

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI POLIISIN HALLINNOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisin hallinnosta annettua lakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja. Esityksellä jatkettaisiin poliisin hallintorakenneuudistusta. Tässä tarkoituksessa ehdotetaan hallinnollisia uudistuksia, jotka kohdistuvat liikkuvan poliisiin ja aluehallintovirastojen poliisin vastuualueisiin. Liikkuva poliisi hallinnollisena yksikkönä ehdotetaan lakkautettavaksi ja sen tehtävät ja henkilöstö siirtyisivät muihin poliisiyksiköihin. Aluehallintovirastojen poliisin vastuualueet lakkautettaisiin ja niissä hoidettavat tehtävät siirrettäisiin muille poliisiyksiköille.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Poliisin hallintoa on uudistettu vuodesta 2004 lukien. Poliisin nykyinen hallintomalli on kaksiportainen. Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1 §:n mukaan sisäasiainministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä. Ministeriön alaisena keskushallintoviranomaisena ja poliisin ylijhtona on toiminut Poliisihallitus vuoden 2010 alusta lukien. Poliisihallituksen alaisia valtakunnallisia yksiköjä ovat keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja liikkuva poliisi sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus. Poliisihallituksen alainen paikallishallintoviranomainen on poliisilaitos. Poliisiyksiköjä ovat Poliisihallitus sekä sen alaiset yksiköt. Lisäksi kolmessa aluehallintovirastossa on poliisitoimen vastuualue. Vastuualue on organisatorisesti osa aluehallintovirastoa mutta toiminnallisesti ja henkilöstöhallinnollisesti osa Poliisihallitusta. Poliisiyksiköiden tehtävät on määritelty poliisin hallinnosta annetussa laissa ja asetuksessa (158/1996).

Paikallispoliisin hallintorakenneuudistus tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009, jolloin poliisilaitosten määrää vähennettiin 90 poliisilaitoksesta 24 poliisilaitokseen. Poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n mukaan paikallinen poliisitoimi järjestetään kihlakunnittain siten, että kihlakunnan poliisilaitoksen toimialueena on yksi tai useampi kihlakunta. Kihlakuntien poliisilaitosten toimialueet ja ne kihlakunnan poliisilaitokset, joiden toimialueena on useampi kihlakunta, on määritelty valtioneuvoston asetuksella (1031/2007). Kihlakunnan poliisilaitos vastaa myös poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta toimialueellaan. Kihlakunnan poliisilaitoksen sekä sen palvelu- toimistojen sijaintipaikoista on annettu sisäasiainministeriön päätös (1038/2007).

Liikkuvan poliisin tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain 11 §:n mukaan ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ohjata ja valvoa liikennettä sekä toimia liikenneturvallisuuden edistämiseksi, toimia rikollisuuden ennalta estämiseksi sekä tutkia rikoksia ja muita yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia tapahtumia, huolehtia poliisitoiminnasta Helsinki-Vantaan lentoasemalla, huolehtia tasavallan presidentin turvatehtävistä ja toimia poliisireservinä. Käytännössä liikennevalvontaa ja liikenneturvallisuuden edistämistä koskeva tehtävä muodostaa merkittävimmän osan liikkuvan poliisin toimenkuvasta. Tehtävän sisällöstä säädetään poliisin hallinnosta annetun asetuksen 9 §:ssä, jonka mukaan liikkuvan poliisin tulee poliisin hallinnosta annetussa laissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi erityisesti seurata liikenneturvallisuuskehitystä sekä kehittää liikennevalvontamenetelmiä ja yhteistyössä Poliisin tekniikkakeskuksen kanssa liikennevalvonnassa käytettäviä välineitä, suorittaa ajoneuvoihin ja niiden kuljettajiin kohdistuvaa valvontaa päätieverkolla, suorittaa raskaan liikenteen valvontaa, huolehtia EY:n säädöksissä edellytetystä vaarallisten aineiden kuljetusten sekä kuljettajien ajo- ja lepoaikojen valvonnasta, suorittaa maastoliikenteen ja vesiliikenteen valvontaa, suorittaa sen hoidettavaksi säädetty ja määrätyt erityisturvatehtävät sekä suorittaa sen vastuulle annetut poliisin ajokoulutustehtävät. Liikkuvan poliisin henkilöstön kokonaismäärä oli vuonna 2011 keskimäärin 668, joista poliisimiehiä oli 609.

Liikkuvan poliisin alueelliset liikennevalvonta- ja poliisireservitehtävät on organisoitu kolmeen tulosyksikköön: eteläiseen, läntiseen ja pohjoiseen. Yhteensä nämä yksiköt toimivat 24 toimipaikassa ympäri maata. Liikkuva poliisi toimii muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta paikallispoliisin kanssa samoissa rakennuksissa, mutta erillisissä toimitiloissa.

Muut liikkuvan poliisin tehtävät toteutetaan esikunta-, turvallisuus- ja lentoaseman yksiköissä. Liikkuva poliisi tekee tiivistä yhteistyötä muiden poliisiyksiköiden kanssa, esimerkkinä esikuntayksikön tehtävistä liikkuva poliisi vastaa poliisihallinnon liikennevalvontaa ja -turvallisuutta koskevasta kansainvälisestä yhteistyöstä yhdessä Poliisihallituksen kanssa ja liikenneturvallisuuskehityksen seurannan ja liikennevalvontamenetelmien kehittämisessä liikkuva poliisi tekee yhteistyötä Poliisin tekniikkakeskuksen ja Poliisihallituksen kanssa.

Liikkuvan poliisin lentoaseman yksikön tärkein tehtävä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen Helsinki-Vantaan lentoaseman alueella. Yksikkö valvoo liikennettä lentoasemalla sekä lähi-alueilla itsenäisesti, mutta myös yhteistyössä muun muassa liikkuvan poliisin Helsingin yksikön kanssa. Lentoaseman yksikkö vastaa lähtökohtaisesti poliisitoiminnasta, myös rikostorjunnasta ja lupahallinnosta Helsinki-Vantaan lentoaseman alueella.

Liikkuvan poliisin turvallisuusyksikkö on henkilösuojaustehtäviin erikoistunut yksikkö, joka huolehtii Suomen valtiojohdon sekä Suomeen saapuvien korkeiden valtiollisten vieraiden henkilösuojaustoiminnasta. Turvallisuusyksikössä toimii kaksi turvallisuusvartiostoa. Tasavallan presidentin turvallisuusvartiosto huolehtii tasavallan presidentin ja hänen puolisonsa sekä entisten presidenttien ja heidän puolisoitensa henkilösuojaustoiminnasta ja kuljetuspalveluista. Lisäksi tasavallan presidentin turvallisuusvartiosto huolehtii tasavallan presidentin käyttämien tilojen turvallisuudesta yhdessä Helsingin poliisilaitoksen ja liikkuvan poliisin Turun yksikön kanssa. Valtioneuvoston turvallisuusvartiosto huolehtii valtioneuvoston jäsenten sekä eduskunnan puhemiesen henkilösuojaustoiminnasta sekä Suomeen saapuvien korkeiden valtiollisten vieraiden henkilösuojaustoiminnasta.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on poliisitoimen alueellinen viranomaisyhteistyö sekä varautumisen ja valmiussuunnitte-

lun yhteensovittaminen poliisitoimintaa koskien. Poliisitoimi on osallistunut myös säännöksen 1 kohdan mukaan aluehallintovirastolle kuuluvaan peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointiin. Poliisitoimella on lisäksi läheinen asiallinen yhteys aluehallintoviraston vastuulle lain 4 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan kuuluvaan varautumisen ja valmiuden alueelliseen yhteensovittamiseen ja alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämiseen sekä säännöksen 4 kohdan mukaan kuuluvaan turvallisuustilanteiden johtamisen tukeen ja tätä koskevan viranomaisyhteistyön edistämiseen. Lisäksi aluehallintovirastoista annettu laki sisältää poliisitoimen osalta toimialueen laajentamista, strategista suunnittelua ja ohjausta, toiminnallista ohjausta, johtamista, asioiden ratkaisuvalltaa, työjärjestystä ja virkojen täyttämistä koskevat erityissäännökset. Poliisitoimen vastuualue ja viittaus sen lakitasolla säädettyihin tehtäviin on aluehallintovirastoista (906/2009) annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa. Aluehallintovirastojen poliisitoimen vastuualueista (1110/2009) annetun sisäministeriön asetuksen 1 §:n mukaan poliisitoimen vastuualueita on kolmessa aluehallintovirastossa, joita ovat Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto. Asetuksen 2-4 §:n mukaan Lounais-Suomen aluehallintoviraston poliisitoimen vastuualueen toimialueeseen kuuluvat Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueet ja Itä-Suomen aluehallintoviraston poliisitoimen vastuualueen toimialueeseen Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueet sekä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston poliisitoimen vastuualueen toimialueeseen Lapin aluehallintoviraston ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueet. Poliisitoimen vastuualueet ovat organisatorisesti osa aluehallintovirastoa mutta toiminnallisesti ja henkilöstöhallinnollisesti osa Poliisihallitusta. Aluehallintovirastojen poliisitoimen vastuualueilla oli henkilöstöä maaliskuussa 2012 henkilötyövuosina ilmaistuna 27. Vain noin yksi henkilötyövuosi käytettiin aluehallintovirastotehtäviin.

1.2. Liikennevalvonta Pohjoismaissa

Norja

Norjassa poliisi kuuluu oikeus- ja varautumisministeriön alaisuuteen. Poliisihallintoon kuuluu poliisihallitus ja sen alaisuuteen kaksikymmentäseitsemän poliisipiiriä ja seitsemän erillisyksikköä, joista yksi on liikennepoliisi. Turvallisuuspoliisi on suoraan ministeriön alainen yksikkö. Liikennepoliisiin kuuluu yhdeksän operatiivista yksikköä, jotka toimivat maan kaikissa poliisipiireissä. Tehtäviin kuuluu liikenneturvallisuustyö laajasti ja sen lisäksi yleinen rikollisuuden vastainen työ sekä avustaminen ja valmiusasiat. Liikennepoliisiin vahvuus on noin 300 henkilöä, joista pieni osa ovat vakinaisia liikennepoliisin virkamiehiä. Suurin osa henkilöstöstä rekrytoidaan paikallispoliisista ja henkilöstön vuosittainen vaihtuvuus on noin 100 henkilöä. Komennusperiaate takaa sen, että henkilöstöllä on laaja asiantuntemus liikennepoliisin kuuluvista tehtävistä.

Liikennepoliisi organisoitiin uudelleen vuonna 2004, jolloin käytiin keskustelua organisaation säilyttämisestä. Uuden organisaation luomisessa liikenneturvallisuustyö säilyi ensisijaisena tehtävänä mutta piirien avustamista painotettiin. Liikennepoliisille annettiin myös toiminnan kehittämistehtäviä. Vuonna 2006 liikennepoliisi sai myös vastuun täydennyspoliisista.

Ruotsi

Ruotsissa poliisi kuuluu oikeusministeriön alaisuuteen. Poliisiylihallitus toimii poliisiorganisaation keskusviranomaisena ja sen alaisuuteen kuuluu kaksikymmentäyksi poliisipiiriä. Ruotsissa ei ole erillisyksikköä joka hoitaisi liikennepoliistehtäviä. Poliisipiirien organisaatiosta päätetään paikallisesti,

joten piirien organisaatiot voivat poiketa toisistaan. Poliisiylihallitus vastaa poliisin strategisesta liikenneturvallisuustyöstä. Tähän kuuluu muun muassa strategioiden valmistelu, uusien menetelmien ja teknikoiden kehittäminen sekä poliisipiirien liikenneturvallisuustyön seuranta ja analysointi. Poliisipiirien päälliköt vastaavat kansallisten strategioiden täytäntöön panemisesta.

Tanska

Tanskassa poliisi kuuluu oikeusministeriön alaisuuteen. Erillinen Poliisihallitus johtaa poliisitoimintaa, jonka keskeinen osa koostuu toiminnallisesti 12 poliisialueeseen jaetusta paikallispoliisista. Poliisihallitus vastaa strategisesta liikenneturvallisuustyöstä. Tanskassa ei ole erillisyyksikköä, joka vastaisi kansallisesta liikenneturvallisuustyöstä.

1.3. Nykytilan arviointi

Poliisihallinnon aikaisemmilla uudistamishankkeilla on muun muassa kehitetty poliisin ohjaus- ja johtamisjärjestelmää ja uudistuksilla on luotu edellytyksiä yhdenmukaisille johtorakenteille ja käytännölle. Uudistuksissa on kyetty turvaamaan poliisin peruspalvelut ja poliisin palvelukyky. Tuottavuus ja tuloksellisuus ovat pääosin parantuneet, tosin alueellisia ja yksiköiden välisiä eroja on edelleen. Aikaisempien hankkeiden toimenpiteet on pääsääntöisesti toteutettu eikä merkittäviä kustannusvaikutuksia ole enää odotettavissa. Poliisin taloudellisen tilanteen kuitenkin edellyttäessä uusia tehostamistoimia on hallintorakenteen uudistuksessa käynnistetty kolmas vaihe, johon kyseessä oleva hallituksen esitys kuuluu. Aikaisemmat tehostamistavoitteet on tarkoitus korvata poliisin hallintorakenteen kolmannen vaiheen tavoitteilla, joiden toteutumista seurataan aiempaa yksityiskohtaisemmin asetettavilla mittareilla ja tavoitearvoilla.

