



Kantelijan tiedot poistettu

1/9

ASIA Menettely poliisin hallinnonrakenteen uudistamisessa**KANTELU**

A arvostelee oikeuskanslerille 4.1.2013 osoittamassaan kantelussa poliisin hallinnonrakenteen II ja III vaiheen uudistuksia (Pora II ja III). Kyseisissä hankkeissa on kantelijan käsityksen mukaan muun ohella rikottu alueellistamislakia ja -asetusta.

Pora II -uudistuksen osalta kantelija toteaa, että sitä tehtäessä ja Poliisihallitusta perustettaessa sisäasiainministeriö valmisteli hankkeen huolellisesti. Poliisihallituksen päätoimipaikka perustettiin Helsinkiin, koska alueellistamisen koordinaatioryhmä kokouksessaan 10.3.2009 puolsi alustavasti Poliisihallituksen alueellistamista mallilla, että osatoimintoja sijoitetaan Mikkeliin, Ouluun ja Turkuun. Kantelija esittää käsityksensä, että alueellistamisen koordinaatioryhmä olisi kuitenkin päättänyt asian käsittelyn ilman lopullista puoltaan ja siirtänyt asian hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän (jäljempänä *Halke*) käsittelyyn. Kantelija viittaa tältä osin alueellistamisen koordinaatioryhmän kokoukseen 16.2.2010. Kantelija toteaa, että *Halke* ei kuitenkaan koskaan käsitellyt kyseistä koordinaatioryhmän siirtämää asiaa.

Pora III -uudistukseen liittyvää menettelyä kantelija arvostelee siltä osin kuin aluehallintovirastojen poliisin vastualueet ehdotettiin lakkauttaviksi. Kantelija toteaa, että uudistusta ei tietävästi ole asianmukaisesti käsitelty alueellistamisen koordinaatioryhmässä. Kantelija kertoo, että hänen saamansa tiedon mukaan sisäasiainministeriö ei ole laatinut koordinaatioryhmälle alueellistamislainsäädännön edellyttämää supistamisselvitystä eikä sen edellyttämää maakuntaliittojen ja kuntien kuulemista ole suoritettu. Kantelijan mielestä suunniteltu Poliisihallituksen erityisasiantuntijoiden virkojen lakkauttaminen Oulussa, Mikkelissä ja Turussa sekä siirtoesitys Helsinkiin rikkoo alueellistamislain 2 §:ssä säädettyjä perusteita. Kantelija tuo lisäksi esille näkemyksiään Pora III -uudistuksen yhteydessä noudatettavasta henkilöstöpolitiikasta.

SELVITYS

Asiassa on hankittu Poliisihallituksen lausunto, alueellistamisen koordinaatioryhmän selvitys sekä sisäasiainministeriön (poliisiosaston) selvitys ja sisäasiainministeriön lisäselvitys. Jäljennös näistä asiakirjoista liitteineen oheistetaan kantelijalle tiedoksi.

Käytettävissäni on lisäksi ollut muun ohella pöytäkirjat alueellistamisen koordinaatioryhmän kokouksista 10.3.2009, 18.6.2009, 14.12.2009, 16.2.2010, 18.10.2012 ja 23.1.2013.

RATKAISU

1. Lähtökohtia

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Arvioin seuraavassa kantelussa esitettyjen väitteiden perusteella Pora II ja III -uudistusten valmisteluun ja niitä koskevaan päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia näkökohtia. Tarkoituksenmukaisuuskysymysten arviointi ei kuulu sinällään oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan. Näiltä osin oikeuskanslerin arvioitaviksi voivat tulla lähinnä tarkoituksenmukaisuusharkinnan oikeudelliset äärirajat sekä menettelylliset kysymykset. Laillisuusvalvonnassaan oikeuskansleri ei myöskään voi puuttua viranomaisen harkintavaltansa rajoissa tapahtuvaan päätöksentekoon.

Perustuslain 21 §:ssä taataan kaikille oikeus hyvään hallintoon. Hyvän hallinnon periaatteista säädetään tarkemmin hallintolaissa (434/2003). Koska hyvän hallinnon perusteita on pidettävä viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavina ja viranomaisten toiminnan vähimmäistasoa määrittävinä säännöksinä, on niitä noudatettava kaikessa viranomaisen toiminnassa.

Poliisin hallintorakennemuutostuksiin liittyviä poliisihallinnon toimintojen uudelleenorganisoi- mis- ja sijoittamiskysymyksiä koskevia keskeisiä säännöksiä ovat ennen kaikkea valtion yksik- köjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annettu laki (362/2002), eli ns. alu- eellistamislaki, valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annettu valtioneuvoston asetus (567/2002), eli ns. alueellistamisasetus, sekä alueiden kehittämisestä annettu laki (1651/2009).

