

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 38/2013 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Poliisiammattikorkeakoulusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä kesäkuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi Poliisiammattikorkeakoulusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 64/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Timo Kerttula, sisäasiainministeriö
- oikeustieteen tohtori Mikael Koillinen
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Poliisiammattikorkeakoulusta. Poliisiammattikorkeakoulu toimii sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Tarkoitus on uudistaa Poliisiammattikorkeakoulua ja siellä suoritettavia tutkintoja koskevat säännökset siten, että poliisialan perustutkintona on ammattikorkeakoulututkinto ja jatkotutkintona ylempi ammattikorkeakoulututkinto. Poliisiammattikorkeakoulussa suoritettavat ammattikorkeakoulututkinto ja ylempi ammattikorkeakoulututkinto ovat ehdotuksen mukaan sisältönsä ja laajuutensa puolesta rinnastettavissa opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan korkeakouluissa suoritettuihin tutkintoihin.

Ehdotetun lain tavoitteena on myös uudistaa Poliisiammattikorkeakoulun sisäistä hallintoa

sekä opiskelijoiden asemaa koskevat säännökset. Opiskelijoiden opintojen aikaiset oikeudet ja velvollisuudet sekä opintososiaaliset etuudet yhdenmukaistetaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan ammattikorkeakouluissa opiskelevien tutkinto-opiskelijoiden oikeuksien, velvollisuuksien ja etujen kanssa.

Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi poliisin hallinnosta annetun lain Poliisiammattikorkeakoulu ja sen opiskelijoita koskevat säännökset sekä muutettavaksi opintotukilakia ja opiskeluun liittyvissä työhön rinnastettavissa olosuhteissa syntyneen vamman tai sairauden korvaamisesta annettua lakia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu perustuslain 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon, 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Esityksen kannalta on pidetty merkityksellisenä myös perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattua tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta sekä perustuslain 119 §:n 2 momentin säännöstä siitä, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä pe-

rusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Opiskelijan kansalaisuusvaatimuksen yhteydessä viitataan 125 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Lisäksi sääntelyä arvioidaan perustuslain 80 §:n näkökulmasta. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on pitänyt kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen tarkoituksena on uudistaa Poliisiammattikorkeakoulussa annettava tutkintokoulutus. Poliisialan perustutkinto muuttuu ammattikorkeakoulututkinnoksi ja jatkotutkinto yleemmäksi ammattikorkeakoulututkinnoksi. Lisäksi uudistetaan Poliisiammattikorkeakoulun hallintoa ja opiskelijaksi ottamista sekä opiskelijan asemaa koskeva sääntely.

Poliisiammattikorkeakoulu säilyy lakiehdotuksen 1 §:n mukaan Poliisihallituksen alaisena, sisäasianministeriön toimialaan kuuluvana ammattikorkeakouluna. Sen asema poikkeaa siten ammattikorkeakoululain mukaisista ammattikorkeakouluista, jotka kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan ja joilla on sisäisissä asioissaan itsehallinto.

Poliisiammattikorkeakoulun tehtävänä on lakiehdotuksen 2 §:n mukaan antaa tutkimukseen ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta sisäisen turvallisuuden ammatillisiin asiantuntija- ja johtamistehtäviin ja muun ohella harjoittaa koulun opetusta palvelevaa tutkimus- ja kehitystyötä. Vaikka laissa ei enää nimenomaisesti mainittaisi Poliisiammattikorkeakoulun tehtäviin kuuluvan vastata poliisin perus- ja jatkotutkinnoista, säilyy esityksen perusteluiden mukaan sen päätehtävänä poliisi-

miehen virkoihin johtavan opetuksen antaminen (s. 12).

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunto. Hallituksen esityksen valmistelun aikana ei ole kuultu Ahvenanmaan maakuntaa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallintovaliokunta arvioi Ahvenanmaan maakunnan hallituksen perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossa esitetyt seikoja (Ahvenanmaan itsehallintolaki [1144/1991] 28 §:n 2 mom., poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa annettu asetus [828/1991] 9 §).

