

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja poliisin henkilörekistereistä annetun lain 5 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä maaliskuuta 2002 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja poliisin henkilörekistereistä annetun lain 5 §:n muuttamisesta (HE 19/2002 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Tiina Eränkö-Pekkanen, sisäasiainministeriö
- rikostarkastaja Kimmo Markkula, keskusrikospoliisi
- maaherra Pirjo Ala-Kapee-Hakulinen, Itä-Suomen lääninhallitus
- lääninpoliisiylitarkastaja Marko Lavikkala, Etelä-Suomen lääninhallitus
- poliisikomentaja Jukka Riikonen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- poliisipäällikkö Eero Aho, Haukiputaan kihlakunnan poliisilaitos
- ylikonstaapeli Mikko Javanainen, Kankaanpään kihlakunnan poliisilaitos

- poliisipäällikkö Antero Puisto, Kauhajoen kihlakunnan poliisilaitos
- poliisipäällikkö Kari Heimonen, Koillis-Savon kihlakunnan poliisilaitos
- puheenjohtaja, läänin poliisijohtaja Mikko Paatero, Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry
- puheenjohtaja, poliisipäällikkö Veli-Erkki Wäre, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- asiamies Matti Kuusela, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- puheenjohtaja Heikki Santala, Suomen Eri-tyisteknisten Liitto SETELI ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- maaherra Heikki Koski, Länsi-Suomen lääninhallitus
- maaherra Hannele Pokka, Lapin lääninhallitus
- maaherra Eino Siuruainen, Oulun lääninhallitus
- nimismies Ossi Hyvönen, Käsivarren kihlakunnanvirasto
- Rovaniemen kaupunki
- Palkansaajajärjestö Pardia ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksellä ehdotetaan muutettaviksi poliisin hallinnosta annettua lakia ja poliisin henkilöre-

kistereistä annetun lain 5 §:ää.

Esityksellä on tarkoitus muodostaa nykyisin keskusrikospoliisin tulosityksikkönä toimivasta poliisin tietohallintokeskuksesta erillinen sisäasiainministeriön alaisuudessa toimiva virasto. Omana virastonaan toimiva Poliisin tietohallintokeskus tuottaisi poliisin tarvitsemat tietotekniset palvelut ja se vastaisi muista sille säädetyistä tai määrätyistä poliisin tietojärjestelmiä ja rekistereitä koskevista tehtävistä. Poliisin tietohallintokeskus voisi ottaa hoitaakseen myös muita julkisen hallinnon tietohallintotehtäviä.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos toimii nykyisellään tiettyjen tehtävien osalta lääninhallituksen alaisena ja tiettyjen tehtävien osalta suoraan sisäasiainministeriön alaisena. Tämä ohjauksen kaksijakoisuus ehdotetaan poistettavak-

si muuttamalla poliisilaitoksen asemaa niin, että se toimisi kaikkien tehtäviensä osalta suoraan sisäasiainministeriön alaisuudessa.

Kihlakunnan poliisilaitosten poliisipäällikköiden ja nimismiesten tehtävistä varsin suuri osa muodostuu erilaisista johtamiseen liittyvistä tehtävistä. Kyseisiin virkoihin liittyvien tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttää hyviä johtamisvalmiuksia sekä toiminnan että henkilöstön johtamiseen. Kelpoisuusvaatimuksia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vaatimukseen lisättäisiin vaatimus käytännössä osoitetusta johtamistaidosta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian siitä, kun eduskunta on ne hyväksynyt ja ne on vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa ensimmäisen lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä esitetyin huomautuksin ja muutosehdotuksin sekä toisen lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Yhteistoiminnasta

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 8 §:n mukaan paikallispoliisin yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta päättää sisäasiainministeriö lääninhallitusta, asianomaisia kihlakunnanvirastoja ja poliisilaitoksia sekä alueen kuntia kuultuaan. Yhteistoiminnassa hoidettavista tehtävistä, yhteistoiminnan johtajasta ja muista johtosuhteista päättää lääninhallitus.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sisäasiainministeriölle kuuluva toimivalta siirrettäväksi poliisin ylijohtolle ja lääninhallitukselle kuuluva toimivalta annettavaksi poliisin lääninjohtolle. Perusteluina esitetään, että "kysymys on

enemmän poliisin toiminnalliseen johtamiseen liittyvistä asioista".

Eduskunta on vuoden 2000 valtiopäivillä hyväksynyt hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 6/2000 vp) koskien valtioneuvoston selontekoa kihlakuntauudistuksen toteutumisesta (VNS 1/1999 vp). Selontekomenettelyllä ja siihen liittyvillä eduskunnan kannanotoilla on valiokunnan käsityksen mukaan merkittävä osuus 1 päivänä joulukuuta 1996 voimaan tulleen kihlakuntauudistuksen toimeenpanon ohjaamisessa ja itseasiassa koko uudistuksen koossa pitämisessä.

