

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi poliisin hallinnosta annettuun lakiin ylimmän poliisijohdon kelpoisuusvaatimuksia ja virkaan nimittämistä koskevat säännökset. Poliisihallituksen poliisiylijohdajan, suojelupoliisin päällikön, keskusrikospoliisin päällikön ja paikallispoliisin poliisilaitoksen päällikön virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja virkoihin nimittämisestä säädettäisiin jatkossa lakitasolla. Kelpoisuusvaatimuksia muutettaisiin vastaamaan paremmin valtionhallinnon ylimmän johdon virkojen säädetyjä kelpoisuusvaatimuksia ottaen huomioon kuitenkin poliisihallinnon erityispiirteet.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
1.2 Kansainvälinen kehitys ja lainsäädäntö.....	5
2 NYKYTILAN ARVIOINTI.....	6
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	7
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	8
4.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	8
4.2 Henkilöstövaikutukset.....	8
5 ASIAN VALMISTELU.....	9
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	11
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	11
1.1 Laki poliisin hallinnosta.....	11
2 VOIMAANTULO- JA SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET.....	14
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	14
LAKIEHDOTUS.....	16
Laki poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta.....	16

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1 §:n mukaan sisäministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä.

Sisäministeriön alainen keskushallintoviranomainen on Poliisihallitus, joka muiden poliisiyksiköiden kuin suojelupoliisin osalta toimii poliisin ylijohdona. Poliisihallituksen alaisia valtakunnallisia yksiköitä ovat keskusrikospoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisihallituksen alainen paikallishallintoviranomainen on poliisilaitos. Sisäministeriön alainen valtakunnallinen yksikkö on suojelupoliisi. Poliisiyksiköitä ovat Poliisihallitus ja sen alaiset yksiköt sekä suojelupoliisi.

Poliisihallinnon ylimpiin virkoihin kuuluvat sisäministeriön poliisiosaston osastopäällikön, Poliisihallituksen poliisiylijohtajan, keskusrikospoliisin päällikön, suojelupoliisin päällikön, Poliisiammattikorkeakoulun rehtorin sekä paikallispoliisin poliisilaitoksen päälliköiden virat. Poliisilaitoksia ja paikallispoliisin päälliköitä on tällä hetkellä 11, muiden edellä mainittujen virkojen haltijoita yksi.

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 lukumäärällisesti paljon. Myös muihin poliisihallinnon virkoihin on säädetty kelpoisuusvaatimuksia.

Perustuslain 125 §:n mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Valtioneuvosto nimittää perustuslain 126 §:n mukaan valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Valtion virkamieslain (750/1994) 7 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan poliisilaissa (872/2011) tarkoitettuun poliisimiehen virkaan ja 11 kohdan mukaan suojelupoliisin muuhun kuin poliisimiehen virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.

Valtion virkamieslakiin lisättiin 1 päivästä toukokuuta 2015 lukien säännökset ylimmän johdon nimittämistä aina määräajaksi ja pääsääntöisesti yhtenäisistä viiden vuoden määräajoista. Lisäksi lakiin koottiin ylimmän johdon yhteiset kelpoisuusvaatimukset, jotka koskevat poliisihallinnossa sisäministeriön poliisiosaston osastopäällikköä ja Poliisihallituksen poliisiylijohtajaa. Kun suojelupoliisi siirtyi sisäministeriön alaiseksi poliisiyksiköksi vuoden 2016 alusta lukien, tuli myös suojelupoliisin päällikön virka valtion virkamieslain ylimmän johdon kelpoissääntelyn piiriin.

Valtion virkamieslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 298/2014 vp) mukaan säännösten hajanaisuus sekä säätämistason osalta että organisaatiokohtaisesti ei ole tarkoituksenmukaista. Keskitetysti toteutettujen uudistusten viemisen hallinnonalojen säännöksiin ei myöskään voida arvioida toimineen tarkoitettulla tavalla. Koska kelpoisuusvaatimukset ovat yksi ylimmän virkamiesjohdon asemaa ja valintaa yhtenäistävä tekijä ja koska pääsääntöisesti samat vaatimukset

set koskevat kaikkia ylimpiä virkamiehiä, on perusteltua ja selkeää, että niistä säädetään vain yhdessä paikassa. Edelleen hallituksen esityksen mukaan virastokohtaisista säännöksistä voidaan samalla luopua, jollei ole tarpeen säätää yhteisten vaatimusten lisäksi tarkentavia erityisvaatimuksia. Ylimmän virkamiesjohdon kelpoisuusvaatimuksia koskevat säännökset ministeriöiden ja virastojen hallintoasetuksissa tulevat kumottaviksi nyt annettavan esityksen seurauksena siltä osin kuin niissä säädetään yhteisistä vaatimuksista.

Valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä yleisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään, 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen virkojen, lukuun ottamatta valtiosihteeriiä, erityisinä kelpoisuusvaatimuksina ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Pykälän 3 momentin mukaan virkaan vaadittavasta tutkinnosta tai muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voidaan tarvittaessa säätää erikseen asianomaista virastoa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa. Jollei valtion virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetä laissa, niistä voidaan pykälän 4 momentin mukaan säätää valtioneuvoston asetuksella, jos se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua. Valtioneuvosto voi saman pykälän 5 momentin mukaan erityisistä syistä antaa erivapauden valtioneuvoston asetuksella säädetyistä kelpoisuusvaatimuksista.

Sisäministeriön poliisiosaston osastopäällikön, Poliisihallituksen poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön viran kelpoisuusvaatimuksena on edellä mainittu valtion virkamieslaissa säädetty ylempi korkeakoulututkinto ja tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Ministeriön osastopäällikön nimittää valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan valtioneuvosto.

Poliisihallituksen poliisiylijohtajan viran kelpoisuusvaatimuksista on valtion virkamieslain lisäksi säädetty poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 §:n 1 momentin 1 kohdassa, jonka mukaan poliisiylijohtajan viran kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai poliisipäällystön tutkinnon lisäksi 3 momentissa tarkoitettu ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys poliisitoimeen ja hallintotehtäviin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Asetuksessa säädetyt kelpoisuusvaatimukset poikkeavat osin siitä mitä valtion virkamieslaissa on säädetty. Poliisiylijohtajan nimittää poliisin hallinnosta annetun asetuksen 17 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto.

