



Poliisihallitus
Poliisiylijohtaja
PL 302
00101 Helsinki

1/6

ASIA Poliisin yhdyshenkilötoiminnan sisäinen laillisuusvalvonta

ASIAN VIREILLETULO

Suomen Tallinnan suurlähetystöön lokakuussa 2009 tekemälläni tutustumis- ja tarkastuskäynnillä saamieni tietojen sekä tämän jälkeen keskusrikospoliisista alustavana selvityksenä saamieni tietojen perusteella päätin ottaa omana aloitteenani tutkittavaksi poliisin ulkomailla toimiviin yhdyshenkilöihin kohdistuvan poliisiorganisaation sisäisen laillisuusvalvonnan. Pyrin selvittämään sitä, millä tavoin tämä laillisuusvalvonta on poliisissa järjestetty ja miten sitä on hoidettu.

SELVITYS

Suojelupoliisi ja keskusrikospoliisi ovat antaneet selvityksensä 27.1. ja 7.2.2011 sekä Poliisihallitus lausuntonsa 14.2.2011 (kansainvälinen yksikkö) ja 1.3.2011 (esikunta). Ulkoasiainministeriö on antanut selvityksensä 21.12.2011. Asiassa on lisäksi hankittu suojelupoliisin ja keskusrikospoliisin lisäselvitykset 27. ja 28.12.2011 sekä Poliisihallituksen lisälausunnot 16.1.2012 (kansainvälinen yksikkö) ja 9.2.2012 (esikunnan laillisuusvalvonta).

Asiaan liittyviä asiakirjoja on erikseen hankittu keskusrikospoliisista, suojelupoliisista ja ulkoasiainministeriöstä. Olen lisäksi käynyt suojelupoliisissa tutustumassa asiaan liittyviin suojelupoliisissa säilytettäviin asiakirjoihin 3.10. ja 28.11.2012 sekä 15.1.2013.

Poliisihallituksen kansainvälisen yksikön päälliköltä on lisäksi hankittu puhelimitse tietoja 6.9.2012 ja 24.5.2013.

RATKAISU

Asiaan liittyvästä ohjeistuksesta

Sisäistä laillisuusvalvontaa sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla ohjaa nykyisin yleisesti sisäasiainministeriön 26.8.2011 antama laillisuusvalvontaohje SMDnro/2011/700. Poliisihallitus on puolestaan 27.2.2012 antanut ohjeen 2020/2012/318 sisäisestä laillisuusvalvonnasta poliisissa.

Poliisihallitus on 26.4.2010 antanut poliisin yhdyshenkilötoiminnasta erillisen määräyksen POHADno/2010/973, jolla kumottiin sisäasiainministeriön antama asiaa koskenut määräys SM-2007-00510/Ty-0. Poliisihallituksen määräyksen mukaan se koskee soveltuvin osin kaikkia ulkomailla toimivia poliisin yhdyshenkilöitä: keskusrikospoliisin palveluksessa olevia, ulkoasiainministeriön virkamiehinä toimivia poliisin erityisasiantuntijoita sekä poliisin yhdyshenkilöitä, jotka toimivat Suomen edustustoihin komennettuina poliisihallinnon virkamiehinä. Määräyksen mukaan Suomen poliisin toimialaan liittyvissä tehtävissä yhdyshenkilöt toimivat keskusrikospoliisin tai vastaavasti suojelupoliisin johdon ja valvonnan alaisena.

Keskusrikospoliisi on 26.5.2010 antanut määräyksen 600/000/10 sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja 20.9.2007 erillisen ohjeen 882/19/07 yhdyshenkilöihin ulkomailla olon aikana sovellettavista käytännöistä (ohje on vuoden 2012 alusta lukien kumottu voimassa olevalla keskusrikospoliisin yhdyshenkilöohjeella 2400/2011/1819). Keskusrikospoliisi on lisäksi antanut 3.3.2011 voimaan tulleen viraston sisäisen ohjeen yhdyshenkilötoiminnan valvonnasta ja tarkastuksesta (2400/2011/559), jossa ohjeistetaan tarkemmin keskusrikospoliisin suorittamaa yhdyshenkilötoiminnan valvontaa ja erityisesti valvontaan liittyvien tarkastusten suunnittelua ja toteutusta.