Edellä mainitun mietinnön pohjalta eduskunta on edellyttänyt hallituksen huolehtivan uudistuksen tarkasta seurannasta sekä antavan eduskunnalle vuoden 2005 loppuun mennessä uuden selonteon kihlakuntauudistuksen toimeenpanon edistymisestä. Selonteossa on esitettävä toimenpiteet, joihin on ryhdytty hallintovaliokunnan mietinnön johdosta muun muassa seuraavissa asioissa:

— eri toimialojen palvelujen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden turvaaminen maan eri osissa,

— erityisesti poliisi-, ulosotto- ja syyttäjän tehtävien järjestäminen ja hoitaminen kihlakunnittain,

— kihlakuntajaon säilyttäminen paikallisen luonteensa mukaisesti ja läheisyysperiaatetta noudattaen riittävän tiheänä,

— eri toimialojen yhteistoiminnan laatu ja laajuus.

Valtioneuvoston selontekoa koskevasta hallintovaliokunnan mietinnöstä, johon tässä yhteydessä on syytä laajemminkin viitata, ilmenee huoli siitä, että yhteistoimintaratkaisuihin saataan vaarantaa koko tärkeä paikallishallintouudistus. Mietinnössä todetaan, että jokaisessa kihlakunnassa on lain mukaan oltava poliisipäällikkö, joka johtaa paikallista poliisilaitosta. Kihlakunta on siten poliisipiiriin peruste, eikä täydellinen poliisitoimen yhteistoiminta ole mahdollista. Yhteistoiminnan tarkoitus on tukea kihlakunnan poliisitoimintaa sen perustan ollessa kihlakunnan omissa toiminnoissa. Paikallishallinnon kannalta on vaarallista, jos kihlakuntien erilaiset palvelut siirretään yksi kerrallaan pois.

Kihlakuntauudistuksen toimeenpanossa keskeisenä ongelmana on ollut, että poliisi-, ulosotto- ja syyttäjätöiden yhteistoimintajärjestelyt on toteutettu toisistaan riippumatta ja tarkastelematta toimenpiteiden vaikutusta kunkin yksittäisen kihlakunnan osalta paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun puitelain (126/1992) 2 §:n tavoitteiden valossa ja ottaen samalla huomioon, että eri tehtävät hoidetaan kihlakunnittain.

Erityisesti yhteistoimintajärjestelyjen laajuus ja resurssipula sekä mahdolliset kihlakuntajaoituksen muutokset voivat vaarantaa kihlakuntauudistuksen onnistuneen toimeenpanon.

Kuten selontekomietinnöstä ilmenee, vastaisuudessa on lisättävä olennaisesti keskushallinnon tason yhteistyötä arvioitaessa eri toimialojen tehtävien hoitamista kihlakuntajärjestelmässä. Yhteistoimintaratkaisutkin on tarpeen muussa tapauksessa viedä valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaviksi lain muutoksella. Tällä hetkellä erityisen epätydyttävää on, että poliisin yhteistoimintajärjestelyistä voidaan päättää virkamiestasolla.

Nyt käsiteltävänä olevan poliisin hallinnosta annetun lain 8 §:n muuttamista koskeva säädösehdotus on selkeästi ristiriidassa eduskun-

nan vuoden 2000 valtiopäivillä hyväksymien linjausten kanssa. Pykälän hyväksyminen esitetyn sisältöisenä merkitsisi paikallispoliisin yhteistoimintaa koskevan päätöksenteon siirtymistä kokonaan poliittisen vastuun ulkopuolelle virkamiehille niin sanottuun poliisin putkihallintoon. Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely muodostaakin uhkan, että yhteistoimintajärjestelyjen myötä päädytään siihen, että tosiasiallisesti valtion paikallishallinnon järjestelmä menettää nykyisessä muodossaan merkityksensä ilman, että lainsäätäjä on tätä tarkoittanut.

Nykyinen sääntely ei myöskään ole täysin ongelmaton. Valiokunta luottaa kuitenkin siihen, että voimassa olevaa normistoa sovelletaan eduskunnan näkökulmasta tarkastellen hyväksyttävällä tavalla. Vaihtoehtona olisi tietysti säätää sisäasiainministeriölle kuuluva toimivalta valtioneuvoston yleisistunnolle, jolla tasolla päätetään itse kihlakuntajaosta. Vastaavasti lääninhallituksen toimivalta voitaisiin siirtää sisäasiainministeriölle. Tätä voidaan perustella sillä, että päätettäessä yhteistoiminta-alueista joudutaan tosiasiallisesti arvioimaan myös yhteistoiminnassa hoidettavia tehtäviä.