Suojelupoliisi siirtyi vuoden 2016 alusta lukien poliisin hallinnosta annetun lain muutoksella (860/2015) organisatorisesti Poliisihallituksen alaisuudesta suoraan sisäministeriön alaiseksi valtakunnalliseksi poliisiyksiköksi (HE 346/2014 vp). Kun suojelupoliisin hallinnollinen asema muuttui, myös suojelupoliisin päällikön virka tuli suoraan ministeriön alaisen viraston päällikön viraksi, jonka kelpoisuusvaatimuksista on, kuten myös poliisiylijohtajan ja sisäministeriön osastopäällikön viran kelpoisuusvaatimuksista, säädetty valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentissa. Viran virkamiesoikeudellinen asema vastaa poliisiylijohtajan viran asemaa ja esimerkiksi valtiovarainministeriö vahvistaa jatkossa suojelupoliisin päällikön palkkauksen, luontoisedut ja muut taloudelliset etuudet ja suojelupoliisin päällikkö voidaan irtisanoa, kun siihen viran luonne huomioon ottaen on hyväksyttävä ja perusteltu syy.

Suojelupoliisin päällikön viran kelpoisuusvaatimuksista on lisäksi säädetty poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 §:n 1 momentin 7 kohdassa, jonka mukaan kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai poliisipäällystön tutkinnon lisäksi suoritettu 3 momentissa tarkoitettu ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Asetuksessa säädetyt kelpoisuusvaatimukset poikkeavat osin siitä mitä valtion virkamieslaissa on säädetty. Suojelupoliisin päälli-

kön nimittää poliisin hallinnosta annetun asetuksen 17 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto.

Keskusrikospoliisin päällikön viran kelpoisuusvaatimuksena on poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai poliisi-päällystön tutkinnon lisäksi suoritettu 3 momentissa tarkoitettu ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan ja tehtäväalueeseen sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Keskusrikospoliisin päällikön nimittää poliisin hallinnosta annetun asetuksen 17 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto.

Poliisiammattikorkeakoulun rehtorin viran kelpoisuusvaatimukset on säädetty valtioneuvoston asetuksessa Poliisiammattikorkeakoulusta (282/2014). Asetuksen 20 §:n mukaan rehtorilta vaaditaan jatkotutkintona suoritettu lisensiaatin tutkinto tai tohtorin tutkinto, perehtyneisyyttä Poliisiammattikorkeakoulun toimialaan ja hallinnollista kokemusta. Rehtorin virkaan voidaan myös nimittää ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, jos hänet muutoin katsotaan erityisen ansiotuneeksi tehtävään. Poliisiammattikorkeakoululain (1164/2013) 8 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriö nimittää rehtorin.

Poliisilaitoksen päällikön viran kelpoisuusvaatimuksena on poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 §:n 1 momentin 14 kohdan mukaan oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai muu ylempi korkeakoulututkinto sekä perehtyneisyys tehtäväalueeseen ja hallinnonalan toimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Poliisilaitoksen päällikön nimittää poliisin hallinnosta annetun asetuksen 17 §:n 2 momentin mukaan sisäministeriö kuultuaan poliisiylijohtajaa.

1.2 Kansainvälinen kehitys ja lainsäädäntö

Myös muissa Pohjoismaissa ja Virossa poliisihallinto on organisoitu kaksipuolaisella ohjaus- ja johtamishallintomallilla, jonka vuoksi seuraavassa kuvataan näiden maiden ylimmän poliisijohdon kelpoisuusvaatimuksia ja nimittämistoimivaltaa. Lisäksi vertailussa on mukana Alankomaat.

Alankomaissa kelpoisuusvaatimuksena ylimpiin poliisijohdon virkoihin on ylempi korkeakoulututkinto, monipuolinen kokemus poliisitoiminnasta sekä hyvät johtamis-, yhteistyö- ja esiintymistaidot. Nimittämisprosessin valmistelu tapahtuu sisäministeriön alaisuuteen kuuluvassa yleishallintopalvelussa ja valintakomiteassa, jossa myös turvallisuus- ja oikeusministeriö on edustettuna. Ministerineuvosto nimittää korkeimpaan poliisijohdon virkaan, kun muihin poliisijohdon virkoihin nimityksen tekee turvallisuus- ja oikeusministeriö.

Norjassa oikeusministeriö päättää kelpoisuusvaatimuksista ylimmän poliisijohdon virkoihin. Kelpoisuusvaatimuksina kansallisen poliisijohtajan virkaan on korkeakoulututkinto, hyvä johtamiskokemus, kokemus julkisuudessa toimimisesta ja viraston tuntemus. Paikallispoliisipäällikön viran kelpoisuusvaatimuksena on korkeakoulututkinto, hyvät tulokset edellisistä tehtävistä, johtamiskokemus ja hyvä norjan- ja englanninkielen taito. Kansallisen rikospoliisin päälliköltä vaaditaan korkeakoulututkinnon lisäksi hyviä johtamistaitoja ja -kokemusta sekä poliisitoiminnan tuntemusta. Lisäksi henkilön tulee olla Norjan kansalainen. Norjassa oikeusministeriö esittelee ylimmän poliisijohdon nimitykset ja hallitus tekee nimittämispäätökset.

Ruotsissa ylipoliisipäälliköksi nimitettävän ja poliisiviranomaisen kansallisen operatiivisen osaston päälliköksi nimitettävän tulee olla Ruotsin kansalainen. Edellä mainittujen virkojen kelpoisuusvaatimuksiin kuuluvat korkeakoulututkinto, hyvä johtamiskokemus ja -taidot, hyvä tuntemus poliisin toimialasta ja ymmärrys poliittisista rakenteista, joissa viranomaiset toimi-

vat. Virkaan nimitettävällä tulee olla kokemusta muutosjohtamisesta ja suuren organisaation kehittämisestä. Aluepoliisipäällikön ja paikallispoliisipäällikön kelpoisuusvaatimukset ovat Ruotsissa samankaltaiset. Molemmilta edellytetään usean vuoden kokemusta suuren organisaation johtamisesta, kokemusta johtoryhmän jäsenenä olemisesta, oikeuslaitoksen tuntemusta ja menestyksestä kokemusta muutos- ja kehitystyön johtamisesta. Aluepoliisipäällikön kelpoisuusvaatimuksena on lisäksi suoritettu korkeakoulututkinto.

