

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 29/2006 vp**

Hallituksen esitys laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä kesäkuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 72/2006 vp) valmistelevalle hallintovaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisijohtaja Kimmo Hakonen, sisäasiainministeriö
- erityisasiantuntija Kirsi Neiglick, oikeusministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisin hallinnosta annettua lakia samoin kuin ampumasevelakia sekä yksityisistä turvallisuuspalveluista, järjestyksenvalvojista ja poliisikoulutuksesta annettuja lakeja. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on mahdollistaa kihlakunnan poliisilaitoksen toimialueen laajentaminen siten, että laitoksen toimialueena voisi olla yksi tai useampi kihlakunta. Ampumaseveliin ja yksityiseen turvallisuusalaan liittyviä sisäasiainministeriön tehtäviä ehdotetaan siirrettäviksi Poliisin teknikkakeskukselle. Poliisiammattikorkeakoulusta ja Poliisikoulusta ehdotetaan muodostettavaksi Poliisialan koulutus- ja kehittämiskeskus. Lisäksi poliisin ylimpään johtoon kuuluvien virkojen kohdalla ehdotetaan siirryttäväksi järjestelmään, jossa tehdään ero virkaan nimittämisen ja tehtävään määräämisen välillä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007. Säännökset Poliisialan koulutus- ja kehittämiskeskuksesta ovat kuitenkin tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tuodaan esille perustuslain 119 ja 122 §:n säännökset valtionhallinnosta ja hallinnollisista jaotuksista. Perusteluissa mainitaan myös yhdenvertaisuutta ja henkilökohtaista turvallisuutta koskevat perustuslain 6 §:n 1 momentin ja 7 §:n 1 momentin säännökset samoin kuin 21 §:n säännökset hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta laila ja 22 § julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana perustusla-

kivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Paikallispoliisin järjestäminen

Paikallinen poliisitoimi järjestetään 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan kihlakunnittain siten, että kihlakunnan poliisilaitoksen toimialueena on yksi tai useampi kihlakunta. Valtioneuvoston asetuksella säädetään useamman kuin yhden kihlakunnan toimialueen käsittävistä poliisilaitoksista.

Valtiolla voi olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia, kuten perustuslain 119 §:stä ilmenee. Perustuslain varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtionhallinnon joustava kehittäminen. Perustuslaissa ei esimerkiksi aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon tapaan enää ole säännöstä valtionhallinnon järjestämisestä lääni- ja kihlakuntajaon pohjalle (HE 1/1998 vp, s. 173/II). Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säätää lailla. Muilta osin säännöksiä alue- ja paikallishallintoviranomaisista voidaan antaa myös asetuksella (HE 1/1998 vp, s. 173/II). Ehdotuksesta ei ole tältä kannalta huomautettavaa.

Kihlakunnan poliisilaitoksella voi ehdotetun 6 §:n 1 momentin mukaan olla palvelutoimistoja. Sisäasiainministeriö päättää poliisilaitoksen ja sen palvelutoimistojen sijaintipaikoista. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että valtionhallinnon yksikön sijoituspaikasta voidaan päättää ministeriön hallintopäätöksellä (PeVL 6/2002 vp, s. 2/I). Ehdotuksesta ei siten ole tältäkään osin huomauttamista.

Useamman kihlakunnan alueen käsittävää poliisilaitosta muodostettaessa tulee lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin perusteella ottaa huomioon eri alueiden erityispiirteet, kuten asukasmäärä ja -tiheys sekä toimialueen laajuus ja liikenneyhteydet samoin kuin kieliolot ja aluejao-

tuksen vaikutus kielilain 6 §:ssä tarkoitettuun viranomaisen kielelliseen asemaan. Ehdotus on näiltä osin sopusoinnussa perustuslain 122 §:n 1 momentissa säädetyn hallinnon järjestämisperiaatteen kanssa. Sen mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Paikallispoliisin järjestelyissä tulee aluejaotusten yhteensopivuuden näkökulmasta kiinnittää huomiota ainakin hätäkeskusten ja syyttäjälaitoksen aluejaotukseen, kuten esityksen perusteissa on todettu. Valiokunta korostaa sen seikan merkitystä, että paikallispoliisin toimialueita järjestettäessä huolehditaan kansalaisten turvallisuuden kannalta välttämättömien poliisipalvelujen saatavuudesta sekä perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Poliisin tekniikkakeskuksen tehtävät

Sisäasiainministeriön arpajais- ja asehallintoyksikölle nykyisin kuuluvat erinäiset asehallinnon lupa-, valvonta- ja tarkastustehtävät ehdotetaan siirrettäviksi Poliisin tekniikkakeskukselle, jonka perustehtävänä 1. lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin perusteella säilyy poliisin kaluston, välineiden ja varusteiden hankinta, ylläpito ja kehittäminen. Keskuksen tehtäviä ehdotetaan toisaalta laajennettaviksi siten, että se voi hankkia, ylläpitää ja kehittää myös valtion ja kunnan muiden viranomaisten samoin kuin viranomaisjärjestelmään liittyviä julkisia hallintotehtäviä hoitavien yksityistenkin kalustoa, välineitä ja varusteita.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat muun ohella vaatimukset viranomaisen toiminnan objektiivisuudesta ja puolueettomuudesta. Tältä kannalta ei ole asianmukaista säätää jollakin toi-

