

*LUONNOS 25.11.2019*

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

---

**SISÄLLYS**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet .....	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	7
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset .....	8
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	9
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	9
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot .....	9
6 Lausuntopalaute .....	10
7 Säännöskohtaiset perustelut .....	10
7.1 Laki poliisin hallinnosta.....	10
8 Lakia alemman asteinen sääntely.....	14
9 Voimaantulo.....	14
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	14
LAKIEHDOTUS .....	16
Laki poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta .....	16
LIITE .....	18
RINNAKKAISTEKSTI.....	18
Laki poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta .....	18

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

Sisäministeriössä on arvioitu sisäministeriön tulosohjauksen toimivuutta ja vaikuttavuutta sekä lisäksi Poliisihallituksen perustamisen tavoitteiden onnistumista. Ministeriössä on myös tehty yhdessä hallinnonalan kanssa konsernistrategiatyötä ja kehitetty strategiaprosessia ja tulosohjausmallia hankkeella sisäasiainhallinnon tulevaisuuden ohjausmalli, jossa käsitellään toimintaa ja tehtäviä kokonaisuutena, konsernin strategisesta johdosta aina operatiiviseen ja taktiseen toimintaan asti. Lisäksi 1.6.2019 voimaantullut uusi siviilitiedustelulainsäädäntö vaikuttaa myös muun muassa toimintojen kehittämiseen, valvontaan ja tiedonkulkuun.

Esityksellä toteutettaisiin poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992) säädettyjen poliisihallinnon ilmoitusvelvollisuuden ja poliisilaitosten päälliköiden nimittämistoimivallan muutoksilla edellä kuvattuun hallinnon kehittämiseen liittyviä tavoitteita.

Hanke on valmisteltu sisäministeriössä virkatyönä. Hankkeen aikana toteutettu kuulemisia ja hankkeesta on pyydetty lausuntoja eri viranomaisilta ja järjestöiltä.

### 2 Nykytila ja sen arviointi

Poliisihallinnon organisaatio

Poliisin nykyinen hallintomalli on kaksiportainen. Poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:n mukaan sisäministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä.

Sisäministeriön alainen keskushallintoviranomainen on Poliisihallitus, joka muiden poliisiyksiköiden kuin suojelupoliisin osalta toimii poliisin ylijohdona. Poliisihallituksen alaisia valtakunnallisia yksiköitä ovat keskusrikospoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisihallituksen alainen paikallishallintoviranomainen on poliisilaitos. Sisäministeriön alainen valtakunnallinen yksikkö on suojelupoliisi. Poliisiyksiköitä ovat Poliisihallitus ja sen alaiset yksiköt sekä suojelupoliisi.

Poliisihallitus ohjaa ja johtaa operatiivista poliisitoimintaa. Poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n mukaan Poliisihallituksen tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja alaiensa poliisiyksiköiden osalta, vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa, päättää alaiensa poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta, vastata alaiensa poliisiyksiköiden tulosohjauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille sekä huolehtia muista sille säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä.

Suojelupoliisin tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n mukaan sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, esittää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Uudella tiedustelulainsäädännöllä, joka tuli voimaan 1.6.2019, lisättiin suojelupoliisin tiedustelluvia toimivaltuuksia ja poistettiin suojelupoliisin esitutkinta- ja pakkokeinoimivaltuudet.

Poliisilakiin (872/2011) lisättiin uusi siviilitiedustelua koskeva 5 a luku ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa säädettiin lailla (582/2019). Uuden tiedustelulainsäädännön myötä myös suojelupoliisin ohjauksen ja valvonnan merkitys on korostunut. Suojelupoliisin uusien tiedustelullisten toimivaltuuksien ja resurssien myötä sisäministeriössä on uudistettu suojelupoliisin ja siviilitiedustelutoiminnan ohjaamista ja siihen liittyvää ministeriön organisaatiota. Ministeriöön on perustettu 1.7.2019 lukien kansallisen turvallisuuden yksikkö. Yksikön tehtäviin kuuluvat kansalliseen turvallisuuteen, siviilitiedusteluun, valmiuteen, varautumiseen ja turvallisuustoiminteeseen liittyvät sekä näihin kiinteässä yhteydessä olevat tehtävät. Lisäksi yksikölle siirrettiin ministeriön poliisiosastolta suojelupoliisin ohjaus ja valvonta. Ministeriön poliisiosastolle kuuluvat muun muassa Poliisihallitusta ja sen alaista poliisihallintoa, yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä Poliisihallituksen alaisen poliisin rikostorjuntaa koskevat asiat.

#### Ilmoitusvelvollisuus

Poliisin hallinnosta annetussa laissa on säädetty poliisiylijohtajalle, suojelupoliisille ja suojelupoliisin päällikölle erityisiä ilmoitusvelvollisuuksia sisäministeriä ja sisäministeriötä kohtaan.

Poliisin hallinnosta annetun lain 4 a §:n 1 momentin mukaan poliisiylijohtajan on ilmoitettava sisäministerille yhteiskunnallisesti merkittävistä poliisitoiminta koskevista asioista. Saman pykälän 2 momentin mukaan poliisiylijohtaja pitää sisäministeriön tietoisena Poliisihallitusta koskevista asioista. Hallituksen esityksessä (HE 58/2009 vp) todetaan, että 1 momentin mukainen informointivelvollisuuden tarkoituksena on varmistaa sisäministerin ajantasainen tiedonsaanti poliisitoimintaa koskevista keskeisistä asioista, kuten esimerkiksi äkillisistä poliisitoiminnan erityistilanteista ja että 2 momentin mukainen poliisiylijohtajan tiedonantovelvollisuus sisäministeriölle koskee nimenomaan Poliisihallituksen toimialaan kuuluvia asioita. Lisäksi hallituksen esityksessä (HE 346/2014 vp) on tarkennettu, että informoinnin kohteena mainitulla sisäministeriöllä tarkoitetaan sisäministeriä, kansliapäällikköä ja poliisiosaston ylijohtajaa.

Lisäksi lain 4 a §:n mukaan suojelupoliisin on ilmoitettava tehtäviinsä kuuluvista yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista sisäministerille sekä lisäksi poliisiylijohtajalle, jos niillä on merkittävää vaikutusta muuhun poliisitoimeen. Suojelupoliisin päällikkö pitää sisäministeriön tietoisena suojelupoliisia koskevista asioista. Hallituksen esityksen (HE 346/2014 vp) perustelujen mukaan suojelupoliisi informoi lisäksi säännöllisesti suoraan tasavallan presidenttiä, pääministeriä ja ulkoasiainministeriä ottaen huomioon heille säädetyt ulko- ja turvallisuuspoliittiset tehtävät. Suojelupoliisi informoi myös eduskunnan perustuslaki-, ulkoasiain- ja hallintovaliokuntia turvallisuustilanteesta ja toiminnastaan säännönmukaisissa kuulemistilaisuuksissa. Näiden lisäksi suojelupoliisi informoi poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 8 §:n mukaisesti myös muita viranomaisia ja yhteisöjä, mikäli se on tarpeen valtakunnan turvallisuuden ylläpitämiseksi tai siihen kohdistuvien loukkauksien estämiseksi. Tietojen antamisesta salassapitovelvollisuuden estämättä säädetään poliisilain 7 luvun 2 §:ssä.

Poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön osallistumisesta turvallisuusasioiden käsittelemiseen sisäministeriössä säädetään poliisin hallinnosta annetun lain 4 a §:n 2 momentin mukaan erikseen.

Ilmoitusvelvollisuus on ulotettu lain 4 a §:n 3 momentissa Poliisihallituksen alaiseen yksikköön, jonka on ilmoitettava Poliisihallitukselle sellaisesta suunnittelemastaan hallinnon sisäisestä ratkaisusta tai olosuhteen muutoksesta, jolla voi olla laatunsa tai laajuutensa vuoksi merkittävää vaikutusta Poliisihallituksen hyväksymien yksikön tulostavoitteiden tai toimintalinjojen toteutumiseen. Poliisiylijohtaja voi yksittäistapauksessa ottaa ratkaistavakseen 3 momentissa tarkoitettua hallinnon sisäisen asian, joka on säädetty muun poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen ratkaistavaksi.

## Nimittämistoimivalta

Poliisilaitoksia ja poliisilaitosten päälliköitä on tällä hetkellä 11. Poliisin hallinnosta annetun lain 14 §:n 2 momentin mukaan poliisilaitoksen päällikön nimittää sisäministeriö kuultuaan poliisiylijohtajaa. Poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa on säädetty poliisilaitoksen päällikölle myönnettävästä virkavapaudesta ja sivutoimiluvasta, määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä sekä irtisanomisesta ja vuosiloman vahvistamisesta. Toimivalta kyseisten toimien järjestämiseen on jaettu sisäministeriön ja Poliisihallituksen kesken. Asetuksen 21 §:n mukaan Poliisihallitus myöntää poliisilaitoksen päällikölle virkavapauden, jonka saamiseen virkamiehellä on lain tai virkaehtosopimuksen nojalla oikeus, ja muun virkavapauden, joka kestää enintään vuoden. Lisäksi asetuksen 22, 23 ja 25 §:n nojalla Poliisihallitus nimittää poliisilaitoksen päällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen enintään vuodeksi, myöntää sivutoimiluvan ja vahvistaa vuosiloman. Sisäministeriö puolestaan nimittää yli vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen ja myöntää yli vuoden kestävä virkavapauden. Lisäksi sisäministeriö irtisanoa asetuksen 26 §:n 2 momentin mukaan poliisilaitoksen päällikön sekä päättää 27 §:n perusteella nimittävänä viranomaisena virkamiehelle annettavasta varoituksesta, lomauttamisesta ja virkasuhteen päättämisestä osa-aikaiseksi. Valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 39 §:n 2 momentin mukaan myös virantoimituksesta pidättämisestä päättää nimittävä viranomainen, jollei toisin ole säädetty.

Aikaisemmin poliisipäälliköiden nimittämistoimivaltaa koskevaa sääntelyä on muutettu poliisihallinnon organisaatiouudistusten yhteydessä. Vuonna 2010 toteutetun poliisihallinnon organisaatiouudistuksen yhteydessä poliisilaitoksen päällikön nimittämistoimivalta siirrettiin poliisin hallinnosta annetun asetuksen muutoksella (516/2009) 1.1.2010 perustetulle Poliisihallitukselle. Vuonna 2014 poliisilaitoksen päällikön nimittämistoimivalta muutettiin poliisin hallinnosta annetun asetuksen muutoksella (59/2014) Poliisihallitukselta sisäministeriölle. Muutoksen taustalla oli vuoden 2014 alusta lukien toteutettu poliisilaitosten määrä väheneminen 24:stä 11:een taloudellisten ja toiminnallisten etujen saavuttamiseksi. Yksiköiden määrän vähentäminen mahdollisti poliisihallinnon johtamisen terävöittämisen, tulosehjäytysten vahvistamisen ja valtakunnallisen johtoryhmätoiminnan käyttöönoton. Hallintovaliokunta oli todennut (HE 15/2013 vp.) antamassaan mietinnössään (HaVM 7/2013 vp), että "valiokunta pitää muuttuvissa olosuhteissa perusteltuna, että paikallispoliisin poliisipäälliköt nimittää tulevaisuudessa sisäasiainministeriö poliisiylijohtajaa kuultuaan. Tämä esitys ei koske vielä vuoden 2014 alusta toteutettavaan uudistettuun rakenteeseen siirtymisen vaihetta."

Poliisihallinnon virkojen kelpoisuusvaatimukset uudistettiin 1.4.2017 voimaantulleilla säädös- ja muutoksilla, jolloin muun muassa nostettiin lakitasolle poliisilaitoksen päällikön viran kelpoisuusvaatimukset ja toimivalta virkaan nimittämiseen. Tässä yhteydessä ei tehty muutoksia virkojen nimittämistoimivaltaa koskevaan sääntelyyn.

## Nykytilan arviointi

Poliisihallinnossa on toteutettu viimeisen kymmenen vuoden aikana useita organisaatorakennemuutoksia ja samalla poliisin toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti. Strategisen ja operatiivisen tason johtaminen, ohjaus, vastuu ja tiedonkulku on pyritty määrittelemään selkeästi. Tapahtuneet muutokset tulisi pyrkiä ottamaan huomioon paremmin myös toiminnan ohjauksessa ja johtamisessa.

Sisäministeriö asetti syyskuussa 2017 ajalle 1.10.2017-28.4.2018 arviointi- ja selvityshankkeen sisäasiainhallinnon tulevaisuuden ohjausmallista ([SMDno-2017-1421](#)). Hankkeen toteuttajana toimi ulkopuolinen asiantuntijayritys ja hankkeen lopputuloksena laadittiin selvitys, jonka ai-

neistona käytettiin asiakirja-analyysia ja teemahaastatteluja. Hankkeeseen nimitettiin eri hallinnonalojen edustajista koostunut ohjausryhmä. Hankkeen tavoitteena oli muun muassa arvioida sisäministeriön tulohjauksen toimivuutta ja vaikuttavuutta, sisäministeriön poliisiosaston ohjauksen ja tehtäväjaon toimivuutta alaisiin yksiköihin ja tehdä ehdotus kehittämistoimenpiteistä. Tarkoituksena oli lisäksi analysoida Poliisihallituksen perustamisen tavoitteiden onnistumista. Hankkeen havaitsemat kehittämisehdotukset sisällytettiin selvitykseen ja niiden tavoitteena oli muun muassa pyrkiä selkeyttämään päätöksenteon ja operatiivisen toiminnan tehtäviä sekä tulohjauksen toimijoiden rooleja.