Alueellistamislain 1 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä laissa säädetään toimivallasta päätet- täessä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien val- tion toimintojen sijoituspaikasta sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan toimivalta 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen yksikköjen ja toimintojen sijoittamisesta kuuluu asianomaiselle ministeriölle.

Alueellistamisasetuksen 1 §:n (349/2008) 2 momentin mukaan asianomaisen ministeriön on aina selvitettävä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidet- tavien valtion toimintojen sijoittamismahdollisuudet pääkaupunkiseudun sijasta maan muihin osiin, kun: 1) perustetaan uusi yksikkö tai toiminto; 2) laajennetaan olemassa olevaa toimintaa olennaisesti; tai 3) organisoidaan olemassa olevaa toimintaa merkittävästi uudelleen. Pykälän 4 momentin mukaan tässä asetuksessa säädettyä menettelyä sovelletaan myös silloin, kun pää- kaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevia alueellisia ja paikallisia valtion yksikköjä ja toimintoja lakkautetaan tai supistetaan.

Alueellistamisasetuksen 4 §:n (349/2008) 1 momentissa säädetään muun ohella, että ministeri- ön tulee ilmoittaa alueellistamisen koordinaatioryhmälle valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoituspaikkaa sekä pääkau- punkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimin- tojen lakkauttamista tai supistamista koskevan asian vireille tulosta ministeriössä tai alaises- saan viranomaisessa.

Alueellistamisasetuksen 6 §:n (349/2008) 1 momentin mukaan ministeriön tulee laatia alueellistamisen koordinaatioryhmälle 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa asiaa koskeva sijoittamisselvitys ja siihen perustuva ehdotuksensa sijoituspaikaksi. Mainitussa 1 momentissa säädetään lisäksi sijoittamisselvitykseen sisältyvästä sijoituspaikkavaihtoehtojen vertailusta. Asetuksen 6 §:n 2 momentin mukaan ministeriön tulee toimittaa alueellistamisen koordinaatioryhmälle pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisen tai supistamisen osalta lakkauttamis- tai supistamissuunnitelma. Pykälän 3 momentin mukaan sijoittamisselvityksen ja lakkauttamis- tai supistamissuunnitelman tulee sisältää tiedot niihin sisältyvien ehdotusten toiminnallisista, taloudellisista, alueellisista ja henkilöstöön liittyvistä vaikutuksista. Pykälän 5 momentin mukaan sijoittamisselvitys voidaan erityisestä syystä jättää laatimatta ja lakkauttamis- tai supistamissuunnitelma toimittamatta koordinaatioryhmälle, jos ministeriö on tehnyt asiaa koskevan esityksen alueellistamisen koordinaatioryhmälle ja koordinaatioryhmä on hyväksynyt esityksen.

Alueellistamisasetuksen 7 §:n 1 momentin (350/2011, joka on tullut voimaan 1.5.2011) mukaan ennen 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun sijoittamisselvityksen laatimista ministeriön on pyydettävä alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto sijoittamisselvitykseen valittavista sijoituspaikkavaihtoehdoista. Ennen päätöksentekoa ministeriön tulee saada alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto sijoittamisselvityksen mukaisesta sijoituspaikkaehdotuksesta taikka lakkauttamis- tai supistamissuunnitelmasta. Ennen koordinaatioryhmän lausunnon pyytämistä sijoituspaikkaehdotuksesta ministeriön on kuultava niitä kuntia, jotka ovat olleet mukana 6 §:n 1 momentissa tarkoitetussa sijoituspaikkavaihtoehtojen vertailussa. Mainitun momentin aiempi sanamuoto (349/2008) kuului seuraavasti: ”Ennen päätöksentekoa ministeriön tulee saada alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto sijoittamisselvityksen mukaisesta sijoituspaikkaehdotuksesta taikka lakkauttamis- tai supistamissuunnitelmasta. Ennen koordinaatioryhmän lausunnon pyytämistä ministeriön on kuultava niitä kuntia, jotka ovat olleet mukana 6 §:n 1 momentissa tarkoitetussa sijoituspaikkavaihtoehtojen vertailussa.”.