Hallituksen esityksestä ilmenevät ne tahot, joilta esityksestä on pyydetty lausunto. Saadun selvityksen mukaan lausuntopyyntö ei kuitenkaan ole koskenut 8 §:n 1 ja 2 momentissa ehdotettuja yhteistoimintajärjestelyjä. Asian merkittävyys huomioon ottaen valiokunta ei pidä hallituksen esityksen valmistelua tältä osin asianmukaisena.

Helsingin poliisilaitoksen hallinnollinen asema

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Helsingin kihlakunnan poliisilaitos on kaikkien tehtäviensä osalta suoraan sisäasiainministeriön alainen. Poliisilaitoksen hallinnollinen asema on nykyisin kaksijakoinen. Se hoitaa suoraan ministeriön alaisena tehtävät, jotka koskevat poliisilaitoksen taloussuunnittelua ja talousarviota, valtakunnallisia erityistehtäviä sekä poliisilaitoksen henkilöstöä ja poliisioittokuntaa. Käytännössä lääninhallituksen ohjaava rooli on ollut varsin vähäinen.

Hallituksen esityksen hyväksyminen johtaa siihen, että Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen asema poikkeaa poliisin normaalista kolmiportaisesta linjaorganisaatiosta. Toisaalta myöskään nykyinen hallintomalli ei ole tyydyttävä.

Hallintovaliokunta on ottaen erityisesti huomioon vallitsevan tosiasiallisen tilan ja poliisilaitoksen hoidettavana olevat erityistehtävät päätyneen siihen, että ohjausjärjestelmää on syytä selkeyttää hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla.

Yksityiskohtaiset perustelut

6 §. Paikallispoliisi. Kihlakunnan poliisipäällikön viran kelpoisuusvaatimuksiin ehdotetaan lisättäväksi käytännössä osoitettu johtamistaito.

Poliisipäällikön johtamisrooli on muuttunut viime vuosina yhä enemmän varsinaisesta poliisitoiminnan konkreettisesta johtamisesta koko poliisilaitoksen yleisjohtamiseen. Poliisipäällikö vastaa koko poliisilaitoksen toiminnasta, toimintalinjojen määrittämisestä, tulostavoitteiden saavuttamisesta, toimintaedellytysten turvaamisesta, toiminnan kehittämisestä, toiminnan ja talouden yhteensovittamisesta sekä talous- ja henkilöstöhallinnosta. Asiantuntemuksen lisäksi tehtävässä vaaditaan monipuolisia valmiuksia päätöksentekoon ja eri tyyppisiin johtamistilanteisiin sekä vuorovaikutustaitoa.

Poliisipäällikön viran menestyksekkäs hoitaminen on tähänkin saakka vaatinut johtamisominaisuuksia. On kuitenkin perusteltua, että kelpoisuusvaatimuksia täydennetään hallituksen esittämällä tavalla.

Poliisipäälliköiden ja muutoinkin koko poliisitoimen kannalta — esimerkiksi suhteessa syyttäjiin — on välttämätöntä, että oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneilla on kunnolliset mahdollisuudet rekrytoitua poliisipäälliköiden virkoihin. Tämän vuoksi on huolehdittava siitä, että muun muassa erityisten harjoitteluvirkojen avulla voidaan saavuttaa poliisipäällikön virkaan vaadittava kelpoisuus.

Valiokunta ehdottaa 6 §:n 2 momentissa säilytettäväksi nykyisen ilmaisun "muu soveltuva ylempi korkeakoulututkinto". Sanan "soveltu-

va" poistaminen saattaisi antaa virheellisesti sellaisen kuvan, että vasta valintaprosessissa arvioidaan ylempään korkeakoulututkinnon soveltuvuutta poliisipäällikön viran kelpoisuusvaatimuksena, kun 12 §:n 3 momentissa säädetään nimenomaisesti virkaan vaadittavasta tutkinnosta.

6 a §. Nimismies. Myös nimismiehen viran kelpoisuusvaatimukseen esitetään lisättäväksi käytännössä osoitettu johtamistaito. Tältä osin viitataan edellä 6 §:n kohdalla perusteluissa lausuttuun.

8 §. Yhteistoiminta. Edellä yleisperusteluissa lausuttuun viitaten valiokunta ehdottaa 8 §:n 1 ja 2 momentin poistamista sekä 3 momentin muuttamista siten, että yhteistoimintajärjestelyt säilyvät nykyisellään lukuunottamatta Helsingin poliisilaitoksen muuttuvasta asemasta johtuvia yhteistoimintajärjestelyjä.

