



21.11.2012

2400/2012/1959

Sisäasianministeriö
Poliisiosasto
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Sisäasiainministeriön poliisiosaston lausuntopyyntö 29.10.2012 (SM054:00/2012)

KESKUSRIKOSPOLIISIN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI POLIISIN HALLINNOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Asia

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on pyytänyt Keskusrikospoliisilta lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta.

LAUSUNTO

Keskusrikospoliisi lausuu asiassa seuraavaa:

Yleistä

Hallituksen esityksen mukaan poliisin hallinnosta annetun lain (jäljempänä poliisin hallintolaki) muuttamiseen liittyviä keskeisiä ehdotuksia ovat liikku-
van poliisin (LP) yhdistäminen paikallispoliisiin sekä aluehallintovirastojen ja poliisin vastuualueiden välillä olevien hallinnollisten kytkentöjen purkaminen. Keskusrikospoliisi on antanut eriävän mielipiteensä Pora III -
hankeryhmän esitykseen (SM:n julkaisu 34/2012) ja siitä ilmeneviin poliisihallintoon kohdistuviin päälinjauksiin. Keskusrikospoliisi uudistaa kaikilta osin asiassa aiemmin antamansa eriävän mielipiteen sekä siinä esitetyt näkökohdat.

Poliisin hallintolain uudistaminen liittyy kiinteästi vireillä olevaan poliisin hallintorakenneuudistukseen (Pora III) ja esityksellä on tarkoitus toteuttaa lain tasoista sääntelyä edellyttävät poliisihallinnon organisaatiouudistukset. Samassa yhteydessä Pora III -hankkeen edellyttämät muut toimenpiteet on tarkoitus toteuttaa lakia alemmanasteisilla säädöksillä, kuten esimerkiksi poliisin hallinnosta annettua asetusta (158/1996, jäljempänä poliisin hallintoasetus) muuttamalla. Keskusrikospoliisi katsoo, että poliisin hallintolain uudistamisen yhteydessä on perusteltua arvioida ja keskustella laajemminkin Pora III -hankkeen toteuttamiseen liittyvistä näkökohdista ja muun muassa siitä, millainen rooli Poliisihallituksella tulee jatkossa olemaan suhteessa poliisilaitoksiin ja poliisin valtakunnallisiin yksiköihin.

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 2.1 (sivu 6) on käsitelty esityksen tavoitteita. Tavoitteiden osalta on todettu muun muassa, että ”Uudistuksessa varmistetaan toiminnallisten tulosten pysyminen vuosien 2009-2011 keskimääräisellä tasolla. Tavoitteen toteutumista seurataan poliisin yleisillä indikaattoreilla.” Uudistuksen tavoitteet kohdistuvat lausutun perusteella keskeisesti tiettyjen tulosten saavuttamiseen. Keskusrikospoliisi pitää tulorientoituneen näkökulman kannalta keskeisenä, että eri poliisiyksiköille annetaan mahdollisuus määritellä tavoitteiden saavuttamisen keinot mahdollisimman itsenäisesti yksikön olosuhteiden ja johtamiskäytäntöjen kan-





nalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Liian yksityiskohtaista johtamista välttämällä varmistetaan se, että kunkin poliisiyksikön johto voi itsenäisesti ja yksikön ominaispiirteet huomioiden valita tarkoituksenmukaisimman keinovalikoiman yhteisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi annetuilla resursseilla. Tämä seikka korostuu erityisesti tilanteissa, jossa poliisiyksiköt ovat kooltaan ja merkitykseltään suuria.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan resurssien turvaaminen

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 12 on todettu Keskusrikospoliisiin liittyen, että *"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."* Hallituksen esitysluonnokseen kirjattu järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan kohdennettujen resurssien turvaaminen tulee myös käytännön tasolla varmistaa huomioiden Keskusrikospoliisin eriävässä mielipiteessään esille nostamat näkökohdat. Erityisesti tulee varmistaa se, että organisaatorakenteen kehittämisen yhteydessä ei tosiasiaa heikennetä Keskusrikospoliisin edellytyksiä torjua järjestäytyntä rikollisuutta.