Alueellistamisasetuksen 7 §:n 2 momentin (349/2008) mukaan jos alueellistamisen koordinaatioryhmä katsoo, että ministeriön sijoittamisselvitykseen perustuva ehdotus sijoituspaikaksi ei vastaa alueellistamislain 2 §:n mukaisia tavoitteita taikka että ehdotettu lakkauttamis- tai supistamissuunnitelma on alueellisten tai paikallisten valtion palvelujen järjestämisen kannalta epätarkoituksenmukainen, alueellistamisen koordinaatioryhmä voi suosittaa asian siirtämistä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Alueiden kehittämisestä annetun lain 30 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on pyydettävä maakunnan liitolta lausunto sellaisista alueen kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmista ja toimenpiteistä, jotka poikkeavat merkittävästi maakuntaohjelmasta tai eivät sisälly maakuntaohjelmaan, sekä arvioitava niiden vaikutuksia alueen kehitykseen. Jos viranomainen aikoo poiketa maakunnan liiton lausunnosta, sen on perusteltava poikkeaminen neuvoteltuaan sitä ennen asiasta maakunnan liiton kanssa. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan ennen kuin valtion viranomainen tekee sellaisen valtion paikallis- tai aluehallinnon toimielimiä, niiden toimialueita tai toimipaikkoja taikka kustakin toimipaikasta saatavia palveluja koskevan päätöksen, joka saattaa heikentää asiakaspalvelun saatavuutta, taikka tekee valtioneuvostolle aloitteen tällaisen päätöksen tekemisestä, sen on pyydettävä lausunto kunnalta, jota asia koskee. Jos asia koskee kahta tai useampaa kuntaa, lausunto on pyydettävä myös maakunnan liitolta. Jos valtion viranomainen aikoo poiketa lausunnosta, sen on neuvoteltava asianomaisen kunnan ja maakunnan liiton kanssa.

2. Pora II -uudistus

2.1 Käsittely alueellistamisen koordinaatioryhmässä

Pora II -uudistusta käsiteltiin ensimmäisen kerran alueellistamisen koordinaatioryhmän kokouksessa 17.12.2008. Kokouksen pöytäkirjaan kirjattiin seuraavaa: ”*Merkittiin tiedoksi sisäasiainministeriön päätös 8.12.2008 selvitysmiehen asettamisesta laatimaan alueellistamislain ja alueellistamisasetuksen mukainen sijoittamisselvitys 1.1.2010 toimintansa aloittavan poliisin keskushallintoviranomaisen sijaintipaikaksi. Sijoittamisselvitys on luovutettava sisäasiainministeriölle 15.2.2009 mennessä.*”

Pora II -uudistusta käsiteltiin seuraavan kerran koordinaatioryhmän kokouksessa 10.3.2009, jolloin tehtiin seuraava päätös: ”*Poliisiylijohtaja Mikko Paateron kuulemisen ja käydyn keskustelun jälkeen koordinaatioryhmä puolsi sisäasiainministeriön esitystä, että poliisihallituksen alueellistaminen toteutetaan mallilla, jossa sen osatoimintoja alueellistetaan Mikkeliin, Ouluun ja Turkuun ja päätoimipaikka sijoitetaan Helsinkiin. Koordinaatioryhmä haluaa kuitenkin vielä lisäselvityksen siitä, miten paljon henkilöstöä, mitä tehtäviä ja missä aikataulussa tullaan sijoittamaan aluehallintoviranomaisten yhteyteen Mikkeliin, Ouluun ja Turkuun siten, että alueellistamista aidosti tapahtuu. Asiaa käsitellään ryhmän kokouksessa kesäkuussa.*”

Kokouksessaan 10.3.2009 koordinaatioryhmä siis puolsi sisäasiainministeriön esitystä, mutta koordinaatioryhmä halusi vielä päätöksessä mainitun lisäselvityksen. Koordinaatioryhmän viittaaman kesäkuun kokouksen (16.6.2009) pöytäkirjaan on tehty seuraava kirjaus: ”*Poliisihallituksen toimintojen alueellistaminen Mikkeliin, Ouluun ja Turkuun. Ehdotus tehdään syksyllä. Merkittiin tiedoksi SM:n muistio 11.6.2009 ”Tilannekatsaus poliisin hallintorakennemuudistuksesta ja poliisihallituksen sijoituksesta” ja muistion liite 19.3.2009 ”Suunnittelupäätös poliisihallituksen sijoituksesta.”*”

Seuraavan kerran asiaa käsiteltiin koordinaatioryhmän kokouksessa 14.12.2009. Tuolloin poliisiylijohtaja Paateron kuulemisen ja käydyn keskustelun jälkeen koordinaatioryhmä pyysi vielä sisäasiainministeriöltä muistiota tietyistä erityisesti henkilöstömäärien sijoittumista koskevista seikoista. Koordinaatioryhmä pyysi vastausta muun ohella kysymykseen, oliko mahdollista lisätä Oulussa, Mikkeliissä ja Turussa henkilöstön yhteismäärää noin 20:llä vähentämättä sitä vastaavasti Helsingistä, jolloin koordinaatioryhmän mielestä voitaisiin puhua aidosta alueellistamisesta siinä mielessä, että Helsingin ulkopuolella olisi ollut yli puolet Poliisihallituksen Helsingissä olevan ja sen ulkopuolella olevan henkilöstön yhteismäärästä.