Hallintovaliokunta pyysi mietintöönsä HaVM 7/2009 vp viitaten 9 päivänä syyskuuta 2010 sisäasiainministeriöltä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun kirjallisen selvityksen poliisin hallinnon uudistuskokonaisuuden toimeenpanosta. Sisäasiainministeriön antaman selvityksen johdosta antamassaan lausunnossaan (HaVL 51/2010 vp) hallintovaliokunta katsoo poliisin hallintorakenneuudistuksen tavoitteiden toteutuneen kokonaisuutena arvioiden hyvin. Myös muun muassa eduskunnan valtiovainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 26/2011 vp) on käsitelty poliisihallintoa ja sen kehittämistä. Valiokunta korostaa, että poliisin voimavaroja kohdennettaessa tulee tarkastella kriittisesti myös poliisihallinnon organisointia ja arvioida poliisin hallintorakenneuudistuksen (PORA I ja PORA II) painopisteiden oikeellisuutta. Valiokunta toteaa edelleen, että poliisin toiminta ja määrärahat on välttämätöntä saada tasapainoon, jotta sisäinen turvallisuus voidaan taata ja sen tavoitteista voidaan pitää kiinni.

Vuoden 2012 alussa arvioitiin, että poliisin palvelutason ylläpitäminen nykyisillä toimintatavoilla, resursseilla ja rakenteilla johtaisi vuoteen 2016 mennessä noin 70 miljoonan euron alijäämään. Kevään 2012 hallituksen kehysriihessä linjattiin ratkaisut taloudelliseen haasteeseen: määrärahan tasokorotus, poliisin hallintorakenneuudistuksen kolmas vaihe sekä toiminnan tehostaminen, jolla kompensoidaan operatiivisen henkilöstön vähennys. Hallituksen kehyspäätöksessä myönnetty tasokorotus on täysimääräisenä vuoden 2016 tasolla noin 30 miljoonaa euroa. Hallintorakenteen kolmannessa vaiheessa tavoitellaan merkittäviä, noin 25 - 30 miljoonan euron vuositason kustannussäästöjä erityisesti johtorakenteista, hallinto- ja tukitoiminnoista sekä toimitiloista. Hallinnollisten säästöjen lisäksi jää operatiivisen toiminnan säästöjä toteutettavaksi edelleen yhteensä 10 - 15 miljoonaa euroa, joka sisältää muiden säästöjen lisäksi myös 150 - 200 henkilötyövuoden säästötavoitteen. Näiden vähennysten vaikutus pal-

velutasoon voidaan kompensoida toiminnallisella tehostamisella tärkeimpänä kehityshankkeina poliisin uusi toiminnanohjausjärjestelmä, Vitja, ja sähköisiä palvelumuotoja kehittämällä.

Poliisihallitus vastaa poliisitoiminnan yleisestä ohjauksesta ja toiminnan kehittämisestä sekä tulosohjauksesta. Poliisihallituksen henkilöstön määrä vuonna 2011 oli 207 henkilötyövuotta. Poliisihallituksen rooli vastaa hallintorakenneuudistuksen toisen vaiheen linjauksia ja tavoitteita. Poliisihallituksen tulisi kuitenkin nykyistä suuremmassa määrin keskittyä sille lainsäädännössä määriteltyihin ydintehtäviin. Poliisiyksiköiden määrän vähentyessä poliisiylijohdon tehtäviin käytettäviä resursseja olisi mahdollista vähentää ja organisaatorakennetta uudistaa siten, että yksiköiden määrää vähennetään ja toiminnot keskitetään yhteen toimipisteeseen Helsinkiin.

Paikallispoliisi ja liikkuva poliisi vastaavat molemmat kumpikin noin puolesta poliisin toteuttamasta liikennevalvonnasta työajassa mitattuna. Saman tehtävän hoitaminen samalla alueella kahden poliisiyksikön toimesta ei ole tarkoituksenmukaista taloudellisesti eikä toiminnallisesti. Alueellista liikennevalvontaa olisi mahdollista keskittää ja toimintatapoja yhtenäistää sekä paikallistasolla että valtakunnallisestikin. Myös muut liikkuvan poliisin tehtävät olisi tarkoituksenmukaista hoitaa pääosin paikallispoliisin toimesta.

Poliisilaitoksia on tällä hetkellä 24 ja niiden organisaatio- ja johtamisrakenteet sekä henkilöstömäärä vaihtelevat. Konserniohjauksen näkökulmasta poliisilaitosten määrää voidaan pitää suurena. Hallinnon resursseilla mitattuna suurempia laitoksia voidaan pitää tehokkaampina, sillä niissä käytetään hallinnollisin tukitoimiin vähemmän työaikaa. Suurempien poliisilaitosten perustaminen loisi edellytyksiä nykyistä yhdenmukaisemmille johto- ja hallintorakenneratkaisuille.

Samanaikaisesti aluehallintouudistuksen kanssa tuli voimaan poliisihallinnon organisaatiouudistus, mikä merkitsi käytännössä poliisin aluejohtotason poistumista lukuun ottamatta poliisitoimen alueellista viranomaisyhteistyötä sekä poliisitointa koskevaa varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamista ja peruspalvelujen arviointia. Aluehallintouudistuksen tavoitteena oli säilyttää poliisin osallistuminen aluehallinnon tasolla sen tehtäviin liittyvään viranomaisyhteistyöhön, varautumisen yhteensovittamiseen ja peruspalvelujen saatavuuden arviointiin.

Hyväksyessään aluehallinnon uudistamishankkeessa valmisteltuun hallituksen esitykseen (HE 59/2009 vp) aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi ja hallituksen esitykseen (HE 161/2009 vp) aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi sisältyvät lait eduskunta edellytti lausumassaan (EV 150/2009 vp) hallituksen huolehtivan siitä, että eduskunnalle annetaan seikkaperäinen selonteko vuoden 2012 loppuun mennessä aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta. Selonteon valmistelun yhteydessä tehtyjen selvitysten perusteella aluehallintouudistuksessa poliisitoimelle asetetut tavoitteet eivät ole toteutuneet. Poliisitoimen vastuualueen tehtäviin on tehtyjen selvitysten perusteella käytetty aluehallintovirastoissa vuonna 2011 yhteensä vain 0,8 henkilötyövuotta. Näin ollen vastuualueelle sijoitetut henkilöt ovat tosiasiaa hoitaneet miltei yksinomaan Poliisihallitukselle kuuluvia tehtäviä. Edellä mainitut tehtävät ja niitä koskevat työnkuvat eivät ole myöskään olleet yhdenmukaiset valtakunnallisesti, tehtävien hoitaminen ei ole tukenut aluetasolla tapahtuvaa viranomaisyhteistyötä ja ohjausta eikä yhteistyö muiden aluehallintoviraston vastuualueiden kanssa ole ollut aktiivista.

Selontekoluonnos sisälsi seuraavat poliisin roolia ja tehtävien organisointia aluehallinnossa koskevat vaihtoehtoiset ratkaisuehdotukset: 1) Vahvistetaan poliisin roolia aluehallintovirastoissa ja osallistumis-

ta poliisin tehtäviin liittyvään viranomaisyhteistyöhön, varautumisen yhteensovittamiseen ja peruspalvelujen saatavuuden arviointiin. Poliisitoimen vastuualueella osana Poliisihallitusta hoidettavat tehtävät määritellään valtakunnallisesti yhdenmukaisesti siten, että ne tukevat aluetasolla tapahtuvaa yhteistyötä ja ohjausta 2) Toteutetaan PORA III-työryhmän raportin (SM022:00/2012) ehdotukset aluetason yhteistyön toteuttamisesta poliisilaitosten kanssa samalla lakkauttaen poliisin vastuualueet aluehallintovirastoissa

Selontekoluonnos oli lausuntokierroksella syys-lokakuussa 2012. Aluehallintovirastot puolsivat lausunnoissaan poliisitoimen vastuualueiden lakkauttamista ja katsoivat, että virastojen ja alueen poliisilaitosten yhteistyö tulisi organisoida ja vastuuttaa uudelleen luomalla sellaiset ratkaisut ja menettelyt, jotka edesauttavat pelastustoimen ja varautumisen, peruspalvelujen saatavuuden arvioinnin sekä turvallisuussuunnittelun alueellista viranomaisyhteistyötä. Virastot katsoivat, että uudelleenorganisointiin liittyvät järjestelyt tulisi kirjata sekä lakiin aluehallintovirastoista että poliisin hallinnosta annettuun lakiin.

Poliisin hallintorakenneuudistuksen kolmatta vaihetta valmistelleen työryhmän loppuraportissa todetaan: ”Valmiuden ja varautumisen suunnittelu sekä alueellinen viranomaisyhteistyö ovat poliisin operatiiviseen toimintaan kuuluvaa käytännön yhteistyötä, jota paikallispoliisin poliisiyksiköt tekevät jo nyt alueensa aluehallintovirastojen kanssa. Poliisin aluehallintovirastojen vastuulle määritellyt aluetason tehtävät voidaan hoitaa aluehallintovirastojen ja Poliisihallituksen yhteisiä linjauksia vastaavalla tavalla poliisilaitosten toimesta. Peruspalvelujen arvioinnissa Poliisihallitus voi säilyttää nykyisen roolinsa ja tehdä arvioinnin myös omaa arviointitoimintaansa tukevana. Valmiuden ja varautumisen osalta yhteistyötä tulee kehittää edelleen poliisilaitoksista käsin, mikä helpottuu aluehallintovirastoihin nähden paikallispoliisin yksiköiden vähentyessä. Alueellisen yhteistyön vastuutahot määritellään poliisilaitoskohtaisesti hankkeen täytäntöönpanon yhteydessä”.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1. Tavoitteet

Esityksen tavoitteena lisätä toiminnan tehokkuutta ja yksinkertaistaa poliisiorganisaatiota ja jatkaa tässä tarkoituksessa poliisin hallintorakenneuudistuksen toteuttamista. Esitys kohdistuu vain osaan niistä tavoitteista, joita hallintorakenteen kolmannelle vaiheen kokonaisuudelle on asetettu. Asetettuja tavoitteita saavutetaan myös muilla hallinnollisilla toimilla tai alemman asteisilla säädösmuutoksilla. Poliisiorganisaatio muodostaa turvallisuusviranomaiskokonaisuuden, jonka toiminnassa korostuu selkeät ohjaus- ja vastuusuhteet kaikilla hallinnon tasoilla ja poliisin eri yksiköiden välillä. Poliisihallinnon ohjausrakenteita on edelleen kehitettävä tästä toiminnan erityisluonteesta käsin mahdollisimman keveiksi ja toimiviksi. Esityksen tavoitteena on osana poliisin talouden tasapainotusta, että poliisin toiminnalliset tulokset pysyvät nykyisellä tasolla. Operatiivisen toiminnan taso valvonnan, hälytystoiminnan, rikos- torjunnan kuin lupapalveluiden osalta säilytetään ja toiminnan laadun vaihtelu ei lisäännä. Uudistuksessa varmistetaan toiminnallisten tulosten pysyminen vuosien 2009 - 2011 keskimääräisellä tasolla. Tavoitteen toteutumista seurataan poliisin yleisillä indikaattoreilla.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan hallitus hyväksyy poliisin resursseista pidemmän aikavälin kokonaissuunnitelman. Poliisipalvelut turvataan koko maassa. Tavoitteena on va- kiinnuttaa poliisien määrä vähintään nykyiselle tasolle koko vaalikaudeksi. Harvaan asuttujen alueiden

turvallisuutta parannetaan tehostamalla viranomaisyhteistyötä ja ottamalla pilottiprojektien parhaat käytännöt käyttöön koko maassa. Poliisin tulosohejausta ja voimavarojen kohdennusta linjataan ministeriön johdolla. Poliisin toimintaa tehostetaan ottamalla käyttöön uusi tietojärjestelmä, joka sovitetaan yhteen muiden turvallisuusviranomaisten ja oikeushallinnon tietojärjestelmien kanssa. Valtionhallinnon tasolla on käynnissä myös hallituksen ohjelman kirjaukseen perustuva vaikuttavuus- ja tuloksellisuus-ohjelma (VM099:00/2011).

Hallintorakenneuudistus on mainittu osana valtioneuvoston 4 päivänä huhtikuuta 2012 antamaa päätöstä valtiontalouden kehyksiksi vuosille 2013 – 2016, jossa todetaan, että poliisin määrärahoihin osoitetaan kehyskaudella tasokorotus poliisin talouden tasapainottamiseksi ja toimintakyvyn varmistamiseksi. Lisäys on 12,0 milj. euroa vuonna 2013, 23,1 miljoonaa euroa vuonna 2014, 30,1 miljoonaa euroa vuonna 2015 ja 30,1 milj. euroa vuonna 2016. Kehyspäätöksen mukaan poliisi toteuttaa osana talouden tasapainottamista toimenpiteet, jotka merkitsevät menotason alentumista vuonna 2016 yhteensä 35 miljoonalla eurolla. Näiden toimenpiteiden ja määrärahojen tasokorotuksen seurauksena poliisin palveluksessa olevien henkilöiden määrän arvioidaan jonkin verran vähenevän. Vähennys pyritään mahdollisimman laajasti kohdentamaan muuhun poliisin palveluksessa olevaan henkilöstöön kuin kenttä- ja rikostutkintatehtävissä toimiviin poliisimiehiin. Poliisin toiminnallisten tulosten pitäminen edelleen hyvällä tasolla edellyttää, että seuraavat rakenteelliset ja tietotekniset kehittämistoimet toteutetaan; käynnistetään poliisin palveluverkkouudistus, toteutetaan vuosina 2014 - 2015 koko poliisihallintoa (Poliisihallitus, valtakunnalliset yksiköt ja poliisilaitokset) koskeva hallintorakenteen uudistus (Pora III), toteutetaan poliisin sähköisten palveluiden, erityisesti lupapalveluiden kehittämishanke, toteutetaan poliisiasiaihin toiminnanohjausjärjestelmähanke (Vitja) suunnitellussa aikataulussa vuoden 2014 alkuun mennessä sekä käynnistetään automaattisen liikennevalvonnan kehittämishanke. Kehyspäätöksen mukaan toimenpiteiden toteutumista ja poliisin menojen kehittymistä arvioidaan vuosittain kehyspäätösten yhteydessä.