Esityksen henkilöstövaikutukset ja virkajärjestelyt

Hallituksen esitysluonnoksessa keskeiseksi ehdotukseksi (kohta 2.2, sivu 7) on kirjattu se, että liikkuva poliisi yhdistetään paikallispoliisiin ja että *"Liikkuvan poliisin henkilöstö siirrettäisiin siihen perustettavaan poliisilaitokseen, minkä alueella yksikkö tällä hetkellä toimii."* Lisäksi esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa kohdassa (kohta 3.1, sivu 8) on puhuttu liikkuvan poliisin ja paikallispoliisin yhdistymisestä.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan esitysluonnoksen keskeistä ehdotusta ei tule nähdä ainoastaan liikkuvan poliisin yhdistämisenä paikallispoliisiin. Tässä yhteydessä tulisi puhua ennemminkin liikkuvan poliisin *sulauttamisesta muuhun poliisiorganisaatioon*, jolloin käytettäväksi vaihtoehdoksi jää myös se, että liikkuvan poliisin henkilöstöä voi siirtyä esimerkiksi valtakunnallisten yksiköiden palvelukseen.

Lisäksi liikkuvan poliisin henkilöstön uudelleensijoittamisen osalta tulisi tarkastella muista poliisilaitoksista erillään pääkaupunkiseudun poliisilaitoksia siten, että niille ohjattaisiin liikkuvasta poliisista siirrettäviä resursseja toteutuneiden pitkän aikavälin seurantatietojen perusteella.

Edellä selostetun perusteella Keskusrikospoliisi pitää perusteltuna tarkentaa hallituksen esitysluonnoksen kohdan 2.2 ensimmäisessä kappaleessa ilmaistuja keskeisiä ehdotuksia seuraavasti:

"Esityksessä ehdotetaan, että liikkuva poliisi sulautetaan muuhun poliisiorganisaatioon...Liikkuvan poliisin henkilöstö siirrettäisiin pääsääntöisesti siihen perustettavaan poliisilaitokseen, minkä alueella yksikkö tällä hetkellä toimii, poislukien pääkaupunkiseudun poliisilaitokset, joiden osalta resurssien jako ja ohjaaminen perustuu pitkän aikavälin seurantatietoihin."



Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 14 on henkilöstövaikutusten osalta todettu, että palkkaturvan soveltamisen piiriin tulisivat liikkuvan poliisin, aluehallintovirastojen poliisin vastuualueiden sekä paikallispoliisin henkilöstö pois lukien Helsingin poliisilaitoksen ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen henkilöstö. Vaikka lakiin tehtävät muutokset eivät suoranaisesti koske Keskusrikospoliisin henkilöstöä, tässä yhteydessä tulisi selvyiden vuoksi mainita, että myös Keskusrikospoliisin henkilöstö tulee palkkaturvan soveltamisen piiriin viraston lakkautettavien toimipisteiden osalta.

Poliisin hallintolain 6 §:n 2 momentin mukaan poliisilaitoksen muodostamisen yhteydessä lakkautettavien poliisilaitosten henkilöstö siirtyy ja virat siirretään perustettavaan poliisilaitokseen. Keskusrikospoliisi katsoo, että mainitussa lainkohdassa tulisi mahdollistaa myös se, että lakkautettavan poliisilaitoksen henkilöstö voi siirtyä myös poliisin valtakunnalliseen yksikköön.

Poliisin hallintolain 6 §:n 2 momentin mukaan lakkaavien poliisilaitosten poliisipäällikön virat lakkautetaan ja perustetaan uusi poliisilaitoksen poliisipäällikön virka. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan poliisin hallintolain 6 §:n 2 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. Virkamieslain 1.1.2012 voimaan tulleen 5 a §:n 1 momentin mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyjen yhteydessä virat ja niihin nimittetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Poliisin hallintolain uudistamisen yhteydessä tulisi arvioida sitä, voitaisiinko lain 6 §:n 2 momentista poistaa kokonaisuudessaan poliisipäällikköjen virkojen järjestelyä koskeva osa ja soveltaa tämän sijasta poliisipäällikköidenkin osalta virkamieslain 5 a §:ää. Tämä mahdollistaisi tarkoituksenmukaisemman menettelyn muun muassa siten, että välttyttäisiin virkojen lakkautamis- ja perustamistoimenpiteiltä.

