Eduskunta
Hallintovaliokunta

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2019

1. Asia

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa asiassa K 15/2020, joka koskee Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 2019.

2. Lausunto

2.1. Yleistä

Oikeusasiamiehen tehtävänä on eduskunnan valitsemana ylimpänä laillisuusvalvojana valvoa, että julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia, täyttävät velvollisuutensa ja toteuttavat toiminnassaan perus- ja ihmisoikeuksia. Oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat tuomioistuimet, viranomaiset ja virkamiehet sekä muut julkista tehtävää hoitavat henkilöt ja yhteisöt.

Oikeusasiamiehen toiminnan tavoitteena on mm. varmistaa, että eri hallinnonalojen omat oikeusturvajärjestelmät ja sisäiset valvontamekanismit toimivat asianmukaisesti. Oikeusasiamies antaa vuosittain eduskunnalle toimintakertomuksen, jossa hän arvioi havaintojensa pohjalta myös lainkäytön tilaa ja lainsäädännössä havaitsemiaan puutteita. Oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä ja toimintamuoto on kanteluiden tutkinta. Lisäksi oikeusasiamies tekee tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa.

Oikeusasiamiehen valvonnan alle kuuluu laaja kirjo eri viranomaisia eri hallinnon aloilla. Poliisia koskevat laillisuusvalvonta-asiat ovat edellisten vuosien tapaan olleet oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan yksi suurimmista asiaryhmistä oikeusasiamiehen valvontatoimessa. Poliisia koskevia asioita on käsitelty kertomuksessa useassa eri asiayhteydessä. Seuraavissa kappaleissa arvioidaan keskeisimpiä kertomuksessa esiin nostettuja seikkoja poliisin toiminnan osalta.

2.2. Poliisia koskevien kanteluiden lukumääristä (jakso 2.1.4)

Poliisia koskevat kantelut (757 kpl) olivat lukumääräisesti toiseksi suurin hallinnonalaryhmä heti sosiaalihuollon (1112 kpl) jälkeen. Terveydenhuoltoa (698 kpl) koskevien kanteluiden lukumäärä on kertomusvuonna ollut hyvin lähellä poliisia.

Edellä todettu asetelma ei merkittävästi poikkea oikeusasiamiehen aikaisimmissa kertomuksissa ilmenevästä asetelmasta. Poliisin toiminnan luonteeseen kuuluu merkittävissä määrin paitsi yleisesti haastavissa asiakasrajapinnoissa toimiminen, myös nimenomaisesti ihmisten perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuminen, mikä on osaltaan omiaan selittämään myös sitä, että toimenpiteiden kohteet saattavat myös kohdistaa poliisin menettelyyn arvostelua ja saattaa sen lainmukaisuuden ylimmän laillisuusvalvojan arvioitavaksi.

On kuitenkin pantava merkille, että tapauksia, joissa oikeusasiamies on katsonut aiheelliseksi ryhtyä toimenpiteisiin, on poliisia koskien kuitenkin muita hallinnonaloja vähemmän; poliisia koskevia toimenpideratkaisuja oli kertomusvuonna 12,4% kaikista tapauksista yleisen keskiarvon ollessa 15,0 %.

2.3. Poliisin säilytystilat (jakso 3.5.9.)

Oikeusasiamiehen kertomuksessa esitetään poliisin säilytystilojen tarkastuksilla usein havaittuja ja toistuvia puutteita. Kertomuksessa todetaan, että tarkastustoiminnan vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että poliisin säilytystiloihin tehdään säännöllisiä tarkastuskäyntejä myös poliisin omana laillisuusvalvontana.

Oikeusasiamiehen havainnot toistuvista puutteista vastaavat Poliisihallituksen käsitystä niistä ongelmista, joita poliisivankiloiden tarkastusten yhteydessä on myös poliisin omassa laillisuusvalvonnassa havaittu. Viranomainen ei sen toiminnan lainmukaisuuden arvioinnissa voi hyväksyttävästi vedota puuttumattomiin resursseihinsa, mutta yleisesti ottaen osa poliisivankiloiden toistuvista havainnoista liittyy mm. henkilöstövoimavarojen rajalliseen resursointiin taikka sellaisiin poliisivankiloiden rakenteita koskeviin seikkoihin, joiden korjaamiseen Senaatti-kiinteistöjen vuokralaisena toimiva poliisi ei omin toimenpitein kykene täysin vaikuttamaan. Myös oikeusasiamies on kertomuksessaan sivunnut tätä problematiikka (s. 86).

Yleisesti ottaen poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelu on poliisin sisäisen valvonnan kestoteema ja siihen pyritään kiinnittämään jatkuvasti huomiota. Todettakoon esimerkiksi, että kertomusvuotta seuraavana vuonna 2020 Poliisihallituksen valtakunnallisessa tarkastussuunnitelmassa edellytettiin, että jokaiseen poliisin säilytystilaan tehdään laillisuustarkastus poliisilaitosten oikeusyksiköiden toimesta. Edelleen vuonna 2021 Poliisihallitus tulee itse suorittamaan ennalta-ilmoittamattomia tarkastuksia poliisin säilytystiloihin. Tarkastuksilla on kiinnitetty ja tullaan jatkossakin kiinnittämään huomiota oikeusasiamiehen kertomuksessa esiin nostettuihin puutteisiin, jotta säilytystilatoiminnan laatua voidaan edelleen parantaa.

