

07.01.2020

POL-2019-77552

Sisäministeriö

Sisäministeriön lausuntopyyntö 25.11.2019; SMDno-2019-1029

**Poliisiammattikorkeakoulun lausunto; Hallituksen esitysluonnos poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta**

Sisäministeriö on pyytänyt Poliisiammattikorkeakoululta lausuntoa esitysluonnoksesta poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta. Poliisiammattikorkeakoulu lausuu asiassa kunnioittaen seuraavaa:

Ilmoitusvelvollisuutta koskeva sääntely

*Muutosesitysten perusteet*

Esitysluonnoksessa todetaan nykytilaa koskevan arviona, että poliisihallinnossa on toteutettu viimeisen kymmenen vuoden aikana useita organisatorakenneuudistuksia ja samalla poliisin toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti. Ministeriön teettämän erillisen selvityksen perusteella poliisihallinnon strategisen johtamisen ja ohjauksen kyvykkyyttä tulee kehittää ja niiden sisällöstä tulee olla yhtenäinen käsitys kaikilla toimijoilla.

Selvityksessä on käsitelty poliisin nykyisen hallinnosta annetun lain 4 a §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuutta ja todettu, etteivät siihen liittyvät toimintatavat ole kaikilta osin selkeitä. Säädöksen tulkinnassa on havaittu olevan eroavuuksia, joiden vuoksi tiedonkulku ei käytännössä toteudu säädösten edellyttämällä tavalla.

Ilmoitusvelvollisuutta koskevan sääntelyn muutosesitysten perusteena esityksessä todetaan, että ”ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisessa kyse on yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista, joissa tietosisällön, tietoa toimittavan tahon ja ajankohdan osalta ei saisi syntyä epäselviä tilanteita tai puutteita tiedonkulussa. Roolien selkeyttämiseksi ja viestinnän parantamiseksi ilmoitusvelvollisuutta koskevat roolit, toimintatavat, tietosisältö ja tiedon toimittamisen ajankohta tulee olla yksiselitteiset. Ilmoitusvelvollisuuden tulee olla suora ja toteutua ilman tulkintaa. Sisäministerillä on poliittinen vastuu poliisitoiminnasta ja ministeriöllä lain mukaan ohjaus ja valvontavastuu, joiden toteutumisesta arvioitaessa tiedonsaannilla on olennainen merkitys”.

*Muutoksen tavoitteet*

Esityksen tavoitteena on selkeyttää poliisihallinnon ohjaukseen, tiedonkuun liittyvää johtamis- ja ohjausjärjestelmää ilmoitusvelvollisuutta koskevan sääntelyn osalta. Ilmoitusvelvollisuutta koskevilla säännöksillä turvat-

taisiin 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.

Poliisihallituksen alaisten yksiköiden ilmoitusvelvollisuuteen hallituksen esitysluonnoksessa ei esitetä muutoksia.

#### *Poliisiammattikorkeakoulun lausunto*

Poliisiammattikorkeakoulu katsoo, että hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön ilmoitusvelvollisuutta koskevan sääntelyn muutoksen perusteet ja tavoitteet ovat tarkoituksenmukaisia ja kannatettavia.

Poliisiammattikorkeakoulun pitää esitysluonnoksessa ehdotettuja ilmoitusvelvollisuutta koskevien lainkohtien rakenteellisia ja sisällöllisiä muotoiluja tarpeellisina eikä Poliisiammattikorkeakoululla ole niihin muutos- tai täydennysehdotuksia.

Nimittämistoimivaltaa koskeva sääntely

#### *Muutosesitysten perusteet*

Esitysluonnoksessa todetaan nykytilaa koskevana arviona, että poliisihallinnossa on toteutettu viimeisen kymmenen vuoden aikana useita organisaatorakenneuudistuksia ja samalla poliisin toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti. Tapahtuneet muutokset tulisi pyrkiä ottamaan huomioon paremmin myös toiminnan ohjaamisessa ja johtamisessa.

