

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen

15.5.2020

Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi**Poliisihallituksen tarkentava lausunto asiasta: HE 63/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta****1 Asia**

Hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta tarkentavaa lausuntoa liit-
tyen hallituksen esityksessä mainittuun nimitystoimivallan siirtymiseen si-
säministeriöltä Poliisihallitukseen.

2 Tausta; poliisin hallintorakenneuudistukset (PORA I-III)

2000-luvulla poliisissa toteutetut rakenneuudistukset (PORA I-III) ovat
muokanneet poliisin hallintoa, ja erityisesti sisäministeriön ja poliisin välistä
suhdetta. Ennen vuotta 2010 poliisin hallintomalli oli kolmeportainen; ylijoh-
to oli sisäasianministeriön poliisiosastolla, aluehallintoviranomaisena toimi-
vat lääninhallitukset ja näiden alaisena paikallishallintoviranomaisina kihla-
kunnan poliisilaitokset, lukuun ottamatta ministeriön alaisena paikallishallin-
toviranomaisena toiminutta Helsingin kihlakunnan poliisilaitosta. Suoraan
ministeriön alaisena toimivat myös Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, liikku-
va poliisi, Poliisi(ammattikorkea)koulu sekä Poliisin tekniikkakeskus.

Vuoden 2010 hallintorakenneuudistusta edelsi vuonna 2009 voimaan tullut
paikallispoliisin toiminnan järjestämistä koskenut lakiuudistus, jolla mahdol-
listettiin yhtä kihlakuntaa laajemmat toimialueet, ja siten vähennettiin poliisi-
laitosten määrää 90 poliisilaitoksesta 24:een.

Myöhemmin vuoden 2010 rakenneuudistuksella (PORA II) luotiin uusi,
kaksiportainen ohjaus- ja johtamismalli, jolla uudeksi keskushallintoviran-
omaiseksi perustettiin Poliisihallitus. *Poliisihallitus säädettiin ohjaamaan ja
johtamaan operatiivista poliisitoimintaa sekä vastaamaan poliisiyksiköiden
tulosohjauksesta. Sisä(asian)ministeriöllä ei uudistuksen myötä enää ollut
operatiivisiin tehtäviin liittyvää toimivaltaa, vaan sisäasianministeriön tehtä-
vät – kuten nykyiselläänkin sisäministeriön tehtävät – keskittyivät toimialan
strategiseen ja poliittiseen ohjaukseen.*¹

Viimeisimmässä, vuonna 2014 voimaantulleessa, hallintorakenneuudistuk-
sessa (PORA III) keskityttiin toiminnan tehostamiseen, mm. vähentämällä
poliisilaitosten määrää edelleen 24:stä 11:sta, purkamalla poliisin vastuu-

¹ HE 58/2009 vp, s.9
POLIISIHALLITUS
Asemapäällikönkatu 14, PL 22, 00521 HELSINKI
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi
Puh. +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780

alueet aluehallintovirastoissa sekä keventämällä Poliisihallituksen rakenteita.

Nyt hallintovaliokunnassa käsiteltävänä oleva hallituksen esitys osaltaan muuttaisi mm. poliisihallinnon poliisilaitoksen päällikön nimittämistoimivaltaa koskevaa sääntelyä vastaamaan paremmin PORA-uudistuksissa syntyntä olosuhdetta, jossa sisäministeriölle sälytettiin poliisin toimialalla strategista ja Poliisihallitukselle strategis-operatiivista ohjaustoimivaltaa – jälkimmäisen toimiessa yksin poliisin ylijhtona.