2.3. Poliisia koskeva oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta (jakso 4.3.2)

Kertomuksessa on esitetty ns. poliisikanteluiden yleisimpiä aiheita ja niistä tehtäviä johtopäätöksiä. Poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa käsiteltävät asiat ovat esiintyvyydeltään varsin samansuuntaisia, kuin oikeusasiamiehellä.

Kuten kertomuksessa todetaan, monet poliisin tekemät ratkaisut, kuten päätökset olla toimittamatta esitutkintaa tai päätös henkilön kiinniotosta ovat muutoksenhakukelvottomia. Tästä syystä ylimpien laillisuusvalvojien näitä asiakokonaisuuksia koskevat kanteluratkaisut muodostavat erittäin keskeisen osan näitä päätöksiä koskevien oikeusohjeiden tulkintaa ja niiden vaikutus myös käytännön poliisitoimintaan on merkittävä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä seurataan poliisissa systemaattisesti ja ratkaisujen sisältämiä tulkintakannanottoja saatetaan tiedoksi ja koulutetaan poliisin henkilöstölle laajasti.

Oikeusasiamiehen kertomuksessa on nostettu esiin poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tehostuminen vuoden 2014 alusta voimaan tulleen ns. PORA III -uudistuksen myötä, jolloin kunkun poliisilaitoksen päällikön alaisuuteen perustetiin oikeusyksikkö, jonka tehtävien pääpaino on laillisuusvalvonnassa. Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta rakentuu vahvasti paitsi näiden oikeusyksiköiden, myös Poliisihallituksen suorittaman laillisuusvalvonnan varaan. Laillisuusvalvontaan on poliisissa panostettu vahvasti ja toiminta on systemaattista ja vakiintunutta. Kertomusvuotta ja sen jälkeistä aikaa koskevana trendinä voidaan todeta olevan oikeusyksiköiden konsultatiivisen roolin kasvaminen – oikeusyksiköiltä pyydetään oikeudellista tukea vuosi vuodelta enemmän jo erilaisten päätösten tekovaiheessa, jotta menettelyn lainmukaisuudesta voidaan varmistua. Tällainen eräänlaiseksi ennakolliseksi laillisuusvalvonnaksi luonnehdittava rooli on edelleen kasvattanut oikeusyksiköiden toiminnan merkitystä – vastaavasti se on luonnollisesti näkynyt näiden työmäärän systemaattisena kasvuna vuosittain.

2.4. Erityiset asiaryhmät (jaksot 4.3.5 – 4.3.8)

Kertomuksen kyseisissä jaksoissa on esitetty eräistä esiintyvyydeltään tyypillisissä asiaryhmissä tehtyjä oikeusasiamiehen ratkaisuja.

Yleisesti ottaen voidaan todeta esiin nostettujen ratkaisujen ja niissä esiintyneiden tulkintojen vastaavan myös poliisin omaa näkemystä tapahtumista. Oikeusasiamiehen moitearvostelut poliisia kohtaan ovat olleet perusteltuja.

Poliisi pyrkii – aina milloin asian luonne sen mahdollistaa – omilla toimenpiteillään jälkikäteen korjaamaan sen toiminnassa havaitut puutteet. Myös kertomusvuonna usean tapauskatsauksen lopusta käy ilmi, että havaittuihin puutteiseen on pyritty reagoimaan asianmukaisesti. Poliisin sisäiset ohjeet velvoittavat lisäksi käymään muutoinkin jokaisen moitearvostelua sisältävän ratkaisun läpi sillä organisaatiotasolla, jolla on parhaat edellytykset korjata toimintaa. Poliisilla on vahva tahtotila kehittää omaa toimintaansa dynaamisesti entistäkin lainmukaisemmaksi.

2.5. Salainen tiedonhankinta (jaksot 4.6.4. ja 4.6.6)

Salaiset pakko- ja tiedonhankintakeinot ovat olleet systemaattisesti poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan kohteena. Kertomuksesta ilmenevästi kyseisiä toimenpiteitä valvontaan paitsi Poliisihallituksen, myös kunkin poliisilaitoksen oikeusyksikön toimesta sekä esimiesvalvontana.

Valvonnan systemaattisuudesta ja kattavuudesta johtuen salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen yleistä tasoa voidaan pitää hyvänä ja niistä ilmeneviä laadullisia poikkeamia yksittäisinä. Kertomuksessa esitetty arvio siitä, että viranomaisen sisäisellä valvonnalla on salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen osalta suuri merkitys on oikea ja poliisi tulee jatkamaan omaa systemaattista valvontatoimeaan tämän vaatimuksen täyttämiseksi.

3. Lopuksi

Ylimpien laillisuusvalvojien poliisiin kohdistamalla valvonnalla on positiivinen vaikutus poliisitoiminnan kehittämisen näkökulmasta ja yhteistyö oikeusasiamiehen kanssa on koettu hyväksi ja merkitykselliseksi.

Poliisin toiminnan luonteesta johtuen on keskeistä, että sen toimintaa valvontaan ja että mahdolliset toiminnassa tehdyt virheet selvitetään. Tämä varmistaa osaltaan sen, että luottamus poliisiin pysyy jatkossakin vahvana, minkä vuoksi poliisi suhtautuu myönteisesti sen toiminnan valvontaan. Oikeusasiamiehen suorittamalla laillisuusvalvonnalla on tässä työssä poikkeuksellisen suuri merkitys.