Tanskassa ylimmälle poliisijohdolle ei ole säädetty muodollisia kelpoisuusvaatimuksia. Käytännössä virkaan nimitettävältä edellytetään korkeakoulututkintoa ja laajaa kokemusta johtotehtävistä julkisella sektorilla. Ylimmän poliisijohdon virkoihin hakeneilla on ollut useimmiten oikeustieteen, hallintotieteen tai taloustieteen tutkinto. Hakijoilla on usein ollut työkokemusta oikeusministeriöstä, poliisihallinnosta tai syyttäjänvirastosta, mutta viime vuosina hakijoista yhä suurempi osa on tullut myös muualta julkiselta sektorilta. Tanskassa kelpoisuusvaatimuksia ylimpiin virkoihin päivitettiin vuonna 2007 tehdyssä uudistuksessa. Ennen uudistusta tutkintovaatimuksena ylimmän poliisijohdon virkoihin oli oikeustieteen tutkinto.

Virossa kelpoisuusvaatimukset poliisin ylimmän johdon virkoihin on määritelty sisäministeriön asetuksessa. Ylimmän poliisijohdon virkojen kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto. Virkaan nimitettävän tulee olla lojaali Virolle sekä rehellinen ja lainkuuliainen. Lisäksi henkilöllä tulee olla hyvät priorisointi-, tiimityö- ja kommunikaatiotaidot. Sisäministeri nimittää korkeimpaan poliisijohdon virkaan Virossa.

Alankomaissa, Norjassa, Ruotsissa ja Virossa kelpoisuusvaatimuksina poliisijohdon ylimpiin virkoihin on korkeakoulututkinto. Tanskassa muodollisia kelpoisuusvaatimuksia ylimpiin poliisijohdon virkoihin ei ole säädetty, mutta virkaan nimitettävältä edellytetään käytännössä korkeakoulututkintoa. Tutkintovaatimusta ei ole edellä mainituissa valtioissa yksilöity.

2 Nykytilan arviointi

Poliisihallinnon useat organisaatiouudistukset, poliisin tutkintokoulutusuudistus, muutokset korkeakoulututkintojen nimikkeissä ja muuttuneet valtionhallinnon henkilöstöhallinnolliset linjaukset ovat aiheuttaneet muutostarpeita myös poliisihallinnon virkojen kelpoisuusvaatimuksiin.

Poliisihallinnossa on toteutettu useita laajoja hallintorakenneuudistuksia viimeisen kymmenen vuoden aikana. Uudistukset ovat koskeneet sekä keskushallintoa, valtakunnallisia yksiköitä että paikallispoliisia. Muun muassa Poliisihallitus on perustettu, useita poliisin valtakunnallisia yksiköitä lakkautettu ja tehtäviä yhdistetty. Esimerkiksi liikkuvan poliisin tehtävät on siirretty paikallispoliisille ja Poliisin tekniikkakeskus on lakkautettu. Paikallispoliisin hallintorakenneuudistus tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009, jolloin poliisilaitosten määrää vähennettiin 90 poliisilaitoksesta 24 poliisilaitokseen. Vuoden 2014 alusta lukien poliisilaitosten määrä väheni edelleen 24:stä 11:een. Lyhyessä ajassa poliisilaitosten toimialueet ovat laajentuneet huomattavasti ja samalla muun muassa henkilöstön määrät ovat vastaavasti kasvaneet. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksessa työskentelee noin 1600 henkilöä. Erityisesti poliisilaitosten johtotehtävät ovat muuttuneet vaativammiksi ja vastuut ovat lisääntyneet. Esimerkiksi poliisilaitoksen päällikön tehtävän luonne on muuttunut pienehkön viraston johtotehtävästä suuren organisaation johtotehtäväksi, jossa korostuvat strateginen johtaminen, toiminnan ja talouden johtaminen, sidosryhmäyhteistyö sekä henkilöstöjohtaminen.

Poliisimiesvirkojen kelpoisuusvaatimuksista on säädetty useina eri ajankohtina ja niitä on lukumäärällisesti paljon. Ne ovat myös sisällöllisesti toisistaan poikkeavia ja esimerkiksi kelpoi-

HE 121/2016 vp

suusvaatimuksissa käytetty perehtyneisyyden määritelmä on ilmaistu lukuisilla eri tavoilla. Myös tutkintoa koskevia määritelmiä on lukuisia.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt ylimmän poliisijohdon virkojen säädöstasoon huomiota lausunnossaan (PeVL 67/2010 vp - HE 224/2010 vp.): "Yleisellä tasolla valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että koko korkeimman poliisijohdon nimittämisestä samoin kuin heidän kelpoisuusehdoistaan säädetään kokonaisuudessaan poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tämä ei ole asianmukaista, vaan valtioneuvoston tulee ryhtyä toimiin perussäännösten nostamiseksi lain tasolle." Sisäministeriön poliisiosasto pyysi säädöstasosta myös oikeuskanslerin lausunnon (OKV/22/20/2015), jonka mukaan Poliisihallituksen poliisiylijohtajan, keskusrikospoliisin päällikön, suojelupoliisin päällikön ja poliisilaitoksen poliisipäällikön virkoihin nimittämisestä ja virkojen kelpoisuusvaatimuksista olisi perusteltua säätää lakitasolla.