Selvityksen mukaan poliisihallinnon strategisen johtamisen ja ohjauksen kyvykkyyttä tulee kehittää ja niiden sisällöstä tulee olla yhtenäinen käsitys kaikilla toimijoilla. Selvityksessä on käsitelty poliisin 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.

Selvityksen mukaan sisäisen turvallisuuden viranomaisten johtamisvastuuta tulee selventää ja täsmentää siten, että Poliisihallituksen operatiivinen ohjaus ja tilintekovastuun edellyttäminen poliisilaitosten suuntaan vahvistuu. Selvityksessä asiaa arvioitiin muun muassa Poliisihallituksen vuosille 2017-2020 tehdyn strategian näkökulmasta, jossa lähtökohtana on ollut poliisin tulevaisuus muuttuvassa yhteiskunnassa. Selvityksen mukaan erityisesti poliisilaitosten ja Poliisihallituksen välistä tulohjausprosessia tulee kehittää, ja tulossopimusneuvotteluja tulee viedä operatiivisemmän tulohjauksen suuntaan. Selvityksessä esimerkkinä mainittu, osin tulohjaukseen liittynyt seikka liittyi sisäministeriöllä olevaan poliisipäälliköiden nimittämistoomivaltaan. Mikäli poliisipäällikkö nimitetään vain korkeintaan vuodeksi, on nimittämistoomivalta poliisin hallinnosta annetun asetuksen 22 §:n 2 momentin mukaan Poliisihallituksella. Osin tämän katsotaan myös vaikuttavan operatiiviseen tulohjaukseen ja itsenäistävän edelleen poliisipäälliköiden asemaa suhteessa Poliisihallitukseen. Poliisilaitosten suuren koon ja laajojen tehtäväalueiden vuoksi selvityksessä katsottiin tarkoituksenmukaiseksi, että alueiden strategiseen ja operatiiviseen johtoon liittyvien tehtävien, kuten nimitysasioiden, pitäisi olla nykyistä keskitetympin Poliisihallituksella. Poliisihallitus tulisi nähdä aidosti operatiivisena keskusvirastona, jolla on selkeät tulohjaussuhteet poliisilaitoksiin sekä sen alaisiin yksiköihin. Konkreettisenä poliisihallinnon tulohjausprosessin kehittämisuositukseksi selvityksessä todettiin, että Poliisihallituksen tulisi olla vastuussa operatiivisesta poliisitoiminnasta ja osan alaisen hallinnon tulohjauksesta, siinä missä sisäministeriön poliisiosasto vastaa poliisihallinnon tulohjauksesta, lainsäädännöstä ja kansainvälisistä asioista. Rooleja ja vastuuta tulee käytännön tasolla selkiyttää.

Poliisihallituksesta laadittiin myös syksyllä 2016 organisaatioselvitys, jonka mukaan ministeriön tulee vahvistaa strategista johtamistaan ja minimoida poliisitoimen operatiivinen ohjaus samalla, kun Poliisihallituksen tulee kohdentaa ohjaustaan poliisilaitoksille operatiivisempaan suuntaan. Tämä puolestaan edellyttää kaikkien tahojen yhtenäistä käsitystä strategisen ja operatiivisen johtamisen käsitteistä.

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.

Toiminnan tehokkuus- ja luotettavuusvaatimuksista seuraa, että tilanteesta riippuen useampien poliisihallinnon toimijoiden tai jopa koko organisaation on kyettävä toimimaan yhtenäisesti ja tarvittaessa yhtenä kokonaisuutena. Riittävä yhtenäisyys saavutetaan yleensä toisaalta hallinnollisiin johtosuhteisiin perustuvalla normi- ja tulohajauksella sekä toisaalta toiminnallisiin johtosuhteisiin perustuvalla johtamisella yksittäisessä poliisitoiminnallisessa tilanteessa.

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

Selkeästi organisoitu roolijako, valvonta, ohjauksuhteet sekä tiedonkulku ja informointi luovat edellytykset toimivan poliisihallinnon toteutumiselle sekä informointivollisuuden toteuttamisessa että nimitystoimivallan sekä luovat edellytyksiä paremmalle johtamiselle ja ohjaamiselle.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen 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 järjestelyä vaatii usein nopeaa reagoitua, jolloin järjestelmän monivaiheisuus voi osoittautua ongelmalliseksi. Toimivallan jakaminen kahdelle virastolle ei ole tarkoituksenmukaista ja ratkaisu on myös käytännön tasolla havaittu epäkäytännölliseksi.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Poliisiylijohtajalle ja suojelupoliisin päällikölle asetettua ilmoitusvelvollisuutta yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista täsmennettäisiin siten, että laissa määriteltäisiin ne ministeriön virkamiehet, joille asiasta olisi ilmoitettava, lisäksi tiedot olisi ilmoitettava salassapitosäännösten estämättä. Muita kuin yhteiskunnallisesti merkittäviä asioita koskevaa ilmoitusvelvollisuutta täsmennettäisiin siten, että ilmoitusvelvollisuus kohdistuisi paitsi viraston, myös koko sen hallinnonalan asioihin. Lisäksi laissa säädettäisiin siitä, että Poliisihallituksen ja suojelupoliisin on olisi ilmoitettava salassapitosäännösten estämättä sisäministeriölle vastaavat tiedot kuin ilmoitetaan valtioneuvoston tilannekeskukselle.

Poliisilaitosten päälliköiden nimittämistoimivalta siirrettäisiin poliisilaitosten esimiesvirastona toimivalle Poliisihallitukselle.

## 4.2 Pääasialliset vaikutukset

### *Vaikutukset viranomaisten toimintaan*

Esityksen toteuttaminen vahvistaisi toiminnan strategista ja poliittista ohjausta. Ministeriö ei voi toteuttaa sille säädettyä ohjaus- ja valvontatehtävää ilman riittävää tietoa. Tämä voi edellyttää myös salassa pidettävän tiedon hyödyntämistä tässä tarkoituksessa.

Esityksessä ehdotetulla ilmoitusvelvollisuudella saattaa olla vähäisiä vaikutuksia viranomaisten tehtäviin ja toimintatapoihin. Ehdotuksessa esitetyt ilmoitusvelvollisuutta koskevat täsmennykset liittyisivät lähinnä toiminnan ohjeistukseen. Ehdotettu sääntely selkeyttäisi viranomaisten keskinäisiä toimivaltasuhteita, koska lain tasolla säädettäisiin toisaalta viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista ja toisaalta ministeriön tiedonsaantioikeudesta. Ehdotettujen säännösten ilmoitusvelvollisuuden toteuttamistapaa ja menettelyn organisointia voidaan täsmentää hallinnonalojen omalla ohjeistuksella.

Lisäksi ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida vaikuttavan positiivisesti tiedonvälityksen kaksisuuntaisuuden lisääntymiseen. Näin voidaan osaltaan varmistaa, että kulloisenkin toimivaltaisen viranomaisen käytössä on aina ajantasainen tilannekuva. Sääntelyn selkeyttämisen voidaan siten arvioida tehostavan viranomaistoimintaa ja hallintoa.