Suojelupoliisi on 1.5.2010 antanut määräyksen suojelupoliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta (Nro 137/10). Suojelupoliisi on vuonna 2010 myös antanut suojelupoliisin lyhytaikaista virkatmatkaperusteista työskentelyä Suomen ulkomaanedustustoissa koskevan ohjeen. Suojelupoliisi on lisäksi vastikään antanut 5.4.2013 voimaan tulleen sisäisen ohjeensa (85/2013), joka koskee pidempiaikaisen yhdyshenkilötoiminnan organisointia ja vastuita. Viimeksi mainitun ohjeen mukaan sillä on tarkoitus selventää ja yhtenäistää sekä yhdyshenkilön hallintoon ja ohjaukseen että asemamaahan muuttoon liittyviä ohjeissa mainittuja käytäntöjä. Ohjeessa otetaan kantaa muun ohella yhdyshenkilöiden toimipaikkojen tarkastuksiin.

Arviointi

Yleistä

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Oikeusvaltion perustana on, että ihmiset luottavat julkisen vallankäytön lainmukaisuuteen. Laillisuusvalvonta on yleisesti määritelty oikeudellisin kriteerein tapahtuvaksi viranomaistoiminnan laadunvalvonnaksi. Uskottava laillisuusvalvonta on tärkeää viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Vain uskottavasti valvottu viranomaistoiminta voi olla aidosti luottamusta herättävää.

Poliisin toimintaan kohdistuva laillisuusvalvonta voidaan jakaa organisaation sisäiseen ja ulkoapäin tapahtuvaan valvontaan. Käsillä olevassa asiassa kyse on ensiksi mainitusta poliisiorganisaation sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Tällaisen sisäisen laillisuusvalvonnan tavoitteiden

saavuttaminen edellyttää, että valvonta on järjestetty avoimesti, selkeästi ja tarkoituksenmukaisesti ja se toimii tehokkaasti.

Käsillä olevassa asiakokonaisuudessa kyse on poliisin ulkomailla toimiviin yhdyshenkilöihin kohdistuvasta sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Poliisin sisäisestä laillisuusvalvontamenettelystä ei ole varsinaisesti laissa säännöksiä, mutta toimivalta tälle valvonnalle voidaan yleisesti johtaa muun ohella valtion virkamieslain 14 §:ssä säädetyistä virkamiehen työnjohto- ja valvontamääräyksien noudattamisvelvollisuudesta. Poliisin yhdyshenkilötoimintaan liittyvää poliisiorganisaation sisäistä ohjeistusta on sen sijaan annettu edellä selostetuvin tavoin. Poliisihallitus on antanut asiasta määräyksen ja nyttemmin on voimassa sekä keskusrikospoliisin että suojelupoliisin asiaa koskevat omat määräykset/ohjeet.

Hankitusta selvityksestä ilmenee, että keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin ulkomaille sijoitettujen yhdyshenkilöiden ohella eräissä Suomen edustustoissa on ulkoasiainministeriön virkamiehinä toimivia poliisin erityisasiantuntijoita (jäljempänä: ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöitä). Arvioin seuraavassa ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöihin ja muuhun poliisin yhdyshenkilötoimintaan kohdistuvaa poliisiorganisaation sisäistä laillisuusvalvontaa.

Ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöt

Poliisihallituksen määräyksessä POHADno/2010/973 todetaan, että Suomen poliisin toimialaan liittyvissä tehtävissä yhdyshenkilöt toimivat keskusrikospoliisin tai vastaavasti suojelupoliisin johdon ja valvonnan alaisena. Poliisihallitus (esikunta) toteaa antamassaan lausunnossa, että määräyksen soveltuvuutta tältä osin niihin yhdyshenkilöihin, jotka ovat ulkoasiainministeriön virkamiehiä, voidaan kuitenkin pitää tulkinnanvaraisena. Poliisihallituksen kyseisestä näkemyksestä varasin lisäselvitys- ja lausuntopyynnössäni poliisille tilaisuuden lausua tarkemmin. Selvityspyynnössäni ulkoasiainministeriölle pyysin myös ministeriötä lausumaan näkemyksensä Poliisihallituksen määräyksen soveltuvuudesta kyseisiin ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöihin.

