Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

1.6.2020

SMDno-2019-1029
SM016:00/2019

Eduskunnan hallintovaliokunta

Asiantuntijakuuleminen 2.6.2020

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (HE 63/2020 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa hallituksen esitykseen liittyvästä teemasta poliisipäällikön nimittäminen, siihen liittyvät kurinpitotoimivaltuudet ja niiden suhde nimittämistoimivaltaan verrattuna nykytilaan.

Tausta

Poliisihallinnossa on toteutettu viimeisen kymmenen vuoden aikana useita organisaatiorakenneuudistuksia ja samalla poliisin toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti.

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, mikä mahdollisti poliisihallinnon johtamisen terävöittämisen, tulosohjauksen vahvistamisen ja valtakunnallisen johtoryhmätoiminnon käyttöönoton. Hallintovaliokunta oli todennut (HE 15/2013 vp) antamassaan mietinnössä (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."

Useiden rakenneuudistusten ja toimintaympäristömuutoksen johdosta on ollut tarpeen tarkastella myös toiminnan ohjaamista ja johtamista kokonaisuutena. Näin tehtiin mm. arviointi- ja selvityshankkeessa (SMDno-2017-1421), jossa arvioitiin sisäministeriön tulosohjauksen toimivuutta ja vaikuttavuutta, sisäministeriön poliisiosaston ohjauksen ja tehtäväjaon toimivuutta alaisiin yksiköihin sekä Poliisihallituksen perustamisen tavoitteiden onnistumista. Selvityksessä todettiin, että sisäisen turvallisuuden viranomaisten johtamisvastuuta tulee selventää ja täsmentää siten, että Poliisihallituksen operatiivinen ohjaus ja tilintekovastuun edellyttäminen poliisilaitosten suuntaan vahvistuu. Poliisilaitosten suuren koon ja laajojen tehtäväalueiden

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

vuoksi selvityksessä katsottiin tarkoituksenmukaiseksi, että alueiden strategiseen ja operatiiviseen johtoon liittyvien tehtävien, kuten nimitysasioiden, pitäisi olla nykyistä keskitetymmin Poliisihallituksella. Poliisihallitus tulisi nähdä aidosti operatiivisena keskusvirastona, jolla on selkeät tulosohjaussuhteet poliisilaitoksiin sekä sen alaisiin yksiköihin. Konkreettisena poliisihallinnon tulosohjausprosessin kehittämissuosituksena selvityksessä todettiin, että Poliisihallituksen tulisi olla vastuussa operatiivisesta poliisitoiminnasta ja oman alaisen hallinnon tulosohjauksesta.

Hallituksen esitys (HE 63/2020 vp)

Esityksellä toteutettaisiin edellä kuvattuun hallinnon kehittämiseen liittyviä tavoitteita muuttamalla poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992) säädetyn poliisilaitosten päälliköiden nimittämistoimivallan sisältöä vastaamaan paremmin sisäasiainhallinnon strategista ja poliisihallinnon operatiivista ohjaustoimivaltaa. Esityksen tavoitteena on osaltaan selkeyttää poliisihallinnon ohjaukseen ja operatiiviseen poliisitoimintaan liittyvää johtamis- ja ohjausjärjestelmää. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilaitoksen päällikön nimittämistoimivaltaa siten, että nimittämistoimivalta siirrettäisiin sisäministeriöltä poliisilaitosten esimiesvirastona toimivalle Poliisihallitukselle. Voimassaolevan lain mukaan sisäministeriön tulee ennen poliisipäällikön nimittämistä kuulla poliisiylijohtajaa. Lisäksi asetustason säädöksillä nimittämistoimivaltaan liittyvät muut virkamiesoikeudelliset toimet (esimerkiksi määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen ja virkavapauden myöntäminen) on jaettu sisäministeriön ja Poliisihallituksen kesken. Tavoitteena on poliisilaitoksen päällikön viran nimittämistoimivallan sekä myös siihen liittyvien virkamiesoikeudellisten toimien keskittäminen operatiivisen poliisitoiminnan ohjaavana ja valvovana tahona sekä poliisilaitosten esimiesvirastona toimivalle Poliisihallitukselle.

Valtion virkamieslainsäädäntö

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.

Pääsääntönä on valtion virkamiesasetuksen 39 §:n 1 momentin mukaan, että virkamiehelle annettavasta varoituksesta päättää asianomainen virasto, jollei asetuksella toisin säädetä. Viraston päällikön varoituksesta päättää kuitenkin asianomainen ministeriö, jollei asetuksella toisin säädetä. Virkamiehen nimittää pääsääntöisesti virasto ja viraston päälliköt valtioneuvoston yleisistunto. Valtion virkamiesasetuksen 28 §:n 2 momentin mukaan virastojen päälliköitä ovat välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköt.

Valtion virkamiesasetuksen 39 §:n 2 momentin mukaan virantoimituksesta pidättämisestä päättää nimittävä viranomainen, jollei laissa tai asetuksessa

toisin säädetä. Jos nimittävä viranomainen on tasavallan presidentti tai valtioneuvosto, virantoimituksesta pidättämisestä päättää asianomainen ministeriö.

Poliisihallinnon säädökset

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 14 §:n 2 momentin mukaan poliisilaitoksen päällikön nimittää sisäministeriö kuultuaan poliisiylijohtajaa. Käytännössä poliisiylijohtaja on osallistunut poliisilaitosten päälliköiden rekrytointiprosessiin mm. osallistumalla haastatteluihin.

Poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa (158/1996) 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 kestävän virkavapauden. Lisäksi sisäministeriö irtisanoo asetuksen 26 §:n 2 momentin mukaan poliisilaitoksen päällikön sekä päättää 27 §:n perusteella nimittävänä viranomaisena virkamiehelle annettavasta varoitukselta, 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. Samoin sisäministeriö nimittävänä viranomaisena päättää määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta (laki poliisin hallinnosta 15 i §).

Voimassa olevassa lainsäädännössä poliisilaitoksen päällikön viran virkavirkamiesoikeudellinen toimivalta on jaettu sisäministeriön ja Poliisihallituksen kesken kuitenkin siten, että kurinpitotoimiin liittyvä toimivalta on sisäministeriöllä.

Valtioneuvoston nimittämien virkamiesten, esimerkiksi poliisin hallinnonalalla poliisiylijohtajan, keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen enintään vuodeksi sisäministeriö, samoin ministeriö antaa myös mm. varoituksen ja päättää määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta (laki ja asetus poliisin hallinnosta). Poliisiammattikorkeakoulun rehtorin nimittää sisäministeriö (laki Poliisiammattikorkeakoulusta) ja ministeriö antaa myös mm. varoituksen nimittävänä viranomaisena (asetus poliisin hallinnosta).

Arviointia

Pääsääntö esimerkiksi varoituksen antamisesta virkamiehille on, että sen antamisesta päättää asianomainen virasto, joka yleensä nimittää myös virkaan,

kun taas valtioneuvoston nimittämien virkamiesten osalta varoituksen antaa ministeriö. Pääsääntöisesti jo valtion virkamieslainsäädännön perusteella nimittämistoimivalta ja kurinpitotoimivalta ovat samalla taholla lukuun ottamatta niitä virkoja, joihin valtioneuvosto nimittää. Tällöin kurinpitotoimivalta on asianomaisella ministeriöllä eli nimittämistoimivaltaa alemmalla tasolla.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 63/2020 vp) ehdotetaan poliisilaitoksen päällikön viran nimittämistoimivallan siirtoa sisäministeriöltä Poliisihallitukselle. Tarkoituksena on myös muiden asetustason säädösten muuttaminen niin, että kaikki virkaan liittyvä virkamiesoikeudellinen toimivalta on yhdellä taholla, poliisilaitosten esimiesvirastona toimivalla Poliisihallituksella.

Poliisin hallinnonalalla on ollut tapauksia, joissa on ollut perusteltua, että nimittämistoimivalta ja virkamiesoikeudellinen kurinpitovalta on samalla taholla. 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 ja ohjaussuhteet luovat edellytykset toimivan poliisihallinnon toteutumiselle. Esimiesvirastolle keskitetty nimittämistoimivallan toteuttaminen luovat myös edellytyksiä paremmalle johtamiselle ja ohjaamiselle.

Virkamiesoikeudellisen toimivallan selkeä keskittäminen yhdelle taholle sujuvoittaisi sekä prosessia että esimiesvastuun ja valvonnan toteuttamista. Usein lyhyt määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen edeltää pidempään virkasuhteeseen nimittämistä. Jo tämän vuoksi olisi perusteltua, että sekä lyhyempään määräaikaiseen että sitä seuraavaan pidempään määräaikaiseen virkasuhteeseen liittyvät nimitysprosessit hoitaisi sama taho, jolla olisi käytettävissään tällöin myös nimitysprosessin aikaisempiin vaiheisiin liittyvä tieto. Jaettuun nimittämistoimivaltaan kuuluva prosessi ei ole käytännössä kaikilta osin toiminut toivotulla tavalla.

Kurinpitoon liittyvien toimien selvittely ja päätöksenteko vaativat usein nopeaa reagointia, jolloin järjestelmän monivaiheisuus voi osoittautua ongelmalliseksi. Toimivallan jakaminen kahdelle virastolle ei ole tarkoituksenmukaista ja ratkaisu on myös käytännön tasolla havaittu epäkäytännölliseksi. Poliisipäälliköihin kohdistuvia kurinpitotoimia on ollut lukumääräisesti vähän verrattuna nimityspäätösten lukumäärään.

Hallituksen esitykseen sisältyvällä muutosehdotuksella operatiivisen poliisitoiminnan ohjaavana ja valvovana tahona sekä poliisilaitoksen päällikön esimiesvirastona toimivana Poliisihallituksella ja poliisiylijohtajalla voidaan arvioida olevan paremmat valmiudet arvioida virkamiesvastuun toteutumista myös laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

Virkamiesoikeudellisten päätösten osalta on otettava huomioon myös hakijan tai virkamiehen oikeusturva. Valtion virkamieslain 59 §:n perusteella viran tai yli kaksi vuotta kestävään määräaikaiseen virkasuhteen nimittämispäätökseen voi hakea muutosta valittamalla. Myös valtion virkamieslain 57 §:n mukaan viraston tekemään virkamiestä koskevaan muuhun päätökseen voi hakea

muutosta valittamalla. Lisäksi virkamiehellä on käytettävissä muut oikeusturvakeinot kuten saattaa viranomaisen toiminta ylimpien laillisuusvalvojien tutkittavaksi tekemällä kantelu tai käyttämällä esimerkiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) samoin kuin yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) säädettyjä oikeusturvakeinoja.

Tiedoksi
Sisäministeri Ohisalo
Valtiosihteeri Parviainen
Kansliapäällikkö Pimiä
Erityisavustaja Kerman
Erityisavustaja Laaksonen
Osastopäällikkö Kurenmaa
Lainsäädäntöjohtaja Laitinen
oikeus@intermin.fi
poliisosasto@intermin.fi