

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2006 vp

Hallituksen esitys laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä helmikuuta 2006 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta (HE 4/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Riitta Aulanko ja Rajavartiolaikoksen esikunnan osastopäällikkö, hallitusneuvos Tomi Vuori, sisäasiainministeriö
- vanhempi budjettisihteeri Tomi Hytönen ja työmarkkinalakimies Teija Junnila, valtiovarainministeriö
- materiaalipäällikkö Erkki Uotila, Tullihallitus
- tutkuspäällikkö Juhani Pennanen, Kilpailuvirasto
- materiaalipäällikkö Antti Aaltonen, Poliisin tekniikkakeskus
- lääninpoliisineuvos Kauko Aaltomaa, Etelä-Suomen lääninhallitus

- poliisikomentaja Jukka Riikonen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- puheenjohtaja Yrjö Suhonen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- toiminnanjohtaja Pekka Helminen, Urheiluja metsästysaseiden ja -tarvikkeiden vastuulliset maahantuojat ry
- toimitusjohtaja Anssi Pihkala, Hansel Oy
- professori Heikki Kulla
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Rikosseuraamusvirasto
- oikeusministeriö
- puolustusministeriö
- kauppaja teollisuusministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Palkansaajajärjestö Pardia ry
- Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Suomen Nimismiesyhdistys ry
- professori Seppo Koskinen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan poliisin hallinnosta annettua lakia sekä valtion virkamieslakia muutettaviksi. Poliisin tekniikkakeskuksen tehtävä-

määrittystä laajennettaisiin siten, että myös muut viranomaistahot kuin poliisihallinto voisivat

hankkia palveluita Poliisin tekniikkakeskukselta.

Lisäksi poliisin hallinnosta annettuun lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset poliisin ylijohdon ja poliisin lääninjohdon ohjaustoimival-

lasta sekä mahdollisuudesta määrätä poliisimies erotettavaksi määräaikaaisesti virantoimituksesta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2006.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

1. Laki poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Poliisin ohjausjärjestelmä

Poliisin perustehtävät ovat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennaltaestäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Poliisin hallinnollisten johtosuhteiden mukaan poliisin ylijohdon tehtävänä on suunnitella, kehittää ja johtaa poliisitoimintaa koko maassa. Poliisin ylijohdon kuuluvat poliisiylijohtaja ja poliisijohtajat ovat kaikkien poliisin henkilöstöön kuuluvien esimiehiä. Poliisin ylijohdon kuuluvalla poliisiylitarkastajalla, poliisitarkastajalla ja ylikomisariolla on lisäksi oikeus antaa yksittäistapauksessa poliisin toimintaa koskevia ohjeita ja käskyjä.

Poliisin lääninjohdon kuuluvat lääninpoliisi-johtaja ja lääninpoliisiylitarkastaja ovat poliisin lääninjohdon alaisen paikallispoliisin ja poliisin lääninjohdon alaiseksi määrättyjen poliisin yksikköjen henkilöstön esimiehiä. Poliisin lääninjohdon kuuluvalla lääninylikomisariolla ja lääninkomisariolla on oikeus antaa yksittäistapauksessa poliisin lääninjohdon alaiselle paikallispoliisin henkilöstölle poliisitoimintaa koskevia ohjeita ja käskyjä.

Valiokunta toteaa hallituksen esityksen tavoin poliisin toiminnan tehokkuus- ja luotettavuusvaatimuksista seuraavan, että tilanteesta riippuen useampien poliisiyksikköjen tai jopa koko poliisiorganisaation on kyettävä toimimaan yhtenäisesti ja myös yhtenä kokonaisuute-

na johdetusti. Riittävä yhtenäisyys saavutetaan yleensä toisaalta hallinnollisiin johtosuhteisiin perustuvalla normi- ja tulosohjauksella sekä toisaalta toiminnallisiin johtosuhteisiin perustuvalla johtamisella yksittäisessä poliisitoiminnallisessa tilanteessa.

Tulosohjauksessa otetaan huomioon myös tiedossa tai ennakoitavissa olevat toimintaympäristön muutokset. Toimintaympäristössä voi kuitenkin tapahtua kesken suunnittelukauden sellaisia ennakoimattomia muutoksia, joista seuraa tarve poiketa hyväksytyistä tulostavoitteista tai toimintalinjoista. Tällaisissa tilanteissa ja muutoinkin poliisiorganisaation riittävän yhtenäisyyden saavuttaminen saattaa vaatia yksittäistä hallinnon sisäistä asiaa koskevan ratkaisuvallan ottamista poliisin ylijohdolle.