Pora II -uudistusta käsiteltiin viimeisen kerran koordinaatioryhmän kokouksessa 16.2.2010, jolloin tehtiin seuraava päätös: ”*Suunnittelujohtaja Sanna Heikinheimon kuulemisen ja käydyn keskustelun jälkeen koordinaatioryhmä katsoi, ettei sisäasiainministeriön ehdotus vastaa alueellistamislain (362/2002) 2 §:n mukaisia tavoitteita eikä puoltanut ehdotusta. Koordinaatioryhmä siirsi asian hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän käsittelyyn.*” Päätös tehtiin asiakohdassa, jonka otsikkona oli ”*Poliisihallituksen toimintojen alueellistaminen. Sisäasiainministeriöltä 14.12.2009 pyydetty lisäselvitys.*”

2.2 Hankitusta selvityksestä

Sisäasiainministeriö teki (poliisiylijohtaja Mikko Paateron esittelystä ja silloisen sisäministerin Anne Holmlundin toimesta) 19.3.2009 suunnittelupäätöksen Poliisihallituksen päätoimipaikan sijoittumisesta Helsinkiin sekä osatoimintojen sijoittamisesta Mikkeliin, Turkuun ja Ouluun. Tämä päätös tehtiin Poliisihallituksen mukaan alueellistamisen koordinaatioryhmän kokouksessaan 10.3.2009 tekemän puollon perusteella. Poliisihallituksen näkemys on, että puolto ei

ollut alustava tai ehdollinen vaan alueellistamisasetuksen mukainen alueellistamisen koordinaatioryhmän puoltava lausunto, joka on ministeriön tekemän päätöksen edellytyksenä. Päätökseen sisältyi pöytäkirjan mukainen lisäselvityspyyntö seuraavaan kokoukseen. Selvitys annettiin Poliisihallituksen mukaan alueellistamisen koordinaatioryhmän kokouksessa 16.6.2009, joka merkittiin tiedoksi.

Poliisihallituksen mukaan alueellistamisen koordinaatioryhmälle vuoden 2009 joulukuussa ja vuonna 2010 annetut lisäselvitykset koskivat lähinnä sitä, kuinka paljon Turkuun, Ouluun ja Mikkeliin sijoitetaan Poliisihallituksen henkilöstöä. Poliisihallituksen käsityksen mukaan alueellistamisen koordinaatioryhmän varsinainen puolto mallille annettiin kuitenkin jo kokouksessa 10.3.2009. Sisäasiainministeriön poliisiosasto viittaa selvityksensä Poliisihallituksen asiaan lausumaan ja korostaa, että ministeriön näkemyksen mukaan Pora II -uudistuksessa tehdyt päätökset ovat muun muassa koordinaatioryhmän 10.3.2009 uudistuksesta antaman puoltavan lausunnon valossa asianmukaisia.

Selvityksessään alueellistamisen koordinaatioryhmä toteaa puoltaneensa Pora II -uudistuksen toteuttamista sisäasiainministeriön esittämällä mallilla kokouksessaan 10.3.2009 ja pyytäneensä puoltansa yhteydessä ministeriöltä lisäselvitystä. Koordinaatioryhmän mukaan lausunnon antaminen on yleisesti ottaen toteutettu käytännössä siten, että koordinaatioryhmä joko suoraan puoltaa asianomaisen ministeriön esitystä tai puoltaa sitä jotkin sellaiset näkökohdat huomioiden, jotka se katsoo erityisen huomionarvoisiksi. Koordinaatioryhmän mukaan kyseinen lisäselvitys esitettiin sille sen kokouksessa 14.12.2009, jolloin koordinaatioryhmä oli vielä pyytänyt ministeriöltä muistiota erityisesti henkilöstömäärien sijoittumista koskevista seikoista.