Valiokunta pitää sinänsä poliisin yhteistoimintaa tarpeellisena. Paikallispoliisissa hoideaankin paljolti keskinäisin sopimuksin yhteistyössä muun muassa talousrikostutkintaa, huumausainerikoksiin liittyvää tiedustelu- ja tarkkailutoimintaa, pidätettyjen säilytystä, päällystön johtovalmiutta ja työpaikkakoulutusta.

Yhteistoiminnan rajat määräytyvät keskeisesti poliisin hallinnosta annetun lain 6, 6 a ja 8 §:n nojalla. Yhteistoiminta voi olla luonteeltaan ainoastaan kihlakunnan poliisitointa tukevaa, koska tehtävät on hoidettava kihlakunnittain ja kihlakunnan poliisipäällikön on voitava johtaa paikallista poliisilaitosta eli poliisitointa kihlakunnassa (6 ja 6 a §). Lisäksi yhteistoimintajärjestelyissä on otettava huomioon valtion paikallishallintoa koskevan puitelain 2 §:n koko kihlakuntajärjestelmää koskevat tavoitteet, joilla on poliisitoimen kannalta kihlakuntajärjestelmässä erityinen merkitys.

Valiokunta on lähtenyt siitä, että sallitun yhteistoiminnan rajat on asian luonne huomioon ottaen säädetty riittävän täsmällisesti laissa. Säännösten soveltamisessa on luonnollisesti noudatettava perusteluissa lausuttua. Edellisessä kappaleessa esitetyn lisäksi on tämän vuoksi huomattava 8 §:n säätämisen yhteydessä hallin-

tovaliokunnan mietinnöstä HaVM 13/1995 vp ilmenevät pykälän perustelut.

12 §. Poliisiammattikorkeakoulu. Valiokunta ehdottaa 6 §:n 2 momentin osalta edellä lausuttuun viitaten 12 §:n 3 momentin säilyttämistä nykyisellään siltä osin, että momentissa käytetään ilmaisua "muusta soveltuvasta ylemmästä korkeakoulututkinnosta".

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

1.

Laki

poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan poliisin hallinnosta 14 päivänä helmikuuta 1992 annetun lain (110/1992) 16 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 778/1997,

muutetaan 1 §, 6 §:n 2 momentti, 6 a §:n 2 momentti, 8 §:n 3 momentti, 9 §:n 1 momentti, 12 §:n 3 momentti ja 12 b §:n 5 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 1 § osittain laissa 156/1996 ja mainitussa laissa 778/1997, 6 §:n 2 momentti, 8 §:n 3 momentti, 12 §:n 3 momentti ja 12 b §:n 5 momentti viimeksi mainitussa laissa, 6 a §:n 2 momentti mainitussa laissa 156/1996 (*poist.*), sekä

lisätään lakiin siitä mainitulla lailla 156/1996 kumotun 14 §:n tilalle uusi 14 § ja sen eteen uusi väliotsikko seuraavasti:

1 §
(Kuten HE)

6 a §
(Kuten HE)

6 §
Paikallispoliisi

8 §
Yhteistoiminta

Kelpoisuusvaatimuksena kihlakunnan poliisipäällikön virkaan on oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai poliisipäällystön tutkinnon lisäksi yliopistossa suoritettu muu *soveltuva* ylempi korkeakoulututkinto sekä perehtyneisyys tehtävälueeseen ja käytännössä osoitettu johtamistaito.

(1 ja 2 mom. *poist.*)

Muodostettaessa yhteistoiminta-alue, joka käsittää eri lääneihin kuuluvia kihlakuntia tai johon kuuluu Helsingin kihlakunnan poliisilaitos, *ministeriö* määrää myös yhteistoiminnassa hoidettavat tehtävät, yhteistoiminnan johtajan ja muut johtosuhteet yhteistoiminta-alueella.

9 §
(Kuten HE)

12 §

Poliisiammattikorkeakoulu

Poliisipäällikön virkaan vaadittavasta poliisipäällystön tutkinnon lisäksi suoritettavasta muusta *soveltuvasta* ylemmästä korkeakoulututkinnosta ja siihen sisältyvistä opinnoista sekä poliisioppilaitosten opiskelijoihin kohdistuvasta kurinpitomenettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

12 b §
(Kuten HE)

Poliisin tietohallintokeskus

14 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 21 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Pertti Turtiainen /vas
jäsen. Nils-Anders Granvik /r
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Paula Lehtomäki /kesk

Pekka Nousiainen /kesk
Kirsi Ojansuu /vihr
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /kesk
Pekka Ravi /kok
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd
Marja Tiura /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.