Pohdittaessa ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöihin kohdistuvaa johto- ja valvontavastuuta on keskusrikospoliisin mukaan huomattava, että Poliisihallituksen määräyksen mukaisesti poliisin yhdyshenkilötoiminnan nimenomaisena tarkoituksena on tukea kansallista rikostorjuntaa ja poliisioperaatioita. Se tarkoittaa kaikkien yhdyshenkilöiden osalta poliisin operatiivisten asioiden hoitamista, virka- ja oikeusapupyynnöiden välittämistä, rikostiedustelullisten tietojen hankintaa ja yhteistyötä asemamaan poliisiviranomaisten kanssa. Työn sisältö ja tehtävät ovat keskusrikospoliisin mukaan pääosin samankaltaisia riippumatta asemapaikasta ja siitä, onko henkilö poliisin vai ulkoasiainministeriön palveluksessa. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan tilanne olisikin mitä suurimmassa määrin epätydyttävä ja jopa kestämaton, mikäli poliisiviranomaisella ei olisi toimivaltuuksia ohjata ja valvoa toimintaa, joka perustuu nimenomaan poliisin omiin operatiivisiin tarpeisiin ja tavoitteisiin.

Poliisihallitus (kansainvälinen yksikkö) toteaa käsityksensä, että statuksesta riippumatta kaikkien poliisin yhdyshenkilöiden toiminnan laillisuuden valvonta on samalla tasolla kuin Suomessa toimivien poliisimiesten toiminnan laillisuusvalvonta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan myös ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöiden ohjaus ja valvonta on järjestetty nykyiselläänkin kattavasti. Poliisihallitus toteaa kuitenkin aloittaneensa selvitykset, tulisiko nykyistä järjestelmää muuttaa siten, että nyt ulkoasiainministeriön palveluksessa olevat poliisiyhdyshenkilöt toimisivat tulevaisuudessa poliisin viroissa ja siten olisivat poliisitoiminnassaan sen suorassa ohjauksessa ja valvonnassa. Poliisihallituksen kansainvälisen yksikön päälliköltä saadun tiedon mukaan asian käsittely on edelleen kesken.

Poliisihallitus (esikunnan laillisuusvalvonta) pitää tarkoituksenmukaisena, että poliisitoimintaa koskevista asioista ulkoasiainministeriön palveluksessa olevien yhdyshenkilöiden ohjauksen ja valvonnan suorittaa soveltuvin osin poliisi, koska sillä on omaa toimintaansa koskeva asiantuntemus. Poliisihallituksen mukaan on syytä huomioida, että ohjaus- ja valvontamenettelystä ulkoasiainministeriön ja poliisihallinnon edustajien välillä on sovittava ja tiedotettava selkeästi, koska johto- ja valvontasuhte on poliisihallinnon yleisestä käytännöstä poikkeava.

Ulkoasiainministeriö korostaa, että Poliisihallituksen yhdyshenkilötoimintaa koskevan määräyksen mukaan Suomen ja vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön välisiä suhteita koskevista asioista sekä edustuston sisäistä hallintoa ja järjestystä koskevista asioista poliisiyhdyshenkilöt ovat edustuston päällikön alaisia. Ulkoasiainhallinnon palvelussuhteessa toimivan poliisiyhdyshenkilön laillisuusvalvonta on ministeriön mukaan toteutettu muiden ulkoasiainhallinnon virkamiesten toiminnan valvontaa vastaavasti. Ministeriö pitää perusteltuna, että poliisiyhdyshenkilö on poliisin toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä poliisiviranomaisen välittömän johdon ja valvonnan alainen.

Poliisihallitus itse pitää siis lausunnossaan mainituin tavoin poliisitoimintaa koskevista asioista tulkinnanvaraisena antamansa määräyksen soveltuvuutta ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöihin. Nimenomaisesti ei ole säädetty siitä, että poliisin sisäinen laillisuusvalvonta ulottuisi poliisitoimintaa koskevista asioista ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöihin. Laillisuusvalvonnan tavoitteiden saavuttamisen kannalta ei mielestäni lähtökohtaisesti olisi hyväksyttävää, että ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöt jäisivät poliisitoimintaa koskevista asioista poliisiorganisaation sisäisen valvonnan ulkopuolelle. Sinänsä perusteltuna pidänkin keskusrikospoliisin näkemystä, että tilanne olisi mitä suurimmassa määrin epätydyttävä ja jopa kestävä, mikäli poliisiviranomaisella ei olisi toimivaltuuksia ohjata ja valvoa toimintaa, joka perustuu nimenomaan poliisin omiin operatiivisiin tarpeisiin ja tavoitteisiin. Toisaalta näin ei näyttäisi tällä hetkellä olevan, sillä poliisiorganisaation sisäinen laillisuusvalvonta on käytännössä ulottunut näiltä osin myös mainittuihin ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöihin. Ulkoasiainministeriökin on pitänyt mainittua poliisiorganisaation valvontaa perusteltuna.