2.2. Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että liikkuva poliisi yhdistetään paikallispoliisiin. Liikkuva poliisi erillisenä hallinnollisena yksikkönä lakkautettaisiin ja sen hoitamat liikennevalvontatehtävät sekä muut erityistehtävät, kuten poliisitoiminta Helsinki-Vantaan lentoasemalla, tasavallan presidentin turvatehtävät ja poliisireservinä toimiminen organisoitaisiin uudelleen ylläpitäen näihin toimintoihin kohdennetut resurssit. Liikkuvan poliisin henkilöstö siirrettäisiin siihen perustettavaan poliisilaitokseen, minkä alueella yksikkö tällä hetkellä toimii.

Hallinnollinen kytkentä aluehallintovirastojen ja poliisin vastuualueiden välillä ehdotetaan purettavaksi. Vastuualueilla hoidettavat tehtävät voitaisiin hoitaa nykyistä tilannetta vastaavalla tavalla poliisilaitosten ja Poliisihallituksen toimesta. Aluehallintovirastojen poliisin vastuualueiden henkilöstö jatkaisivat Poliisihallituksessa elleivät jäisi nykyisille työssäkäyntialueille.

Muutokset ehdotetaan tuleviksi voimaan vuoden 2014 alusta lukien. Näin varmistettaisiin riittävän tehokkaat taloudelliset vaikutukset kehyskaudella ja aikataulullisesti erityisesti poliisin toiminnanohjausjärjestelmähankkeen eli niin sanotun Vitja-hankkeen kanssa.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Esitykseen liittyvät vaikutukset

Uudistuksella olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, jotka liittyvät erityisesti liikkuvan poliisin ja paikallispoliisin yhdistymiseen. Nykyisessä järjestelyssä paikallispoliisilla ja liikkuvalla poliisilla on päällekkäiset, alueellisesti koko maan kattavat toiminnan rakenteet. Kummallakin toimijalla on toisistaan erilliset johtorakenteet, suunnittelutoiminnot, hallintopalvelut, toimitilat, kuljetusvälineet ja muu kalusto. Purkamalla päällekkäisyydet ja hyödyntämällä paikallispoliisin tehokkaat tukitoimintaratkaisut on mahdollista saavuttaa sekä merkittäviä välittömiä kustannussäästöjä että varmistaa tukipalvelujen tuottavuuden kasvu pitkällä aikavälillä.

Osana poliisin hallintorakenneuudistusta liikkuvan poliisin ja paikallispoliisin yhdistämisessä tavoitteena on karsia johto-, hallinto- ja tukitoimintojen kuluja vaikuttamatta operatiivisen toiminnan määrään tai sisältöön. Välittömiä säästövaikutuksia vuoden 2016 tasolla arvioidaan syntyvän yli 6 miljoonaa euroa¹. Arvioon on sisällytetty vain toteutettavissa olevat toimenpiteet ja tavoitteet on asetettu mallillisesti suhteessa laskennalliseen säästöpotentiaaliin. Välittömiä säästöjä voidaan saavuttaa seuraavista kohteista: hallinnollisten tukitoimintojen henkilötyövuodet, päällystö- ja johtotehtävät, kuljetusvälineet, työjärjestelyt (päivärahat) ja toimitilat.

Hallinnollisten tukitoimintojen henkilötyövuodet. Liikkuvan poliisin ja paikallispoliisin yhdistyessä hallinnollisiin tukitoimintoihin käytettävää työaikaa voitaisiin vähentää 35 henkilötyövuotta. Tämä tavoite saavutetaan, kun liikkuvan poliisin siirtyvä henkilöstö huomioidaan hallinnollisen työn tarpeessa uusissa poliisilaitoksissa samassa suhteessa kuin muukin paikallispoliisin henkilöstö. Tavoite kohdistuu talous-, henkilöstö-, tieto- ja yleishallintotehtäviin, jotka hoidetaan keskitetysti poliisilaitoksilla. Tavoitteen ulkopuolella olisivat sellaiset tukitoimintojen henkilötyövuodet, kuten materiaalihallinto, joilla on suora yhtymäkohta liikennevalvontaan. Lisäksi liikenneturvallisuustyön ja koulutuksen erityistehtävien säilyminen on huomioitu. Kokonaisuudessa tukitoimintojen tehostuminen voi olla tavoitetta suurempi prosessien uudistuessa ja yhdenmukaistuessa.

Päällystö- ja johtotehtävät. Liikennevalvonnan muodostaessa yhtenäisen kokonaisuuden osana paikallispoliisin valvontatoimintaa voitaisiin päällystötason tehtäviä vähentää 20 henkilötyövuodella. Tavoite kohdistuu paikallispoliisiin ja nykyisen liikkuvan poliisin yhteenlaskettuun valvontatoiminnan päällystöön, noin 180 henkilötyövuoteen. Liikkuvan poliisin päällikön ja apulaispäällikön tehtävät lakkaisivat uudelleen organisoinnin yhteydessä.

Kuljetusvälineet. Yhteiseen kuljetusvälineiden (autot, moottoripyörät ja veneet) käyttöön siirryttäessä olisi mahdollista nostaa käyttöastetta ja vähentää kaluston määrää. Kun lähtökohdaksi otetaan paikallispoliisin keskimääräinen kuljetusvälineiden käyttöaste varautuen liikkuvan poliisin nykyisten erityistehtävien hoitamiseen 50 autolla, saataisiin säästötavoitteeksi 84 auton vähennys. Venekalustoa arvioidaan voitavan vähentää viidellä isolla veneellä ja moottoripyörien määrää kahdeksalla.

Työjärjestelyt (päivärahat). Pääteiden valvonnan työjärjestelyjä voidaan uudistaa liikkuvan poliisin ja paikallispoliisin liikennevalvonnan yhdistyessä. Valvontaan voidaan käyttää nykyistä useampien toimipisteiden henkilöstöä, mikä vähentää matka-aikoja, kilometrimääriä ja päivärahojen tarvetta. Säästö-tavoitteeksi asetettaisiin 0,5 miljoonaa euroa, joka vastaa 40 liikkuvan poliisin nykyisestä liikenneval-

¹ Summassa on huomioitu kustannustason nousu ja palkoissa virkaehtosopimukseen sisältyvät korotukset

vonnan päivärahoista. Kokonaisuudessa vähennys on liikkuvan poliisin ja paikallispoliisin yhteenlasketusta päivärahojen käytöstä alle 15 prosenttia. Päivärahan käytön väheneminen vastaisi osaltaan valtiontalouden tarkastusviraston huomioihin päivärahalaskutusten palkkaluonteisuudesta.

Toimitilat. Vaikka lähes kaikki liikkuvan poliisin toimitilat sijaitsevat paikallispoliisin toimitilojen yhteydessä, on tilankäyttöä johdettu ja hallinnoitu erikseen. Poliisilaitoksittain tehdyn arvion perusteella liikkuvan poliisin yhdistyminen paikallispoliisin kanssa mahdollistaa tilankäytön tehostamisen noin 13 toimipisteessä. Asetettu 1,2 miljoonan euron tavoite vastaisi noin puolta liikkuvan poliisin nykyisistä toimitilakustannuksista. Tilaratkaisut voitaisiin toteuttaa yhdessä paikallispoliisin tulevan palveluverkkouudistuksen kanssa, joka on osa poliisin hallintorakenneuudistusta.

Edellä mainitut kustannustekijät vaikuttavat jo vuosina 2014 ja 2015 poliisin toimintamenoihin. Useimmissa toimenpiteissä kustannusvaikutusten arvioidaan toteutuvan täysimääräisesti vuonna 2016.

Taulukko: Liikennevalvonnan yhdistämisen ja liikkuvan poliisin toimintojen uudelleen organisoinnin kustannusvaikutukset vuoden 2016 tasolla (tuhatta euroa):

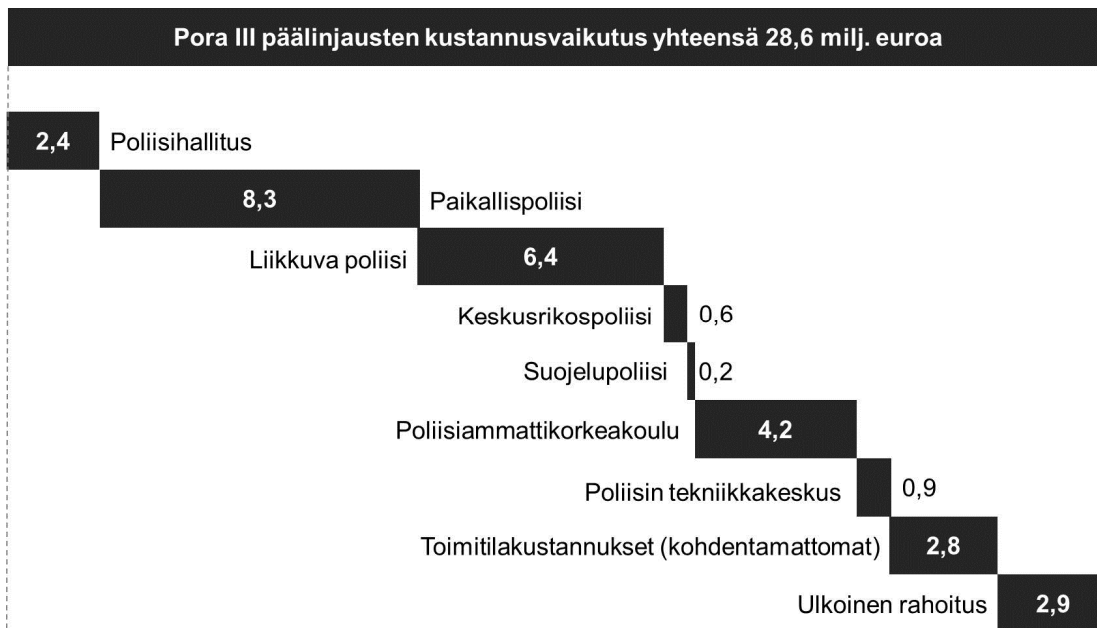
	2016
Hallinto- ja tukitoiminta-htv määrän väheneminen	1 804
Päälystön ja johdon htv vähennykset	1 833
Autojen määrän vähennys	703
Moottoripyörien määrän vähennys	106
Veneiden määrän vähennys	145
Työjärjestelyjen tehostuminen (päivärahat)	556
Toimitilasopeutukset	1 220
Yhteensä	6 368

Lakkautettavien aluehallintovirastojen poliisin vastuualueiden siirrolla poliisihallintoon ei olisi merkittäviä kustannusvaikutuksia. Muutos toteutettaisiin teknisellä määrärahasiirrolla, joka sisältää katteen toimitilakustannuksille. Kokonaishenkilöstömäärän vähentyessä siirtyvä henkilöstö on mahdollista sijoittaa keskittyviin tiloihin, jolloin tilakustannuksista aluehallintovirastojen poliisin vastuualueen toiminnasta siirtynyt osuus voitaisiin säästää.

Kokonaisuudistuksen vaikutukset

Liikkuvan poliisin yhdistäminen paikallispoliisiin ja aluehallintovirastojen poliisin vastuualueen toimintojen siirtäminen ovat osa suunniteltua poliisin hallintorakenneuudistusta. Kokonaisuudessa hankkeella tavoitellaan 25 - 30 miljoonan euron säästöjä poliisin johto-, hallinto- ja tukitoiminnoista. Näillä säästöillä sekä hallituksen huhtikuussa 2012 kehyspäätyksessä myöntämällä lisärahalla voitaisiin välttää mittavat operatiivisen toiminnan leikkaukset. Liikkuvan poliisin uudistus on sidoksissa hallintorakenneuudistuksen muihin hankkeisiin, erityisesti paikallispoliisiuudistukseen.

Taulukko: Poliisin hallintorakenneuudistuksen arvioitu kustannusvaikutus kohteittain.



3.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Liikenneturvallisuustehtävät jakautuvat usealle poliisiyksikölle. Poliisihallitus vastaa poliisin liikenneturvallisuustyöhön liittyvästä valtakunnan tason suunnittelusta, tulosohjauksesta ja liikenneturvallisuustyötä yhtenäistävästä ohjauksesta. Paikallispoliisi vastaa omalla alueellaan liikennevalvonnasta ja muusta poliisin liikenneturvallisuustyöstä yhteistyössä liikkuvan poliisin ja muiden paikallisten toimijoiden kanssa. Liikkuva poliisi vastaa pääasiassa pääteiden liikennevalvonnasta ja valvonnasta, joka edellyttää osin erityiskalustoa ja -osaamista. Lisäksi liikkuva poliisi vastaa pääsoin muun muassa raskaan liikenteen valvonnasta. Poliisiammattikorkeakoulu järjestää liikennevalvontaan liittyvän koulutuksen yhteistyössä liikkuvan poliisin kanssa, joka vastaa ajokoulutuksesta. Liikkuva poliisi tekee myös valtakunnallista liikenneturvallisuustyötä.

Liikennevalvontaa suorittaa tällä hetkellä sekä paikallispoliisi että liikkuva poliisi. Henkilötyövuosilla mitattuna paikallispoliisi toteuttaa 55 prosenttia ja liikkuva poliisi 45 prosenttia koko poliisin liikennevalvonnasta. Nykyinen kahden toimijan malli on sekä toiminnallisesti että taloudellisesti epätarkoituksenmukainen ratkaisu. Liikennevalvonnan yhdistäminen lisäisi toiminnan joustavuutta, yhtenäistäisi toimintatapoja ja mahdollistaisi tehokkaan toiminnan kehittämisen. Yhdistäminen mahdollistaisi päällekkäisten rakenteiden purkamisen johto-, hallinto- ja tukitoiminnoissa. Liikkuva poliisi erillisenä hallinnollisena yksikkönä ehdotetaan lakkautettavaksi ja sen hoitamat tehtävät siirrettäviksi muille poliisiyksiköille ylläpitäen toimintoihin kohdistuvat resurssit.