mialalla lupa-, valvonta- ja tarkastusviranomaisena olevan valtionhallinnon yksikön tehtäväksi hankintojen tekemistä valvomallaan alalla ja siten esimerkiksi valvomansa alan toimijoilta. Tällaiset tehtävät on yleensä syytä osoittaa muulle kuin alalla julkista valtaa käyttävälle viranomaiselle.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Poliisin tekniikkakeskuksesta ei kuitenkaan ole tarkoitus kehittää ensisijaisesti hankintayksikköä, vaan etenkin suurimmat hankinnat on suunniteltu vastaisuudessakin toteutettaviksi valtion yhteishankintayhtiön toimesta tai avustuksella. Esityksen perusteluista ilmenevä pyrkimys on parantaa viranomaisten ja viranomaisjärjestelmään liittyvien muiden toimijoiden yhteistyötä keskittämällä muun ohella kaluston hankintaan, ylläpitoon ja kehittämiseen liittyviä tehtäviä Poliisin tekniikkakeskukselle. Tarkoitus ei esimerkiksi ole, että Poliisin tekniikkakeskus hankkisi kalustoa myydäkseen sitä edelleen viranomaisille ja muille toimijoille. Näin ymmärrettynä ja sovellettuna ehdotettu sääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Muussa tapauksessa asehallintotehtävät on aiheellista osoittaa kalustohankintoja tekevistä yksiköistä selvästi erilliselle viranomaiselle.

Poliisin tekniikkakeskuksen sisällä asehallintotehtävät erotetaan esityksen perustelujen mukaan organisatorisesti ja ratkaisuvallan osalta keskuksen muista tehtävistä. Valiokunta pitää hyvän hallinnon takeiden turvaamisen näkökulmasta tärkeänä, että asehallintotehtäviä hoitavan yksikön erillisyydestä suhteessa keskuksen muihin yksikköihin lisätään säännös lakiin.

Muita seikkoja

Koulutuksesta erottaminen. Opiskelija voidaan 5. lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla erottaa koulutuksesta, jos hän on antanut koulutukseen pyrkiessään vääriä tai harhaanjohtavia tietoja taikka salannut sellaisen itseään koskevan seikan, joka olisi voinut estää koulutukseen valinnan. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut vastaavan sääntelyn vaikuttavan kohtuuttoman ankaralta, koska opiskelija voi säännöksen sanamuodon mukaan menettää

opiskeluoikeutensa vähäisenkin väärän tai harhaanjohtavan tiedon perusteella. Valiokunta piti aiemmassa tapauksessa tarpeellisena sääntelyn täsmentämistä oikeasuhtaisuuden vaatimuksia paremmin vastaavaksi (PeVL 12/2006 vp, s. 2—3). Samoista syistä on tarpeen täsmentää nyt puheena olevaa lainkohtaa (vrt. Pelastusopistosta annetun lain 28 §:n 1 momentin 1 kohta).

Muutoksenhakukielto. Päätökseen sisäasiainministeriön poliisineuvoksena toimivan virkamiehen määräämisestä tehtävään ei 1. lakiehdotuksen 15 c §:n mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhakukielto liittyy tarkoitukseen ottaa käyttöön järjestelmä, jossa uuteen sisäasiainministeriön poliisineuvoksen virkaan nimitetty voidaan eri päätöksellä määrätä johonkin 15 b §:n 1 momentissa mainituista poliisin ylimmän johdon tehtävistä. Poliisineuvoksen virkaan nimitetty on 15 b §:n 2 momentin perusteella velvollinen siirtymään kyseiseen tehtävään.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt ehdotetun kaltaista muutoksenhakukieltoa mahdollisena rajavartiolaitoksen (PeVL 17/1998 vp) ja puolustusvoimien (PeVL 40/1998 vp, s. 2/II) samoin kuin ulkoasiainhallinnon (PeVL 15/1999 vp, s. 3/II) virkamiesten osalta. Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa on kysymys uudesta järjestelmästä, joka ei sellaisenaan vaikuta poliisin nykyisen johdon oikeusasemaan. Sisäasiainministeriön uuteen poliisineuvoksen virkaan haakeutuvat taas ovat etukäteen tietoisia järjestelmästä, jossa virkanimitystä seuraa erikseen vielä tehtävään määrääminen. Sääntely ei valiokunnan mielestä kosketa virkamiehen oikeusasemaa perusoikeusjärjestelmän kannalta ongelmallisella tavalla etenkin, kun uuteen tehtävään määrääminen vaatii 15 b §:n 2 momentin perusteella virkamiehen suostumuksen, jos määräys vaikuttaa tämän vapautteen valita asuinpaikkansa. Oikeusturvasyistä muutoksenhakukielto on kuitenkin asianmukaista muotoilla vastaamaan ulkoasiainhallinnosta annetun lain 30 §:ää siten, että kielto kattaa vain virkamiehen suostumuksella tehdyt päätökset tehtävään määräämisestä.

Kiinniotetun säilössäpito. Sisäasiainministeriön asetuksella voidaan 7. lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin nojalla antaa tarkempia säännöksiä järjestyksenvalvojan kiinni ottaman henkilön säilössäpidosta. Asetuksenantovaltuus näyttää ongelmalliselta perustuslain 7 §:n 3 momenttiin sisältyvän sen säännöksen kannalta, jonka mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:ää on kuitenkin vastikään täydennetty perustuslaista johtuvat vaatimukset täyttävillä säännöksillä (EV 94/2006 vp, PeVL 21/2006 vp,

s. 6/II). Uudessa sääntelykokonaisuudessa nyt ehdotettu valtuus rajautuu asianmukaisella tavalla tarkoittamaan lakia tarkempien säännösten antamista. Valtuus kuitenkin on selvyuden vuoksi syytä sijoittaa lain täydennetyin 7 §:n viimeiseksi momentiksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 3 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Heidi Hautala /vihr
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk

Markku Rossi /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd (osittain)
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.