Sisäministeriön tekemän selvityksen mukaan erityisesti poliisilaitosten ja Poliisihallituksen välistä tulosohtausprosessia tulee kehittää ja tulossopimusneuvotteluja tulee viedä operatiivisemmän tulosohtauksen suuntaan. Poliisilaitosten suuren koon ja laajojen tehtäväalueiden vuoksi selvityksessä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, että alueiden strategiseen ja operatiiviseen johtoon liittyvien tehtävien kuten nimitysasioiden pitäisi olla nykyistä keskitetympinä Poliisihallituksella.

Myös Poliisihallituksen laatimassa selvityksessä katsotaan, että sisäministeriön tulee vahvistaa strategista johtamistaan ja minimoida poliisitoimen operatiivinen ohjaus samalla kun Poliisihallituksen tulee kohdentaa ohjaustaan poliisilaitoksille operatiivisempaan suuntaan.

#### *Muutoksen tavoitteet*

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.

### *Poliisiammattikorkeakoulun lausunto*

Hallituksen esitysluonnoksessa nimittämistoimivallan siirtoa perustellaan seuraavasti:

*”... poliisilaitoksen päällikön nimittäisi sisäministeriön Poliisihallitus. Poliisilaitokset ovat suoraan Poliisihallituksen alaisia paikallishallintoviranomaisia eli Poliisihallitus toimii poliisilaitosten esimiesvirastona. Poliisihallituksen päällikkönä toimivalla poliisiylijohtajalla on tulosvastuu Poliisihallituksen ja sen alaisen hallinnon toiminnasta, jonka vuoksi on perusteltua, että myös nimittämistoimivalta on samalla taholla, joka vastaa alaisen hallinnon toiminnasta. Sisäministeriöllä on rooli poliisin hallinnonala ohjaavana ja valvovana tahona, jonka vuoksi ministeriön informointia poliisilaitoksen päällikön nimitysprosessista voidaan pitää perusteltuna myös poliisin hallinnosta annetun lain informointivelvollisuutta koskevan sääntelyn näkökulmasta. Poliisihallinnon korkeimpien virkamiesten nimittämistoimivaltaa voidaan myös pitää sellaisen merkityksen omaavina asioina, joista Poliisihallituksen tulisi informoida sisäministeriötä ennen nimityspäätöksen ratkaisemista, vaikka tästä ei nimenomaan erikseen säädettäisi. Poliisihallituksen tulee pitää sisäministeriö tietoisena toimialansa asioista, joihin myös alaisen hallinnon päälliköiden nimitysprosessin valmistelun voidaan katsoa kuuluvan.”*

Poliisihallituksen ja poliisilaitosten johtosuhteet ja poliisiylijohtajan tulosvastuu koko hallinnonalan toiminnasta ovat kiistattomia tosiseikkoja. Ehdotetun muutoksen perusteluissa poliisilaitoksen päällikön nimittämistoimivalta kytketään varsin selkeästi tulosohjauksen tehostamiseen.

Poliisi on keskeinen sisäisen turvallisuuden viranomainen, jolle on lainsäädännössä määritelty laaja tehtäväkenttä ja muista viranomaisista varsin selkeästi erottuvat toimivaltuudet, joiden puitteissa poliisi voi tehtäviensä toteuttamiseksi puuttua merkittävästikin kansalaisten perusoikeuksiin. Tämä säädösperusteinen puuttumisoikeus ja -velvollisuus asettaa organisaation ja sen yksiköiden johtamiselle erityisen korkeat vaatimukset.

Poliisilain 1 § mukaisesti *poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä*. Poliisille on siis säädetty myös laaja hallinnonala- ja organisaatorajat ylittävä yhteistoimintavelvoite, mikä korostaa poliisipäällikön yhteiskunnallista turvallisuustehtävää ja -roolia.