Hallintovaliokunta puoltaakin lakiehdotuksen 4 a §:ään sisältyvää sääntelyä poliisin ylijohdon ohjaustoimivallasta. Pykälän mukaan poliisin ylijohdon alaisen yksikön on ilmoitettava poliisin ylijohdolle sellaisesta suunnitellusta hallinnon sisäisestä ratkaisusta tai olosuhteiden muutoksesta, jolla voi laatusa tai laajuutensa vuoksi olla merkittävää vaikutusta poliisin ylijohdon hyväksymien yksikön tulostavoitteiden ja toimintalinjojen toteutumiseen. Käsite "toimintalinja" on omaksuttu poliisihallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 3 §:stä. Ainoastaan poliisin ylijohdon asettaa toimintalinjat, ei sen sijaan poliisin lääninjohdon.

Valiokunta pitää perusteltuna myös lakiehdotuksen 4 a §:ään sisältyvää päätöksenteon pidättämistoimivaltaa. Sääntelyn tarkoituksena on, että kaikkien poliisin henkilöstöön kuuluvien esimiehellä, poliisiylijohtajalla, on oikeus ottaa yksittäistapauksessa hallinnon sisäinen asia ratkaistavakseen. Poliisiylijohtajalle ei ehdoteta

päätösvallan pidätysoikeutta esimerkiksi poliisin toimivaltaan kuuluvissa kansalaisten lupasioissa.

Vastaavasti valiokunta puoltaa 5 a §:n sääntelyä siitä, että poliisin lääninjohdon alaisen yksikön on ilmoitettava poliisin lääninjohdolle selkeästä suunnitellusta hallinnon sisäisestä ratkaisusta tai olosuhteiden muutoksesta, jolla voi olla laatunsa tai laajuutensa vuoksi merkittävää vaikutusta poliisin lääninjohdon hyväksymien yksikön tulostavoitteiden toteutumiseen.

Poliisin tekniikkakeskus

Poliisin tekniikkakeskus on sisäasiainministeriön alainen yksikkö, jonka tehtävänä on hankkia, ylläpitää ja kehittää poliisin kalustoa, välineitä ja varusteita. Tekniikkakeskus on kokonaan nettobudjetoitu valtion tilivirasto, ja se rahoittaa toimintansa tuotteiden ja palvelujen myynnillä. Saadun selvityksen mukaan vuoden 2005 liikevaihto on ollut noin 21,2 miljoonaa euroa ja vielä vahvistamaton tulos tulee ilmeisesti olemaan lievästi positiivinen. Jo nykyisin poliisin tekniikkakeskus palvelee poliisin ulkopuolisia tahoja, kuten rajavartiolaitosta ja hätäkeskuslaitosta.

Hallituksen esityksen 13 §:n 1 momentin mukaan poliisin tekniikkakeskuksen perustehtävänä on vastaisuudessa hankkia, ylläpitää ja kehittää poliisin kalustoa, välineitä ja varusteita.

Poliisin tekniikkakeskus voi pykälän nojalla hankkia, ylläpitää ja kehittää myös muiden turvallisuusviranomaisten kalustoa, välineitä ja varusteita sekä muidenkin viranomaisten turvakalustoa, -välineitä ja -varusteita (13 §:n 2 mom.).

Lisäksi jos julkinen hallintotehtävä on annettu muulle kuin viranomaiselle, poliisin tekniikkakeskus voi hankkia, ylläpitää ja kehittää myös tällaisen tehtävän hoitamiseen liittyvää kalustoa, välineitä ja varusteita (13 §:n 3 mom.).

Valiokunta pitää tärkeänä, että turvallisuusalan teknistä osaamista voidaan vahvistaa. Alan teknisen osaamisen turvaaminen ja kehittäminen edellyttävät teknisen toiminnan keskittämistä ja pitämistä kiinteästi substanssiorganisaation yhteydessä. Poliisin tekniikkakeskuksen toimialan laajenuksella poliisihallinnon ulkopuoli-