Poliisilaitoksen päällikön nimittämistoimivallan siirtäminen sisäministeriöltä Poliisihallitukselle lisäisi Poliisihallituksessa nimityksiin liittyviä hallinnollisia valmistelutehtäviä ja vähentäisi niitä sisäministeriössä. Sama vaikutus olisi kokonaisuuteen liittyvien muiden asetustasojen virkamiesoikeudellisten tehtävien siirtämisellä Poliisihallitukselle. Tehtävät ovat määrältään vähäisiä eikä niiden siirrosta aiheutuisi taloudellisia kustannuksia tai henkilötöyvuosivaikutuksia. Poliisilaitoksen päälliköiden nimityksiin liittyviä rekrytointeja on ollut määrällisesti arvioituna noin 1-2 vuodessa ja niihin liitännäiset virkamiesoikeudelliset tehtävät ovat aiheuttaneet vain vähäistä hallinnollista työtä.

Ehdotetulla muutoksella operatiivisen poliisitoiminnan ohjaavana ja valvovana tahona sekä poliisilaitoksen päällikön esimiesvirastona toimivana Poliisihallituksella ja poliisiylijohtajalla voidaan arvioida olevan paremmat valmiudet arvioida virkamiesvastuun toteutumista laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

### *Yhteiskunnalliset vaikutukset*

Esityksellä varmistetaan luotettavan ja ajantasaisen tilannekuvan muodostaminen ministeriön käyttöön, kun oikeus tiedonsaantiin on todettu lain tasolla. Esityksellä parannetaan myös ministeriön toimintamahdollisuuksia reagoida tarvittaessa nopeasti ja tehokkaasti tilanteen sitä edellyttäessä. Näin voidaan tehokkaasti vastata muutoksiin sisäisen turvallisuuden toimintaympäristössä.

### *Taloudelliset vaikutukset*

Esityksellä ei olisi taloudellisia vaikutuksia.



## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Toteuttamisvaihtona on sääntelyn säilyttäminen ennallaan, jolloin nykytilassa esiintyvä tulkinanvaraisuus ilmoitusvelvollisuuden osalta ja prosessuaaliset päällekkäisyydet poliisilaitosten päälliköiden nimittämisprosessissa säilyisivät ennallaan. Ilmoitusvelvollisuutta koskevan sääntelyn mahdollinen kumoaminen aiheuttaisi myös tilanteen, jossa ilmoitusvelvollisuuden toteuttaminen olisi tulkinnanvaraista ja asiasta tulisi todennäköisesti antaa tarkempaa ohjeistusta.

### 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

#### *Ruotsi*

Poliisiviranomaista (Polismyndigheten) koskevan asetuksen (Förordning med instruktion för Polismyndigheten, 2014:1102) mukaan Ruotsin poliisiviranomaisen tulee ensi tilassa informoida oikeusministeriötä poliisitoiminnassa esiintyvistä tärkeistä asioista, jotka tulisi saattaa hallituksen tietoon.

Lisäksi poliisiviranomaisen tulee vuosittain toimittaa hallitukselle kirjallinen selvitys poliisin toimialan asiakokonaisuuksista, esimerkiksi poliisin ja muiden viranomaisten suorittamista rikoksista ja niiden tutkinnasta, Ruotsissa tapahtuvasta ja sen läpi kulkeutuvasta ihmiskaupasta sekä toimista, joita on tehty viranomaisyhteistyössä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden estämiseksi.

Ruotsin poliisiviranomainen on kansallinen hallintoviranomainen, jota johtaa poliisiylipäällikkö (Rikspolischef). Hän vastaa Ruotsin hallitukselle poliisiviranomaisen toiminnasta. Viranomaista koskevassa asetuksessa on säädetty muun muassa poliisijohdon nimittämisestä. Asetuksen mukaan poliisiviranomaisella on nimityslautakunta, jonka jäsenet hallitus nimittää, ja joka esittelee nimityspäätökset poliisiylipäällikölle. Poliisiviranomainen jakautuu alueellisesti seitsemään päällikön johtamaan poliisipiiriin ja viranomainen nimittää alueelliset poliisipäälliköt nimityslautakunnan esityksestä.

#### *Norja*

Poliisin tiedustelupalvelu (Politets sikkerhetstjeneste, PST) toimii oikeusministeriön alaisuudessa. Tiedustelupalvelun johtajan tulee oikeus- ja turvallisuusministeriön (Justis- og beredskapsdepartementet) määräyksen (Instruks for Politets sikkerhetstjeneste) mukaan raportoida oikeus- ja turvallisuusministeriölle olennaisista seikoista. Tutkintaan liittyvien asioiden osalta riittää ministeriön tiedottaminen. Oikeus- ja turvallisuusministeriön sekä poliisihallituksen (Politidirektoratet) välisellä dialogilla on poliisijohtajalle (politidirektør) tehdyn ohjeistuksen (Hovedinstruks til politidirektøren) mukaan varmistettava tulosvaatimusten ja tavoitteiden riittävä suunnittelu ja seuranta. Poliisihallituksen johtajana toimivan poliisijohtajan on viipymättä ilmoitettava oikeus- ja turvallisuusministeriölle tärkeistä asioista ja tapahtumista sekä tapauksista, joihin voi kohdistua laajaa median arvostelua tai poliittista huomiota. Poliisihallituksen tulee informoida oikeus- ja turvallisuusministeriötä myös huomattavista toiminnan poikkeamista ottaen huomioon ohjeistuksissa esitetyt vaatimukset.

Norjan perustuslain mukaan kuningas valitsee ja nimittää kaikki virkamiehet valtioneuvostoa kuultuaan. Poliisijohdon virkoihin nimittämistä säännellään Norjassa poliisilaissa (Lov om politiet, politiloven). Poliisilain mukaan kuningas tai kuningatar nimittää alueellisena poliisipäällikönä toimivat henkilöt (politimester) virkaan. Nimitys tehdään kuuden vuoden määräajaksi,

joka voidaan uusia kerran. Oikeus- ja turvallisuusministeriöllä on valtuutus nimittää poliisimestari väliaikaiseen virkaan yhdeksi vuodeksi.

### *Tanska*

Informointivelvollisuudesta on Tanskan lainsäädännössä tai alempiasteisissa säädöksissä säädetty vain tiedustelupalvelun osalta. Tiedustelupalvelua koskevan lain (Bekendtgørelse af lov om Politiets Efterretningstjeneste) mukaan tiedustelupalvelun tehtäviin kuuluu muun muassa pitää oikeusministeri ajan tasalla maan sisäisen turvallisuuden kannalta tärkeistä asioista, tiedustelupalvelun toiminnalle tärkeistä asioista sekä tärkeistä yksittäistapauksista. Tanskan tiedustelupalvelua valvoo erillinen valvontaelin, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa pitää oikeusministeri tietoisena asioista, joiden se kokee olevan sellaisia, joista ministerin tulisi olla tietoinen. Mikäli Tanskan tiedustelupalvelu päättää olla noudattamatta jotakin valvontaelimen päätöstä tulee sen toimittaa tästä tieto oikeusministeriölle päätöstä varten.