Oleennaista kuitenkin on, että viranomaisilla tulisi olla selkeä kuva siitä, kenellä on valvontavastuu kustakin viranomaistoiminnan osa-alueesta. Käsillä olevassa tapauksessa tämä edelleen korostuu, koska ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöiden johto- ja valvontasuhteet ovat poliisihallinnon yleisestä käytännöstä poikkeavia. Poliisihallituksen myöntämää ohjeen tulkinnanvaraisuutta voidaankin pitää ongelmallisena. Asiaa olisikin selkiytettävä etenkin, mikäli poliisitoimintaa suorittavat ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöt eivät jatkossakaan toimisi poliisin viroissa eivätkä siten olisi tämän perusteella poliisitoiminnassa poliisin suorassa ohjauksessa ja valvonnassa.

On syytä erikseen todeta, että hankitun selvityksen mukaan Poliisihallitus on myöntänyt eräille ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöille poliisilain 8 §:n nojalla rajoitettuja poliisivaltuuksia. Poliisilain 8 §:n 1 momentin mukaan Poliisihallitus voi antaa nimetyille henkilöille sellaisia poliisilain mukaisia poliisivaltuuksia, joita tämä määrättyssä tehtävässään tarvitsee. Pykälän 3 momentin mukaan poliisivaltuuksien antajan on valvottava, että valtuuksia käytetään asianmukaisesti. Näiltä osin valvontatoimivalta on laissa nimenomaisesti säännelty ja siten yksiselitteinen.

Sisäasiainministeriö on 10.10.2011 asettanut ”poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan oikeusperusta” -työryhmän. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tavoitteena on selvittää kokonaisvaltaisesti poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan vastuu-, toimivalta- ja resurssikysymykset sekä tehdä esityksiä keinoista, joilla poliisin valvonta on tarkoituksenmukaista ja oikeudellisesti asianmukaista. Työryhmän tehtävänä on muun muassa selvittää valvontatoimival-

taan liittyvät oikeudelliset ja muut kysymykset sekä selvittää säädöstasoon liittyvät tarpeet. Saamani tiedon mukaan työryhmän selvitystyö on edelleen kesken. Mikäli tavanomaisen poliisitoiminnan laillisuusvalvonnasta tullaan tarkemmin säätämään laissa, olisi johdonmukaista säätää samassa yhteydessä myös ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöistä, joiden valvonta jäisi tavanomaisen poliisitoiminnan ulkopuolelle.

Lähetän edellä mainitun vuoksi jäljennöksen tästä ratkaisustani myös tiedoksi sisäasiainministeriölle.

Muu poliisin yhdyshenkilötoiminta

Hankitusta selvityksestä ja käytettävissäni olevasta muusta aineistosta ilmenee, miten muiden poliisiyhdyshenkilöiden toiminnan laillisuusvalvonta on poliisissa järjestetty ja miten sitä on hoidettu.

Suojelupoliisi selostaa selvityksissään sen suorittamaa yhdyshenkilötoiminnan laillisuusvalvontaa. Selvityksistä ilmenee, minkälaista yhdyshenkilötoimintaa suojelupoliisilla on ja miten tätä toimintaa koskeva laillisuusvalvonta on järjestetty. Käynneilläni suojelupoliisissa minua on lisäksi informoitu muun ohella siitä, miten yhdyshenkilötoiminta on sittemmin kehittynyt ja miten laillisuusvalvontaa on käytännössä suoritettu. Myös keskusrikospoliisi selostaa selvityksissään, minkälaista yhdyshenkilötoimintaa keskusrikospoliisilla on ja miten tätä toimintaa koskeva laillisuusvalvonta on järjestetty. Aineistosta ilmenee esimerkiksi, miltä osin yhdyshenkilöiden asemapaikkoihin on tehty tarkastuskäyntejä ja mitä havaintoja tarkastuksilla on tehty.

Poliisiorganisaation suorittama poliisin yhdyshenkilötoiminnan sisäinen laillisuusvalvonta ei näyttäisi olevan kaikilta osin yhtä tarkasti ohjeistettua tai kattavasti ja seikkaperäisesti suoritettua. Eri yhdyshenkilötoiminnoilla on omat erityispiirteensä, joten lähtökohtaisesti mahdollista sinänsä on, että laillisuusvalvonta voi niin määräysten ja muun ohjeistuksen kuin käytännön toteuttamistavankin osalta olla erilaista.