Lisäksi valtion virkamiesten ylimmän johdon kelpoisuusvaatimukset on nostettu valtion virkamieslakiin toukokuun 2015 alusta lukien. Ylimmän johdon erityisinä kelpoisuusvaatimuksina ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Valtion virkamieslaissa määritellään yhtenäiset kelpoisuusvaatimukset ylimmälle valtionhallinnon johdolle, mutta samalla on jätetty mahdollisuus säätää lailla tai asetuksella kelpoisuusvaatimuksista. Virkamieslain muutoksella ylin johto nimitetään viiden vuoden määräaikaiseen virkaan, mutta uudistuksen ulkopuolelle on rajattu poliisihallinnon virat. Tämä ei tarkoita kuitenkaan sitä, että poliisihallinnon ylimpiin virkoihin tulisi nimittää aina vakituisesti.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan kelpoisuusvaatimuksia julkisella sektorilla avataan. Kustannusten karsimiseen tai uudistamiseen liittyen hallitusohjelmaan on kirjattu, että työelämään siirtymistä nopeutetaan ja tuetaan ja kelpoisuusvaatimuksia julkisella sektorilla päivitetään. Rakennepoliittisia uudistuksia koskevassa kohdassa liittyen kuntien kustannusten karsimiseen todetaan, että kelpoisuusehtoja tulisi joustavoittaa keskittyen todelliseen osaamiseen ja soveltuvuuteen. Hallitusohjelman liitteessä on myös kuntien henkilöstön kelpoisuusehtoihin liittyvä kirjaus, jossa todetaan, että yksityiskohtaisista ja kapea-alaisista kelpoisuusvaatimuksista luovutaan. Tutkinnon osalta painotetaan sitä, että mikäli tutkinto on kelpoisuusvaatimuksena, kirjattaisiin se yleiseen muotoon, kuten "ylempi korkeakoulututkinto".

Poliisihallinnon virkojen kelpoisuusvaatimuksiin kohdistuu sekä sisällöllisiä että säädöstasoon liittyviä muutostarpeita. Kelpoisuusvaatimuksia on tarpeen tarkastella kokonaisuutena, johon kuuluvat jatkossa sekä lakitasolla että asetustasolla säädetyt kelpoisuusvaatimukset.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poliisin hallinnosta annetussa laissa ylimmän poliisijohdon kelpoisuusvaatimukset siltä osin kuin niistä ei säädetä valtion virkamieslaissa ja virkoihin nimittäminen. Tavoitteena on kelpoisuusvaatimusten yhdenmukaistaminen ja selkeyttäminen. Tavoitteena on myös, että poliisihallinnon virkojen kelpoisuusvaatimukset muodostaisivat johdonmukaisen kokonaisuuden ottaen huomioon yhtäältä muun valtion ylimmän johdon kelpoisuusvaatimukset ja toisaalta myös poliisitoimen tuntemus niissä viroissa, joiden hoidossa korostuu yhteys operatiiviseen poliisitoimintaan.

Poliisihallituksen poliisiylijohtajan, keskusrikospoliisin päällikön ja paikallispoliisin päällikön viran kelpoisuusvaatimuksena olisi ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus sekä perehty-

neisyys poliisitoimeen. Suojelupoliisin päällikön kelpoisuusvaatimukset olisivat samat lukuun ottamatta perehtyneisyyttä poliisitoimeen. Erikseen määrittelystä tutkintovaatimuksesta eli oikeustieteen kandidaatin tutkinnosta ja poliisipäällystön tutkinnon lisäksi suoritetusta ylempää korkeakoulututkinnon määrittelystä luovuttaisiin, mutta niissä viroissa, joilla on yhteys operatiiviseen poliisitoimeen, vaadittaisiin perehtyneisyyttä poliisitoimeen. Ylimmän poliisijohdon nimittämistoimivaltaa koskeviin säännöksiin ei ehdoteta muutoksia.

Poliisiammattikorkeakoulun rehtorin kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin edelleen valtioneuvoston asetuksella.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotettu muutos ei toisi viranomaisille uusia tehtäviä, mutta ylimmän johdon kelpoisuusvaatimusten yhtenäistäminen vaikuttaa nimittävän viranomaisen harkintaan jo hakuilmoituksen laatimisvaiheessa. Valtiovarainministeriön ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista (VM1/01/2009) on todettu, että virkaan kuuluvien tehtävien avaaminen jo hakuilmoituksessa on tärkeää sekä nimittävän viranomaisen että viran hakijoiden kannalta. Haettavana olevan viran tehtävät tulee määrittellä jo ennen haettavaksi julistamista, koska vasta tämän jälkeen voidaan arvioida, mitä edellytyksiä virkaan valittavalle asetetaan. Tehtävien määrittely ja mainitseminen hakuilmoituksessa vaikuttavat myös siihen, että nimitysharkinta on mahdollista tehdä tasapuolisesti. Hakuilmoituksella on suuri merkitys myös sille, että hakijoiksi saadaan juuri sellaisia henkilöitä, joiden ammattitaito ja kokemus sopivat mahdollisimman hyvin haettavana olevan viran tehtäviin.

Edelleen ohjeen mukaan säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi toivotut, tehtävien onnistuneen hoidon kannalta tärkeät lisävalmiudet ja henkilökohtaiset ominaisuudet tulisi mainita jo hakuilmoituksessa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kyky itsenäiseen työskentelyyn tai yhteistyökyky tai kotimaisten kielten lisäksi tarvittava vieraiden kielten taito. Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten vähentämisen yhteydessä näiden ominaisuuksien merkitys on korostunut entisestään ja lisääntyneen painoarvon takia niiden tulisi olla selkeästi myös hakijoiden tiedossa. Hakuilmoituksen teksti on tärkeä myös viranhakijoilta edellytettävien säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia täydentävien lisävalmiuksien ja -ominaisuuksien kannalta. Pätevyysarvioinnissa ja ansiovertailussa voidaan nojata vain sellaisiin seikkoihin, jotka on mainittu hakuilmoituksessa, koska kaikkien hakijoiden on saatava tieto vaadittavista lisävalmiuksista ja -ominaisuuksista jo harkitessaan viranhakua ja hakiessaan virkaa.

4.2 Henkilöstövaikutukset

Ylimmän johdon kelpoisuusvaatimuksia ehdotetaan avattavaksi erityisesti tutkintovaatimuksen osalta. Yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ja poliisihallinnon organisaatiomuutokset vaativat ylimmältä johdolta laaja-alaista osaamista eikä tiettyä korkeakoulututkintoa ole tarkoituksenmukaista määrittellä kelpoisuusvaatimukseksi ylimpiin poliisihallinnon virkoihin. Näin on mahdollista saada laajempi hakijajoukko virkoihin ja luoda mahdollisuus kehittää poliisihallintoa avoimempaan suuntaan. Tietyissä viroissa vaadittava perehtyneisyys poliisitoimeen voitaisiin saavuttaa erityisesti poliisihallinnon viroissa mutta myös poliisihallintoa lähellä olevien toimialojen viroissa kuten esimerkiksi syyttäjätöiden viroissa.