Alueellistamisen koordinaatioryhmä toteaa näkemyksensä, että se on kokouksessaan 16.2.2010 katsonut, ettei sisäasiainministeriön ehdotus henkilömäärien sijoittumisesta uudessa keskushallintoviranomaisessa (Poliisihallituksessa) vastannut alueellistamislain 2 §:n mukaista tavoitetta eikä alueellistamisen koordinaatioryhmä täten ole puoltanut ehdotusta henkilömäärien sijoittamisesta ehdotetulla tavalla. Tämä päätös ei koordinaatioryhmän mukaan kumonnut sen aikaisemmin tekemää päätöstä koko uudistuksen puoltamisesta. Samalla koordinaatioryhmä päätti siirtää asian jatkokäsittelyyn Halkelle. Koordinaatioryhmä korostaa, että toimivaltaiset ministeriöt vievät asiat Halken käsittelyyn puolivuositain laadittavan suunnitelman mukaisesti. Koordinaatioryhmällä ei tällaista roolia ole. Tästä johtuen kyseisen asian vieminen Halken jatkokäsittelyyn on koordinaatioryhmän mukaan jäänyt sisäasiainministeriön tehtäväksi eikä koordinaatioryhmällä ole ollut toimivaltaa ministeriötä siihen velvoittaa.

Alueellistamisen koordinaatioryhmän näkemys on, että se on päätöksensä myötä täyttänyt sille lainsäädännössä säädetyn lausunnonantotehtävän ja asia on siirtynyt asiassa toimivaltaisen ministeriön (sisäasiainministeriön) jatkovalmisteluun.

Sisäasiainministeriö toteaa lisäselvityksessään, että alueellistamisen koordinaatioryhmän 16.2.2010 kokouksessa esittämä toimitettiin poliisiosaston toimesta välittömästi kokouksen jälkeen ministeriön ylimmälle johdolle tiedoksi ja harkittavaksi asian vieminen Halken käsittelyyn. Sisäasiainministeriön näkemys on, että ministeriön silloinen ylin johto on harkintavaltaansa käyttäen todennut, ettei asian käsittelyn siirtäminen Halken käsittelyyn jo ratkaistussa ja täytäntöönpannussa asiassa ollut tarpeen lain tai tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan Pora II -uudistusta ei edes Poliisihallituksen henkilöstön sijoittamista koskevan päätöksen osalta voida katsoa alueellistamislain lainsäädännön vastaiseksi yksinomaan siitä syystä, ettei asiaa ole viety Halken käsiteltäväksi.

2.3 Arviointi

Siltä osin kuin kyse on aluekehityslainsäädännön noudattamisesta Pora II -uudistuksessa, to-
tean aluksi seuraavan.

Alueellistamisen koordinaatioryhmän mukaan sisäasiainministeriö oli ilmoittanut koordinaatio-
ryhmälle, että maakuntien liitoilta oli pyydetty lausunto asiassa 17.2.2009 päivätyllä kirjeellä.
Kuuden maakunnan liitot olivat antaneet lausunnon määräaikaan mennessä. Lausunnoissa ei
koordinaatioryhmän mukaan tullut esille sellaisia merkityksellisiä näkökohtia, jotka olisivat
edellyttäneet alueiden kehittämisestä annetun lain 30 §:ssä mainittuja jatkotoimia. Selvitykses-
sään esittämänsä perusteella koordinaatioryhmä katsoo, että Pora II -uudistuksessa on nouda-
tettu alueiden kehittämisestä annettua lainsäädäntöä.

Minulla ei ole perusteita arvioida asiaa toisin kuin alueellistamisen koordinaatioryhmä.

Siltä osin kuin kyse on alueellistamislainsäädännön noudattamisesta Pora II -uudistuksessa se-
kä muutoinkin sisäasiainministeriön ja alueellistamisen koordinaatioryhmän menettelystä, to-
tean erikseen seuraavan.

Alueellistamisen koordinaatioryhmä ja sisäasiainministeriö ovat yhtä mieltä siitä, että koordi-
naatioryhmä on kokouksessaan 10.3.2009 edellä kerrotuin tavoin puoltanut Pora II -uudistusta
ja että koordinaatioryhmä ei myöhemmin ole kumonnut tätä koko uudistuksen puoltamista
koskenutta päätöstään. Sen sijaan käsiteltäessä uudistusta koordinaatioryhmässä 14.12.2009
sekä erityisesti 16.2.2010 on sisäasiainministeriössä ymmärretty kysymyksessä olleen koordi-
naatioryhmän informointi jo tehdystä päätöksestä ja sen toimeenpanosta. Poliisihallituksen pe-
rustamisen osalta tarvittavat päätökset oli jo aiemmin tehty ja toimeenpantu sekä toiminta
käynnistetty koko laajuudessaan vuoden 2010 alusta lukien. Laki poliisin hallinnosta annetun
lain muuttamisesta (497/2009) ja sisäasiainministeriön asetus aluehallintovirastojen poliisitoi-
men vastuualueista (1110/2009) tulivat voimaan 1.1.2010.