Poliittis-strategisen vallan käyttöön liittyvät näkökohdat

Hallituksen esitysluonnoksessa (kohta 2.1, sivu 7) on esityksen tavoitteisiin liittyen todettu, että *"Poliisin tulosohtajasta ja voimavarojen kohdennusta linjataan ministeriön johdolla"*. Keskusrikospoliisi katsoo mainitun kirjauksen korostavan sitä, että poliisitoiminnan poliittis-strategisen ohjausvallan tulisi olla nimenomaan ministeriöllä ja tämän linjauksen tulisi toteutua myös poliisin hallintolain säännösten tasolla. Käytännössä ministeriön ohjausvallan tarkoituksenmukainen käyttö edellyttää sitä, että Sisäasiainministeriöllä on toimivalta päättää esimerkiksi tiettyjen keskitettävien poliisin erityistehtävien vastuuttamisesta, poliisin toimipisteiden sijaintipaikoista sekä tulevien poliisilaitosten päälliköiden nimittämisestä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan poliisin hallintolain 7 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että jatkossa Poliisihallitus määräisi tarkemmin kaikista niistä erityistehtävistä, joiden hoitaminen on tarkoitus keskittää tietylle poliisilaitokselle. Erityistehtävien keskittämisessä tulisi huomioida se, että Keskusrikospoliisilla on valtakunnallisena toimijana hyvät edellytykset valtakunnallisella tasolla ilmenevien erityistehtävien hoitamiseen (mm. valtakunnallisen tason rikosilmiöiden torjunta, kansainväliset asiat, tiedonhan-



kinnan asiantuntijuuteen liittyvät tehtävät), joten tässä yhteydessä olisi perusteltua puhua poliisilaitosten sijasta yleisesti poliisiyksiköistä. Lisäksi erityistehtäviä koskevan päätöksenteon osalta on keskeistä, että operatiivinen toiminta ja siihen välittömästi liittyvä päätöksenteko tapahtuu operatiivisissa yksiköissä. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan edellä selostetut ministeriön poliisiosaston ohjausvallan käyttämiseen liittyvät seikat puoltavat sitä, että toimivalta poliisilaitosten erityistehtävistä päättämiseen annetaan Poliisihallituksen sijasta Sisäasiainministeriölle.

Poliisin hallintoasetuksen 7 §:n 2 momentin mukaan Poliisihallitus vahvistaa Keskusrikospoliisin toimipisteet. Poliisin hallintolain 6 §:n 1 momentin mukaan poliisilaitosten toimipisteiden sijaintipaikoista päättää Sisäasiainministeriö. Yhtenäisyyden ja ministeriön ohjausvallan painottamiseen liittyvien näkökohtien johdosta Keskusrikospoliisi katsoo, että toimipisteitä koskevan päätösvalan tulee olla samalla tasolla sekä Keskusrikospoliisin että poliisilaitosten toimipisteiden osalta siten, että Sisäasiainministeriö päättää myös Keskusrikospoliisin toimipisteiden sijaintipaikoista.

Poliisilaitoksen päällikön nimittämisoikeus on poliisin hallintoasetuksen 17 §:n 2 momentin mukaan Poliisihallituksella, kun taas Poliisin tekniikkakeskuksen johtajan sekä Poliisiammattikorkeakoulun rehtorin nimittämistoimivaltta on saman lainkohdan mukaan Sisäasiainministeriöllä. Ottaen huomioon paikallisten poliisilaitosten koon ja merkityksen kasvamisen hallintorakenneuudistuksen yhteydessä sekä ministeriön poliisiosaston roolin ohjausvallan käyttäjänä, Keskusrikospoliisi pitää nimittämistoimivallan täydellisen keskittymisen estämiseksi perusteltuna, että myös poliisilaitosten päälliköiden nimittämisoikeus on Poliisihallituksen sijaan Sisäasiainministeriöllä.

Lainmuutosten voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 23 on käsitelty lainmuutosten voimaantuloa. Voimaantulon osalta on todettu muun muassa, että liikkuvan poliisin päällikön ja apulaispäällikön virat lakkaisivat lain voimaan tullessa. Virkojen lakkaamisen sijasta tarkoituksenmukaisempi olisi menettely, jossa kyseiset virat siirtyisivät virkamieslain 5 a §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Pora III -organisaatiouudistuksen alustavasta täytäntöönpanosuunnitelmasta käy tarkemmin ilmi organisaatiomuutosten muutosaikataulu ja siirtymäsäännöt. Osaa muutoksen kohteena olevasta henkilöstöstä koskee vuoden 2013 loppuun saakka kestävä siirtymäaika ja osaa vuoden 2015 loppuun saakka kestävä siirtymäaika, joten käytössä on kahdenlaisia siirtymämääräaikoja. Keskusrikospoliisi katsoo, että henkilöstöön liittyvät siirtymäajat tulisi yhdenmukaistaa, jotta taataan henkilöstön yhdenvertainen kohtelu.

Keskusrikospoliisin päällikkö
Poliisineuvos



Rauno Ranta

Rikostarkastaja



Pirkka Kuusela