Alueellinen liikennevalvonta keskitettäisiin paikallispoliisiin siten, että varmistetaan myös jatkossa liikennevalvonnan nykyinen hyvä taso perustamalla jokaiseen poliisilaitokseen liikennepoliisitoiminto. Myös valtakunnallinen ohjaus ja johtaminen varmistetaan perustamalla valtakunnallinen liikenneturvallisuuden ja -valvonnan ohjaustoiminto, joka toteutetaan liikkuvan poliisin ja Poliisihallituksen nykyisiä resursseja hyödyntämällä. Liikenneturvallisuuden ja -valvonnan valtakunnallisen ohjaustoiminnan yhteyteen perustettaisiin raskaan liikenteen valvonnan valtakunnallinen ohjaustoiminto ja myös raskaan

liikenteen valvonnan määrä ja laatu turvataan muun muassa tulosohjauksen keinoin. Muita toimenpiteitä olisivat liikennevalvonnan toimintatapojen yhtenäistäminen ja kehittäminen road policing -toimintamallin mukaisesti, automaattivalvonnan uudelleenorganisointi ja edellytysten luominen sen laajentamiselle, liikennevalvontakoulutuksen keskittäminen Poliisiammattikorkeakouluun, liikennevalvonnan strategisen ohjauksen ja tulosohjauksen kehittäminen, liikkuvan poliisin Helsinki-Vantaan lentokenttäyksikön siirtäminen alueella toimivaan poliisilaitokseen sekä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston turvallisuustehtävien siirtäminen Helsingin poliisilaitokseen. Poliisireservinä toimisi paikallispoliisi myöhemmin suunniteltavalla tavalla. Osana liikennepolitiikkaa on tarkoitus siirtää ajokorttihallinnon tehtävät poliisilta Liikenteen turvallisuusviraston tehtäviksi. Lisäksi sisäasiainministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö vahvistavat yhteistyötä liikenneturvallisuuden ohjaustehtävissä, sovittavat yhteen liikenneturvallisuuden tulostavoitteet sekä suunnittelevat ja toteuttavat liikennevalvonnan kehittämisohjelman vuosille 2013-2016.

Aluehallintovirastojen poliisin vastuualueilla hoidetaan lähtökohtaisesti vain Poliisihallituksen tehtäviä ja varsinaisten aluehallintoviranomaiselle kuuluvien poliisitoimen alueellisten tehtävien osuuden voidaan todeta käytännössä olleen vähäisempi kuin aluehallintovirastojen perustamisvaiheessa arvioitiin. Nykyisen hallintorakenteen mukaisessa toimintamallissa järjestelylle ei tämän perusteella voida katsoa olevan toiminnallisia perusteita. Valmiuden ja varautumisen suunnittelu sekä alueellinen viranomaisyhteistyö ovat poliisin operatiiviseen toimintaan kuuluvaa käytännön yhteistyötä, jota paikallispoliisin poliisiyksiköt tekevät jo nyt alueensa aluehallintovirastojen kanssa. Peruspalvelujen arvioinnissa Poliisihallitus voi säilyttää nykyisen roolinsa ja tehdä arvioinnin myös omaa arviointitoimintaansa tukevana. Valmiuden ja varautumisen osalta yhteistyötä tulee kehittää edelleen poliisilaitoksista käsin, mikä helpottuu aluehallintovirastoihin nähden paikallispoliisin yksiköiden vähentyessä. Alueellisen yhteistyön vastuutahot määriteltäisiin poliisilaitoskohtaisesti hankkeen täytäntöönpanon yhteydessä. Aluehallintovirastojen poliisin vastuualueet voidaan irrottaa aluehallintovirastoista ja henkilöstö siirtää hallinnollisesti tehtävissään Poliisihallitukseen.

Muiden poliisiyksiköiden toiminnan kehittäminen

Poliisihallituksen alaisten yksiköiden määrä vähenisi 29:stä 14:ään tai 15:een, riippuen myöhemmin ratkaistavasta Poliisin tekniikkakeskuksen asemasta. Poliisihallinnon valtakunnallista johtamista terävoitetaan perustamalla poliisiylijohtajan johdolla kokoontuva poliisihallinnon johtoryhmä. Tulosohjausta tehostamalla varmistetaan poliisiyksiköiden oman toiminnan tehokas johtaminen sekä selkeä vastuunjako eri johtotasoilla. Poliisihallituksen organisaatorakennetta uudistetaan, yksiköiden määrää vähennetään ja toimintoja keskitetään. Poliisihallitus keskittyy ydintehtäviinsä ja samalla selvitetään muiden tehtävien siirtäminen alaiseen hallintoon tai hallinnonalan muulle viranomaiselle. Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintorakenteen kehittämistarpeista tullaan tekemään erillinen lisäselvitys selvitysmiehen toimesta tammikuun 2013 loppuun mennessä. Tämän lisäksi sisäasiainministeriön poliisiosastoon kohdistuu osana valtioneuvostoa keskushallinnon uudistushanke (VM131:00/2011), jonka tavoitteena on muun muassa saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäiseksi ja lisätä henkilöstön ja taloudellisten resurssien liikkuvuutta. Hankkeen määräaika päättyy maaliskuun lopussa 2013.

Erillisenä lainsäädäntöhankkeena toteutetaan poliisikoulutuksen uudistaminen ja poliisiammattikorkeakoulun toiminnan tehostaminen.

Keskusrikospoliisin toimintaa on tarkoitus kehittää muun muassa siten, että keskusrikospoliisi keskittyy selkeästi järjestäytyneen ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan. Toimipisteverkostoa karsitaan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan kohdennetut resurssit turvataan. Tässä yhteydessä varmistetaan myös paikallispoliisin riittävät resurssit ja osaaminen vakavimman rikollisuuden torjunnassa. Suojelupoliisin toimintaa tehostetaan toimeenpanovaiheessa hallintoa, aluetoimintaa ja tilankäyttöä kehittämällä.

Poliisin tekniikkakeskuksen ja poliisin palveluverkoston kehittämistä ja toimipisteitä koskevat linjaukset valmistellaan sisäasiainministeriön poliisin hallintorakenteen kehittämistä koskevan hankeryhmän (SM022:00/2012) toimesta vuoden 2012 loppuun mennessä. Yhteispalvelun hyödyntäminen ja muu yhteistyö eri julkisen sektorin toimijoiden kanssa varmistetaan palveluverkoston kehittämisen yhteydessä.

Myös paikallispoliisiin kohdistettaisiin organisaatiouudistus siten, että poliisilaitosten määrä vähennettäisiin 24:stä 11:een merkittävien taloudellisten ja toiminnallisten etujen saavuttamiseksi. Esitettyä poliisilaitosten määrää voidaan pitää riittävänä nykyisen matalan johtorakenteen ja toimivien poliisityön rakenteiden säilyttämiseksi. Poliisilaitosten yhdistäminen ei edellytä lakitason muutoksia muutoin kuin päällekkäisen henkilöstön siirtymiseen liittyvän sääntelyn poistaminen poliisin hallintolaista, koska asiasta säädetään nykyisin valtion virkamieslaissa. Yksiköiden määrän vähennys mahdollistaisi poliisihallinnon johtamisen terävöittämisen, tulohajauksen vahvistamisen ja valtakunnallisen johtoryhmätoiminnon käyttöön oton.

3.3. Henkilöstövaikutukset

Siirtyvä henkilöstö

Esityksen henkilöstövaikutukset kohdistuvat liikkuvan poliisin ja aluehallintovirastojen poliisin vastualueen henkilöstöön. Liikkuvan poliisin henkilöstö ja virat siirtyvät pääsääntöisesti perustettavaan poliisilaitokseen siten kuin sisäasiainministeriön päätöksellä tarkemmin määrättäisiin. Liikkuvan poliisin henkilöstö siirretään lähtökohtaisesti siihen perustettavaan poliisilaitokseen, minkä alueella yksikkö tällä hetkellä toimii. Aluehallintovirastojen poliisin vastualueiden henkilöstö jatkaisi hallinnollisesti tehtävissään Poliisihallituksessa, jolleivät jäisi nykyisille työssäkäyntialueille.

Muiden poliisiyksiköiden toiminnan kehittäminen alemman asteisilla säädöksillä kohdistuu henkilöstövaikutuksiltaan ainakin paikallispoliisin ja Poliisihallitukseen. Muutos koskisi henkilöstövaikutuksiltaan paikallispoliisissa (pois lukien Helsinki ja Länsi-Uusimaa) poliisipäälliköitä ja apulaispoliisipäälliköitä, mahdollisesti paikallispoliisin sektorijohtajia toimeenpanovaiheessa tarkentuvan määrittelyn myötä sekä paikallispoliisin hallinto- ja tukitehtävissä toimivia.

Valtion virkamieslain (750/1994) 5 §:n mukaan virka voidaan siirtää samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu sekä muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka myös toiseen virastoon. Muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka siirretään saman viraston muuhun yksikköön viraston päätöksellä, jollei asetuksella toisin säädetä, ja saman ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan toiseen virastoon ministeriön päätöksellä. Jos virka ei ole avoinna, virka voidaan siirtää vain virkamiehen suostumuksella. Valtion talousarviossa eriteltävä virka siirretään saman viraston muuhun yksik-

köön sekä muu virka toisen ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan virastoon valtioneuvoston päätöksellä.

Valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista (VM1/01/2009) antaman ohjeen, jonka voimassaoloa on jatkettu vuoden 2014 loppuun asti (VM/2165/00.00.00/2011), mukaan ministeriöillä ja virastoilla on toimivalta sijoittaa viraston yhteisiä virkoja toiminnallisten tarpeiden kannalta tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Johtamistaitoa edellyttävien virkojen sijoittaminen viraston sisällä mahdollistaa muun muassa johtamistehtävissä painotettavan monipuolisen kokemuksen hankkimisen ja johtamistaidon kehittämisen sekä joustavan menettelyn. Virkoja sijoitettaessa ja tehtäviin määrättäessä on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että menettely on sopusoinnussa virkanimitysjärjestelmään kuuluvien edellytysten – avoimuuden sekä nimitysperusteiden ja kelpoisuusvaatimusten objektiivisen arvioinnin – kanssa. Tämä voi toteutua ohjeen mukaan ainakin siten, että tehtävään halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua asianomaisiin tehtäviin, ja että tehtävään määräämisessä noudatetaan soveltuvin osin tavanomaista virantäyttömenettelyä. Tämä edellyttää kelpoisuusvaatimusten arviointia ja potentiaalisten henkilöiden ansioiden vertailua kuten virkaan nimittämisen yhteydessä yleensäkin. Tehtävään määräämismenettely olisi toteutettava siten, että se täyttää hyvän hallinnon oikeusperiaatteet.

Valtion virkamieslakiin on sisällytetty vuoden 2012 alusta lukien säännökset virkamiehen asemasta erityyppisissä valtionhallinnon organisaatiomuutostilanteissa. Lain 5 a §:n mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies siirtyy viraston palvelukseen määräaikaisen virkasuhteensa keston ajaksi. Jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueelle, voidaan virka siirtää ilman virkamiehen suostumusta. Työssäkäyntialueella tarkoitetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 9 §:n mukaiselta aluetta, josta on säädetty tarkemmin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella (1153/2009). Virkamiehen palvelussuhteen ehtoihin sovelletaan, mitä niistä virkaehtosopimuksissa sovitaan tai laissa säädetään.

Lain 5 b §:n 2 momentin mukaan siirrettävän viran nimike ja tehtävät muutetaan vastaanottavan viraston viraksi uudelleenjärjestelyn toteutumishetkellä. Toimivalta edellä tarkoitetun viran ja sen tehtävien muuttamiseen on sillä ministeriöllä, jonka hallinnonalaan kuuluvassa virastossa virkamies työskentelee ennen siirtymishetkeä. Lain 5 c §:n 1 momentin mukaan jos viran tehtävät muuttuvat uudelleenjärjestelyn yhteydessä olennaisesti ja viran tilalle perustetaan uusi virka, voidaan uusi virka sitä ensi kertaa täytettäessä täyttää ilman haettavaksi julistamista, jos siihen nimitetään uudelleenjärjestelyn kohteena olevan viraston virkaan nimitetty virkamies.

Poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan lakkaavien poliisilaitosten poliisipäällikön virat lakkautetaan ja perustetaan uusi poliisilaitoksen poliisipäällikön virka. Täytettäessä edellä mainittua poliisilaitoksen poliisipäällikön virkaa ensi kertaa virka saadaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta. Lakkautettavan poliisipäällikön viran haltija sijoitetaan uudelleen ammattitaitoansa ja kykyänsä vastaaviin tehtäviin.

Esityksen lähtökohtana on vakinaisen henkilöstön palvelussuhteen turvaaminen työssäkäyntialueella, mahdollinen uudelleen sijoittuminen ja tehtäväjärjestelyt. Lisäksi lähtökohtana on velvollisuus ottaa vastaan virkamiehelle tarjottu, ammattitaitoa ja osaamista vastaava tehtävä työssäkäyntialueella. Viran siirtämiseen ei tarvita virkamiehen suostumusta.

