

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (HE 121/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Riitta Aulanko, sisäministeriö
- ylitarkastaja Miia Lehmus-Niemi, Poliisihallitus
- hallintojohtaja Reine Inkeroinen, Keskusrikospoliisi
- järjestöpäällikkö Mika Nygård, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- suojelupoliisi
- Itä-Uudenmaan poliisilaitos
- Lapin poliisilaitos
- Oulun poliisilaitos
- Pohjanmaan poliisilaitos
- Poliisiammattikorkeakoulu
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Poliisihallinnon päälliköt ja asiantuntijat ry
- Poliisilakimiehet ry

Valiokuntaan ovat saapuneet ilmoitukset, ei lausuttavaa:

- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Palkansaajajärjestö Pardia ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan lisättäviksi poliisin hallinnosta annettuun lakiin ylimmän poliisijohdon kelpoisuusvaatimuksia ja virkaan nimittämistä koskevat säännökset. Poliisihallituksen poliisiyli-

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2016 vp

johtajan, suojelupoliisin päällikön, keskusrikospoliisin päällikön ja paikallispoliisin poliisilaitoksen päällikön virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja virkoihin nimittämisestä säädettäisiin jatkossa lakitasolla. Kelpoisuusvaatimuksia muutettaisiin vastaamaan paremmin valtionhallinnon ylimmän johdon virkojen säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia ottaen huomioon kuitenkin poliisihallinnon erityispiirteet.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ylimmän poliisijohdon virkojen kelpoisuusvaatimuksia ja virkaan nimittämistä koskevat säännökset lisätään poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992). Tavoitteena on kelpoisuusvaatimusten yhdenmukaistaminen ja selkeyttäminen. Ehdotetulla muutoksella tavoitellaan myös sitä, että poliisihallinnon virkojen kelpoisuusvaatimukset muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden, jossa otetaan huomioon muun valtion ylimmän johdon kelpoisuusvaatimukset sekä poliisitoimen tuntemus niissä viroissa, joiden hoidossa korostuu yhteys operatiiviseen poliisitoimintaan. Valiokunta pitää näitä tavoitteita kannatettavina.

Poliisihallinnon virkojen nimikkeistä, kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämistoimivallasta säädetään nykyisin pääosin asetustasolla. Poliisimiesvirat on lueteltu poliisista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1080/2013), ja niihin on säädetty kelpoisuusvaatimukset poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa (158/1996). Poliisimiesvirkojen kelpoisuusvaatimuksia on säädetty useina eri ajankohtina, ja niitä on lukumääräisesti paljon. Myös muihin poliisihallinnon virkoihin on säädetty kelpoisuusvaatimuksia.

Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Valtion virkamieslaissa on 1.5.2015 lukien säädetty valtion ylimmän virkamiesjohdon yhteisistä erityisistä kelpoisuusvaatimuksista (HaVM 50/2014 vp — HE 298/2014 vp). Näiden valtion virkamieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen virkojen kelpoisuusvaatimuksia ovat valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentin mukaan ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Poliisihallinnossa mainitut kelpoisuusvaatimukset koskevat sisäministeriön poliisiosaston osastopäällikköä ja Poliisihallituksen poliisiylijohtajaa. Suojelupoliisi on vuoden 2016 alusta ollut sisäministeriön alainen poliisiyksikkö, ja myös suojelupoliisin päällikön virka on nykyisin valtion virkamieslain ylimmän johdon kelpoisuussäätelyn piirissä.

Ehdotettu sääntely koskee poliisiylijohtajan sekä suojelupoliisin, keskusrikospoliisin ja poliisilaitoksen päällikön virkoja. Näiden virkojen kelpoisuusvaatimuksista säädetään nykyisin poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 §:n 1 momentissa. Poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön virkojen osalta asetuksen sääntely täydentää edellä todettua valtion virkamieslain sääntelyä. Kaikkien näiden virkojen koulutusta koskevana kelpoisuusvaatimuksena on nykyisin oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Poliisiylijohtajan, suojelupoliisin päällikön ja keskusrikospoliisin päällikön virkaan tuottaa kelpoisuuden myös poliisipäällystön tutkinnon lisäksi suoritettu soveltuva ylempi korkeakoulututkinto (ns. poliisimaisterin tutkinto). Poliisipäällikön virkaan on kelpoinen myös muun ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut.

