

14.09.2019

POL-2019-31841

Oikeusministeriö

Poliisihallituksen lausunto ylimpien laillisuusvalvojen työnjakoa selvittäneen työryhmän mietinnöstä

1 Asia

Oikeusministeriö on 20.6.2019 pyytänyt Poliisihallitusta antamaan lausuntonsa ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jakoa koskevasta työryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:24).

Oikeusministeriö asetti 25.9.2018 työryhmän selvittämään ja arvioimaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välisen tehtävien jaon nykytilaa, kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia sekä laatimaan arviointiin perustuvat linjausehdotukset. Työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet tuli arvioida perustuslain asettamissa reunaehdoissa.

Työryhmän toimikausi oli 1.10.2018–28.2.2019. Toimikautta jatkettiin oikeusministeriön päätöksellä 30.4.2019 asti.

2 Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallitus kiittää mahdollisuudesta saada lausua viitekohdassa mainitun työryhmän mietinnöstä ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Mietinnössä on tuotu kattavasti esiin ylimpien laillisuusvalvojen tehtäväkenttiin liittyviä rajanvetoja ja niitä koskevia kehitystarpeita sekä niiden perusteita. Työryhmän asettamispäätöksen mukaan työryhmän päätyessä arvioinnissaan tarpeeseen tarkistaa voimassa olevaa lainsäädäntöä asetetaan tähän valmistelutyöhön erillinen työryhmä. Koska jatkossa ilmeisesti tultaneen asiassa asettamaan lainsäädännön uudistamista tarkasteleva työryhmä, voisi siinä yhteydessä nyt esitettyjä rajanvetoja ja muutosehdotusten perusteita tarkastella vielä hieman yksityiskohtaisemmin. Muutostyksiä on useissa kohdissa perusteltu esimerkiksi päällekkäisten tehtävien purkamisella, ja tätä yleistä toiminnan tehostamisen liittyvää tavoitetta voidaankin pitää lähtökohdiltaan myös tässä yhteydessä perusteltuna.

Jatkotyössä voisi pohtia laillisuusvalvonnan yleisen roolin siirtämistä kaikilla toiminnan tasoilla ennakollisempaan suuntaan, mihin työryhmän mietinnössä toisaalta on viitattukin. Käytännön yhteistyökysymyksiä ja -tapoja voidaan kehittää esimerkiksi siitä näkökulmasta millä tavoin ennakollista valvontaa on tarpeen jatkossa toteuttaa. Aiheeseen liittyy osaltaan myös esimerkiksi mietinnön sivulla 20 oleva toteamus oikeuskanslerin roolista.

Sen mukaan kanslerin on pyydettyessä annettava esimerkiksi ministeriölle tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä ja että näin ollen kanslerilla on laillisuusvalvontaan liittyvä rooli toimia hallituksen oikeudellisena neuvonantajana ja että tämä on lainmukaisuuden ennakkollista varmentamista. Tämän roolin ja tehtävän ulottamista ylimpien laillisuusvalvojen tehtävään laajemminkin voisi myös pohtia. Esimerkiksi OPCAT-pöytäkirjassa on korostettu ennalta estävyyttä ja riskiperustaisuutta ja että laitosten henkilökunnan kanssa tulee käydä rakentavaa vuoropuhelua hyvistä käytänteistä ja menettelytavoista ja myös niistä menettelytavoista, jotka voivat johtaa huonoon kohteluun. Ylimpien laillisuusvalvojen tehtäväkenttien selkeyttämisen ohella voisikin olla syytä pohtia myös tehtävien tarkastusten luonnetta ja sen siirtämistä enemmänkin ennakkollisen valvonnan suuntaan. Esitetyä yhteistyön lisäämistä tarkastusten suunnittelussa voidaan myös pitää hyvin perusteltuna uudistusehdotuksena.

Osa mietinnössä mainituista asioista jää käytännössä tarkemmin sovittavaksi OKA:n ja EOA:n välillä. Asian merkityksellisyydestä johtuen yhteistyömuodoista ja -tavoista olisi tarkoituksenmukaista jollain tasolla määrittää erikseen. Muutoin on mahdollista, että mikäli yhteisiä pelisääntöjä ja velvoittavuutta käytännön tason yhteistyöhön ei ole, voi yhteistyön muoto ja intensiteetti eri valvonnan osa-alueilla vaihdella, mitä ei välttämättä voida pitää tarkoituksenmukaisena. Kuten mietinnössäkin todetaan, ratkaisujen pitäisi olla yleensä samanlaisia riippumatta siitä, kumpi laillisuusvalvoja asian on käsitellyt.

Ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden saavuttamisen on todettu olevan vaikeaa siksi, ettei toisen laillisuusvalvojan ratkaisukäytännön seuraaminen ole niin sujuvaa kuin se voisi olla johtuen muun muassa julkaisukäytäntöjen erilaisuudesta sekä eri tietokannoista. Tietokantoja yhtenäistämällä saavutettaisiinkin jo itsessään sellaisia etuja, joita nyt pyritään saavuttamaan toimintakenttiä selkeyttämällä. Järjestelmien yhdenmukaistaminen mahdollistaisi tiedon kulkeutumisen ylimpien laillisuusvalvojen välillä mikä helpottaisi esittelijöiden ja ratkaisijoiden työtä sekä luonnollisesti vaikuttaisi kansalaisten oikeusturvan paranemiseen yhdenmukaisen ratkaisukäytännön ja päällekkäisen käsittelyn poistumisen näkökulmasta. Lisäksi järjestelmien yhdenmukaistamisella poistettaisiin mietinnössä mainittu ongelma kirjaamiskäytäntöjen erilaisuudesta ja osittain myös kirjaamisen aikaviiveistä.

Mietinnössä on todettu, että laillisuusvalvonta on kehittynyt ennakoivampaan suuntaan siten, että laillisuusvalvojat pyrkivät havaitsemaan sellaisia kehityssuuntia, jotka vaarantavat viranomaisten toiminnan ja julkisten tehtävien hoidon lainmukaisuutta erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Valvonta vaatii myös aktiivisuutta, koska laiminlyöntien havaitseminen ei voi perustua vain kanteluista saatavaan palautteeseen. Laillisuusvalvonnalla täytyy pyrkiä turvaamaan viranomaisten valmiudet uusien velvoitteiden asianmukaiseen täyttämiseen. Mietinnössä on myös tuotu esiin tiettyjä viranomaistoiminnan osa-alueita, joiden osalta on edellytetty erikoistuvampaa valvontaa. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita salainen tiedonhankinta. Mietinnössä on tuotu myös esiin, että tehtävien jakamisessa on syytä kiinnittää aikaisempaa laajemmin huomiota usealle eri viranomaiselle kuuluvien perustaltaan samankaltaisten toimivaltuuksien käytön valvomiseen. Mietinnössä korostetaan myös sitä, että laillisuusvalvonnassa esiin tulleiden puutteiden tosiasiallinen syy saattaa olla toiminnan

riittämättömässä valvonnassa tai voimavarojen selkeässä käytössä ja siitä syystä laillisuusvalvontaa tulee kohdistaa myös työn organisoinnista vastaaviin ylempiin viranomaisiin.

Edellä olevat maininnat kuvastavat sitä lähtökohtaa, että laillisuusvalvonnan täytyy olla aktiivista ja kattavaa niin, että se pyrkii havaitsemaan viranomaisen oman valvonnan aukkoja. Lisäksi valvonnan havainnot tulisi monesti kohdentaa muualle kuin yksittäiseen virkamieheen tai viranomaiseen. Tämänkaltaiset lähtökohdat ovat tärkeitä ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan lähtökohtia. Mietinnössä olisikin voinut käsitellä laajemmin sitä, miten esimerkiksi valvonnan painopisteistä sovitaan ja onko valvonta enemmänkin rakenteisiin kohdistuvaa vai yksittäisten kanteluiden avulla tapahtuvaa.

Mietinnön sivulla 52 todetaan, että syyttäjäasioiden määrän vuoksi niiden keskittämistä näyttäisi olevan saatavissa tehokkuus- ja asiantuntemushyötyä. Lisäksi syyttäjien toiminnan katsotaan kytkeytyvän siinä määrin olennaisilta osin tuomioistuinten toimintaan, että tuomioistuimia koskeva erikoistuminen tukee syyttäjälaitoksen erikoistumista. Tältä osin voidaan todeta, että syyttäjien toiminta kytkeytyy tuomioistuinten toimintaan syyteharkinnan osalta mutta tutkinnanjohtajan roolissa syyttäjän toiminta kytkeytyy esitutkintaviranomaisen toimintaan jolloin valvonta etenkin riippumattomuuden perusteella ei voi olla tuomioistuinten toimintaan rinnastettavaa. Sitä se ei voi olla myöskään tilanteessa missä syyttäjä syyttäjän ominaisuudessa päättää pakkokeinoista koska pakkokeinoista päättäminen liittyy esitutkintaan. Tässä suhteessa korostuukin koko esitutkintaprosessia koskevan valvonnan merkitys niin poliisin kuin syyttäjän toiminnan laillisuuden varmistamisessa.

Yksi vaihtoehtoinen tapa lähestyä toimintojen selkeyttämistä olisi ns. prosessiketjuajattelu siten että esitutkinta-syyteharkinta-tuomioistuintoimintarikosseuraamuslaitos keskitettäisiin yhdelle ylimmälle valvojalle. Ainakin esitutkintaan liittyvien asioiden käsittelyn keskittäminen olisi perusteltua koska poliisi, tulli, rajavartiolaitos, puolustusvoimat ja syyttäjätutkinnanjohtajat toimivat samojen velvoittavien sääntöjen pohjalta ja jolloin niitä koskevien tulkintaratkaisujenkin tulisi olla yhdenmukaisia ja keskenään linjassa olevia. Eri viranomaisten osalta ei voi muodostua erilaisia tapoja arvioida samojen sääntöjen noudattamista ja myös valvonnan tulisikin olla tältä osin mahdollisimman yhteismitallista.

Poliisiylijohtaja

Seppo Kolehmainen

Poliisiylitarkastaja

Janne Paavola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 14.09.2019 klo 13:09. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimista.