Poliisihallinnon useiden peräkkäisten hallintorakenneuudistusten tuloksena poliisin organisaatio on ratkaisevasti muuttunut, ja paikallispoliisin yksiköiden koko ja tehtäväalue ovat merkittävästi laajentuneet. Nykyiset poliisilaitokset vastaavat poliisitehtävistä ja laissa säädetystä laajasta turvallisuus- ja kansainvälisestä yhteistyöstä tyypillisesti yhden tai useamman maakunnan alueella. Poliisipäälliköllä on alaisinaan useita satoja, joissakin ta-

pauksissa yli tuhat virkamiestä, ja hän vastaa useiden kymmenien miljoonien eurojen budjetin tehokkaasta käytöstä.

Nimittämistoimivallan sijoittumista tarkasteltaessa on huomattava, etteivät nimitysvalta, tulosvastuu ja lojaalisuusvelvoite voi koskaan kytkeytyä yksin omaan toisiinsa: virkaan nimitettävä poliisiylijohtaja joutuisi aina työskentelemään jo aiemmin nimitettyjen - ts. aiemman poliisiylijohtajan nimittämien - poliisipäälliköiden tukemana, eikä näiden tulosvastuuta ja lojaalisuusvelvoitetta niin muodoin voitaisi perustaa suhteeseen, joka syntyy nimittämistoimivallan kautta. Sen sijaan tulosvastuu ja lojaalisuusvelvoite ovat geneerisiä lainsäädännöstä sekä valtionhallinnon ja poliisin ohjeista ja määräyksistä, ja lopulta virkamiesetiikasta johdettavia velvoitteita. Poliisipäällikkö vastaa virkavelvollisuuksiensa mukaisesti omasta ja poliisilaitoksensa toiminnasta kaikissa tapauksissa esimiehelleen poliisiylijohtajalle, onpa tämä hänet nimittänyt tai ei.

Poliisipäällikön nimittämistoimivaltakysymyksessä on myös otettava huomioon kysymys Keskusrikospoliisin päällikön sekä Poliisiammattikorkeakoulun rehtorin nimittämisestä. Mainitut virastot ovat, kuten poliisilaitoksetkin, Poliisihallituksen alaisia, ja poliisiylijohtaja on niiden päälliköiden esimies. Poliisin hallintolain 12 § perusteella Keskusrikospoliisin päällikön nimittää valtioneuvosto, Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain 8 § mukaan rehtorin nimittää sisäministeriö. Lausuttavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi ei kuitenkaan esitä mainittujen virastojen päälliköiden nimittämistoimivallan siirtämistä Poliisihallitukselle. Näin ollen luonnos jättäisi Poliisihallituksen alaisten poliisiyksiköiden päällikön nimittämistoimivaltakysymykseen tietyn kaksi-, jopa kolmijakoisuuden, jonka näennäisesti ainoa peruste olisi yksiköiden alueellisuus kontra valtakunnallisuus (mainituista virastoista käytetään nimitystä ”valtakunnallinen yksikkö”). Poliisiammattikorkeakoulun näkemyksen mukaan tämä peruste ei enää hallintorakennemuutosten jälkeisessä poliisiorganisaatiossa ole riittävä.

Ottaen huomioon poliisin rooli yhteiskunnan keskeisimpänä turvallisuusviranomaisena, laintasoisella säädöksellä määrätty velvoite laajaan yhteiskunnalliseen sidosryhmäyhteistyöhön sekä poliisilaitosta johtavan poliisipäällikön tehtäväkentän hallinnollinen ja eettinen vaativuus Poliisiammattikorkeakoulu katsoo, että päällikön nimittämistoimivallan tulisi olla valtioneuvostolla. Poliisiylijohtajan kokonaistulosvastuun tulisi heijastua päällikönimityksissä siten, että hän toimisi nimitysten esittelijänä. Käytännössä tämä myös tarkoittaisi, että rekrytoinnin ja nimityksen valmistelu tapahtuisivat Poliisihallituksessa, mikä luonnollisesti edelleen edellyttäisi HE-luonnoksessa tarkoitettua sisäministeriön informointia ennen nimitysratkaisua.

Rehtori

Kimmo Himberg

Hallintojohtaja

Marko Laitinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 07.01.2020 klo 16:03. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.