Kerrotun valossa alueellistamisen koordinaatioryhmän kokouksessaan 16.2.2010 tekemä pää-
tös olla tietyiltä osin puoltamatta asiaa ja ”siirtää” se Halken käsiteltäväksi on kysymyksiä he-
rättävä. Ylipäätään jossain määrin epäselväksi on mielestäni jäänyt se, missä nimenomaisessa
tarkoituksessa koordinaatioryhmä on halunnut asian Halken käsiteltäväksi. Sisäasiainministeriö
ei ole pitänyt käsittelyn viemistä Halkeen tarpeellisena lain tai tarkoituksenmukaisuuden näkö-
kulmasta katsoen, että käsiteltävänä ei enää ollut *ehdotus* vaan sitä vastoin koordinaatioryhmän
informointi jo aiemmin tehdystä ja kokonaisuudessaan täytäntöönpannusta päätöksestä. Minis-
teriö korostaa, että myös Poliisihallituksen virkamiesten sijoittaminen uudessa keskushallinto-
viranomaisessa oli täysimääräisesti suoritettu vuoden 2010 alkuun mennessä.

Alueellistamislainsäädäntö ei myöskään tunne kyseisenlaista koordinaatioryhmän itse tekemää
asian ”siirtoa” Halkeen. Alueellistamisasetuksen mukaan koordinaatioryhmä voi tietyissä tapa-
uksissa suositaa asian siirtämistä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi. Asetusehdotuk-
sesta kirjoitetussa muistiossa (27.6.2002) puolestaan todetaan asetuksen 7 §:n mukaisesta en-
nen ministeriön päätöksentekoa annettavasta koordinaatioryhmän lausunnosta, että sen valmis-
telemiseksi koordinaatioryhmä voisi hankkia Halken tai muun ministerityöryhmän näkemys-
sen. Tästäkään ei käytettävissä olevan aineiston valossa ole tapauksessa ollut kyse.

Asian ”siirrosta” Halkeen koordinaatioryhmä myöntää itsekin, että toimivaltaiset ministeriöt
vievät asiat Halken käsittelyyn, että koordinaatioryhmällä ei ole tällaista roolia, ja että koordi-
naatioryhmällä ei ollut toimivaltaa velvoittaa ministeriötä viemään asiaa Halken käsiteltäväksi.
Koordinaatioryhmän kokouksen pöytäkirjaan kirjatusta päätöksestä – että koordinaatioryhmä

”siirsi” asian Halken käsiteltäväksi – saa sen käsityksen, että koordinaatioryhmä olisi nimenomaisesti itse siirtänyt asian Halken käsiteltäväksi. Pöytäkirjaan tehty kirjaus ei siten tältä osin ole vastannut edellä kerrottuja tosiasioita. Mielestäni koordinaatioryhmän kokouksen pöytäkirjaan tehty kirjaus on näin ollen ollut tältä osin hyvän hallinnon näkökulmasta kritiikille altis.

Edellä esitetyn perusteella minulla ei sen sijaan ole aihetta puuttua sisäasiainministeriön menettelyyn Pora II -uudistuksessa kun ministeriö lähti siitä, että alueellistamisen koordinaatioryhmä oli 10.3.2009 antanut alueellistamisasetuksen mukaisen puoltavan lausunnon, joka oli ministeriön tekemän päätöksen edellytyksenä. Asiaa ei mielestäni ole tältä osin aihetta arvioida toisin edes sen johdosta, että koordinaatioryhmä sittemmin kokouksessaan 16.2.2010 päätti tietyltä osin olla puoltamatta asiaa ja ”siirsi” sen Halken käsiteltäväksi. Koordinaatioryhmä on itsekin myöntänyt, että viimeksi mainittu päätös ei kumonnut sen aikaisemmin tekemää päätöstä koko uudistuksen puoltamisesta, ja että ministeriön harkintaan on jäänyt, ottaako se ja millä tavoin huomioon koordinaatioryhmän lausunnot asiassa liittyen niin itse toteuttamismallin puoltamiseen, henkilöiden sijoittumisen puoltamatta jättämiseen kuin kyseisen asian Halken käsittelyyn siirtämiseen. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella ja ottaen erityisesti huomioon sisäasiainministeriön lisäselvityksessään esittämät seikat minulla ei myöskään ole oikeudellisia perusteita todeta sisäasiainministeriön menetelleen lainvastaisesti tai muutoin toimenpiteitäni edellyttävällä tavalla jättäessään viemättä asian Halken käsiteltäväksi.