5 Asian valmistelu

Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Vuonna 2006 julkaistiin työryhmäraportti poliisivirkojen kelpoisuusvaatimusten uudistaminen, poliisin johtamisjärjestelmän kehittäminen ja alempaa eroamisikää koskevat muutostarpeet (poliisin ylijohdon julkaisusarja 4/2006). Työryhmä esitti muun muassa virkojen kelpoisuusvaatimusten määrän vähentämistä, sisällön väljentämistä ja uudistamista. Työryhmän esitykset eivät toteutuneet.

Vuonna 2011 julkaistiin Poliisihallituksen asettaman poliisin virkanimiketyöryhmän esitys poliisin virkanimikkeistöksi (Poliisihallituksen julkaisusarja 4/2011). Virkanimiketyöryhmä esitti poliisin lupahallinnon ja siviilivirkojen nimikkeitä enemmän tehtävää ja hierarkkista tasoa kuvaaviksi ja poliisinimikkeiden säilyttämistä ennallaan muutoin kuin konstaapelivirkojen osalta.

Sisäministeriö asetti maaliskuussa 2015 esiselvityshankkeen uudistamaan ja yhdenmukaistamaan poliisihallinnon säädettyjen virkojen kelpoisuusvaatimuksia. Työryhmän tehtävänä oli valmistella esiselvitys kelpoisuusvaatimuksista sellaisiin poliisihallinnon tehtäviin, joihin kuuluu mahdollisuus käyttää merkittävää, välitöntä julkista valtaa tai joissa suoritettavilla päätöksillä tai toimenpiteillä muutoin on suuri vaikutus yksilön asemaan tai yhteiskunnan toimintoihin ja joista on siten säädettävä lain tai asetuksen tasoisella säädöksellä. Samoin työryhmän tuli tehdä myös muut mahdolliset tähän kokonaisuuteen liittyvät muutosesitykset esimerkiksi poliisihallinnon virkojen nimikkeisiin tai muihin virkamiesoikeudellista asemaa koskeviin seikkoihin. Työryhmä valmisteli poliisihallinnon virkojen kelpoisuusvaatimustyöryhmän raportin (sisäministeriön julkaisu 9/2016), johon sisältyy hallituksen esitysluonnos ja asetusmuutosluonnokset. Poliisihallitus, Poliisiammattikorkeakoulu ja Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry jättivät raporttiin eriävän mielipiteen ja keskusrikospoliisi lausuman. Raporttiin sisältyvät ehdotukset on käsitelty sisäasiainhallinnon yhteistoimintaelimessä, poliisin yhteistoimintaneuvottelukunnassa ja Poliisihallituksen yhteistoimintaneuvotteluelimessä.

Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Hallituksen esitysluonnoksen ja asetusluonnokset sisältänyt työryhmän raportti oli lausuntokierroksella 4 päivästä huhtikuuta 2 päiväan toukokuuta 2016. Lausuntokierros oli tavanomaista lyhyempi, koska asiakokonaisuuden valmistelussa oli mukana sekä poliisiyksiköitä että järjestöjä ja hallituksen esitys oli ilmoitettu annettavaksi eduskunnalle kevätistuntokaudella 2016. Lausuntoja pyydettiin seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto, pelastusosasto ja rajavartio-osasto, Poliisihallitus, suojelupoliisi, keskusrikospoliisi, Poliisiammattikorkeakoulu, poliisilaitokset, Hätäkeskuslaitos, Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK, Siviilikriisinhallintakeskus, Tulli, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry, Palkansaajajärjestö Pardia ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Poliisilakimiehet ry, Poliisihallinnon Pälliköt ja Asiantuntijat ry, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edusvalvontajärjestö PUSH ry ja Suomen nimismiesyhdistys ry. Lisäksi lausunnon antoivat Suomen Lakimiesliitto ja Folktinget sekä yksityishenkilö. Lausuntoa eivät antaneet sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto, Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK, Siviilikriisinhallintakeskus eikä Pohjanmaan, Itä-Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen poliisilaitos. Työryhmän raportti oli nähtävillä myös ministeriön internetsivuilla. Lausuntoja annettiin yhteensä 29 kappaletta. Lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto.

HE 121/2016 vp

Suurin osa lausunnonantajista piti kokonaisuuteen liittyviä ehdotuksia pääosin toteutettavina. Valtiovarainministeriö, suojelupoliisi, Häätäkeskuslaitos, JHL ry ja SPJL ry katsoivat, että työryhmän esitykset voidaan toteuttaa työryhmän esityksen mukaisesti. Osassa lausunnoista katsottiin, että poliisihallinnon ylimmän johdon kelpoisuusvaatimuksena tulisi edelleen olla oikeustieteellinen tutkinto. Keskusrikospoliisi ehdotti lausunnossaan keskusrikospoliisin päällikön kelpoisuusvaatimukseksi poliisitoimeen perehtyneisyyden tilalle perehtyneisyyttä keskusrikospoliisin toimialaan. Suurin osa poliisilaitosten ja poliisialan järjestöjen lausuntopalautteesta kohdistui asetustasolla säädettyjen ylikomisarion, rikosylikomisarion, komisarion, rikoskomisarion, ylikonstaapelin ja rikosylikonstaapelin virkoihin, joissa kelpoisuusvaatimuksena tulisi lausuntojen mukaan säilyttää myös muu korkeakoulututkinto ja tehtävän edellyttämä perehtyneisyys ja että apulaispoliisipäällikön kelpoisuusvaatimuksena tulisi olla ylempi korkeakoulututkinto. Asetusluonnoksiin tehtiin lausuntopalautteen perusteella tarkennuksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1.1 Laki poliisin hallinnosta

11—14 §. Pykälissä säädettäisiin poliisiylijohtajan, keskusrikospoliisin päällikön, suojelupoliisin päällikön ja poliisilaitoksen päällikön viran kelpoisuusvaatimuksista ja virkoihin nimitämisestä.