Tehtäväjärjestelyiden lähtökohtana on henkilöstön aseman turvaaminen niitä periaatteita noudattaen, jotka on vahvistettu valtioneuvoston 26 päivänä tammikuuta 2012 antamassa periaatepäätöksessä valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa (VM/201/00.00.02.2012) ja sen soveltamisohjeessa. Ohjeen mukaan tavoitteena on, että muutoksen kohteena oleva henkilöstö sijoittuu sellaisiin uusiin tehtäviin, jotka vastaavat mahdollisimman hyvin vaativuudeltaan, työn luonteeltaan ja palkkaukseltaan henkilön tehtäviä ennen muutosta. Ohjeen mukaan valtionhallinnon sisäisten organisaatiomuutosten henkilöstöjärjestelyjen toimintatapojen tarkoituksena on tukea muutoksen kohteena olevan henkilöstön sijoittumista työelämään ja ensisijaisesti valtionhallintoon. Sijoittumista edesauttaa, että henkilöstöllä on valmius muutoksiin ja siirtymiseen uuteen yksikköön tai uusiin työtehtäviin omalla työssäkäyntialueella. Lisäksi ohjeen mukaan on tärkeää varmistaa ja laajentaa muutoksen kohteena olevan henkilöstön osaamista niin, että sijoittuminen uusiin tehtäviin onnistuu. Toimintatavoilla pyritään turvaamaan myös ikääntyneen henkilöstön pysyminen työssä. Henkilöstön tukemisessa noudetaan asteittaista toimintatapaa. Ensisijaisena tavoitteena on, että se toimintayksikön palveluksessa oleva henkilöstö, jonka tehtäviä muutos koskee ja jolle on tarjottavissa tehtäviä uudessa tai siirtyvässä organisaatiossa, siirtyy tämän organisaation palvelukseen. Jos henkilö ei siirry, hänelle pyritään löytämään samanlaisia tai vastaavia tehtäviä nykyisessä toimintayksikössä ja jollei niitä ole tarjottavissa, henkilölle annetaan tarvittavat välineet ja opastus uuden työpaikan etsimiseen valtionhallinnon muusta toimintayksiköstä samalla työssäkäynti-alueella. Työnantaja tukee uuden työpaikan saamista käytettävissään olevin tukitoimin. Sijoittumista edistävä tukeminen kuitenkin päättyy, jos henkilö kieltäytyy vastaanottamista tarjottua, vaativuudeltaan vastaavaa työstä omalla työssäkäyntialueella. Lisäksi valtiovarainministeriö on antanut päätöksen muutosten johtamisesta ja muutosturvasta valtionhallinnosta (VM/305/00.00.00/2012).

Valtion virkamieslain 27 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella on oikeus irtisanoa virkamies, jos virasto tai se yksikkö, jossa virkamies työskentelee, lakkaa tai virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettaviksi olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti vähenevät. Viranomaisella ei kuitenkaan ole oikeutta irtisanoa virkamiestä 1 momentissa säädetystä syystä, jos virkamies voidaan samassa virastossa ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa uudelleen tai kouluttaa uusiin tehtäviin taikka jos virka 5 §:n nojalla siirretään toiseen virastoon. Koko poliisin hallintorakenneuudistuksen täytäntöönpanon henkilöstöjärjestelyissä lähtökohtana on valtion virkamieslain 27 §:n sekä valtioneuvoston periaatelinjausten mukaisesti sijoittaa henkilöstö työssäkäyntialueellaan ammattitaitoaan ja kykyään vastaaviin tehtäviin. Tehtävämuutostilanteissa pyritään tehtävän vaativuustason säilyttämiseen nykytasolla.

Poliisin hallintorakenneuudistuksesta johtuvat henkilöstön tehtäväjärjestelyt toteutettaisiin pääsääntöisesti sisäisellä ilmoittautumismenettelyllä. Vastaavaa menettelyä on käytetty aikaisemmissa poliisin hallintorakenneuudistuksissa. Ilmoittautumisoikeus olisi kaikilla vakinaisessa virassa olevilla, tehtävän kelpoisuusvaatimukset täyttävillä henkilöillä. Virkajärjestelyt toteutettaisiin henkilöstöryhmittäin siten, että kaikki ilmoittautumismenettelyn piiriin kuuluviin tehtäviin kelpoiset voisivat ilmoittautua samanaikaisesti kaikkiin kyseessä oleviin henkilöstöryhmän tehtäviin. Ne tehtävät, jotka jäisivät ilmoittautumismenettelyssä ja toimenkuvamuutoskeskusteluissa täyttämättä täytettäisiin avoimella haulla. Muutoksessa hyödynnettäisiin eläkepoistumaa ja tehtäväjärjestelyjä.

Vastaavasti kuin aikaisemmissa poliisin hallintorakenneuudistuksissa noudatettaisiin valtion virka- ja työehtosopimuksen liitteen 3 mukaista 24 kuukauden palkkaturvaa. Palkkaturvan soveltamisen piiriin tulisivat liikkuvan poliisin, aluehallintovirastojen poliisin vastuualueiden sekä paikallispoliisin henki-

löstö poislukien Helsingin poliisilaitoksen ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen henkilöstö. Järjestelyä sovellettaisiin 31 päivänä joulukuuta 2013 vakinaisessa virkasuhteessa oleviin virkamiehiin. Henkilökohtainen palkanlisä olisi voimassa enintään 24 kuukautta vuotta 1 päivästä tammikuuta 2014 lukien.

Kielelliset vaikutukset

Esitykseen liittyvät kielelliset vaikutukset kohdistuvat pääosin liikkuvaan poliisiin. Liikkuva poliisi on kaksikielinen (suomi enemmistön kielenä) viranomainen. Liikkuvan poliisin henkilöstön siirtäminen lain nojalla sen alueen perustettavaan poliisilaitokseen minkä alueella henkilöstö tällä hetkellä työskentelee, vaikuttaa henkilöstön kielitaitovaatimuksiin. Kaksikielisellä poliisilaitosalueella kielitaitovaatimukset pysyvät liikkuvan poliisin henkilöstön osalta ennallaan ja yksikielisen poliisilaitoksen alueella kielitaitovaatimukset lieventyvät liikkuvan poliisin henkilöstön osalta.

Muiden poliisiyksiköiden toiminnan kehittämisen näkökulmasta kielelliset vaikutukset kohdistuvat pääosin paikallispoliisiin. Vuonna 2010 voimaantulleen hallintorakenneuudistuksen yhteydessä muodostettiin ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseksi kielilain (423/2003) 6 §:n 2 momentin mukaisia alueellisia yksiköitä, joita ovat Raaseporin, Pietarsaaren, Mustasaaren ja Närpiön sekä Turunmaan kihlakunnan alueet, joiden tehtävät ja kielellinen asema säilyvät ennallaan. Alueelliset yksiköt on perustettu ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseksi eikä niillä ole tarkoitettu olevan alueellista toimivaltaa. Alueelliselle yksikölle voidaan antaa myös erityisvastuita ruotsinkielisten palvelujen kehittämisestä koko poliisilaitoksen alueella. Poliisilaitoksen alueellisen yksikön kielellinen asema määräytyy kielilain 6 §:n 2 momentin mukaan. Alueelliset yksiköt on muodostettu kaksikielisistä enemmistöltään ruotsinkielisistä kihlakunnista ja ne ovat kielelliseltä asemaltaan kaksikielisiä ruotsinkielienemmistöisiä yksiköitä, joiden työkieli on ruotsi. Kielitaitovaatimukset alueellisissa yksiköissä noudattavat ruotsinkielienemmistöisen virka-alueen kielitaitovaatimuksia.

Kihlakuntien poliisilaitosten kielellinen asema määräytyy toimialueeseen kuuluvien kuntien kielellisen jaotuksen perustella. Paikallispoliisin rakenneuudistukseen liittyvä kihlakuntien poliisilaitosten uusi toimialuejako vaikuttaa poliisilaitosten kielellisiin jaotuksiin. Suurin osa lakkautettaviksi suunniteltujen kihlakuntien poliisilaitosten toimialueista kuuluisi vuoden 2014 alusta lukien kielelliseltä asemaltaan sellaisten uusien kihlakuntien poliisilaitosten toimialueisiin, joiden kielellinen asema sama kuin lakkautettavaksi suunnitellulla poliisilaitoksella. Osa lakkautettavien yksikielisten poliisilaitosten toimialueista kuuluisi jatkossa kaksikielisten (suomi enemmistön kielenä) poliisilaitosten toimialueisiin. Muilta osin kihlakuntajaon uudistuksella ei ole vaikutusta poliisihallinnon viranomaisten kielelliseen jaotukseen.

Poliisihallinnon vakituiseen virkaan nimitetty voidaan siirtää vuoden 2014 toimintansa aloittavan uuden poliisilaitoksen palvelukseen kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten muuttumisesta huolimatta. Poliisin paikallishallintouudistuksesta johtuva kielelliseltä asemaltaan erilaiseen poliisilaitokseen siirtäminen ei kuitenkaan muuta henkilön kielitaitokelpoisuutta, joka määräytyy 31 päivänä joulukuuta 2013 tilanteen mukaisesti. Jos virkaan nimitetty virkamies hakee toista virkaa tai määräaikaista virkasuhdetta, jonka kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset ovat toiset kuin sen viran, johon hänet on nimitetty, tulee vaadittava kielitaito osoittaa erikseen. Tällaisissa tilanteissa kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset tiukentuvat.

3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset kansalaisten asemaan

Poliisin hallintorakenneuudistuksen kolmannen vaiheen tavoitteena on turvata poliisitoiminnan nykyinen hyvä taso. Kohdentamalla säästöt johto-, hallinto- ja tukitoimintoihin voidaan turvata kenttätöiden resursseja. Kansalaisten näkökulmasta kaikki nykyisin liikkuvan poliisin toimesta hoidettavat tehtävät hoidettaisiin muiden poliisiyksikköjen, lähinnä paikallispoliisin toimesta. Tarkoituksena on säilyttää esimerkiksi liikennevalvonnan määrä ja tuloksellisuus ja liikenneturvallisuustyö sekä toiminnan alueellinen kohdentuminen ennallaan. Säästötoimet kohdistuisivat hallinto- ja johtorakenteisiin, ei operatiiviseen työhön.

Sukupuolivaikutusten arviointi

Poliisin hallintorakennetta ja organisaatiota koskevat säädökset ovat sukupuolineutraaleja, ne koskevat samalla tavoin miehiä ja naisia. Koko poliisin henkilöstöstä 28,7 % on naisia ja 71,3 % miehiä. Poliisimiehistä naisia on noin 14 % ja miehiä noin 86 %.

Esitykseen liittyvän liikkuvan poliisin lakkauttamisen vaikutukset kohdistuvat sen kaikkiin henkilöstöryhmiin. Sukupuolivaikutusten näkökulmasta liikkuvan poliisin henkilöstön osalta ratkaisevaa on se, mihin henkilöstöryhmään henkilö kuuluu kuin se minkä sukupuolen edustaja on. Valtaosa liikkuvan poliisin henkilöstöstä siirtyy tehtävineen sen alueen perustettavan poliisilaitoksen yhteyteen minkä alueella henkilöstö tällä hetkellä toimii. Liikkuvan poliisin liikennevalvontatyötä tekevät henkilöt koostuvat sekä miehistä että naisista, ja muutos koskee tasapuolisesti molempia sukupuolia. Liikkuvan poliisin johdossa on enemmän miehiä ja vastaavasti hallinto- ja tukihenkilöstössä enemmän naisia. Molempien edellä mainittujen henkilöstöryhmien osalta noudatettaisiin ilmoittautumismenettelyä, josta seuraa mahdollisesti muutoksia tehtäviin. Peruseriaatteena on kuitenkin kaikissa henkilöstöryhmissä vakinaisen henkilöstön aseman turvaaminen eikä irtisanomisia ole lähtökohtaisesti odotettavissa minkään henkilöstöryhmän osalta.

Muutoin poliisin hallintorakenneuudistuksen kokonaisuudessa huomioon otettavat henkilöstövaikutukset tulevat kohdistumaan kaikkiin poliisiyksiköihin. Paikallispoliisissa vaikutukset kohdistuvat poliisipäälliköihin ja apulaispoliisipäälliköihin, mahdollisesti paikallispoliisin sektorijohtajiin toimeenpanovaiheessa tarkentuvan määrittelyn myötä sekä hallinto- ja tukitehtävissä toimivien. Muutoksen kohteena olevista paikallispoliisin päälliköistä noin 98 % on miehiä ja noin 2 % naisia. Hallinto- ja tukitehtävissä toimivista 96 % on naisia ja 4 % miehiä ja muut henkilöstöryhmästä 55 % on naisia ja 45 % miehiä. Päällystön osalta 91 % on miehiä ja 9 % naisia. Päälliköiden ja päällystön osalta muutosvaikutukset kohdentuvat pääosin miehiin ja hallinto- ja tukitehtävien uudelleenjärjestelyt pääosin naisiin. Muissa poliisiyksiköissä muutosvaikutukset kohdentuvat miehiin ja naisiin melko tasaisesti.

Uudistuksessa häviää merkittävä määrä ylimmän johdon päällikkötehtäviä luonnollista poistumaa hyödyntäen. Muutoksen myötä sekä naisten että miesten mahdollisuudet päästä ylimpiin johtotehtäviin kaventuvat. Poliisihallinnon yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut naisten määrän lisääminen johtotehtävissä ja poliisihenkilöstön määrässä kokonaisuutena. Ylimpiin johtotehtäviin pääsy vaikeutuu tehtävien määrän vähenemisen myötä siten myös naisilla. Sen sijaan uudistuksella ei ole muutoin vaikutusta poliisihenkilöstön naisten tavoitemäärän toteuttamismahdollisuuksiin.

Myös hallinto- ja tukitehtävissä tapahtuu uudelleen järjestelyjä ja tehtävien määrän vähentymistä uudistuksen myötä. Vähennykset toteutetaan luonnollista poistumaa hyödyntäen. Vaikka hallinto- ja tukitehtävien määrää rationalisoidaan ja tehostetaan, irtisanomisista ei lähtökohtaisesti ole odotettavissa eikä muutos lähtökohtaisesti muuta hallinto- ja tukitehtävien sukupuolijakaumaa.