Tanskan perustuslain mukaan virkamiesten nimittämisestä säädetään laissa. Tanskan virkamieslain (Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd) mukaan virkamiehinä pidetään valtion tai valtiokirkon palveluksessa olevia henkilöitä. Valtion ja valtiokirkon rekrytointeja koskevan ohjeen mukaan poliisivoimien tehtäviin palkattavat henkilöt nimitetään virkaan. Ylimpiin poliisin virkoihin, kuten alueelliseksi poliisipäälliköksi (politidirektør) nimittää kuningatar tai kuningas.

### *Viro*

Viron poliisi- ja rajavartiolaitain (Politsei ja piirivalve seadus) mukaan poliisit nimitetään virkaan. Poliisin vastuualueet on jaettu prefekteihin, joiden johtajina toimivat prefektit nimittää poliisi- ja rajavartiolaitain mukaisesti sisäministeri poliisi- ja rajavartiolaitoksen pääjohtajan esityksestä.

## **6 Lausuntopalaute**

## **7 Säännöskohtaiset perustelut**

### **7.1 Laki poliisin hallinnosta**

**4 §. Poliisihallitus.** Voimassaolevassa säännöksessä on säädetty Poliisihallituksen tehtävistä ja siitä, että poliisiylijohtaja johtaa Poliisihallitusta. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi voimassaolevan lain 4 a §:n 3 ja 4 momentit, jotka vastaavasti poistettaisiin 4 a §:stä. Momenttien sisältöön ei tehtäisi muutoksia, niissä säädettäisiin edelleen Poliisihallituksen alaisen yksikön ilmoitusvelvollisuudesta ja poliisiylijohtajan devoluutio-oikeudesta. Pykälässä säädettäisiin jatkossa poliisiylijohtajan johtaman Poliisihallituksen tehtävistä, se alaisen yksikön ilmoitusvelvollisuudesta sekä poliisiylijohtajan devoluutio-oikeudesta.

Poliisihallituksen alaisen yksikön olisi ilmoitettava *3 momentin* mukaan Poliisihallitukselle sellaisesta suunnittelemaastaan hallinnon sisäisestä ratkaisusta tai olosuhteiden muutoksesta, jolla voisi laatunsa tai laajuutensa vuoksi olla merkittävää vaikutusta Poliisihallituksen hyväksymien yksikön tulostavoitteiden tai toimintalinjojen toteutumiseen.

Poliisihallituksen poliisiylijohtaja voisi *4 momentin* mukaan yksittäistapauksessa ottaa ratkaistavakseen 3 momentissa tarkoitetun hallinnon sisäisen asian, joka on säädetty muun poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen ratkaistavaksi.

**4 a §. Poliisihallituksen ja suojelupoliisin ilmoitusvelvollisuus.** Säännöksen otsikkoa tarkennettaisiin vastaamaan paremmin säännöksen sisältöä. Koska Poliisihallituksen alaisen yksikön ilmoitusvelvollisuus ja poliisiylijohtajan ratkaisuvallan pidättämistä koskevat momentit siirrettäisiin 4 §:ään, muutettaisiin pykälän otsikoksi Poliisihallituksen ja suojelupoliisin ilmoitusvelvollisuus.

Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan poliisiylijohtajan on ilmoitettava sisäministerille yhteiskunnallisesti merkittävistä poliisitoista koskevista asioista. Suojelupoliisin on ilmoitettava tehtäviinsä kuuluvista yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista sisäministerille sekä lisäksi poliisiylijohtajalle, jos niillä on merkittävää vaikutusta muuhun poliisitoimeen.

Ehdotettu uusi *1 momentti* ei sisältäisi merkittäviä sisällöllisiä muutoksia voimassa olevan poliisin hallinnosta annetun lain 4 a §:n 1 momenttiin. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön olisi ilmoitettava salassapitosäännösten estämättä yhteiskunnallisesti merkittävistä toimialaansa koskevista asioista sisäministerille, sisäministeriön kansliapäällikölle ja asianomaista toimialaa ohjaavan osaston tai yksikön päällikölle.

Ehdotettu säännös asettaisi ilmoittamisvelvollisuuden poliisiylijohtajalle ja suojelupoliisin päällikölle voimassa olevan säännöksen mukaisesti. Velvollisuus ei olisi kuitenkaan poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön henkilöön sidottu. Myös päälliköiden sijaisena toimivat henkilöt taikka erikseen kyseiseen tehtävään määrätty henkilö, kuten varallaolijat voisivat täyttää ilmoitusvelvollisuuden. Vastuu ilmoituksen tekemisestä olisi kuitenkin poliisiylijohtajalla ja suojelupoliisin päälliköllä. Sijaisuudet ja muut järjestelyt, joilla velvollisuus voitaisiin täyttää, määriteltäisiin tarkemmin esimerkiksi asianomaisen viranomaisen antamalla sisäisillä määräyksillä. Se, että velvollisuutta ei sidottaisi henkilöön on välttämätöntä tiedonkulun varmistamiseksi poissaolotilanteissa.

Ilmoitus tehtäisiin sisäministerille, sisäministeriön kansliapäällikölle sekä asianomaista toimialaa ohjaavan osaston tai yksikön päällikölle. Momentissa mainitulla osastolla tarkoitettaisiin sisäministeriön poliisiosastoa, jota poliisiylijohtajan ilmoitusvelvollisuus koskisi ministerin ja kansliapäällikön lisäksi. Yksiköllä tarkoitettaisiin sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikköä, joka vastaa suojelupoliisin toiminnasta ja jota suojelupoliisin päällikön ilmoitusvelvollisuus koskisi ministerin ja kansliapäällikön lisäksi. Sisäministeriössä tiedon voisi vastaanottaa ministerin, kansliapäällikön, poliisiosaston päällikön tai kansallisen turvallisuuden yksikön päällikön sijainen taikka siihen erikseen määrätty henkilö kuten valmiuspäivystäjä. Ilmoitus tulisi tehdä kaikille momentissa mainituille samanaikaisesti. Sisäministeriön ylimpien virkamiesten sijaisuuksista säädetään sisäministeriön työjärjestystä koskevan sisäministeriön asetuksen (1078/2013) 56 §:ssä.

Sisäministeriössä tietoja voitaisiin luovuttaa ministeriön virkamiehille sen perusteella, mitkä tiedot ovat virkamiehen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta tarpeen. Esimerkiksi ministeriön viestintäjohtajan voi olla tehtäviensä hoitamiseksi saatava tarvittavat tiedot. Virkamiehen vaihtolovelvollisuudesta säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994) sekä viranomaisen toiminnan julkisuudessa annetussa laissa (621/1999).