Opiskelijan oikeusasema

Kansalaisuusvaatimus. Lakiehdotuksen 24 §:ssä säädetään lisävaatimuksista opiskelijoille, jotka hakevat opiskelemaan ammattikorkeakoulututkintoa tai ylempää ammattikorkeakoulututkintoa, joka antaa kelpoisuuden toimia poliisilaisissa tarkoitettuna poliisimiehenä. Tällaisiin opintoihin voidaan pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ottaa opiskelija, joka on Suomen kansalainen.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon näkökulmasta. Lailla voidaan perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Sanonnalla "määrät-

ty" julkinen virka tai tehtävä on ilmaistu periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulee asettaa vain rajoitetusti ja perustelluista syistä (HE 1/1998 vp, s. 180/I). Poliisimiehen virkaan voidaan valtion virkamieslain 7 §:n 8 kohdan mukaan nimittää vain Suomen kansalainen.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt kansalaisuusvaatimusta poliisimiehen virassa hyväksyttävänä perustuslain näkökulmasta, koska virkaan kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Kansalaisuusvaatimukselle on näin ollen poliisimiehen virkakelpoisuuteen liittyvä hyväksyttävä peruste. Ehdotettu sääntely vastaa asiallisesti nykyistä, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä kansalaisuusvaatimusta, eikä sääntelystä ole valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa.

Nykyisin poliisikoulutusta säätelevän poliisikoulutuksesta annetun lain 6 §:n 3 momentin nojalla Poliisiammattikorkeakoulu voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen kansalaisuusvaatimuksesta. Lakiehdotukseen ei sisälly tällaista poikkeusmahdollisuutta. Aikaisemman käsityksensä mukaisesti perustuslakivaliokunta pitää yhteiskunnassa tapahtuneen monikulttuuristumisen vuoksi tärkeänä, että poliisin palveluksessa on henkilöitä eri kansallisen tai etnisen alkuperän omaavista väestöryhmistä. Tämän johdosta lakiehdotukseen on tarpeen lisätä mahdollisuus poiketa kansalaisuusvaatimuksesta (vrt. PeVL 28/2004 vp, s 3/II).

Terveydentilaa koskevat vaatimukset. Poliisimieheltä vaadittavaa ammattikorkeakoulututkintoa suorittamaan valittavan on oltava 24 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan terveydentilaltaan poliisimiehen tehtävään sopiva. Poliisiammattikorkeakoulu voi 37 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 2 momentin nojalla peruuttaa opiskelijan opinto-oikeuden, jos hänen terveydentilansa ei enää täytä poliisimieheltä vaadittavaa terveydentilaa tai hän kieltäytyy osallistumasta lain 39 §:ssä tarkoitettuun terveystarkastukseen. Lisäksi 3 momentin perusteella edellytetään, että terveydentilan muutos on pysyvä tai pitkäaikainen.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta. Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon perustuslain 16 §:n 2 momentti, jonka perusteella julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Välillisesti opiskeluoikeuden peruuttamisella on merkitystä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapauden kannalta.

Ehdotettu sääntely vastaa pääosin nykyisen, valiokunnan myötävaikutuksella säädetyn poliisikoulutuksesta annetun lain säännöksiä opiskelijan terveydentilasta (PeVL 28/2004 vp). Valiokunta on tämän jälkeen arvioinut rajavartijan peruskurssille valittavan terveydentilaa koskevia vaatimuksia ja opiskeluoikeuden peruuttamista terveydentilan perusteella (PeVL 31/2013 vp, s. 3—4). Ehdotetulle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät poliisin tehtäviin, merkittävän julkisen vallan käyttöön sekä toisten terveyden ja turvallisuuden suojelemiseen liittyvät hyväksyttävät perusteet. Sääntely täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden samoin kuin oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Rehellisyys ja luotettavuus. Poliisimieheksi koulutettavan on 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti oltava rehellinen ja luotettava. Pykälän 2 momentin nojalla opiskelijaksi otettavalta edellytettävästä rehellisyydestä ja luotettavuudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Perusteluiden mukaan rehellisyydellä tarkoitetaan sitä, ettei henkilö ole syyllistynyt rikokseen. Käytännössä aivan vähäiseen rikkomukseen syyllistyminen ei estäisi koulutukseen valitsemista. Luotettavuudella puolestaan tarkoitetaan tässä yhteydessä muuta normien mukaista käyttäytymistä. Esimerkiksi poliisilakiperusteiset kiinniotot heikentävät luotettavuutta (s. 24/II). Pykälän asetuksenantovaltuus jää perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta väljäksi etenkin, kun otetaan huomioon, että on kysymys opiskelijavalintaan liittyvistä edellytyksistä. Sääntelyä on syytä täsmentää siten, että laista

käy ilmi rehellisyyden ja luotettavuuden arvioinnin keskeiset kriteerit.