Muutoksen toteutuessa esitetyn mukaisesti poliisihallinnossa olisi jatkossa vähemmän hallinto- ja tukitehtäviä sekä ylimpiä johtotehtäviä, jonka johdosta poliisihallinnon työllistävä vaikutus jonkin verran pienenesi. Samanaikaisesti edellä mainituissa henkilöstöryhmissä jää suuri määrä henkilöitä eläkkeelle suuri, mikä edistää henkilöstön vaihtuvuutta ja kiertoa.

4. Asian valmistelu

4.1. Valmisteluvaiheet ja aineisto

Poliisin tulosohejausta ja voimavarojen kohdentamisen kehittämistä tarkastelleen työryhmän (SM051:00/2011) 6 päivänä maaliskuuta 2012 julkaisemassa loppuraportissa (sisäasiainministeriön julkaisuja 4/2012) esitettiin toteutettavaksi palveluverkon uudistamista, tuottavuusinvestointien jatkamista, tehtäviin ja toimivaltuuksiin kohdistuvia lainsäädäntöuudistuksia sekä rakenteellisia uudistuksia. Hankkeessa oli edustettuina valtiovarainministeriö, sisäasiainministeriö, Poliisihallitus, liikkuva poliisi, Keski-Suomen poliisilaitos ja Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry sekä Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, joista viimeksi mainitun yhdistyksen edustaja jätti eriävän mielipiteen loppuraporttiin.

Sisäasiainministeriö asetti 12 päivänä huhtikuuta 2012 poliisin hallintorakenteen kehittämishankkeen (Pora III, SM022:00/2012). Hankkeessa on edustettuina sisäasiainministeriö, Poliisihallitus, liikkuva poliisi, suojelupoliisi, keskusrikospoliisi, poliisiammattikorkeakoulu, Helsingin, Varsinais-Suomen ja Keski-Suomen poliisilaitokset sekä Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry ja Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry. Hankkeen toimikausi kestää vuoden 2015 loppuun saakka ja hankkeen tehtävänä on kartoittaa poliisin hallintorakennemuutoksen (Pora I ja II) nykytila ja toteutuminen asetettujen tavoitteiden näkökulmista, laatia esitys Poliisihallituksen rakenteiden keventämisestä, selvittää aluehallintovirastojen poliisin vastuualueiden tarpeellisuus ja tehdä esitys vastuualueiden tehtävien suorittamisesta muilla yhteistyömuodoilla, laatia esitykset poliisin valtakunnallisten yksiköiden määrän vähentämisestä ja sen vaikutuksista tehtäväalueisiin, poliisilaitosten määrän vähentämisestä ja sen vaikutuksista poliisilaitosten tehtäväalueisiin, poliisin palveluverkosi ja poliisikoulutuksen järjestämisestä, tarkastella poliisin resursseihin ja niiden käyttöön liittyvät tukitoiminnot, tehdä ehdotus henkilöstön asemasta muutoksessa, tehdä mahdolliset muut tarpeelliset esitykset poliisin toiminnan tehostamiseksi, arvioida ja seurata muutosten toiminnalliset, taloudelliset ja henkilöstöön liittyvät vaikutukset, valmistella tarpeelliset hallituksen esitykset ja varmistaa päätettyjen muutosten toimeenpano vuoden 2014 alusta lukien. Hankeryhmä esittää koko poliisihallintoon kohdistuvia päälinjauksia esityksessään (sisäasiainministeriön julkaisuja 34/2012). Esitykset kohdistuvat erityisesti Poliisihallitukseen ja poliisin vastuualueisiin aluehallintovirastoissa, liikkuvaan poliisiin sekä paikallispoliisiin. Lisäksi hanke esittää, että Keskusrikospoliisin toimintaa kehitetään, Suojelupoliisin toimintaa tehostetaan, poliisikoulutusta uudistetaan ja poliisiammattikorkeakoulun toimintaa tehostetaan sekä myöhemmin linjataan Poliisin tekniikkakeskuksen toiminnan uudelleen organisointi ja poliisin palveluverkon kehittäminen. Keskusrikospoliisiin, liikkuvan poliisin, Helsingin poliisilaitoksen ja

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:n edustajat jättivät eriävät mielipiteet hanketyöryhmän esitykseen. Hankkeen ehdotuksista on järjestetty kuulemistilaisuus.

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä sisäasiainministeriössä hanketyöryhmän esityksen ja sisäasiainministeriön 2 päivänä lokakuuta antaman poliisin hallintorakenteen (Pora III) kehittämistä koskevan linjauspäätöksen perusteella. Läheskään kaikki hankeryhmän ehdotukset eivät vaadi lakitasolla toteuttavan muutoksia, vaan ne voidaan toteuttaa alemmilla säädösmuutoksilla tai muilla hallinnollisilla toimilla. Esityksestä tullaan käymään yhteistoimintaneuvottelut poliisin yhteistoimintaneuvottelukunnassa ja sisäasiainhallinnon yhteistoimintaelimessä.

4.2. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot seuraavilta tahoilta:

Lausuntopalaute ja lausuntojen huomioon ottaminen:

5. Riippuvuus muista esityksistä

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys passilain muuttamisesta, jossa ehdotetaan myös muutettavaksi passilain 6 §:ää siten, että muutos tulisi voimaan ennen tämän esityksen muutoksia. Poliisihallinnon hallintorakenneuudistuskokonaisuuteen liittyen eduskunnassa on vireillä myös poliisikoulutuksen uudistamista koskeva hallituksen esitys.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki poliisin hallinnosta

1 §. Poliisihallinto ja poliisiyksiköt. Pykälän 2 momentissa on lueteltu Poliisihallituksen alaiset yksiköt. Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi maininta liikkuvasta poliisista, joka hallinnollisena poliisiyksikkönä lakkautettaisiin sekä valtuutussäännös, jonka mukaan sisäasiainministeriön asetuksella säädetään niistä aluehallinnon viranomaisista, joissa on poliisin vastuualue. Tarkoituksena on, ettei aluehallintovirastoissa olisi enää jatkossa poliisin vastuualueita.

1 a §. Poliisiyksiköiden ja aluehallintovirastojen yhteistyö. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 1 a §, jossa säädetäisiin kuten ehdotetussa aluehallintovirastoista annetun lain uudessa 17 a §:ssä, aluehallintovirastojen ja poliisilaitosten sekä Poliisihallituksen yhteistyöstä ja yhteistyössä hoidettavista asioista. Lisäksi pykälään sisältyy säännös yhteistyön käytännön järjestämisestä koskevasta asetuksenantovaltuudesta poliisihallinnon osalta. Sääntely ei vaikuttaisi aluehallintovirastojen tai poliisiviranomaisten varsinaisten tehtävien sisältöön tai niitä koskevaan toimivaltaan.

Esityksen seurauksena poliisitoimen tehtäviä ei hoidettaisi enää aluehallintovirastoissa ja niissä olleet poliisitoimen vastuualueet lakkaisivat. Aluehallintovirastoilla olisi kuitenkin myös vastaisuudessa kes-

keinen rooli yhteiskunnan varautumista ja valmiutta sekä sisäistä turvallisuutta koskevassa viranomaisyhteistyössä ja sen yhteensovittamisessa. Tämän johdosta on perusteltua, että aluehallintovirastoilla ja poliisiviranomaisilla olisi näissä yhteiskunnan turvallisuutta koskevissa asioissa tiivis yhteistyö myös tulevaisuudessa. Tätä ratkaisua puoltavat lisäksi poliisin hallintorakennemuutoksen kolmatta vaihetta valmistelleen hanketyöryhmän loppuraportin kannanotot sekä aluehallintovirastojen antamat lausunnot eduskunnalle annettavan aluehallintouudistuksen täytäntöönpanoa koskevan selonteon luonnoksesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin aluehallintovirastojen ja poliisilaitosten yhteistyöstä. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on turvata se, että yhteistyön osapuolilla olisi niiden toimivaltaan kuuluvien asioiden hoitamisessa käytettävissään riittävän kattava ja monipuolinen yhteiskunnan varautumista, valmiutta ja turvallisuutta koskeva asiantuntemus. Yhteistyömenettelyssä asioita käsiteltäisiin valmistelevasti.

Momentin 1 kohdan mukaan aluehallintovirastojen ja niiden toimialueella olevien poliisilaitosten on toimittava yhteistyössä alueellisen varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamista koskevissa asioissa. Ehdotettu sääntely tukee aluehallintovirastoja niiden hoitaessa aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä.

Momentin 2 kohdan mukaan aluehallintovirastojen ja niiden toimialueella olevien poliisilaitosten on toimittava yhteistyössä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämistä koskevissa asioissa. Ehdotettu sääntely tukee aluehallintovirastoja niiden hoitaessa aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä.

Momentin 3 kohdan mukaan aluehallintovirastojen ja niiden toimialueella olevien poliisilaitosten on toimittava yhteistyössä alueen toimivaltaisten viranomaisten tukemista turvallisuustilanteiden johtamista koskevissa asioissa ja näiden viranomaisten toiminnan yhteensovittamista koskevissa asioissa. Ehdotettu sääntely tukee aluehallintovirastoja niiden hoitaessa aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä.

Momentin 4 kohdan mukaan aluehallintovirastojen ja niiden toimialueella olevien poliisilaitosten on toimittava yhteistyössä asioissa, jotka koskevat muuta alueellista viranomaisyhteistyötä poliisitoimen asioissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin aluehallintovirastojen ja Poliisihallituksen yhteistyöstä. Momentin mukaan aluehallintovirastojen ja Poliisihallituksen on toimittava yhteistyössä poliisin palvelujen alueellisen saatavuuden arviointia koskevissa asioissa. Ehdotettu sääntely tukee aluehallintovirastoja niiden hoitaessa aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä. Ehdotettu säännös on yhdenmukainen nykyisin noudatetun käytännön kanssa, jonka mukaan Poliisihallitus on tehnyt poliisitoimen palvelujen saatavuutta koskevan arvioinnin ja käyttänyt sitä myös oman arviointitoimintaansa tukena.

Aluehallintovirastoista annetun lain ehdotetun uuden 17 a §:n 3 momentin mukaan yhteistyön järjestämisen organisoinnista ja menettelytavoista voidaan säätää valtiovarainministeriön asetuksella. Poliisin hallinnosta annetun lain 1 a §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että poliisihallinnon osalta asetuksen antaisi sisäasiainministeriö. Poliisilain vuoden 2014 alusta voimaantulevassa 1 luvun 1 §:ssä (872/2011) säädetään nykytilaa vastaavasti, että poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muun muassa muiden viranomaisten kanssa. Poliisin hallinnosta annetun lain 16 §:n mukaan valtio-

neuvoston asetuksella säädetään tarkemmin poliisin organisaatiosta ja tehtävistä ja sisäasianministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä poliisiyksiköiden asemasta ja tehtävästä. Tämän vuoksi yhteistyön järjestämisen organisoinnista ja menettelytavoista poliisiyksiköiden osalta ehdotetaan säädettäväksi sisäasianministeriön asetuksella. Asetukset valmisteltaisiin yhteistyössä valtiovarainministeriön, sisäasianministeriön, Poliisihallituksen ja aluehallintovirastojen kanssa. Kysymys on viranomaisten välisen yhteistyön käytännön järjestämistä koskevasta asiasta, jolla ei ole itsenäisesti laajakantoista tai periaatteellista yhteiskunnallista merkitystä. Tämän johdosta ja ottaen huomioon perustuslain 80 §:n säännökset asetuksenantovaltuus ehdotetaan annettavaksi ministeriölle.

4 §. Poliisihallitus. Pykälän 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Momentti käsittää valtuutussäännökset säättää niistä Poliisihallituksen tehtävistä, joita aluehallinnon viranomaisen poliisin vastuualueella hoidetaan sekä muista aluehallinnon viranomaisen poliisin vastuualueen tehtävistä, toimivallasta sekä toimialueesta ja sen laajentamisesta.

6 §. Paikallispoliisi. Pykälän 2 momentissa on säädetty muun muassa, että poliisilaitoksen muodostamisen yhteydessä lakkautettavien poliisilaitosten henkilöstö siirtyy ja virat siirretään perustettavaan poliisilaitokseen. Viran siirtämiseen ei tarvita virkamiehen suostumusta. Valtion virkamieslakiin on lisätty vuoden 2012 alusta voimantulleella muutoksella uusi 5 a § (1548/2011), jossa on säädetty vastaavasti kaikkien valtiohallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyistä, jonka vuoksi maininta ehdotetaan poistettavaksi poliisin hallintoa koskevasta laista. Momentissa säädettäisiin edelleen lakkautettavien poliisilaitosten poliisipäällikköjen viroista ja uusien virkojen täyttämisestä ja poliisipäällikön viran haltijan sijoittamisesta, jotta voidaan noudattaa samaa menettelytapaa kuin paikallispoliisin organisaatiouudistuksen ensimmäisessä vaiheessa. Virat on tarkoitus täyttää ilmoitusmenettelyllä. Kaikkien virkamiesten osalta noudatettaisiin valtion virkamieslain periaatetta siitä, että jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueelle, voidaan virka siirtää ilman virkamiehen suostumusta.

7 §. Paikallispoliisin tehtävät. Pykälän 1 momentissa on säädetty paikallispoliisin tehtävistä. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että kaikki paikallispoliisin yksiköt olisivat tehtävämäärittelyn suhteen samassa asemassa. Tämän vuoksi momentista poistettaisiin maininta siitä, Helsingin poliisilaitoksella on lisäksi erityistehtäviä, jotka perustuvat pääkaupungin poliisilaitoksen toimialueen erityispiirteisiin sekä Poliisihallituksen määräyksiin. Momenttia muutettaisiin siten, että jatkossa Poliisihallitus määräisi tarkemmin kaikista niistä erityistehtävistä, joiden hoitaminen on tarkoitus keskittää tietylle poliisilaitokselle. Näitä tehtäviä olisivat esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksen erityistehtävät ja liikkuvan poliisin nykyisistä tehtävistä tasavallan presidentin turvatehtävät.