3 Nimittämistoimivallan käytänteistä ja siirron perusteista tarkemmin (ehdotettu PolHL 14 §)

3.1 Nimittämistoimivallan nykykäytänteistä

Poliisipäällikön nimittämistoimivallan historiasta 2010-luvulla

Taustaksi todetaan, että aiemmin ylimmän poliisijohdon virkojen nimittämisestä säädettiin poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa. Paikallispoliisin poliisipäälliköiden nimittämistoimivalta *oli poliisiylijhtajalla*, kunnes se siirtyi 1.2.2014 voimaan tulleella asetusmuutoksella Poliisihallitukselta sisäministeriölle, kuitenkin siten, että päätöksenteossa kuullaan poliisiylijhtajaa. Muutos toteutettiin v. 2014 alussa voimaan tulleen ns. PORA III hallintorakenneuudistuksen jälkeen. Nimittämistoimivalta on sittemmin v. 2017 viety asetustasolta poliisin hallinnosta annettuun lakiin (PolHL muutos L 48/2017). Voimassa olevan poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 14 §:ssä säädetään poliisilaitosten poliisipäällikön nimittämisestä, jonka tekee 14.2 §:n mukaan sisäministeriö, kuultuaan poliisiylijhtajaa. Sen sijaan poliisiylijhtajan kuulemisvelvoitetta ei ole säädetty Poliisihallituksen alaisen Keskusrikospoliisin päällikön ja Poliisihallituksen alaisen Poliisiammattikorkeakoulun rehtorin nimittämisen yhteyteen. Keskusrikospoliisin päällikön nimittää valtioneuvosto (PolHL 12.1 §) ja Poliisiammattikorkeakoulun rehtorin sisäministeriö (Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain 1164/2013, 8 §).

Nimittämisen käytännön toteuttaminen

Todetusti PolHL 14 § 2 mom mukaan Poliisilaitoksen päällikön nimittää sisäministeriö kuultuaan poliisiylijhtajaa. Asiallisesti tämä tarkoittaa sitä, että nimittämisprosessi on sisäministeriön kokonaan hallinnoima ja se siten itsenäisesti mm. päättää hakuajankohdan, julistaa tehtävän avoimeksi, valitsee haastateltavat ehdokkaat, toteuttaa haastattelut (poliisiylijhtaja kutsutaan osallistumaan haastatteluun) ja muun soveltuvuusvalinnan, sekä lopulta nimittää poliisipäällikön. Poliisiylijhtajan kuulemisoikeus toteutetaan siten, että poliisiylijhtajalle varataan mahdollisuus ilmaista kantansa valinnasta, mutta tosiasiallista päätösvaltaa tai edes esittelyoikeutta poliisiylijhtajalla ei nykytilanteessa enää ole, vaikka kyse on hänen suoran alaisensa valinnasta. Kuuleminen voi säännöksen sanamuodon täyttymiseksi paikoin realisoitua muodollisena, teknisenä toimenpiteenä, jonka johdosta voi ainakin ulkoisesti arvioiden syntyä vaara mm. siitä, että valinta politisoituu.

Tästä poiketen poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 22 §:n mukaan poliisilaitoksen päällikön nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen enintään vuodeksi Poliisihallitus. Eli poliisiylijhtaja vastaa jo nyt alle vuoden

määräaikaisista poliisipäälliköiden nimityksissä. Tämä rakenne ei ylläpidä ennustettavuutta hakijoiden näkökulmasta.

Nimittämistoimivallasta seuraa myös virkamiesoikeudellinen vastuu, jota yksilöidään jäljempänä, mutta jo tässä yhteydessä todetaan olevan ongelmallista, että poliisiylijohtajan suorien alaisten virkamiesoikeudellinen vastuu on epäsymmetrinen ja riippuu siitä, minkä pituiseen virkasuhteeseen päällikkö on nimetty ja kuka siten on nimittäjä. On poliisipäällikön nimittäjä nykymallissa kumpi tahansa em. taho, poliisiylijohtaja yksin käy tulos- ja johtamiskeskustelut poliisipäälliköiden kanssa ja vastaa, sekä valvoo näiden toimintaa käytännössä. Ministeriö ei osallistu poliisipäälliköiden työn ohjaamiseen, eikä se kuulu sen tehtäväkenttään. Ministeriölle jää siten nykymallissa irrallinen ja käytännössä yksin nimittämiseen sekä siitä seuraavaan virkamiesoikeudelliseen päätöksentekoon kuuluva rooli suhteessa poliisipäälliköihin.