Sisäministeriö ohjaa ja valvoo hallinnonalan toimintaa, ja tässä tarkoituksessa sisäministeriöllä on viranomaisena oikeus saada tietoja lakisäateisten tehtäviensä hoitamista varten alaisen hallinnon viranomaiselta. Sisäministerillä on poliittinen vastuu poliisitoiminnasta ja hänen tulee olla tietoinen kaikista toimialaa koskevista keskeisistä asioista. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa sisäministerin ajantasainen tiedonsaanti yhteiskunnallisesti merkittävissä asioissa. Sisä-

ministeriön tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta on lisäksi tarpeen, että kansliapäällikkö sekä poliisin toimialaa johtava osasto ja kansallisesta turvallisuudesta vastaava yksikkö ovat tietoisia toimialaansa koskevista yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista.

Säännöksessä tarkoitettujen tietojen olisi oltava välttämättömiä ajantasaisen ja riittävän kuvan saamiseksi yhteiskunnallisesti merkittävästä toimialaa koskevasta asiasta, jolla on vaikutusta ministeriön tehtävien hoitamiseen. Säännöksessä tarkoitettujen yhteiskunnallisesti merkittävät asiat ja tapahtumat ovat hyvin moninaisia, jonka vuoksi ei voida tyhjentävästi määritellä sitä, mitä tietoja ja tietosisältöjä ilmoitusvelvollisuus koskisi. Esimerkkinä poliisitoiminnan erityistilanteet. Poliisin operatiivinen toiminta taikka suojelupoliisin toiminta voivat lisäksi yksittäistapauksessa muodostua yhteiskunnallisesti merkittäväksi, mikäli siitä esimerkiksi uutisoidaan laajasti tai se herättää suurta kiinnostusta sosiaalisessa mediassa.

Ehdotetun säännöksen mukaan tiedot tulisi ilmoittaa momentissa mainituille sisäministeriön virkamiehille salassapitosäännösten estämättä. Koska on vaikeaa tyhjentävästi ennakolta määrittellä, millaisia tietojen tietosisältöjä ilmoitusvelvollisuus koskee, on tarpeen, että tietoja voidaan antaa salassapitosäännösten estämättä. Tietoja voitaisiin siten luovuttaa esimerkiksi esitutkintalain (805/2011) salassapitosäännösten estämättä. Tarve esitutkinnan yksityiskohtaisten tietojen saamiseen olisi poikkeuksellista. Tällaisten tietojen luovuttamisen yhteydessä olisi ehdottomasti varmistettava, että tietojen luovuttaminen ei vaarantaisi esitutkintaviranomaistoimintoja. Tietojen olisi lisäksi oltava välttämättömiä ministeriön tehtävien hoitamisen kannalta taikka tilannekuvan muodostamiseksi yhteiskunnallisesti merkittävästä tapahtumasta. Välttämättömyysarvioinnissa on aina kysymys harkinnasta, jossa otetaan huomioon salassapitosäännöksen suojaaman edun suojan tarve ja peruste suhteessa tarpeeseen muodostaa oikea ja toiminnan suunnittelun kannalta riittävä kokonaiskuva.

Poliisin toimialaa koskevat yhteiskunnallisesti merkittävät asiat sisältävät vain poikkeustapauksissa henkilötietoja, kuten esimerkiksi henkilön nimen. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaa yleislainsäädäntöä sekä lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa (616/2019). Ilmoitusvelvollisuuden alaisten tietojen käsittely ja luovutus sisäministeriön sisäisessä organisaatiossa määräytyisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:n mukaan. Kaikessa edellä todetussa tiedonvälityksessä tulisi lisäksi ottaa huomioon yleiset tietoturvasääntövaatimukset asiakirjojen käsittelyssä. Esimerkiksi 1.1.2020 voimaan tulevassa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) säädetään valtionhallinnon viranomaisten asiakirjojen käsittelyä koskevista yleisistä tietoturvasääntövaatimuksista sekä asiakirjojen luokittelun perusteista ja luokittelua vastaavien asiakirjojen käsittelyssä noudatettavista tietoturvasääntövaatimuksista.

Voimassa olevan 4 a §:n 2 momentin mukaan poliisiylijohdaja pitää sisäministeriön tietoisena Poliisihallitusta koskevista asioista. Suojelupoliisin päällikkö pitää sisäministeriön tietoisena suojelupoliisia koskevista asioista. Poliisiylijohdajan ja suojelupoliisin päällikön osallistumisesta turvallisuusasioiden käsittelemiseen sisäministeriössä säädetään erikseen. Myös pykälän 2 momenttia täsmennettäisiin. Jatkossa Poliisiylijohdajan olisi pidettävä sisäministeriö tietoisena Poliisihallituksen toimialaa koskevista asioista. Suojelupoliisin päällikön olisi vastaavasti pidettävä sisäministeriö tietoisena suojelupoliisin toimialaa koskevista asioista. Momenttiin lisättävällä toimialalla tarkoitettaisiin poliisin ja suojelupoliisin toimialaa. Poliisihallituksen tehtävistä säädetään poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:ssä ja suojelupoliisin tehtävistä 10 §:ssä. Tarkennus on tarpeen, jotta ilmoitusvelvollisuus ei koske vain Poliisihallitusta ja suojelupoliisia vaan esimerkiksi Poliisihallituksen osalta koko sen alaista poliisihallintoa ja koko suojelupoliisin toimialaa. Lisäksi voimassa olevan 2 momentin viimeinen lause ehdotetaan poistettavaksi

tarpeettomana. Poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön osallistumisesta turvallisuusasioiden käsittelemiseen sisäministeriössä säädetään sisäasianministeriön asetuksessa sisäministeriön työjärjestyksestä.

Ehdotettuun 3 momenttiin otettaisiin säännös tilannekeskukselle luovutettavien tietojen luovuttamisesta sisäministeriölle. Valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun (300/2017) 2 §:ssä säädetään ministeriön ja sen hallinnonalan virastojen ja laitosten velvollisuudesta ilmoittaa valtioneuvoston tilannekeskukselle turvallisuustapahtumasta, jolla voi viranomaisen arvion mukaan olla merkitystä muodostettaessa tilannekuvaa. Tilannekuvan muodostumisen kannalta merkityksellisiä tietoja ovat esimerkiksi tapahtumatiedot kansalaisten turvallisuutta uhkaavasta vaarasta, kuten laajasta tulipalosta. Lisäksi tulee ilmoittaa tiedot esimerkiksi merkittävästä julkista mielenkiintoa herättävästä turvallisuustapahtumasta, kuten vakavasta järjestyshäiriöstä tai kyberhyökkäyksestä ja valtioneuvoston toimenpiteitä mahdollisesti edellyttävistä häiriöstä tai sen uhkasta, kuten terrori-iskusta.