Poliisiylijohtajan viran erityisenä kelpoisuusvaatimuksena olisi 11 §:n mukaan sen lisäksi, mitä valtion virkamieslain 8 §:ssä säädetään eli ylempi korkeakoulututkinto ja tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus, myös perehtyneisyys poliisitoimeen. Samat kelpoisuusvaatimukset säädettäisiin myös 12 §:ssä keskusrikospoliisin päällikön ja 14 §:ssä poliisilaitoksen päällikön virkoihin. Lain 13 §:n mukaan suojelupoliisin päällikön kelpoisuusvaatimukset olisivat muutoin samat lukuun ottamatta perehtyneisyyttä poliisitoimeen. Ylimmän poliisijohdon kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin jatkossa sekä valtion virkamieslaissa että poliisin hallinnosta annetussa laissa. Poliisiylijohtajan ja suojelupoliisin päällikön virkojen osalta poliisin hallinnosta annetussa laissa viitattaisiin valtion virkamieslakiin.

Valtion virkamieslain toukokuun 2015 alussa voimaantulleeseen uudistuksen hallituksen esityksen perusteluissa (HE 298/2014 vp) on tarkemmin avattu mitä ylempällä korkeakoulututkinnolla, tehtävän edellyttämällä monipuolisella kokemuksella, käytännössä edellytetyllä johtamistaidolla ja johtamiskokemuksella tarkoitetaan. Myös valtiovarainministeriön ohjeessa (VM/728/00.00.00/2011) valtion ylimmän johdon valintaperusteiden määrittely on avattu näiden valintaperusteiden sisältöä. Tässä esityksessä todetaan vain pääkohtia näistä vaatimuksista.

Ylempi korkeakoulututkinto

Soveltaessa ylempään korkeakoulututkinnon tutkintovaatimusta vaatimusta otetaan huomioon asetus korkeakoulututkintojen järjestelmästä (464/1998), jossa säädetään eräiden ammattikorkeakoulututkintojen rinnastamisesta ylempään korkeakoulututkintoon. Poliisihallinnon korkeimmissa johtotehtävissä voidaan tiettyjen tutkintojen, esimerkiksi oikeustieteellisen tutkinnon tai niin sanotun poliisimaisteritutkinnon arvioida antavan hyvät edellytykset viran hoitamiseksi ottaen huomioon muun muassa virkoihin liittyvät laajat toimivaltuudet päättää esimerkiksi tietyistä poliisilaissa säädettyistä toimista kuten peitetoiminnasta tai valeostosta. Eriytyisiä toimivaltuuksia koskevia säännöksiä on muun muassa poliisilaissa. Keskusrikospoliisin päällikköä koskevia toimivaltuussäännöksiä on lisäksi laissa todistajansuojeluohjelmasta (88/2015), laissa rikostorjunnasta Tullissa (623/2015), huumausainelaisissa (373/2008) ja valtioneuvoston asetuksessa esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014). Suojelupoliisin päällikköä koskevia erityisiä toimivaltuuksia on samoin pakkokeinolaissa, poliisilaissa ja valtioneuvoston asetuksessa esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta. Koska nimitysharkinta on aina kokonaisharkintaa, ei mitään ylempää korkeakoulututkintoa ole tarkoituksenmukaista sulkea tutkintovaatimusten ulkopuolelle ottaen huomioon myös muun valtionhallinnon ylimmän johdon kelpoisuusvaatimusuudistuksen. Tutkintovaatimusta määriteltäessä tulee ottaa huomioon, että lakitasolla säädettyihin kelpoisuusvaatimuksiin ei ole tarkoituksenmukaista tehdä muutoksia tehtävien, toimivaltuuksien tai organisaatioiden muuttuessa. Lisäksi avoimella tutkintovaatimusmäärittelyllä voidaan ottaa huomioon myös mahdolliset muutokset tutkintonimikkeissä.

Perehtyneisyys poliisitoimeen

Poliisihallinnon ylimmät virat ovat poliisimiesvirkoja. Poliisiylijohtaja on Poliisihallituksen ja Poliisihallituksen alaisten poliisiyksiköiden henkilöstöön kuuluvien esimies. Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin päälliköllä on erityisiä toimivaltuuksia. Näiden virkojen kelpoisuusvaatimuksissa on syytä painottaa erityisesti myös poliisitoimeen perehtyneisyyden merkitystä, joka ehdotetaan otettavaksi näiden virkojen kelpoisuusvaatimukseen. Perehtyneisyys poliisitoimeen voitaisiin saavuttaa paitsi poliisihallinnon tehtävissä, myös poliisihallintoon läheisesti liittyvillä toimialoilla, kuten esimerkiksi syyttäjälaitoksen tehtävissä.

Toisin kuin muissa ylimmän johdon viroissa suojelupoliisin päällikön virassa ei vaadittaisi perehtyneisyyttä poliisitoimeen. Viran luonne poikkeaa muista poliisihallinnon ylimmän johdon viroista, joissa voidaan johtamisosaamisen lisäksi katsoa olevan piirteitä, joissa korostuu myös perehtyneisyys operatiiviseen poliisitoimintaan. Suojelupoliisin päällikön virkaan nimitettävä henkilö on usein tullut tehtävään muualta valtionhallinnosta kuin poliisiorganisaatiosta.

Tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus

Tehtävän edellyttämää monipuolista kokemusta edellytetään lähtökohtaisesti valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitetuissa viroissa. Sitä käytettäisiin mahdollisuuksien mukaan myös tätä tasoa alemmissa johtajan tehtävissä, kuten esimerkiksi valtion virkamieslain 26 §:n ylimpien johtajien suorassa alaisuudessa olevien johtajien eli virastoissa päälliköiden sijaisten viroissa. Tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus ehdotetaan säädettäväksi myös poliisilaitoksen päällikön viran kelpoisuusvaatimukseksi. Poliisilaitosten toimialueet ovat suurentuneet poliisihallinnon organisaatiouudistusten seurauksena ja poliisilaitoksen päällikön tehtävän luonne on muuttunut sen seurauksena aiempaa suuremman organisaation johtamistehtäväksi.

Valtiovarainministeriön ohjeen mukaan tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus tarkoittaa työkokemusta erilaisissa tehtävissä ja eri organisaatioissa. Kokemukselle ei aseteta yksiselitteisiä mittareita, vaan vaatimuksen täyttymistä on harkittava kulloinkin täytettävänä olevan viran tehtävien kannalta. Kokemuksen tulee olla sellaista, että siitä voidaan arvioida olevan etua viran menestykselliselle hoitamiselle. Monipuolisen kokemuksen laajuus ja painoarvo arvioidaan kussakin nimittämistilanteessa erikseen. Kokemusta on voitu hankkia esimerkiksi valtion, kunnallishallinnon, yksityisen sektorin tai kansainvälisissä tehtävissä. Tavoitteena on, että henkilöllä on kokemusta useammasta kuin yhdestä tehtävästä tai organisaatiosta.