siin viranomaistahoihin tavoitellaan myös merkittäviä säästöjä esimerkiksi erilaisissa suunnittelu- ja tuotekehityskustannuksissa eri viranomaisten kesken.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee muun muassa kilpailuviraston todenneen lausunnossa (diaarinumero 991/72/2000), joka koski poliisin tekniikkakeskuksen asealan elinkeinolupaa, että poliisin tekniikkakeskus on nettobudjetoitu valtion tilivirasto, joka voi toimia kaupallisessa toiminnassa voittoa tavoitellen, jolloin ristiriitaa kilpailunrajoituslain säännösten kanssa ei synny. Poliisin tekniikkakeskuksen on myös valtion maksuperustelain (150/1992) vaatimusten mukaisesti hinnoiteltava markkinasuoritteet täyskattaisesti. Valiokunnassa asiantuntijana kuullun kilpailuviraston edustajan lausunnon mukaan lakiehdotus ei ole ongelmallinen kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta tarkastellen. Saadun selvityksen perusteella muutakaan olemassa olevasta normistosta johtuvaa estettä lakiehdotuksen hyväksymiselle ei ole.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ensimmäisen lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentista ei riittävän selvästi ilmene, että poliisin tekniikkakeskus voi tarjota palvelujaan myös kunnallisille turvallisuusviranomaisille. Säännöksessä on käytetty käsitteitä turvallisuusviranomainen ja muut viranomaiset. Turvallisuusviranomaisen-käsitteen on saadun selvityksen mukaan ajateltu kattavan myös kunnallisen sektorin. Valiokunta ehdottaa tulkintaongelmien välttämiseksi 13 §:n 2 momentin täsmentämistä seuraavasti: "Poliisin tekniikkakeskus voi hankkia, ylläpitää ja kehittää myös muiden *valtion ja kunnan* turvallisuusviranomaisten kalustoa, välineitä ja varusteita sekä muidenkin *valtion ja kunnan* viranomaisten turvakalustoa, -välineitä ja -varusteita."

Valiokunta toteaa, että ehdotetulla lakiehdotuksen 13 §:n 3 momentilla on tarkoitettu mahdollistaa lähinnä sopimuspalokuntien asiakkuus, ei sen sijaan vartioimisliikkeiden asiakkuutta. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi 13 §:n 3 momentin täsmentämistä seuraavasti: "Jos *viranomaisjärjestelmään liittyvä* julkinen hallin-

totehtävä on annettu muulle kuin viranomaiselle, poliisin tekniikkakeskus voi hankkia, ylläpitää ja kehittää myös tällaisen tehtävän hoitamiseen liittyvää kalustoa, välineitä ja varusteita." Tällä ilmaisulla on tarkoitus viitata pelastuslain (468/2003) 5 §:ssä säädetyn kaltaisiin järjestelmiin. Kyseisen pykälän mukaan alueen pelastustoimen järjestelmään voi kuulua pelastuslaitoksen lisäksi sopimuspalokuntia (vapaaehtoisia palokuntia, laitospalokuntia ja tehdaspalokuntia) sen mukaan kuin alueen pelastustoimi on niiden kanssa sopinut. Tällaisissa yhteistyöjärjestelmissä on tärkeää viranomaisten ja muiden toimijoiden kaluston, välineiden ja varusteiden yhteensopivuus. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (282/2002) 9 §:n 1 momentissa on päinvastoin kielto ottaa vastaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sisältävää toimeksiantoa sekä 10 §:n 1 momentissa kielto vaikeuttaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä taikka rikosten ennaltaestämistä, selvittämistä tai syyteharkintaan saattamista.

Poliisimiehen erottaminen määräajaksi virantoimituksesta

Valtion virkamieslain mukaan virkamiehen yleisiin velvollisuuksiin kuuluu käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Eräille virkamiesryhmille, kuten poliisille, on asetettu erityislainsäädännössä vielä vaativampi käyttäytymisvelvollisuus, ja tämä velvollisuus ulottuu myös vapaa-aikaan. Poliisilain nojalla poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässä käyttäytävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.

Poliisimiehelle voidaan hallinnollisena seuraamuksena antaa kirjallinen varoitus tai hänet voidaan irtisanoa. Myös huomautus on mahdollinen, vaikkei siitä ole virkamieslaissa säännöksiä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuus erottaa poliisimies virantoimituksesta määräajaisesti. Poliisimiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voitaisiin määrätä kurinpitöran-

gaistuksena virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi, jos varoitusta ei ole pidettävä riittävänä toimenpiteenä. Palkanmaksu keskeytettäisiin virantoimituksesta erottamisen ajaksi.