Merkillepantavaa tosin on, että ohjeistukseen sisältyy esimerkiksi suojelupoliisin lyhytaikaista virkamatkaperusteista työskentelyä Suomen ulkomaanedustustoissa koskeva ohje, joka on päivämätön ja vailla diaarinumeroa tai muuta vastaavaa tunnistetta oleva asiakirja, eikä siitä ilmene kuka sen on antanut tai kenelle se on osoitettu. Suojelupoliisista saamani tiedon mukaan ohjeen on antanut suojelupoliisin kansainvälinen yksikkö vuonna 2010. Korostan kuitenkin olennaista olevan, että toiminnan laillisuusvalvonta on riittävästi ohjeistettua.

Myönteisenä seikkana pidän sitä, että selvitystyöni aloittamisen jälkeen poliisiorganisaatiossa on päivitetty ja lisätty yhdyshenkilötoimintaa nimenomaisesti koskevaa ohjeistusta ja esimerkiksi yhdyshenkilöiden toimipaikkojen tarkastuksia on käytännössä myös ryhdytty enemmän tekemään. Keskusrikospoliisi on antanut 3.3.2011 voimaan tulleen sisäisen ohjeensa yhdyshenkilötoiminnan valvonnasta ja tarkastuksesta (jolla kumottiin aiempi vuonna 2000 annettu ohje yhdyshenkilön toiminnan tarkastuksesta) sekä suojelupoliisi oman yhdyshenkilötoimintaa koskevan 5.4.2013 voimaan tulleen sisäisen ohjeensa, joka koskee pidempiaikaisen yhdyshenkilötoiminnan organisointia ja vastuita.

Keskusrikospoliisin ohjeessa selostetaan tarkemmin keskusrikospoliisin suorittamaa yhdyshenkilötoiminnan valvontaa ja erityisesti valvontaan liittyvien tarkastusten suunnittelua ja toteutusta. Suojelupoliisin ohjeessa puolestaan todetaan muun ohella, että yhdyshenkilöiden toimipaikat tarkastetaan ohjeessa kerrotuin tavoin. Sinänsä Poliisihallituksen yhdyshenkilötoiminnasta huhtikuussa 2010 antama määräys on jo nimenomaisesti edellyttänyt keskusrikospo-

liisin ja suojelupoliisin laatimaan tarkemman ohjeistuksen yhdyshenkilötoiminnasta, sisältäen muun ohella toimipaikkojen tarkastukset.

Käytettävissäni on ollut asiakirjoja, joista ilmenee, miten ja miltä osin yhdyshenkilöiden toimintaa on tarkastettu sekä mitä havaintoja tässä yhteydessä on tehty. Laillisuustarkastuksellisia toimenpiteitä ei nähäkseni yleisesti ottaen ole kovin tarkasti rajattu tässä yhteydessä omaksi kokonaisuudekseen. Vaikka olisikin niin, että poliisin yhdyshenkilöt eivät Poliisihallituksen esikunnan mainitsemin tavoin käyttäisi työtehtävissään asemamaassaan sellaisia poliisin toimivaltuuksia, joilla puututaan henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksilla suojattuihin oikeushyviin, minulla ei ole aihetta kyseenalaistaa esikunnan esittämää näkemystä, että yhdyshenkilöihin kohdistuvassa tarkastusmenettelyssä tulisi pohtia laillisuustarkastuksellisten toimenpiteiden erottamista selkeämmin erilleen ja omaksi kokonaisuudeksi muusta tarkastustoiminnasta. Tämä olisi mielestäni perusteltua ylipäättään poliisin yhdyshenkilötoiminnan sisäisen laillisuusvalvonnan tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Ottaen huomioon viranomaisten nykyisin voimassa olevat poliisin yhdyshenkilötoiminnan sisäistä laillisuusvalvontaa koskevat määräykset ja ohjeet, hankituissa selvityksissä ja lausunnoissa esitetyt näkökohdat ja muutoinkin käytettävissäni olleesta aineistosta ilmenneet seikat, totean kuitenkin johtopäätökseni, ettei minulla ylimpänä laillisuusvalvojana ole näiltä osin aihetta asiassa enempään toimenpiteisiin.

Toimenpiteet

Saatan edellä ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöiden valvonnasta esittämäni näkemykset Poliisihallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni poliisiylijohtajalle.

Ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöt -kohdassa esittämäni seikan vuoksi lähetän jäljennöksen päätöksestäni lisäksi tiedoksi sisäasiainministeriölle.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös keskusrikospoliisille, suojelupoliisille ja ulkoasiainministeriölle.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Markus Löfman

OIKEUSKANSLERINVIRASTO