Monipuolisen kokemuksen määrä ja laatu on arvioitava täytettävänä olevan viran näkökulmasta. Tavoite kokemuksesta useammasta kuin yhdestä tehtävästä tai organisaatiosta ei tarkoita, että kokemusta tulisi ehdottomasti olla hankittuna useamman organisaation palveluksessa. Virkanimitystilanteet ja säännöksessä tarkoitettut virat ovat keskenään erilaisia ja kelpoisuusvaatimusta tehtävän edellyttämästä monipuolisesta kokemuksesta sovelletaan kussakin yksittäistapauksessa viran tehtävien ja niistä menestykselliselle viranhoidolle johtuvien edellytysten mukaan. Huomioon otettavia näkökohtia saattavat olla esimerkiksi kysymyksessä olevan toimialan laaja-alainen ja monipuolinen tuntemus sekä hyvän hallinnon käytäntöjen ja menettelytapojen tuntemus.

Esimerkiksi suojelupoliisin päällikkö toimii kansainvälisen tiedustelun toimintaympäristössä, jolla on tiivis yhteys valtioiden ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Suojelupoliisin päällikön tehtävässä kelpoisuusvaatimuksena vaadittava monipuolinen kokemus liittyy näihin aloihin.

Käytännössä osoitettu johtamistaito

Käytännössä osoitettu johtamistaito voidaan hankkia muussakin kuin varsinaisessa johtamistehtävässä, kuten esimerkiksi vaativan hankkeen johtamisesta. Käytännössä osoitettu johtamistaito jaetaan kelpoisuusvaatimuksena valtiovarainministeriön ohjeessa seitsemään osa-alueeseen, joita ovat henkilöjohtaminen ja työyhteisön rakentaminen, prosessien tehokkuuden ja laadun parantaminen, toimintojen valvonta ja voimavarojen johtaminen, tulosten aikaansaaminen ja organisaation ohjaaminen, vaikuttaminen toimintaympäristössä ja muutosten johtaminen, julkishallinnon yleisasiantuntemus, tehtävän edellyttämä perehtyneisyys EU-asioiden johtamiseen sekä kyky jatkuvaan kehittymiseen.

Nimitysharkinnassa on arvioitava, miten eri johtamistaidon osa-alueet painottuvat kysymyksessä olevan viran tehtävissä. Arviointiin vaikuttavat erityisesti viraston luonne, viran asema organisaatiossa ja asianomaisessa tehtävässä edellytettävän toimialan tuntemuksen laajuus ja syvyys.

Johtamiskokemus

Ohjeen mukaan johtamiskokemus voidaan hankkia vain todellisessa johtamis- ja esimiestehtävässä toisin kuin johtamistaito, joka voidaan hankkia esimerkiksi projektin johtamisen kautta. Kokemus voidaan hankkia missä tahansa johtamistehtävässä, ei vain valtionhallinnossa.

Johtamisen yleiset edellytykset

Johtamiseen liittyvistä yleisistä edellytyksistä valtiovarainministeriön vuoden 2011 ohje toteaa, että johtamisen tärkein tavoite on saada aikaan tuloksia. Valtionhallinnon johtajana toimiminen edellyttää myös laaja-alaista yhteiskunnallisen vaikuttavuusvaatimuksen ja poliittisen ohjauksen huomioon ottamista sekä kykyä tämän edellyttämään vuorovaikutukseen. Johtajuus ja kyky kommunikoida organisaation sisällä merkitsee kykyä välittää strateginen näkemys organisaatioon ja saada henkilöstö sitoutumaan ja toimimaan tämän näkemyksen mukaan. Johtamiselle asetettavat seuraavat yleiset vaatimukset koskevat myös valtionhallinnon johtajia:

- johtaja ymmärtää toimintaympäristön tilanteen
- johtajalla on kyky muodostaa visio ja strategia sen toteuttamiseksi
- johtaja osaa asettaa konkreettisia tavoitteita ja vastuuttaa henkilöstöä
- johtaja osaa ohjata organisaation toimimaan asetettujen tavoitteiden suuntaisesti
- johtaja parantaa jatkuvasti organisaation kykyä toteuttaa tehtävänsä ja
- johtaja arvioi ja valvoo organisaation toimintaa ja kantaa siitä vastuun.

Ylimmän virkamiesjohdon johtamisosaamisen sisältö muodostuu edellä mainituista osatekijöistä siten, että organisaation tuloksellisuus ja hyvinvointi sekä jatkuvuus ja muutos ovat tasapainossa keskenään. Tasapainon saavuttaminen ja ylläpitäminen edellyttävät sekä hyvää asioiden hallintaa että hyvää henkilöjohtamista. Valtionhallinnon johtajien valintamenettelyssä edellä mainitut tekijät ohjaavat ehdokkaiden arviointia ja tuovat perusteita heidän keskinäiseen vertailuunsa. Ohjeen mukaan tavoitteena on, että johtamisen ammattitaidon painoarvo nimitysharkinnassa kasvaa nykytilaan verrattuna.

Edelleen ohjeessa todetaan, että valtion ylimmän virkamiesjohdon eri tehtävissä on sekä yhteisiä piirteitä että erityispiirteitä, jotka vaihtelevat toimintayksikön luonteesta, toimialasta ja teh-

tävän organisatorisesta asemasta riippuen. Joissakin johtamistehtävissä on hallittava enemmän asianomaisen toimialan erityistietoa kuin toisessa. Viraston johtamisessa vaaditaan kykyä käytännön viranomaistehtävien organisointiin sekä johtamiseen ja toimialaan liittyvää osaamista. Valintatilanteessa on selvitettävä, millaista johtamisosaamista ja asiantuntemusta juuri kyseisessä tehtävässä tarvitaan.

Nimitystoimivalta

Virkoihin liittyvään nimitystoimivaltaan ei ehdoteta esityksessä muutoksia. Poliisiylijohtajan, keskusrikospoliisin päällikön ja suojelupoliisin päällikön nimittäisi edelleen valtioneuvosto ja poliisipäällikön sisäministeriö kuultuaan poliisiylijohtajaa. Teknisenä muutoksena nimitystoimivallan yhteydessä käytetty sanamuoto valtioneuvoston yleisistunto muutettaisiin muotoon valtioneuvosto.