Poliisitoimen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta on tärkeää, että ihmiset kokevat poliisin rehellisenä, luottamusta herättävänä, puolueettomana ja oikeudenmukaisena ja ihmisiä tasapuolisesti kohtelevana organisaationa. Tämän vuoksi poliisimiesten tulee käyttäytyä siten, ettei luottamusta näihin perusarvoihin vaaranneta. Samanaikaisesti on muistettava, että seuraamus virheellisestä menettelystä on yksittäisen poliisimiehen kannalta kohtuullinen ja suhteessa hänen menettelynsä vakavuuteen.

Valiokunta on asettunut puoltamaan hallituksen esitykseen sisältyvää sääntelyä, joka mahdollistaa poliisimiehen määräajaisen erottamisen virantoimituksesta. Valiokunta korostaa, ettei tarkoituksena ole saattaa poliisimiehiä nykyistä ankaramman seurausvastuun piiriin. Pykälä on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteissa, joissa varoitus on liian lievä seuraamus, mutta erottaminen kokonaan johtaisi poliisimiehen kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen. Irtisanominen esimerkiksi yksittäisen tapauksen seuraamuksena saattaa pilata muutoin nuhteettomasti toimineen ja käyttäytyneen poliisimiehen loppuelämän.

Virantoimituksesta erottamista koskeva asia tulee hallituksen esityksen mukaan panna vireille viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun viranomaisen sai tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa määräajaksi virantoimituksesta erottamisen. Valiokunta pitää tätä määräaikaan liian pitkänä ja ehdottaa, että erottaminen on pantava vireille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen sai tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen. Valiokunta toteaa, että asiaa ei ole ratkaistava vielä tuossa ajassa, vaan pantava vasta vireille. Tämä on tärkeä seikka siitä näkökulmasta, että asian tutkinta saattaa kestää pidempään kuin kolme kuukautta. Poliisimiestä koskeva asia saattaa liittyä johonkin laajempaan kokonaisuuteen, jonka tutkinta voi kestää pitkäänkin. Täl-

löin kyseisen säännöksen soveltamisessa saattaa ilmetä hankaluuksia, vaikka sitten ilmenisi, että poliisimiehen teko on ollut luonteeltaan sellainen, että määräaikainen erottaminen olisi asianmukaisin seuraamus.

2. Laki valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta

Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus).

Valiokunnan muutosehdotus

1.

Laki

poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisin hallinnosta 14 päivänä helmikuuta 1992 annetun lain (110/1992) 4 §:n edellä oleva väliotsikko ja 13 §, sellaisena kuin niistä on 13 § laissa 778/1997, sekä *lisätään* lakiin uusi 4 a, 5 a ja 15 a § sekä 5 §:n edelle uusi väliotsikko seuraavasti:

Poliisin ylijohdo

4 a §
(Kuten HE)

Poliisin lääninjohto

5 a §
(Kuten HE)

13 §

Poliisin tekniikkakeskus

(1 mom. kuten HE)

Poliisin tekniikkakeskus voi hankkia, ylläpitää ja kehittää myös muiden *valtion ja kunnan* turvallisuusviranomaisten kalustoa, välineitä ja varusteita sekä muidenkin *valtion ja kunnan* viranomaisten turvakalustoa, -välineitä ja -varusteita.

Jos *viranomaisjärjestelmään* liittyvä julkinen hallintotehtävä on annettu muulle kuin viranomaiselle, Poliisin tekniikkakeskus voi hankkia, ylläpitää ja kehittää myös tällaisen tehtävän hoitamiseen liittyvää kalustoa, välineitä ja varusteita.

15 a §

Poliisimiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

(1 mom. kuten HE)

Virantoimituksesta erottamisesta päättää nimittävä viranomainen. Jos nimittävä viranomainen on valtioneuvosto, virantoimituksesta erottamisesta päättää sisäasiainministeriö. Virantoimituksesta erottamisesta päättävän viranomaisen tulee panna virantoimituksesta erottaminen vireille viimeistään *kolmen kuukauden* kuluessa

HaVM 5/2006 vp — HE 4/2006 vp

siitä, kun viranomainen sai tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen.

(3 ja 4 mom. kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 18 päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Esko Kurvinen /kok
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Lauri Kähkönen /sd
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Mauri Salo /kesk
	Lasse Hautala /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Hannu Hoskonen /kesk	Tuula Väättäinen /sd
	Jyrki Kasvi /vihr	vjäs. Minna Lintonen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.