Opiskeluoikeuden menettäminen. Opiskelijaksi hyväksytyn on 30 §:n mukaan ilmoittauduttava Poliisiammattikorkeakoulun opiskelijaksi ja sen jälkeen joka lukuvuosi läsnä- tai poissaolevaksi. Opiskelija menettää 32 §:n 1 momentin nojalla opiskeluoikeutensa, jos hän ei ole ilmoittautunut opiskelijaksi 30 §:ssä säädetyllä tavalla. Lisäksi opiskelija menettää opiskeluoikeutensa, jos hän ei ole suorittanut opintojaan säädetyssä tai määrättyssä ajassa.

Säännökset opiskeluoikeuden menettämistä vaikuttavat kohtuuttoman ankarilta. Tämä koskee etenkin opiskeluoikeuden menettämistä ilmoittautumismenettelyssä tapahtuneen vähäisenkin virheen tai laiminlyönnin perusteella. Oikeus opiskella ja saada opetusta kiinnittyvät perustuslain 16 §:n 2 ja 3 momentin säännöksiin sivistyksellisistä oikeuksista. Sen vuoksi valiokunta korostaa suhteellisuusperiaatteen tärkeää merkitystä sovellettaessa 33 §:n säännöksiä opiskeluoikeuden palauttamisesta. Asianmukaisinta olisi kuitenkin tarkistaa sääntelyä oikeasuhtaisuuden vaatimuksia paremmin vastaavaksi (PeVL 19/2004 vp, s. 3—4, PeVL 74/2002 vp, s. 5—6).

Päihdetestaus. Henkilön, joka hakee poliisimiehen kelpoisuuden antavaan koulutukseen, on osallistuttava 26 §:n 1 momentin perusteella huumausainetestaukseen. Lisäksi Poliisiammattikorkeakoulu voi 35 §:n 4 momentin nojalla asettaa koulutusturvallisuuden ylläpitämiseksi opetuksen osallistumisen ehdoksi Poliisiammattikorkeakoulun henkilöstön suorittaman kokeen, joka tehdään opiskelijan nauttiman alkoholin tai muun huumausaineen toteamiseksi.

Sääntely on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Sillä puututaan myös perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja rajoitetaan henkilön itsemääräämisoikeutta. Sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Valiokunta on pitänyt tär-

keänä torjua pähteiden käyttöä poliisiksi opiskelevien keskuudessa. Kysymys on opiskelijayhteisöön kuuluvien ja viime kädessä myös muiden henkilöiden oikeuksien ja turvallisuuden suojaamisesta (PeVL 28/2004 vp).

Valiokunta on Pelastusopistoa koskevaa lakiehdotusta käsitellessään katsonut, että päihdetestaukselle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, jos on perusteltu aihetta epäillä opiskelijan esiintyvän päihtyneenä koulutuksessa tai harjoitteluun liittyvässä työssä tai jos työtehtävä edellyttää tarkkuutta, luotettavuutta, itsenäistä harkintakykyä tai hyvää reagoitakykyä tai työtehtävä voi vaarantaa työntekijän tai jonkin toisen henkilön henkeä, terveyttä tai työturvallisuutta (PeVL 12/2006 vp, s. 2/II). Säännösehdotuksessa alkoholin tai muun huumausaineen toteamiseksi tehtävän kokeen suorittaminen ei edellytä epäilyä opiskelijan päihtymyksestä. Esityksen perusteluiden mukaan säännös on kuitenkin tarkoitettu sovellettavaksi tietyissä opetustilanteissa, joissa päihtymys aiheuttaisi erityistä vaaraa hengelle ja terveydelle ja opiskelijan toimintakyvyn varmistaminen on perusteltua (s. 36/I). Sääntelyn oikeasuhtaisuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vuoksi säännöstä on täsmennettävä edellä viitattua Pelastusopistoa koskevaa lausuntoa vastaavasti, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Opiskeluoikeuden peruuttaminen. Poliisiammattikorkeakoulu voi lakiehdotuksen 37 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla peruuttaa opiskelijan opiskeluoikeuden, jos opiskelija tuomitaan rangaistukseen tahallisesta rikoksesta ja tuomio on lainvoimainen.