Saatan nykyisen alueellistamisen koordinaatioryhmän tietoon edellä esittämäni käsityksen koordinaatioryhmän hyvän hallinnon näkökulmasta kritiikille alttiista menettelystä. Minulla ei ole oikeudellisia perusteita arvioida koordinaatioryhmän menetelleen asiassa muutoin toimenpiteitäni edellyttävällä tavalla.

3. Pora III -uudistus

Sisäasiainministeriön poliisiosaston antaman selvityksen mukaan sisäasiainministeriö oli vienyt Pora III -uudistuksen käsiteltäväksi ennakkollisesti sekä Halkeen että alueellistamisen koordinaatioryhmään, jotta uudistuksen asianmukaisuus ja hyväksyttävyyys muun muassa alueellistamislain ja -asetuksen näkökulmasta tulisi varmistetuksi.

Poliisiosasto toteaa, että Pora III -uudistus on ollut käsiteltävänä Halken kokouksessa 27.9.2012. Halke teki tuolloin seuraavan päätöksen: *”Pora III hankkeella ei valmistelun tässä vaiheessa näytä olevan sellaisia vaikutuksia poliisihallinnon toimintojen järjestelyihin, jotka edellyttävät asian jatkokäsittelyä HALKEssa. Sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä on linjannut uudistuksen jatkumista ja se otetaan huomioon.”*

Edelleen poliisiosasto toteaa, että Pora III -uudistusta on käsitelty alueellistamisen koordinaatioryhmässä kaksi kertaa eli 18.10.2012 ja 23.1.2013. Ensimmäisessä kokouksessa koordinaatioryhmä teki seuraavan päätöksen: *”Osastopäällikkö Kauko Aaltomaan kuulemisen jälkeen käydyssä keskustelussa nousivat näkökulmina esiin erityisesti poliisin ja aluehallintovirastojen välisen hyvän ja tuloksekkaan yhteistyön varmistaminen, poliisin toimipisteverkon muodostuminen ja yhteispalvelun huomioiminen. Koordinaatioryhmä merkitsi kuulemisen, käydyn keskustelun sekä liitteet 2a ja 2b tiedoksi. Koordinaatioryhmän lausunto uudistuksesta annetaan uudistuksen seuraavan käsittelyn yhteydessä.”*

Asiaa käsiteltiin seuraavan kerran alueellistamisen koordinaatioryhmän kokouksessa 23.1.2013, jolloin koordinaatioryhmä teki seuraavan päätöksen: *”Koordinaatioryhmä merkitsi kuulemisen, käydyn keskustelun sekä liitteen 2 tiedoksi. Poliisin hallintorakenteen uudistamista koskeva laajempi aineisto on esitelty koordinaatioryhmälle sen 18.10.2012 pitämässä kokouksessa. Koordinaatioryhmä puolsi uudistusta edellyttäen, että lakkaavat lupahallinnon asiakas-*

palvelut korvataan asiakkaille kohtuuetäisyydellä yhteispalvelupisteiden tai valmisteilla olevien julkisen hallinnon yhteisten asiakaspalvelupisteiden kautta mahdollisimman nopealla aikataululla ja että Asiakaspalvelu2014 – hankkeen linjaukset otetaan huomioon poliisin palveluverkon jatkovalmistelussa.”

Yhteenvedona edellä mainitusta voidaan todeta Halken arvioineen, että Pora III -uudistuksella ei valmistelun tuossa vaiheessa näyttänyt olevan sellaisia vaikutuksia poliisihallinnon toimintojen järjestelyihin, jotka olisivat edellyttäneet asian jatkokäsittelyä Halkessa. Alueellistamisen koordinaatioryhmä on puolestaan käsitellyt Pora III -uudistusta kahdessa kokouksessaan. Koordinaatioryhmä on kuullut ensimmäisessä kokouksessaan Pora III -hanketyöryhmän puheenjohtajaa, osastopäällikkö Kauko Aaltomaata ja toisessa kokouksessaan työryhmän varapuheenjohtajaa, suunnittelujohtaja Sanna Heikinheimoa. Myöhemmässä kokouksessaan koordinaatioryhmä on puoltanut uudistusta tietyin edellä kerrotuin jatkovalmistelua koskevin edellytyksin.