Huomattavaa lisäksi on, että poliisiylijohtaja nimittää tehtävään esimerkiksi Poliisihallituksen poliisijohtajat, jotka ovat hierarkkisesti virka-asemaltaan poliisipäälliköitä ylempänä. Kokonaisuuden kannalta on epäloogista, että poliisiylijohtaja nimittää itsenäisesti lähimmät alaisensa ja sijaisensa (poliisijohtajat), muttei virka-asemaltaan sijaisia alempana olevia operatiivisesta poliisitoiminnasta vastaavia poliisipäälliköitä, vaikka Poliisihallitus nimenomaisesti ja itsenäisesti – ministeriöstä irrallaan – käyttää operatiivista ohjausvaltaa koko poliisitoiminnassa, ja siten myös suhteessa poliisipäälliköihin.

Poliisihallituksen arvot lähtevät oikeudenmukaisuudesta ja avoimuus ohjaa keskeisesti myös poliisin nimittämispolitiikkaa. Päämääränä on aina se, että paras henkilö valitaan kulloinkin avoinna olevaan tehtävään, viran tasosta riippumatta. Prosessi on läpinäkyvä ja siinä on mukana useita henkilöitä, joka lisää ja varmistaa ennustettavuutta. Poliisipäälliköiden valinta ei nykyisin toteudu poliisin yhtenäisen nimittämiskulttuurin mukaisesti.

Erikseen todetaan, että valtion virkamieslain 57 §:n mukaisesti virkaan nimittämisestä voi nykyisin hakea muutosta valittamalla. Lisäksi poliisissa on käytössä esimerkiksi eettinen kanava, jossa voi anonymisti tuoda esiin väärinkäytösepäilyjä. Nämä mekanismit varmistavat osaltaan sen, ettei nimittämistoimivallan siirrossa ministeriöstä Poliisihallitukseen ole vaaraa oikeudenmenetyksistä tai epätasa-arvoisesta kohtelusta.

Virkamiesoikeudellinen vastuu

Valtion virkamieslain (750/1994) 66 §:n mukaan viranomaisesta, joka antaa virkamiehelle varoituksen, lomauttaa tai irtisanoo virkamiehen, purkaa virkasuhteen, pidättää virantoimituksesta taikka siirtää virkamiehen 20 tai 21 §:n nojalla, säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 29 §:n mukaan virkamiehen irtisanoo valtion virkamieslain 25 tai 26 §:n nojalla ja virkasuhteen purkaa nimittävä viranomainen, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä.

Vastaavasti poliisin hallinnosta annetun asetuksen 26 §:n mukaan virkamiehen irtisanoo valtion virkamieslain 25 tai 26 §:n nojalla nimittävä viran-

omainen. Nimittävä viranomainen myös purkaa virkasuhteen. Valtion virkamieslain 27 §:n nojalla virkamiehen irtisanoo asianomainen virasto. Poliisihallituksen poliisiylijohtajan, keskusrikospoliisin päällikön, suojelupoliisin päällikön ja poliisilaitoksen päällikön irtisanoo kuitenkin sisäministeriö.

Valtion virkamiesasetuksen 39 §:n mukaan virkamiehelle annettavasta varoituksesta, virkamiehen lomauttamisesta ja virkasuhteen muuttamisesta osa-aikaiseksi päättää asianomainen virasto, jollei lailla tai asetuksella toisin säädetä. Viraston päällikön lomauttamisesta, osa-aikaistamisesta ja hänelle annettavasta varoituksesta päättää kuitenkin asianomainen ministeriö, jollei lailla tai asetuksella toisin säädetä. Virantoimituksesta pidättämisestä päättää nimittävä viranomainen, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä. Jos nimittävä viranomainen on tasavallan presidentti tai valtioneuvosto, virantoimituksesta pidättämisestä päättää asianomainen ministeriö.