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2016 vp

Erillisen tutkintovaatimuksen määrittelystä ylimmän poliisijohdon kelpoisuusvaatimuksena ehdotetaan luovuttavaksi. Ylimmän poliisijohdon virkojen kelpoisuusvaatimuksena on ehdotuksen mukaan jatkossa koulutuksen osalta ylempi korkeakoulututkinto. Ehdotus vastaa tältä osin muun valtion ylimmän virkamiesjohdon kelpoisuusvaatimuksista säädettyä. Valiokunta toteaa, että poliisihallinnon korkeimmissa johtotehtävissä ylempään oikeustieteelliseen korkeakoulututkintoon tai ns. poliisimaisteritutkintoon voidaan arvioida antavan hyvät edellytykset viran hoitamiseksi ottaen huomioon muun muassa virkoihin liittyvät laajat toimivaltuudet päättäjä esimerkiksi peite-toiminnasta tai valeostosta. Poliisissa on viime vuosina pyritty vahvistamaan juridista osaamista esimerkiksi organisatorisilla muutoksilla. Tästä huolimatta oikeudellista osaamista tarvitaan edelleen myös ylimmän poliisijohdon viroissa. Yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset vaativat ylimmältä johdolta laaja-alaista osaamista, eikä tiettyä korkeakoulututkintoa ole enää välttämätöntä määrittellä kelpoisuusvaatimukseksi poliisihallinnonkaan ylimpiin virkoihin. Nimitys perustuu kokonaisharkintaan, ja hakuilmoituksessa voidaan tuoda esille seikkoja, joista voidaan katsoa olevan hyötyä viran menestyksellisessä hoitamisessa. Valiokunta kuitenkin korostaa, että niissä viroissa, joilla on yhteys operatiiviseen poliisitoimeen, vaaditaan kelpoisuusvaatimuksena perehtyneisyyttä poliisitoimeen.

Poliisiylijohtajan, keskusrikospoliisin päällikön ja paikallispoliisin päällikön kelpoisuusvaatimuksena ovat ehdotuksen mukaan jatkossa ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus sekä perehtyneisyys poliisitoimeen. Suojelupoliisin päällikön kelpoisuusvaatimukset ovat ehdotuksen mukaan poliisitoimeen perehtyneisyyttä lukuun ottamatta samat kuin muissa mainituissa viroissa. Käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus on jo nykyisin säädetty kaikkien mainittujen virkojen kelpoisuusvaatimuksiksi. Myös perehtyneisyys on kelpoisuusvaatimuksena kaikkiin näihin virkoihin, mutta se on määritelty eri virkoihin eri tavoin.

Ehdotettu muutos yhdenmukaistaa ja selkeyttää ylimmän poliisijohdon virkojen kelpoisuusvaatimuksia. Poliisihallinnon ylimmät virat ovat poliisimiesvirkoja. Poliisiylijohtajan, keskusrikospoliisin päällikön ja paikallispoliisin päällikön kelpoisuusvaatimukseksi ehdotetaan perehtyneisyyttä poliisitoimeen. Mainituissa viroissa käytetään merkittävää julkista valtaa ja tehdään perusoikeuksiin kohdistuvia päätöksiä muun muassa pakkokeinoihin liittyen. Esimerkiksi keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin päälliköllä on merkittäviä toimivaltuuksia päätettäessä salaisesta tiedonhankinnasta poliisilain (872/2011) ja salaisista pakkokeinoista pakkokeinolain (806/2011) mukaisesti. Perehtyneisyyden merkitys kelpoisuusvaatimuksena korostuu erityisesti, kun poliisihallinnon ylimpiin virkoihin ei enää vaadita tiettyä korkeakoulututkintoa kuten nykyisin.

Valiokunta pitää lähtökohtana, että riittävä perehtyneisyys saavutetaan yleensä poliisikoulutuksella tai poliisihallinnon tehtävissä. Perehtyneisyys voidaan kuitenkin hankkia myös muulla, poliisihallintoon läheisesti liittyvällä työkokemuksella, esimerkiksi syyttäjälaitoksen, tullin tai rajavartiolaitoksen tehtävissä. Valiokunta toteaa lisäksi, että ylimmän poliisijohdon kelpoisuusvaatimuksena on jatkossa myös tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus. Tämän kelpoisuusvaatimuksen täyttymiseksi kokemuksen määrää ja laatua arvioidaan aina täytettävänä olevan viran näkökulmasta. Valiokunta tähdentää, että myös viimeksi mainitut kelpoisuusvaatimukset luovat osaltaan pohjaa sille, että ylimmän poliisijohdon kelpoisuusvaatimuksissa on syytä painottaa erityisesti poliisitoimeen perehtyneisyyden merkitystä. Kysymys on tehtävistä, joissa korostuu myös perehtyneisyys operatiiviseen poliisitoimintaan.