Poliisiosasto toteaa erikseen, että, toisin kuin kantelussa esitetään, esitysluonnoksesta on valmistelun kuluessa pyydetty lausunnot muun muassa maakuntaliitoilta. Poliisiosasto tuo lisäksi esille, että Pora III -hanke on toimittanut mahdollista lausuntoa varten poliisin palveluverkoston kehittämistä koskevan esitysluonnoksen jokaiseen Suomen kuntaan. Totean tässä yhteydessä selvyuden vuoksi, että kantelu ei varsinaisesti koske Pora III -hanketta siltä osin kuin kyse on poliisin palveluverkoston kehittämisestä. Pora III -hanke oli poliisiosaston mukaan tältä osin siinä vaiheessa, että hanketyöryhmä oli 13.2.2013 luovuttanut täydentävän esityksensä mm. poliisin palveluverkoston kehittämisestä, poliisin tekniikkakeskuksen toiminnan kehittämisestä sekä automaattisen liikennevalvonnan tukitoiminnoista. Kyseisestä esityksestä (Poliisin hallintorakennemuutos Pora III – täydentävät päälinjaukset, sisäasiainministeriön julkaisu- ja 6/2013) ilmenee, että lausuntopyyntö työryhmän laatimasta luonnoksesta lähetettiin niihin kuntiin, joissa kaavailtiin muutoksia poliisin palveluverkkoon, maakuntien liitoille sekä valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolle. Lausuntopyyntö lähetettiin myös tiedoksi kuntiin, joihin ei kaavailtu muutoksia sekä tiedoksi Poliisihallitukselle ja poliisilaitoksille.

Minulla ei kerrotun perusteella ole oikeudellisia perusteita arvioida, että Pora III -uudistuksessa olisi menetelty kantelussa väitetyllä tavalla alueellistamislain tai -asetuksen taikka alueiden kehittämisestä annetun lain vastaisesti.

Kantelija tuo lisäksi esille näkemyksiä Pora III -uudistuksen yhteydessä noudatettavasta henkilöstöpolitiikasta. Poliisiosaston mukaan 21.8.2012 luovutettu esitys uudistuksen päälinjauksiksi sisälsi esitykset hankkeessa noudatettaviksi henkilöstölinjauksiksi. Poliisiosaston mukaan lähtökohtana henkilöstön asemasta muutoksessa ja muutoksen hallinnasta esitetyille linjauksille on valtion virkamieslaki sekä valtioneuvoston 26.1.2012 antama periaatepäätös valtion henkilöstön asemasta organisaatioiden muutostilanteissa. Poliisihallitus selostaa lausunnossaan tarkemmin niitä linjauksia, joiden pohjalta valmistelua oli tehty. Poliisihallitus korostaa, että valmistelutyö oli henkilöstöjärjestelyjen linjausten osalta kesken. Totean, ettei asiassa tältä osin ole ilmennyt mitään sellaista, johon minulla laillisuusvalvojana olisi oikeudellisia perusteita puuttua.

Pora III -uudistuksen jatkokäsittelyn osalta totean vielä lopuksi seuraavan.

Valtioneuvoston yleisistunto päätti maaliskuussa 2013 antaa Pora III -uudistukseen liittyvän hallituksen esityksen (HE 15/2013 vp) eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslain 112 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee esittää huomautuksensa perusteluineen, jos hän havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Ennen edellä kerrotun hallituksen esityksen antamista koskevaa valtioneuvoston päätöstä tehdyssä oikeuskanslerin tarkastuksessa ei havaittu sellaisia puutteita, jotka olisivat antaneet aihetta perustuslain 112 §:n 1 momentissa tarkoitettuun huomautukseen.

Eduskunta hyväksyi sittemmin hallituksen esitykseen sisältyneet lainmuutokset eduskunnan vastauksesta 77/2013 vp ilmenevin tavoin. Eduskunta hyväksyi lisäksi lausuman, jonka mukaan se edellyttää hallituksen muun ohella seuraavan tarkkaan poliisin hallintorakennemuutoksen toimeenpanoa ja antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2014 loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettua selvityksen poliisin hallintorakennemuutoksen toimeenpanosta mukaan lukien asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttaminen kiinnittäen erityistä huomiota muun muassa liikenteen valvontaan ja liikenneturvallisuustyöhön sekä poliisin palvelujen saatavuuteen maan eri osissa.

Käsillä olevan kantelun teeman kannalta olennaiset lainmuutokset 503/2013 (laki poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta) ja 507/2013 (laki aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta) tulivat voimaan 1.1.2014.

4. Toimenpiteet

Saatan edellä kohdassa 2.3 esittämäni käsityksen alueellistamisen koordinaatioryhmän hyvän hallinnon näkökulmasta kritiikille alttiista menettelyistä alueellistamisen koordinaatioryhmän tietoon.

Jäljennös päätöksestä lähetetään tiedoksi Poliisihallitukselle ja sisäministeriölle.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Markus Löfman

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