11 §. Liikkuva poliisi. Koska liikkuva poliisi erillisenä hallinnollisena yksikkönä lakkautettaisiin ja sen hoitamat erityistehtävät organisoidaan uudelleen ylläpitäen näihin kohdistuvat resurssit, kumottaisiin 11 §, jossa on säädetty liikkuvan poliisin tehtävät. Liikkuvan poliisin lain tasolla säädetty tehtävät ovat osin samoja kuin paikallispoliisille lain 7 §:ssä säädetty tehtävät. Tällaisia tehtäviä ovat yleistä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, liikenteen ohjaaminen ja valvonta ja liikenneturvallisuuden edistämiseksi toimiminen, rikollisuuden ennalta estämiseksi toimiminen sekä rikoksia ja muita yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavien tapahtumien tutkiminen. Poliisihallitus määräisi jatkossa 7 §:n perusteella paikallispoliisin erityistehtävistä, esimerkiksi poliisitoiminnasta huolehtiminen Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Poliisireservinä toimisi paikallispoliisi myöhemmin suunniteltavalla tavalla.

1.2. Poliisilaki

10 §. Televalvonnasta päättäminen. Pykälän 3 momentista poistettaisiin maininta siitä, että liikkuvan poliisin päällikkö voi päättää televalvonnasta. Päätösvalta säilyisi keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päälliköllä tai poliisilaitoksen päälliköllä.

1.3. Passilaki

6 §. Passin hakeminen. Passihakemus on jätettävä henkilökohtaisesti poliisilaitokselle. Helsinki-Vantaan lentoasemalla myönnettävää passia koskeva hakemus voidaan jättää lentoasemalla myös liikkuvalla poliisille. Pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi maininta liikkuvan poliisin toimivaltaista Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Jatkossa passihakemus voitaisiin jättää Helsinki-Vantaan lentoaseman alueella toimivalle poliisilaitokselle.

10 §. Passin myöntäminen. Pykälän 2 momentin mukaan passin myöntää poliisilaitos. Helsinki-Vantaan lentoasemalla passin voi myöntää myös liikkuva poliisi. olevalle Ehdotettua 6 §:ää vastaavalla tavalla pykälästä poistettaisiin maininta liikkuvasta poliisista.

1.4. Ulkomaalaislaki

123 §. Säilöön ottamisesta päättäminen ja säilöön otetun sijoittaminen. Pykälän 1 momentin mukaan säilöön ottamisesta voi päättää poliisissa poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin tai liikkuvan poliisin päällystään kuuluva poliisimies. Momentista ehdotetaan poistettavaksi maininta liikkuvan poliisin päällystön päätösvalta.

1.5. Laki aluehallintovirastoista

3 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön. Pykälä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistetaan viittaus poliisin hallinnosta annettuun lakiin.

4 §. Aluehallintovirastojen toimiala ja tehtävät. Pykälän 2 momentin 5 kohta, jossa säädetään aluehallintovirastojen poliisitoimen tehtävistä, ehdotetaan kumottavaksi.

6 §. Aluehallintovirastojen toimivalta sekä toimialueet ja niiden laajentaminen. Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi maininta siitä, että toimialueen laajentamisesta säädetään sisäasiainministeriön asetuksella.

9 §. Strategisen suunnittelun ja ohjauksen järjestäminen eräissä tapauksissa. Pykälän 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistetaan aluehallintoviraston poliisitoimen strategista suunnittelua ja ohjausta koskeva erityissääntely. Lisäksi pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaussäännös poliisin hallinnosta annettuun lakiin.

10 §. Toiminnallinen ohjaus. Pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi Poliisihallitukselle säädetty aluehallintoviraston toiminnallista ohjausta koskeva toimivalta.

11 §. Johtaminen. Pykälän 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistetaan Poliisihallitukselle säädetty toimivalta päättää poliisitoimen tehtäviä hoitavan vastualueen päällikön tehtävistä ja vastuista. Lisäksi pykälän 3 momentista ehdotetaan poistettavaksi poliisitoimea koskeva erityissääntely aluehallintoviraston johtoryhmätyöhön osallistumisesta.

12 §. Asioiden ratkaisuvallta. Pykälän 1 ja 2 momenteista ehdotetaan poistettavaksi aluehallintoviraston poliisitoimen asioiden ratkaisuvalltaa koskeva erityissääntely.

13 §. Aluehallintovirastojen työjärjestys. Pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi erityissääntely, joka koskee aluehallintoviraston työjärjestyksestä tehtävää poikkeusta viraston poliisitoimen osalta. Lisäksi pykälän 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistetaan Poliisihallitukselle säädetty toimivalta päättää aluehallintoviraston poliisitoimen vastuualueen työjärjestyksestä.

14 §. Virkojen täyttäminen. Pykälän 1 ja 2 momentit ehdotetaan muutettavaksi siten, että niistä poistetaan aluehallintoviraston poliisitoimen virkojen täyttämistä koskevat erityissäännökset.

17 a §. Aluehallintovirastojen ja poliisin yhteistyö. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 17 a §, jossa säädettäisiin kuten ehdotetussa poliisin hallinnosta annetun lain uudessa 1 a §:ssä aluehallintovirastojen ja poliisilaitosten sekä Poliisihallituksen yhteistyöstä ja yhteistyössä hoidettavista asioista. Lisäksi pykälään sisältyy säännös yhteistyön käytännön järjestämistä koskevasta asetuksenantovaltuudesta. Sääntely ei vaikuttaisi aluehallintovirastojen tai poliisiviranomaisten varsinaisten tehtävien sisältöön tai niitä koskevaan toimivaltaan.

Pykälän 1 ja 2 momentin sisältö vastaisi ehdotettua poliisin hallinnosta annetun lain uuden 1 a §:n sisältöä ja näitä momentteja koskevat yksityiskohtaiset perustelut on esitetty poliisin hallinnosta annetun lain 1 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Pykälän 3 momentin mukaan yhteistyön järjestämisen organisoinnista ja menettelytavoista aluehallintovirastoissa voitaisiin säätää valtiovarainministeriön asetuksella. Poliisin hallinnosta annetun lain uudessa 1 a §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että poliisihallinnon osalta asetuksen antaisi sisäasiainministeriö. Asetukset valmisteltaisiin yhteistyössä valtiovarainministeriön, sisäasiainministeriön, Poliisihallituksen ja aluehallintovirastojen kanssa. Kysymys on viranomaisten välisen yhteistyön käytännön järjestämistä koskevasta asiasta, jolla ei ole itsenäisesti laajakantoista tai periaatteellista yhteiskunnallista merkitystä. Tämän johdosta ja ottaen huomioon perustuslain 80 §:n säännökset asetuksenantovaltuus ehdotetaan annettavaksi ministeriölle.

1.6. Yhdistyslaki

43 §. Lakkauttaminen ja varoitus. Pykälän 1 momentin mukaan yhdistyksen kotipaikan alioikeus voi sisäasiainministeriön, virallisen syyttäjän tai yhdistyksen jäsenen kanteesta julistaa yhdistyksen lakkautetuksi, jos yhdistys toimii olennaisesti vastoin lakia tai hyviä tapoja, jos yhdistys toimii olennaisesti vastoin sen säännöissä määrättyä tarkoitusta tai jos yhdistys toimii vastoin lain 4 §:ssä tarkoitettua lupaa tai vastoin 35 §:n 3 momentin säännöstä. Lain 4 §:n mukaan yhdistystä, jonka toimintaan kuuluu harjoittaminen ampuma-aseiden käyttöön ja joka ei ole yksinomaan metsästystä varten, ei saa perustaa ilman aluehallintoviraston lupaa. Aikaisemmin lupaviranomaisena toimi lääninhallitus. Vuoden 2010 voimaantulleen poliisihallinnon organisaatiouudistuksen jälkeen yhdistysten valvontaa liittyvien tehtävien ei voida katsoa kuuluvan sisäasiainministeriölle. Tämän vuoksi pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi maininta sisäasiainministeriöstä viranomaisena, jolla on oikeus nostaa asiassa kanne. Kanneoikeus säilyisi virallisella syyttäjällä ja yhdistyksen jäsenellä.

44 §. Väliaikainen toimintakielto. Pykälän 2 momentin mukaan sisäasiainministeriö on virallisen syyt-

täjän ohella toimivaltainen antamaan väliaikaisen toimintakiellon jo ennen kuin yhdistyksen lakkauttamista koskeva asia on tullut vireille, jos on todennäköistä, että yhdistys toimii olennaisesti vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka lainvastaisesti jatkaa lakkautetun yhdistyksen toimintaa. Maininta sisäasiainministeriöstä ehdotetaan poistettavaksi pykälästä perusteluilla, jotka on esitetty 43 §:n yhteydessä.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esitykseen samoin kuin muuhun hallintorakenteen uudistusta koskevan kokonaisuuden toteuttamiseen liittyy lukuisia asetusmuutoksia, samoin uusia annettavia ministeriön päätöksiä. Näitä ovat ainakin asetus poliisin hallinnosta, vuoden 2014 alusta voimaantuleva poliisiasetus, valtioneuvoston asetus sisäasiainministeriöstä (1567/2011), valtioneuvoston asetus kihlakuntien poliisilaitosten toimialueista (1031/2007), valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista, valtion virkaehtosopimusasetus (1203/1987) sekä valtioneuvoston asetus liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnasta (964/2008). Lisäksi muita muutettavia tai kumottavia säädöksiä ovat sisäasiainministeriön työjärjestys (1036/2011), sisäasiainministeriön päätös poliisin muiden palvelupisteiden sijaintipaikoista, sisäasiainministeriön päätös poliisilaitosten ja niiden palvelutoimistojen sijaintipaikoista, vuoden 2014 alusta voimaantuleva sisäasiainministeriön asetus poliisin virkapuvusta, vuoden 2014 alusta voimaantuleva sisäasiainministeriön asetus poliisin suoritteiden maksullisuudesta ja sisäasiainministeriön asetus aluehallintovirastojen poliisitoimen vastuualueista (1110/2009). Lisäksi muutettavaksi tulee Poliisihallituksen ohjeita ja määräyksiä.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014. Ennen lakien lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin, poikkeuksena yhdistyslain muutos, jossa ei ole ennakollisten täytäntöönpanotoimien tarvetta.

Poliisin hallinnosta annetun lain siirtymäsäännöksessä säädettäisiin, että liikkuva poliisi hallinnollisena poliisiyksikkönä lakkaa ja että liikkuvassa poliisissa vireillä olevat muut kuin paikallispoliisiin toimesta hoidettavat poliisitoimen asiat siirtyvät Poliisihallituksen käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi. Poliisihallitus vastaisi myös niistä sopimuksista ja muista sitoumuksista sekä oikeuksista ja velvollisuuksista, joihin liikkuva poliisi on toiminta-aikanaan sitoutunut. Liikkuvan poliisin päällikön ja apulaispäällikön virat lakkaisivat lain voimaan tullessa. Lakkautettavien virkojen haltijoille taataan heidän ammattitaitonsa ja kykensä vastaava tehtävä.

Virkamiehen asemasta organisaatiomuutostilanteessa säädetään valtion virkamieslaissa sekä poliisi-päälliköiden osalta poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n 2 momentissa. Tarkemmin henkilöstön sijoittumisesta eri poliisiyksiköihin määrättäisiin sisäasiainministeriön päätöksellä.

4. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Poliisihallinnon järjestäminen

Poliisin hallintoa järjestettäessä tulee ottaa huomioon perustuslain säännökset valtionhallinnon järjestämisestä ja hallinnollisista jaotuksista. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 174/II, PeVL 5/2008 vp, s. 2/I; PeVL 21/2009 vp, s. 2).

Valtiolla voi olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia, kuten perustuslain 119 §:stä ilmenee. Myös valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee säätää lailla. Hallinnon perusteilla tarkoitetaan tässä yhteydessä alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppejä. Muilta osin säännöksiä alue- ja paikallisviranomaisista voidaan antaa myös asetuksilla. Perustuslain varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtion alue- ja paikallishallinnon joustava kehittäminen (PeVL 21/2009 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain säännökset voivat toisaalta asettaa suoraan rajoituksia valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisällölle muun muassa silloin, kun viranomaisen toimialueen sääntelyllä on perusoikeuskytkentöjä. Merkityksellistä on ainakin se, että muutokset viranomaisten toimialueissa saattavat vaikuttaa viranomaisen kielelliseen asemaan ja siten välillisesti perustuslain säännöksissä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumiseen (PeVL 21/2009 vp, s. 2–3).

Ehdotetut muutokset poliisin hallinnosta annettuun lakiin täyttävät perustuslain 119 §:n vaatimukset (vrt. PeVL 29/2006 vp, s. 2/I).

Kielelliset oikeudet ja hyvän hallinnon takeet

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.

Valtion alue- ja paikallishallinnon järjestämisessä on huomioitava perustuslain 122 §:n 1 momentti, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa (PeVL 21/2009 vp, s. 3/II).

Esityksen kielelliset vaikutukset kohdistuvat pääosin liikkuvaan poliisiin ja sen henkilöstön kielitaitovaatimuksiin. Poliisin hallintorakenneuudistuksen jatkamisella on vaikutuksia myös poliisilaitosten kielelliseen asemaan ja henkilöstön kielitaitovaatimuksiin. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta muutettavaksi ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseksi kielilain 6 §:n 2 momentin mukaisia aiemmin perustettuja alueellisia yksiköitä. Uudistuksessa turvataan ruotsinkieliset poliisipalvelut koko maassa. Esityksen lähtökohtana on, että poliisin hallintorakenneuudistuksen edellyttämät muutokset eivät heikennä suomen ja ruotsin kielen asemaa nykyisestä. Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset eivät näin ollen ole ongelmallisia perustuslain 17 §:n, eivätkä perustuslain 122 §:n 1 momentin kanalta (vrt. PeVL 29/2006 vp, s. 2).