Ehdotetun 3 momentin mukaan Poliisihallituksen ja suojelupoliisin olisi jatkossa ilmoitettava vastaavat tiedot sisäministeriölle kuin valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain mukaan ilmoitetaan valtioneuvoston tilannekeskukselle. Sisäministeriön tehtäviin kuuluu sisäministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1056/2013) 1 §:n mukaan yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaaminen. Lisäksi sisäministeriö vastaa poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:n mukaisesti poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta. Näiden tehtävien hoitaminen edellyttää hallinnonalan tilannekuvan muodostamista ajantasaisesti. Tästä syystä on tarkoituksenmukaista turvata tiedonkulku tilannekeskuksen lisäksi yhtäaikaisesti myös sisäministeriölle. Ehdotettu säännös on uusi ja tarpeen tiedonkulun varmistamiseksi sekä sisäministeriön tehtävien hoitamisen kannalta. Säännöksen tarkoituksena on nopeuttaa tiedonkulkua sisäministeriöön siten, että sisäministeriö saa tiedot samanaikaisesti valtioneuvoston tilannekeskuksen kanssa eikä vasta tilannekeskuksen toimittamina. Tämä on tarpeen ajantasaisen tilannekuvan muodostamiseksi ja edesauttaa sekä nopeuttaa tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymistä esimerkiksi merkittävässä kansalaisten turvallisuutta uhkaavissa vaaratilanteissa. Tieto tulisi toimittaa sisäministeriöön ministeriön päivystys- ja varallaolojärjestelyjen mukaisesti.

Ehdotetussa 4 momentissa tarkennettaisiin 3 momentissa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuutta salassapidon osalta. Ehdotetun 4 momentin mukaan 3 momentissa tarkoitettut tiedot voitaisiin luovuttaa salassapitosäännösten estämättä siten kuin valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain 3 §:ssä säädetään. Turvallisuustapahtumat ovat tilanteina hyvin moninaisia, jonka vuoksi ei voida tyhjentävästi määritellä, miltä viranomaistahoilta ja millaisia tietosisältöjä voi tilannekuvan muodostamisen kannalta olla välttämätöntä antaa. Tästä syystä on tarpeen, että tietoja voidaan antaa salassapitosäännösten estämättä. Valtioneuvoston tilannekeskuksen oikeus saada tietoja turvallisuustapahtumista rajoittuu tilannekuvan muodostamisen kannalta välttämättömiin tietoihin. Vastaavasti myös sisäministeriön oikeus rajoittuisi välttämättömiin tietoihin. Lisäksi lähtökohtana olisi se, että tilannekuvan muodostamisen kannalta välttämättömät tiedot turvallisuustapahtumasta annettaisiin sisäministeriölle oma-aloitteisesti.

Luovutettavien tietosisältöjen täsmentämiseksi on valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain 3 §:n 1 momentissa määritelty esimerkkejä. Valtioneuvoston tilannekeskukselle luovutettut tiedot sisältävät ainoastaan poikkeustapauksissa henkilötietoja, kuten esimerkiksi nimen. Niiden käsittelyyn sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaa yleislainsäädäntöä. Vastaavasti kuten tilannekeskuksen, myös sisäministeriön tiedonsaantioikeus sisältäisi rajoituksia, joista säädetään valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain 3 §:n 2 momentissa.

**14 §. Poliisilaitoksen päällikön viran kelpoisuusvaatimukset ja virkaan nimittäminen.** Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että poliisilaitoksen päällikön nimittäisi sisäministeriön sijaan

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 hallinnon alaa 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.

## **8 Laki alemman asteinen sääntely**

Poliisilaitoksen päällikön nimittämistoimivaltaan liitännäisinä muutoksina toteutettaisiin valtioneuvoston asetusten muutoksia siten, että poliisilaitoksen päällikön virkaan tai virkasuhteeseen liittyvä virkamiesoikeudellinen toimivalta olisi keskitetty yhdelle viranomaiselle eli Poliisihallitukselle. Tämä koskisi esimerkiksi poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa säädettyä poliisilaitoksen päällikön irtisanomista, virkavapauden myöntämistä, sivutoimiluvan myöntämistä ja kurinpidollisia toimia.

## **9 Voimaantulo**

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan x.x.20xx. Poliisilaitoksen päällikön viran nimitystoimivaltaa koskevan sääntelyn osalta ehdotetaan siirtymäsäännökseen otettavaksi maininta, että lain voimaan tullessa 14 §:n 2 momentissa tarkoitettavat avoinna oleviksi ilmoitettuina olevat virat ja määräaikaiset virkasuhteet täytetään noudattaen lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

## **10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Säännöksen on katsottu sisältävän ministeriön harjoittaman alaisen hallinnon ohjauksen ja valvonnan. Poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:n mukaan sisäministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Eräät esitykseen sisältyvät säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedon omaavaan viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettavat tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta ei

## *LUONNOS 25.11.2019*

toisaalta ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 59/2010 vp, s. 4/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I).

Lakiehdotuksen 4 a §:n 1 momentin mukaan poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön olisi sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä on säädetty velvollisuus ilmoittaa yhteiskunnallisesti merkittävistä toimialaa koskevista asioista. Lisäksi 4 a §:n 3 momentin mukaan Poliisihallituksen ja suojelupoliisin on ilmoittaessaan valtioneuvoston tilannekeskukselle valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain 2 §:ssä tarkoitetusta turvallisuustapahtumasta ilmoitettava vastaavat tiedot sisäministeriölle.

Ilmoitus koskisi sellaisia välttämättömiä tietoja, jotka ovat tarpeen ministeriön tehtävän hoitamisen kannalta sekä ajantasaisen tilannekuvan muodostamiseksi. Esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavien tapahtumien moninaisen luonteen vuoksi ennakolta on vaikea määrittellä, minkä sisältöisiä tietoja esimerkiksi tilannekuvan kokoamiseksi tarvitaan. Hallituksen esityksessä koskien valtioneuvoston tilannekeskuksesta annettua lakia (HE 261/2016 vp) on yksilöity tietoja, jotka liittyvät turvallisuustapahtumaan.

Tietoja saavien piiri on rajattu koskemaan vain ministeriössä työskenteleviin henkilöihin ja tietojen saamisen tarkoitus on suppea sen rajoituksessa tietoihin, jotka ovat välttämättömiä ministeriön tehtävien hoitamisen kannalta. Ministeriön tiedonsaantioikeus on tarpeellinen muun muassa yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvien häiriöiden ja niiden uhkien aiheuttaman turvallisuustilannetta koskeva päätöksenteon ja toiminnan tueksi.

Poliisihallinnon ylimpien virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja virkoihin nimittämisestä on säädetty lain tasolla 1.4.2017 lukien (HE 121/2016 vp), jolloin oikeustila saatettiin vastaamaan perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL 67/2010 vp) ja oikeuskanslerinviraston lausunnossa (OKV/22/20/2015) esitettyjä näkemyksiä lain tasoisesta sääntelystä.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valtion virkoihin nimittämistä koskevat säännökset eivät niinkään liity välittömästi yksilön oikeusasemaan, vaan paremminkin perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettuun valtionhallinnon toimielinten sääntelyyn ja siihen liittyviin sääntelyvaltuuksiin. Perustuslain 126 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Valtioneuvoston yleistoimivallasta poikkeamisesta on katsottu voitavan säätää lailla tai lakiin perustuvan valtuuden nojalla asetuksella (HE 1/1998 vp). Poliisilaitoksen päällikön viran nimittämistoimivallasta säädettäisiin edelleen lain tasolla.

