III) keskityttiin toiminnan tehostamiseen, mm. vähentämällä poliisilaitosten määrää edelleen 24:stä 11:een, purkamalla poliisin vastuualueet aluehallintovirastoissa sekä keventämällä Poliisihallituksen rakenteita.

Kuten edellä on todettu, sisäministeriön rooli keskittyy Poliisihallituksen osalta erityisesti strategiseen ja poliittiseen tulos- ja muuhun ohjaukseen. Nimitystoimivaltaa koskevat säännökset siirrettiin asetuksesta lain tasolle vuonna 2017 (PolHL muutos L 48/2017). Nykyisellään PolHL:n mukaisesti nimittämistoimivalta poliisiylijohtajan, Keskusrikospoliisin päällikön ja suojelupoliisin päällikön osalta on valtioneuvostolla. Poliisilaitoksen päällikön nimittää sisäministeriö kuultuaan poliisiylijohtajaa. Nimittämistoimivallan taustaa tai tarkoitusta ei perustella vanhassa hallituksen esityksessä tarkemmin[4]. Poliisiammattikorkeakoulun rehtorin nimittää sisäministeriö (Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain 1164/2013, 8 §). Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain hallituksen esityksessä nimittämistoimivaltaa on perusteltu sisäministeriön roolilla ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä (”lakiehdotuksen mukaan säännös rehtorin nimittämisestä otettaisiin lakiin, mikä vastaa ammattikorkeakoululain 13 §:n 2 momenttia, jonka mukaan ammattikorkeakoulun ylläpitäjä nimittää rehtorin.”)[5].

Jo poliisin PORA III -hallintorakenneuudistusta valmisteltaessa esitettiin harkittavaksi poliisilaitosten päälliköiden osalta nimittämistoimivallan siirtoa poliisiylijohtajalle[6].

[2] HE 72/2006 vp
[3] HE 58/2009 vp, s.9
[4] HE 121/2016 vp todetaan nimitystoimivallan osalta; ”Virkoihin liittyvään nimitystoimivaltaan ei ehdoteta esityksessä muutoksia. Poliisiylijohtajan, keskusrikospoliisin päällikön ja suojelupoliisin päällikön nimittäisi edelleen valtioneuvosto ja poliisipäällikön sisäministeriö kuultuaan poliisiylijohtajaa.”
[5] HE 64/2013 vp, s.19
[6] Poliisin hallintorakenneuudistukseen liittyvä selvitys, Salmi Kari, 2013, s.28. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-491-835-0

Perusteet muutostarpeelle

Yleisesti nimittämistoimivallan siirtämiselle Poliisihallitukselle on useita tarpeita ja lähtökohtana on jo puhtaasti poliisiylijohtajan lakitasoinen asema kaikkien poliisimiesten – myös poliisipäälliköiden – esimiehenä. Poliisipäälliköitä koskevan nimittämistoimivallan siirrolle poliisiylijohtajalle korostetaan kahta merkittävintä perustetta:

1) Tulosohjauksellinen näkökulma: PolHL 4 §:n mukaan Poliisihallitus poliisin keskushallintoviranomaisena vastaa alaistensa poliisiyksiköiden tulosohjauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille. Nimittämistoimivalta voidaan nähdä keskeisenä keinona Poliisihallituksen yllä mainitun tehtävän toteuttamisessa. Poliisihallituksen johtamisrooli suhteessa alaiseen hallintoon selkeytyisi. Tämä vahvistaisi myös poliisipäälliköiden tulosvastuullisuutta sekä tehostaisi johtamista ja esimiesvalvontaa. Samalla ministeriön ja Poliisihallituksen välinen osin epäselvä rajapinta selkeytyisi suhteessa poliisilaitoksiin.

2) Virkamiesoikeudellinen näkökulma ja systemaattisuus:
Nimittämistoimivallan yhteydessä loogisesti siirtyy myös virkamiesoikeudellinen vastuu. On osin ongelmallista, että Poliisihallituksen alaisessa poliisissa voi nyt olla vireillä poliisipäälliköitä koskevia virkamiesoikeudellisia asioita, joista osaa kontrolloi ministeriö (vakituiset ja yli vuoden määräaikaiset virat) ja osaa Poliisihallitus (alle vuoden määräaikaiset virat). Hallintorakenteen selkeyden ja virkamiesoikeudellisten prosessien ja ratkaisujen systemaattisuuden näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista, ettei poliisipäälliköiden virkamiesoikeudellinen rooli vaihtelisi.