Vastaavasti poliisin hallinnosta annetun asetuksen 27 §:n mukaan virkamiehelle annettavasta varoituksesta, lomauttamisesta ja virkasuhteen muuttamisesta osa-aikaiseksi päättää nimittävä viranomainen. Poliisihallituksen poliisiylijohtajan, keskusrikospoliisin päällikön ja suojelupoliisin päällikön osalta päätöksen tekee kuitenkin sisäministeriö.

Asiallisesti taho joka nimittää, omaa säännösten mukaan myös kurinpito-oikeuden, eli vastaa virkamiesoikeudellisesta prosessista. Virkamiesoikeudellinen vastuu on tärkeä osa koko virkamieskulttuuria ja varmistaa hallinnon luotettavuutta, sekä eettistä toimintaa.

Valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. PolHL15 f §:n mukaan poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Näin ollen poliisimiehiä koskeva virkamiesoikeudellinen vastuu on yleistä virkamiesoikeudellista vastuuta ankarampaa.

Virkamiesoikeudellisella toimenpiteellä tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joihin ryhdytään havaitun tai perustellusti epäillyn virkavelvollisuuksien laiminlyönnin, rikkomisen tai vastaavantyyppisten lievempien normirikkomusten, kuten esimerkiksi poliisille sopimattoman käytöksen seurauksena. Valtion virkamieslaissa on säännökset varoituksesta (24 §), virkasuhteen irtisanomisesta (25 §), virkasuhteen purkamisesta (33 §) ja virantoimituksesta pidättämisestä (40 §). PolHL15 i §:ssä on säädetty poliisimiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamisesta. Lisäksi lievemmissä rikkomuksissa virkamiehelle voidaan antaa huomautus, josta ei ole virkamiesoikeudellisia säännöksiä.

Virkamiesoikeudellisella prosessilla tarkoitetaan menettelyä, jota noudatetaan virkamiesoikeudellisen toimenpiteen perusteiden selvittämisessä. Prosessin muotomääräysten noudattaminen on keskeistä ennustettavuuden ja läpinäkyvyyden tavoitteen saavuttamiseksi. Virkamiesoikeudellinen prosessi on siten kurinpitomenettely, jolla on merkittävä rooli osana johtamista.

Poliisissa sovelletaan systemaattisesti virkamiesoikeudellisissa prosesseissa voimassa olevan normituksen ohella Poliisihallituksen ohjetta "Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet poliisissa" (POL-2017-12772). Poliisipäälliköt jäävät nykytilanteessa tuon yhdenmukaisen prosessin ulkopuolelle, ellei heitä ole nimitetty alle vuoden määräaikaiseen tehtävään Poliisihallituksen toimesta (ks. edeltä, sekä poliisin hallinnosta annettu asetus 22 §).

Onkin 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 Poliisihallituksen alaisten poliisilaitosten päälliköiden osalta, vaan se keskitettäisiin yhdelle esimiesvirastolle.

Lisäksi vaikka poliisipäälliköitä koskeva kurinpitomenettely, ml. virkamiesoikeudellisten seuraamusten harkinta on nykyolosuhteissa pääosin sisäministeriöllä, vastaa poliisiylijohtaja tulosvastuullisena kaikkien poliisipäälliköiden toiminnasta ja myös heidän päivittäisjohtamisestaan. Tilanne ei ole yhdenmukainen, eikä ennustettavuutta ylläpitävä. Johtamisen osana tulee olla samanaikaisesti oikeus soveltaa myös valvontaa, johon keskeisesti kuuluu kurinpito-oikeus. Nykytilanne ei poliisipäälliköiden osalta tätä mahdollista.