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2016 vp

Poliisin tehtävistä säädetään poliisin hallinnosta annetun lain 2 §:n mukaan poliisilain 1 luvun 1 §:ssä. Poliisin hallinnosta annetussa laissa säädetään muun muassa Poliisihallituksen, paikallispoliisin, keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin tehtävistä. Lain 16 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin poliisin organisaatiosta ja tehtävistä sekä poliisipäällikön virkaan poliisipäällystön tutkinnon lisäksi vaadittavasta ylemmästä korkeakoulututkinnosta. Poliisin organisaatiosta ja tehtävistä on annettu tarkempia säännöksiä poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa. Asetuksen 1—8 §:ssä on säännökset poliisiorganisaation rakenteesta (Poliisihallitus, valtakunnalliset yksiköt ja poliisilaitokset), ja esimerkiksi 7 §:ssä on säädetty tarkemmin keskusrikospoliisin tehtävistä. Hallituksen esitykseen ei sisälly ehdotusta poliisin hallinnosta annetun lain 16 §:n muuttamisesta. Valiokunta toteaa saadun selvityksen perusteella, että lain 16 §:n 2 momentin valtuussäännöksen maininta poliisipäällikön virkaan poliisipäällystön tutkinnon lisäksi vaadittavasta ylemmästä korkeakoulututkinnosta ei ole enää tarpeellinen, kun poliisipäällikön viran kelpoisuusvaatimukseksi säädetään ylempi korkeakoulututkinto. Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momenttia täsmennettäväksi tältä osin. Momentin sanamuotoa on samalla tarpeen täsmentää siten, että asetuksenantovaltuus koskee nykyistä selkeämmin poliisin organisaation tehtäviä, mikä on ollut säännöksen tarkoituskin. Sisäministeriön asetuksella voidaan pykälän 3 momentin mukaan antaa tarkempia säännöksiä poliisiyksiköiden asemasta ja tehtävistä.

Lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen sisältyvissä siirtymäsäännöksissä ehdotetaan säädettäväksi virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettynä olevien kelpoisuuden säilyttämisestä sekä siitä, että lain voimaan tullessa avoimina olevat virat ja määräaikaiset virkasuhteet täytetään noudattaen lain voimaan tullessa voimassa olevia säännöksiä. Valiokunta on korjannut kirjoitusvirheen voimaantulosäännöksen 3 momentissa.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muutettuna tästä mietinnöstä ilmenevin muutosehdotuksin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 121/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2016 vp

muutetaan poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 16 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 860/2015,

lisätään poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992) siitä lailla 503/2013 kumotun 11 §:n tilalle uusi 11 § ja sen edelle uusi väliotsikko sekä lakiin siitä lailla 1165/2013 kumotun 12 §:n tilalle uusi 12 §, lailla 503/2013 kumotun 13 §:n tilalle uusi 13 § ja lailla 781/2007 kumotun 14 §:n tilalle uusi 14 § seuraavasti:

Ylimpien poliisimiesvirkojen erityiset kelpoisuusvaatimukset ja virkoihin nimittäminen

11 §

Poliisiylijohtajan viran kelpoisuusvaatimukset ja virkaan nimittäminen

Poliisiylijohtajan viran erityisenä kelpoisuusvaatimuksena on sen lisäksi, mitä valtion virkamieslain (750/1994) 8 §:ssä säädetään, perehtyneisyys poliisitoimeen.

Poliisiylijohtajan nimittää valtioneuvosto.

12 §

Keskusrikospoliisin päällikön viran kelpoisuusvaatimukset ja virkaan nimittäminen

Keskusrikospoliisin päällikön viran kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus sekä perehtyneisyys poliisitoimeen.

Keskusrikospoliisin päällikön nimittää valtioneuvosto.

13 §

Suojelupoliisin päällikön viran kelpoisuusvaatimukset ja virkaan nimittäminen

Suojelupoliisin päällikön viran kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtion virkamieslain 8 §:ssä.

Suojelupoliisin päällikön nimittää valtioneuvosto.

14 §

Poliisilaitoksen päällikön viran kelpoisuusvaatimukset ja virkaan nimittäminen

Poliisilaitoksen päällikön viran kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus sekä perehtyneisyys poliisitoimeen.

Poliisilaitoksen päällikön nimittää sisäministeriö kuultuaan poliisiylijohtajaa.

Valiokunnan mietintö HaVM 30/2016 vp

16 §

Tarkemmat säännökset

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin poliisin organisaatiosta ja sen tehtävistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa 11—14 §:ssä tarkoitettuun virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettynä oleva säilyttää kelpoisuutensa siihen virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen, johon hänet on nimitetty.

Tämän lain voimaan tullessa avoinna oleviksi ilmoitettuina olevat virat ja määräaikaiset virkasuhteet täytetään noudattaen tämän lain voimaan **tullessa voimassa** olleita säännöksiä.

Helsingissä 15.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
varajäsen Ilkka Kantola sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

eduskuntasihteerinä Henri Helo