Hallitus katsoo edellä esitetyillä perusteilla, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 4 a § ja 14 § 2 momentti, sellaisena kuin ne ovat 4 a § laissa 860/2015 ja 14 § 2 momentti laissa 48/2017,  
*lisätään* 4 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 860/2015, uusi 3 ja 4 momentti seuraavasti:

#### 4 §

##### *Poliisihallitus*

---

Poliisihallituksen alaisen yksikön on ilmoitettava Poliisihallitukselle sellaisesta suunnitelmastaan hallinnon sisäisestä ratkaisusta tai olosuhteen muutoksesta, jolla voi olla laatunsa tai laajuutensa vuoksi merkittävää vaikutusta Poliisihallituksen hyväksymien yksikön tulostavoitteen tai toimintalinjojen toteutumiseen.

Poliisiylijohtaja voi yksittäistapauksessa ottaa ratkaistavakseen 3 momentissa tarkoitettun hallinnon sisäisen asian, joka on säädetty muun poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen ratkaistavaksi.

#### 4 a §

##### *Poliisihallituksen ja suojelupoliisin ilmoitusvelvollisuus*

Poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava sisäministerille sekä sisäministeriön kansliapäällikölle ja asianomaista toimialaa ohjaavan osaston tai yksikön päällikölle yhteiskunnallisesti merkittävistä toimialaa koskevista asioista.

Poliisiylijohtaja pitää sisäministeriön tietoisena Poliisihallituksen toimialaa koskevista asioista. Suojelupoliisin päällikkö pitää sisäministeriön tietoisena suojelupoliisin toimialaa koskevista asioista.

Poliisihallituksen ja suojelupoliisin on ilmoittaessaan valtioneuvoston tilannekeskukselle valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain (300/2017) 2 §:ssä tarkoitettua turvallisuustapah- tumasta ilmoitettava vastaavat tiedot sisäministeriölle.

Edellä 3 momentissa tarkoitettut tiedot voidaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä siten kuin valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain 3 §:ssä säädetään.

#### 14 §

##### *Poliisilaitoksen päällikön viran kelpoisuusvaatimukset ja virkaan nimittäminen*

---

Poliisilaitoksen päällikön nimittää Poliisihallitus.

Tämä laki tulee voimaan x päivänä x kuuta 20xx.



*LUONNOS 25.11.2019*

Tämän lain voimaan tullessa 14 §:n 2 momentissa tarkoitetut avoinna oleviksi ilmoitettuina olevat virat ja määräaikaiset virkasuhteet täytetään noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

---

Helsingissä x päivänä x kuuta 20xx

## Laki

### poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 4 a § ja 14 § 2 momentti, sellaisena  
kuin ne ovat 4 a § laissa 860/2015 ja 14 § 2 momentti laissa 48/2017,  
lisätään 4 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 860/2015, uusi 3 ja 4 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

4 §

4 §

*Poliisihallitus*

*Poliisihallitus*

*Poliisihallituksen alaisen yksikön on ilmoitettava Poliisihallitukselle sellaisesta suunnitelmastaan hallinnon sisäisestä ratkaisusta tai olosuhteen muutoksesta, jolla voi olla laatusa tai laajuutensa vuoksi merkittävää vaikutusta Poliisihallituksen hyväksymien yksikön tulostavoitteiden tai toimintalinjojen toteutumiseen.*

*Poliisiylijohtaja voi yksittäistapauksessa ottaa ratkaistavakseen 3 momentissa tarkoitettua hallinnon sisäisen asian, joka on säädetty muun poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen ratkaistavaksi.*

4 a §

4 a §

*Ilmoitusvelvollisuus ja päätösvallan pidättäminen*

***Poliisihallituksen ja suojelupoliisin ilmoitusvelvollisuus***

Poliisiylijohtajan on ilmoitettava sisäministerille yhteiskunnallisesti merkittävistä poliisitoimintaa koskevista asioista. Suojelupoliisin on ilmoitettava tehtäviinsä kuuluvista yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista sisäministerille sekä lisäksi poliisiylijohtajalle, jos niillä on merkittävää vaikutusta muuhun poliisitoimintaan.

Poliisiylijohtaja pitää sisäministeriön tietoisena Poliisihallitusta koskevista asioista. Suojelupoliisin päällikkö pitää sisäministeriön tietoisena suojelupoliisia koskevista asioista. *Poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön*

Poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava sisäministerille sekä sisäministeriön kansliapäällikölle ja asianomaista toimialaa ohjaavan osaston tai yksikön päällikölle yhteiskunnallisesti merkittävistä toimialaa koskevista asioista.

Poliisiylijohtaja pitää sisäministeriön tietoisena *Poliisihallituksen toimialaa* koskevista asioista. Suojelupoliisin päällikkö pitää sisäministeriön tietoisena suojelupoliisin *toimialaa* koskevista asioista.

*Voimassa oleva laki*

*osallistumisesta turvallisuusasioiden käsittelemiseen sisäministeriössä säädetään erikseen.*

Poliisihallituksen alaisen yksikön on ilmoitettava Poliisihallitukselle sellaisesta suunnitelmastaan hallinnon sisäisestä ratkaisusta tai olosuhteen muutoksesta, jolla voi olla laatunsa tai laajuutensa vuoksi merkittävää vaikutusta Poliisihallituksen hyväksymien yksikön tulostavoitteiden tai toimintalinjojen toteutumiseen.

Poliisiylijohtaja voi yksittäistapauksessa ottaa ratkaistavakseen 3 momentissa tarkoitettun hallinnon sisäisen asian, joka on säädetty muun poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen ratkaistavaksi.

14 §

*Poliisilaitoksen päällikön viran kelpoisuusvaatimukset ja virkaan nimittäminen*

-----  
Poliisilaitoksen päällikön nimittää sisäministeriö kuultuaan poliisiylijohtajaa.

*Ehdotus*

Poliisihallituksen ja suojelupoliisin on ilmoitattaessaan valtioneuvoston tilannekeskukselle valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain (300/2017) 2 §:ssä tarkoitettua turvallisuustapahtumasta ilmoitettava vastaavat tiedot sisäministeriölle.

*Edellä 3 momentissa tarkoitettua tietoa voidaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä siten kuin valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain 3 §:ssä säädetään.*

14 §

*Poliisilaitoksen päällikön viran kelpoisuusvaatimukset ja virkaan nimittäminen*

-----  
Poliisilaitoksen päällikön nimittää *Poliisihallitus*.

-----  
*Tämä laki tulee voimaan x päivänä x kuuta 20xx.*

*Tämän lain voimaan tullessa 14 §:n 2 momentissa tarkoitettua avoimena oleviksi ilmoitetuina olevat virat ja määräaikaiset virkasuhteet täytetään noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

-----