3.2 Nimittämistoimivallan siirron perusteista

Ehdotuksen mukaisesti poliisilaitoksen päällikön nimittäisi poliisiylijohtaja.

Nyt ehdotetun nimittämistoimivallan palauttamisesta Poliisihallitukselle on useita tarpeita ja lähtökohtana on jo puhtaasti *poliisiylijohtajan lakitasoinen asema kaikkien poliisimiesten esimiehenä* ja tulosvastuullisena tahona paitsi Poliisihallituksen myös sen alaisen hallinnon toiminnasta.

Lisäksi korostetaan nimittämistoimivallan merkitystä keskeisenä *johtamista tukevana välineenä*. Poliisihallitus vastaa poliisin keskushallintoviranomaisena alaistensa poliisiyksiköiden tulosohtauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta. Poliisihallitus kohdistaa *poliisin ylijohtona* alaiseensa poliisihallintoon myös hallinnollista ja tarvittaessa operatiivista ohjausta sekä vahvistaa poliisin toimintalinjat. Sisäministeriöllä ei ole tällaista roolia.

Poliisin pyrkimyksenä on uuden strategiansa mukaisesti olla mahdollisimman yhtenäinen ja tuloskykyinen kokonaisuus. Poliisiylijohtajalle keskitetty nimittämistoimivalta tukisi, selkeyttäisi ja tehostaisi Poliisihallituksen johtamista suhteessa poliisipäälliköihin ja sitä kautta edelleen strategisten tavoitteiden läpivientiä alaiseen hallintoon. Ennen kaikkea se varmistaisi koko poliisin yhtenäisyyden, joka on kansalaisten kannalta välttämätöntä.

Samalla vahvistettaisiin poliisipäälliköiden tulosvastuullisuutta sekä tehostettaisiin heihin kohdistuvaa ja toisaalta heidän itse suorittamaa esimiesvalvontaa. Kokonaisuutena Poliisihallituksen keskushallintoviranomaisen tehtävän ytimeen kuuluva tulosohtausprosessi virtaviivaistuisi. Lisäksi sisämi-

nisteriön ja Poliisihallituksen välinen osin epäselvä rajapinta ja roolitus selkeytyisi suhteessa poliisiyksiköihin.

Erikseen korostetaan, että poliisin johtamisjärjestelmässä poliisiylijohtaja viimekädessä vastaa ja linjaa kaikesta poliisin toiminnasta, joten on välttämätöntä, että hän myös suoraan nimittää operatiivisesta toiminnasta käytännön tasolla vastaavat alaisensa, eli poliisipäälliköt. Johtaminen perustuu keskeisesti suoraan ohjaukseen ja luottamukseen, joten on epäloogista, että nykymuodossa valinnan poliisipäälliköistä tekee muu taho kuin poliisin ylijohto (Poliisihallitus).

Poliisiylijohtajalle siirrettävä nimittämistoimivalta voisi myös vahvistaa *nimittämisien ulkoista objektiivisuutta* ja vähentää yhteiskunnassa esiintyviä poliisin politisoitumisväitteitä.

Kokonaisuutena nimittämistoimivallan muuttaminen lausunnon kohteena olevaan hallituksen esityksen mukaiseen muotoon (ehdotettu PolHL 14 §) palvelisi ja vahvistaisi poliisin valtakunnallista systemaattisuutta – sisäisesti että ulkoisesti – ja ennen kaikkea; tehostaisi ja selkeyttäisi johtamista, varmistaisi poliisin yhtenäisyyttä sekä siten parantaisi myös tuloksellisuutta. Poliisihallitus kannattaa hallituksen esityksen mukaista muutosta nimittämistoimivallan osalta sellaisenaan. Muutoksen myötä nimittämistoimivalta palautettaisiin kuuden vuoden jälkeen koko poliisin johtamista tarkoituksenmukaisella tavalla palvelemaan tilaan.

Jakelu

Hallintovaliokunta