2 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Lain tullessa voimaan 11—14 §:ssä tarkoitettuun virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty henkilö säilyttäisi kelpoisuutensa siihen virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen, johon hänet on nimitetty. Lisäksi säädettäisiin, että lain voimaan tullessa avoinna oleviksi ilmoitetut virat ja määräaikaiset virkasuhteet täytetään noudattaen lain voimaantulleessa olleita säännöksiä.

Tarkemmat säännökset ja määräykset

Muista ylimmän poliisijohdon virkamiesoikeudelliseen asemaan liittyvistä seikoista kuten esimerkiksi virkavapauden myöntämisestä ja sivutoimiluvan päättämisestä säädettäisiin edelleen poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa. Myös Poliisiammattikorkeakoulun rehtorin viran kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin edelleen valtioneuvoston asetuksella.

Voimaantulo

Ehdotettu lainmuutos on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Poliisihallinnon ylimpien virkojen kelpoisuusvaatimukset ja virkoihin nimittäminen ehdotetaan säädettäväksi lain tasolla. Ehdotetulla muutoksella oikeustila saatetaan vastaamaan perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL 67/2010 vp) ja oikeuskanslerinviraston lausunnossa (OKV/22/20/2015) esitettyä näkemystä.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Oikeuskanslerin lausunnon mukaan virkamiehen tai virkaa hakeneen henkilön oikeusasemaan välittömästi vaikuttavia voivat olla muun muassa virkasuhteen hakumenettelyä koskevat säännökset. Tähän liittyy eduskunnan perustuslakivaliokunnan (PeVL 19/2011 vp) näkemys, jonka mukaan on perusteltua, että virantäyttöä koskeva pääsääntö viran haettavaksi julistamisesta säädetään lain tasolla eikä asetuksessa.

Valtion virkoihin nimittämistä ja virkojen kelpoisuusvaatimuksia koskevat säännökset eivät oikeuskanslerin lausunnon mukaan liity niinkään välittömästi yksilön oikeusasemaan, vaan

HE 121/2016 vp

paremminkin perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettuun valtionhallinnon toimielinten sääntelyyn ja siihen liittyviin sääntelyvaltuuksiin.

Perustuslain 126 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Valtioneuvoston yleistoimivallasta poikkeamisesta on katsottu voitavan säätää lailla tai lakiin perustuvan valtuuden nojalla asetuksella (HE 1/1998 vp). Poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:n 1 momentin mukaan myös poliisin virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella, jollei poliisin hallinnosta annetusta laista tai valtion virkamieslaista muuta johdu. Mahdollisuus säätää valtioneuvoston asetuksella virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säilytettiin myös valtion virkamieslain toukokuun alussa 2015 voimaan tulleessa 8 §:ssä.

Oikeuskansleri toteaa lausunnossaan, että kysymys virkoihin nimittämisen ja virkojen kelpoisuusvaatimusten lakitasoisen sääntelyn vaatimuksesta jää osin tulkinnanvaraiseksi. Vaatimus ylimmän valtioelimen myötävaikutuksesta voisi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan olla perusteltu lähinnä yhteiskunnallisesti merkittävimpiä ja/tai erityisen merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä koskevan sääntelyn osalta. Yhteiskunnallisesti merkittävimpiä ovat ainakin valtion virkamieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettut erityisen luottamuksen nauttimesta edellyttävät ministeriöiden johtavien virkamiesten ja välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköiden tehtävät. Oikeuskansleri toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 67/2010 vp esittämä vaatimus korkeimman poliisijohdon nimittämistä ja kelpoisuusehtoja koskevien perussäännösten nostamisesta lain tasolle kytkeytyi puolestaan erityisen merkittävään julkisen vallan käyttöön eli poliisilaisissa tarkoitettusta peitetoiminnasta, valeostosta ja suojaamisesta päättämiseen. Poliisilakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 224/2010 vp) ehdotettiin, että päätöksen peitetoiminnasta, valeostosta ja suojaamisesta olisi voinut tehdä keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällikkö taikka valtioneuvoston asetuksella säädetyn poliisilaitoksen poliisipäällikkö. Eduskuntakäsittelyssä päätösvalta rajattiin tältä osin vain keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päälliköille kuuluvaksi. Muiden salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämistä koskevaa päätösvaltaa on poliisilaisissa porrastettu lisäksi poliisilaitoksen poliisipäällikölle, tehtävään määrätylle salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutetulle pidättämiseen oikeutetulle poliisimiehelle ja jokaiselle pidättämiseen oikeutetulle poliisimiehelle kuuluvaksi.

Oikeuskanslerin näkemys on, että Poliisihallituksen poliisiylijohtajan, keskusrikospoliisin päällikön, suojelupoliisin päällikön ja poliisilaitoksen poliisipäällikön virkoihin nimittamisestä ja virkojen kelpoisuusvaatimuksista vaikuttaisi olevan perusteltua säätää lakitasolla. Tämän pitemmälle vietyä virkojen kelpoisuusvaatimusten lakitasoisen sääntelyn vaatimusta on valtion virkamieslain 8 §:n 4 momentissa säädetyn valossa oikeuskanslerin mukaan vaikeampi perustella. Virkojen kelpoisuusvaatimuksilla voidaan vaikuttaa välillisesti virkatoimien kohteina olevien henkilöiden oikeusturvaan ja sitä kautta heidän oikeusasemaansa. Pelkästään välillisellä vaikutuksella on kuitenkin vaikea perustella ehdotonta virkojen kelpoisuusvaatimusten lakitasoisen sääntelyn vaatimusta edes kaikkien merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien osalta. Poliisihallinnon osalta esimerkiksi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi katsottu itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja liittyy kaikkiin poliisimiestehtäviin.

Hallitus katsoo edellä esitetyillä perusteilla, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

HE 121/2016 vp

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 avoimina oleviksi ilmoitettuina olevat virat ja määräaikaiset virkasuhteet täytetään noudattaen tämän lain voimaan tullessa olleita säännöksiä.

Helsingissä 25 päivänä elokuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Sisäministeri Paula Risikko