Sääntelyä on arvioitava perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta. Välillisesti opiskeluoikeuden peruuttamisella on merkitystä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattujen ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapauden kannalta, jos opiskelija suorittaa opintoja, jotka antavat kelpoisuuden toimia poliisimiehenä. Opiskeluoikeuden peruuttamista koskevalle sääntelylle on toisten henkilöiden terveyteen ja turvallisuuteen, poliisimiesten ja muissa sisäi-

sen turvallisuuden tehtävissä toimivien luotettavuuteen ja rehellisyyteen sekä Poliisiammattikorkeakoulussa annettavaan opetukseen ja koulutukseen liittyviä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon, että opiskeluoikeuden peruuttaminen merkitsee opiskelijan kannalta voimakasta puuttamista hänen oikeuksiinsa. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on ongelmallista, ettei rikoksen laadulle tai vakavuudelle aseteta tahallisuuden lisäksi muuta vaatimusta. Säännös mahdollistaa siten opiskeluoikeuden peruuttamisen myös vähäisen rikoksen perusteella. Sääntelyä on sen vuoksi täydennettävä rikoksen laatua ja vakavuutta koskevilla luonnehdinnoilla. Opiskeluoikeuden peruuttaminen voi olla mahdollista, jos rikoksen laatu ja vakavuus osoittavat opiskelijan olevan sopimaton poliisin virkaan tai sisäisen turvallisuuden tehtävään, osallistumaan Poliisiammattikorkeakoulun opetukseen tai koulutukseen — esimerkiksi sen vuoksi, että hänen voidaan arvioida aiheuttavan vaaraa muiden henkilöiden turvallisuudelle oppilaitoksessa tai opiskeluun liittyvässä harjoittelussa. Muutoksen tekeminen on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Opiskelun keskeyttäminen. Poliisiammattikorkeakoulu voi lakiehdotuksen 38 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla keskeyttää opiskelijan opinnot, jos opiskelija on esitutkinnassa epäiltynä tahallista rikoksesta.

Sääntelyä on opiskeluoikeuden peruuttamisen tavoin arvioitava perustuslain 16 §:n 2 momentin ja 18 §:n 1 momentin kannalta. Opiskelun keskeyttäminen rikosepäilyä perusteella voi muodostua myös ainakin joissain tapauksissa ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n oikeudenhoidon oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa turvattu syyttömyysolettaman kannalta (PeVL 31/2013 vp, s. 4/I, PeVL 60/2010 vp, s. 5/II).

Sääntelyyn liittyy samantyyppinen oikeasuhtaisuusongelma kuin edellä käsiteltyyn opiskeluoikeuden peruuttamiseen opiskelijan tekemän rikoksen johdosta. Sen vuoksi ehdotusta on täydennettävä vastaavalla tavalla. Lisäksi säännösten tasolla on ilmeistä, että epäilylle on todennäköiset syyt (vrt. PeVL 31/2013 vp, s. 4/I, PeVL 60/2010 vp, s. 5—6). Tämä on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muita seikkoja

Poliisiammattikorkeakoulun hallitus. Poliisihallitus määrää lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin nojalla hallituksen jäsenet ja heille varajäsenet määrääjäksi. Lakiehdotukseen ei sisälly säännöstä toimikauden pituudesta.

Hallituksen tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, kuten sen käsiteltäväksi säädettyjen oikaisuvaatimusten käsittely, minkä vuoksi hallituksen yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin takia säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut toimielimen toimikauden mahdollisen määräaikaisuuden kuuluvan yleisiin perusteisiin (PeVL 28/2004 vp, s. 5/I, PeVL 12/2004 vp, s. 3/I). Sääntelyä on siksi täydennettävä säännöksillä hallituksen toimikauden pituudesta, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 6 §:n 2 momentista, 35 §:n 4 momentista, 37 §:n 1 momentin 3 kohdasta ja 38 §:n 1 momentin 2 kohdasta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 38/2013 vp — HE 64/2013 vp

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Anna Kontula /vas
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucélér /r
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Anu Urpalainen /kok.
	Pia Kauma /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.