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain (126/1992) tavoitteena on parantaa palvelujen laatua ja kansalaisten oikeusturvaa, turvata palvelujen riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa sekä luoda edellytykset toimintojen kokoamiselle yhteen, päätösvallan siirtämiselle paikallistasolle ja palvelujen taloudelliselle tuottamiselle.

Ehdotettu poliisin hallinnon järjestely selkeyttäisi toimivaltakysymyksiä ja siten myös lisäisi oikeusvarmuutta. Myöhemmin alemmilla säädösmuutoksilla toteutettavaksi suunnitellun paikallispoliisin uudistuksen osalta on alueellisesta näkökulmasta huomioitu syyttäjälaitoksen ja Hätäkeskuslaitoksen toiminta-aluejaot. Hätäkeskuslaitoksen osalta aluejako poikkeaisi vain suunniteltujen Lounais-Suomen ja Sisä-Suomen alueiden osalta ja syyttäjälaitoksen osalta Hämeessä sekä vähäisissä määrin Uudellamaal-la, jossa syyttäjälueet eivät vastaa maakuntarajoja.

Edellä kerrotun perusteella lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1. Laki poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 4 §:n 3 momentti ja 11 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 497/2009,

muutetaan 1 §:n 2 momentti, 6 §:n 2 momentti ja 7 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 497/2009, sekä *lisätään* lakiin uusi 1 a § seuraavasti:

1 §

Poliisihallinto ja poliisiyksiköt

Poliisihallituksen alaisia valtakunnallisia yksiköjä ovat keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus. Poliisihallituksen alainen paikallishallintoviranomainen on poliisilaitos. Poliisiyksiköjä ovat Poliisihallitus sekä sen alaiset yksiköt.

1 a §

Poliisiyksiköiden ja aluehallintovirastojen yhteistyö

Aluehallintovirastojen ja niiden toimialueella olevien poliisilaitosten on toimittava yhteistyössä asioissa, jotka koskevat:

- 1) alueellisen varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamista;
- 2) alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämistä;
- 3) alueen toimivaltaisten viranomaisten tukemista turvallisuustilanteiden johtamisessa ja näiden viranomaisten toiminnan yhteensovittamista;
- 4) muuta alueellista viranomaisyhteistyötä poliisitoimen asioissa.

Aluehallintovirastojen ja Poliisihallituksen on toimittava yhteistyössä poliisin palvelujen alueellisen saatavuuden arviointia koskevilla asioilla.

Yhteistyön järjestämisen organisoinnista ja menettelytavoista poliisihallinnossa voidaan säätää sisäasiainministeriön asetuksella.

6 §

Paikallispoliisi

Muodostettaessa poliisilaitos, jonka toimialueena on useampi kihlakunta, tulee ottaa huomioon eri alueiden erityispiirteet, kuten asukasmäärä, asukastiheys, laajuus, liikenneyhteydet sekä kieliolot ja aluejaotuksen vaikutus viranomaisen kielilain 6 §:ssä tarkoitettuun kielelliseen asemaan. Lakkaavien poliisilaitosten poliisipäällikön virat lakkautetaan ja perustetaan uusi poliisilaitoksen poliisipäällikön virka. Täytettäessä edellä mainittua poliisilaitoksen poliisipäällikön virkaa ensi kertaa virka saadaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta. Lakkautettavan poliisipäällikön viran haltija sijoitetaan uudelleen ammatitaitoansa ja kykyänsä vastaaviin tehtäviin.

7 §

Paikallispoliisin tehtävät

Poliisihallitus määrää tarkemmin ne asiaryhmät, jotka kuuluvat poliisilaitosten erityistehtäviin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Lain voimaan tullessa liikkuva poliisi viranomaisena lakkaa. Liikkuvassa poliisissa vireillä olevat muut kuin paikallispoliisiin toimesta hoidettavat poliisitoimen asiat siirtyvät Poliisihallituksen käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi. Poliisihallitus vastaa myös niistä sopimuksista ja muista sitoumuksista sekä oikeuksis-

ta ja velvollisuuksista, joihin liikkuva poliisi on toiminta-aikanaan sitoutunut. Liikkuvan poliisin päällikön ja apulaispäällikön virat lakkaavat tämän lain voimaan tullessa. Lakkautettavien virkojen haltijoille taataan heidän ammattitaitoansa ja kykyänsä vastaava tehtävä.

2. Laki poliisilain 5 luvun 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisilain (872/2011) 5 luvun 10 §:n 3 momentti seuraavasti:

5 luku Salaiset tiedonhankintakeinot

Yleiset säännökset

10 §

Televalvonnasta päättäminen

Keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällikkö taikka poliisilaitoksen päällikkö päättää 8 §:n 4 momentissa tarkoitettua televalvonnasta. Jos asia ei muussa kuin 3 §:ssä tarkoitettussa asiassa siedä viivytystä, pidättämiseen oikeutettu poliisimies saa päättää televalvonnasta siihen asti, kunnes keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällikkö taikka poliisilaitoksen päällikkö on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan asian. Asia on saatettava mainitun poliisimiehen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua keinon käytön aloittamisesta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20__.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

3. Laki passilain 6 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan passilain (671/2006) 6 §:n 1 momentti ja 10 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 853/2011 seuraavasti:

6 §

Passin hakeminen

Passia on haettava kirjallisesti ja hakemukseen on liitettävä hakijan kasvokuva, josta hakija on hyvin tunnistettavissa. Passihakemus on jätettävä henkilökohtaisesti poliisilaitokselle. Hakijan on hakiessaan passia esitettävä tunnistamisasiakirjana poliisin myöntämä voimassa oleva henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Jollei hakijalla ole esittää tunnistamisasiakirjaa, poliisi suorittaa tunnistamisen. Passin saa noutaa passihakijan valtuuttama henkilö. Passi lähetetään hakijan pyynnöstä myös postitse.

10 §

Passin myöntäminen

Passin myöntää poliisilaitos. Ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle passin myöntää Suomen suur-
lähetystö tai lähetetyn virkamiehen johtama konsulaatti taikka sellainen muu Suomen edustusto, jossa
palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen ulkoasiainministeriö on oikeuttanut antamaan passeja. Diplo-
maattipassin ja virkapassin myöntää ulkoasiainministeriö.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

4. Laki ulkomaalaislain 123 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 123 §:n 1 momentti sellaisena kuin se on laissa 886/2011 seu-
raavasti:

123 §

Säilöön ottamisesta päättäminen ja säilöön otetun sijoittaminen

Säilöön ottamisesta päättää poliisissa poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällys-
töön kuuluva poliisimies ja rajavartiolaitoksessa pidättämiseen oikeutettu virkamies tai vähintään luut-
nantin arvoinen rajavartiomies. Säilöön otetulle tai hänen lailliselle edustajalleen on ilmoitettava säi-
löön ottamisen peruste.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

5. Laki aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan aluehallintovirastoista (896/2009) annetun lain 4 §:n 2 momentin 5 kohta,
muutetaan 3 §, 6 §:n 2 momentti, 9 §, 10 §:n 1 momentti, 11 §:n 2 ja 3 momentti, 12 ja 13 § sekä 14
§:n 1 ja 2 momentti, sekä
lisätään lakiin uusi 17 a § seuraavasti:

3 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Aluehallintovirastojen toiminnan ja tehtävien järjestämiseen sovelletaan, jollei tässä laissa toisin säädetä, työsuojeluhallinnosta annettua lakia (16/1993), ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annettua lakia (898/2009) ja pelastuslakia (468/2003).

6 §

Aluehallintovirastojen toimivalta sekä toimialueet ja niiden laajentaminen

Toimialueen laajentamisesta työsuojelun tehtävissä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella ja ympäristölupa-asioiden tehtävissä ympäristöministeriön asetuksella.

9 §

Strategisen suunnittelun ja ohjauksen järjestäminen eräissä tapauksissa

Aluehallintovirastojen strategia-asiakirjassa on omat osuudet työsuojelun ja ympäristölupa-asioita koskevien tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten. Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien ohjausta varten ei laadita strategisia tulostavoiteasiakirjoja.

Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtäviä koskevan strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön sekä ympäristölupa-asioita koskevan strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista ympäristömi-

nisteriön asetuksella.

10 §

Toiminnallinen ohjaus

Aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö sekä se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (toiminnallinen ohjaus). Valtiovarainministeriö huolehtii viraston yhteisiä toimintoja ja muita viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevista toiminnallisesta ohjauksesta.

11 §

Johtaminen

Aluehallintoviraston vastuualuetta johtaa vastualueen päällikkö. Vastualueen päällikkö vastaa vastualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Aluehallintovirastolla on johtoryhmä, joka huolehtii viraston toimintojen yhteensovittamisesta. Johtoryhmän puheenjohtajana toimii viraston johtaja. Johtoryhmän muusta kokoonpanosta määrätään viraston työjärjestyksessä.

12 §

Asioiden ratkaisuvallta

Aluehallintoviraston johtaja ratkaisee viraston toimivaltaan kuuluvat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty viraston muun virkamiehen ratkaistaviksi. Työsuojelun, ympäristölupa-asoiden ja pelastustoimen tehtäviä hoitavan vastualueen toimivaltaan kuuluvat asiat ratkaisee kuitenkin asianomaisen vastualueen päällikkö, jollei niitä ole säädetty tai vastualueen työjärjestyksessä määrätty vastualueen muun virkamiehen ratkaistaviksi taikka jollei päätöksenteosta ole toisin säädetty.

Aluehallintoviraston johtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, jonka viraston virkamies työjärjestyksen mukaan saa ratkaista. Viraston johtaja ei kuitenkaan voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu viraston työsuojelun tai ympäristölupa-asoiden tehtäviä hoitavan vastualueen toimivaltaan tai joka kuuluu pelastustoimen tehtäviä hoitavan vastualueen toimivaltaan ja koskee pelastuslaissa tarkoitettuja asioita.

13 §

Aluehallintovirastojen työjärjestys

Aluehallintoviraston hallinnon ja toimintojen järjestämisestä sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta, lukuun ottamatta ympäristölupa-asioiden ja työsuojelun tehtäviä hoitavia vastuualueita, määrätään viraston työjärjestyksessä. Aluehallintoviraston työjärjestyksestä päättää viraston johtaja.

Aluehallintoviraston vastuualueella voi tarvittaessa olla työjärjestys. Työjärjestyksessä voidaan antaa tarkempia määräyksiä vastuualueen toimintojen järjestämisestä sekä henkilöstön tehtävistä ja työskentelypaikkakunnista. Vastuualueen työjärjestyksestä päättää vastuualueen päällikkö.

14 §

Virkojen täyttäminen

Valtioneuvosto nimittää aluehallintoviraston johtajan määrääjäksi valtiovarainministeriön esityksestä. Aluehallintoviraston vastuualueiden päälliköt, lukuun ottamatta työsuojelun tehtäviä hoitavan vastuualueen päällikköä, nimitetään määrääjäksi. Vastuualueiden päälliköt ja 18 §:ssä tarkoitetun kielivähemmistön palveluyksikön päällikön nimittää vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö tai se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty. Nimittävän ministeriön tai keskushallinnon viraston tulee kuulla muita vastuualueen toiminnalliseen ohjaukseen osallistuvia ministeriöitä tai keskushallinnon virastoja sekä aluehallintovirastoa ennen päätöksentekoa.

Aluehallintoviraston työsuojelun, ympäristölupa-asioiden sekä pelastustoimen ja varautumisen tehtäviä hoitavien vastuualueiden päälliköt nimittävät vastuualueidensa henkilöstön. Viraston muun henkilöstön nimittää viraston johtaja, jollei viraston työjärjestyksessä toisin määrätä.

17 a §

Aluehallintovirastojen ja poliisin yhteistyö

Aluehallintovirastojen ja niiden toimialueella olevien poliisilaitosten on toimittava yhteistyössä asioissa, jotka koskevat:

- 5) alueellisen varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamista;
- 6) alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämistä;
- 7) alueen toimivaltaisten viranomaisten tukemista turvallisuustilanteiden johtamisessa ja näiden viranomaisten toiminnan yhteensovittamista;
- 8) muuta alueellista viranomaisyhteistyötä poliisitoimen asioissa.

Aluehallintovirastojen ja Poliisihallituksen on toimittava yhteistyössä poliisin palvelujen alueellisen saatavuuden arviointia koskevissa asioissa.

Yhteistyön järjestämisen organisoinnista ja menettelytavoista voidaan säätää valtiovarainministeriön asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

6. Laki yhdistyslain 43 ja 44 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yhdistyslain (503/1989) 43 §:n 1 momentti ja 44 §:n 2 momentti seuraavasti:

43 §

Lakkauttaminen ja varoitus

Yhdistyksen kotipaikan alioikeus voi virallisen syyttäjän tai yhdistyksen jäsenen kanteesta julistaa yhdistyksen lakkautetuksi:

- 1) jos yhdistys toimii olennaisesti vastoin lakia tai hyviä tapoja;
- 2) jos yhdistys toimii olennaisesti vastoin sen säännöissä määrättyä tarkoitusta; tai
- 3) jos yhdistys toimii vastoin 4 §:ssä tarkoitettua lupaa tai 35 §:n 3 momentin säännöstä.

44 §

Väliaikainen toimintakielto

Virallisen syyttäjän vaatimuksesta 1 momentissa tarkoitettu kielto voidaan antaa jo ennen kuin yhdistyksen lakkauttamista koskeva asia on tullut vireille, jos on todennäköistä, että yhdistys toimii olennaisesti vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka lainvastaisesti jatkaa lakkautetun yhdistyksen toimintaa. Tällainen kielto raukeaa, jollei haastetta yhdistyksen lakkauttamiseksi ole pyydetty 14 päivän kuluessa kiellon antamisesta, ja on voimassa enintään siihen saakka, kunnes asia tulee käsiteltäväksi tuomioistuimen istunnossa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .