

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä maaliskuuta 2013 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 15/2013 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti liikenne- ja viestintävaliokunta on antanut asiasta lausunnon (LiVL 8/2013 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Päivi Nerg, osastopäällikkö Kauko Aaltomaa, suunnittelujohtaja Sanna Heikinheimo ja selvityshenkilö Kari Salmi, sisäasiainministeriö
- liikenneneuvos Kimmo Kiiski, liikenne- ja viestintäministeriö
- poliisiylijohtaja Mikko Paatero, Poliisihallitus
- päällikkö, poliisineuvos Rauno Ranta, keskusrikospoliisi
- päällikkö, poliisineuvos Kari Rantala, liikkuva poliisi
- osastopäällikkö Ilkka Hanski, suojelupoliisi
- ylijohtaja Anneli Taina, Etelä-Suomen aluehallintovirasto

- ylijohtaja Kari Häkämies, Lounais-Suomen aluehallintovirasto
- ylijohtaja Jorma Pitkämäki, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- ylijohtaja Timo E. Korva, Lapin aluehallintovirasto
- ylijohtaja Terttu Savolainen, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- hallintopalvelujen vastuuyksikön johtaja Teijo Mustonen, Itä-Suomen aluehallintovirasto
- poliisikomentaja Jukka Riikonen, Helsingin poliisilaitos
- hallinnon tutkija, rikoskomisario Heikki Mansikka-aho, Pohjois-Savon poliisilaitos
- koulutusjohtaja Petri Alkiora, Poliisiammattikorkeakoulu
- johtaja Heikki Riippa, Poliisin tekniikkakeskus
- hallintoasiain asiantuntija Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- tutkinnanjohtaja, vahingontorjuntajohtaja Pekka Sulander, Liikennevakuutuskeskus
- toimitusjohtaja Pasi Nieminen, Autoliitto ry
- pääluottamusmies Ari Huuskonen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- puheenjohtaja Antti Palola, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- puheenjohtaja Antero Rytkölä, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry, edustaen myös Suomen Nimismiesyhdistys ry:tä
- kuljetusasiantuntija Petri Murto, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry

- jäsen, professori Timo Tervo, Suomen Liikennelääketieteen yhdistys
- puheenjohtaja Yrjö Suhonen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Etelä-Pohjanmaan poliisilaitos
- Keski-Pohjanmaan poliisilaitos
- Lapin poliisilaitos
- ylikonstaapeli, koulupoliisi Merja Rasin kangas, Oulun poliisilaitos
- Pietarsaaren poliisilaitos
- Pohjanmaan poliisilaitos

- Pohjois-Karjalan poliisilaitos
- Hätäkeskuslaitos
- Tulli
- Suomen Kuntaliitto
- Moottoriliikenteen Keskusjärjestö
- Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Akava ry
- liikkuvan poliisin entinen päällikkö Teuvo Veijalainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisin hallinnosta annettua lakia sekä poliisilakia, passilakia, ulkomaalaislakia, aluehallintovirastoista annettua lakia ja yhdistyslakia. Poliisin hallintorakenneuudistusta jatkettaisiin. Tässä tarkoituksessa ehdotetaan hallinnollisia uudistuksia, jotka kohdistuvat liikkuvaan poliisiin, Poliisin tekniikkakeskukseen ja aluehallintovirastojen poliisin vastuualueisiin. Liikkuva poliisi ja Poliisin tekniikkakeskus hallinnollisina poliisiyk-

sikköinä ehdotetaan lakkautettaviksi. Liikkuvan poliisin henkilöstö ja tehtävät siirtyisivät pääsääntöisesti poliisilaitoksiin ja Poliisin tekniikkakeskuksen henkilöstö Poliisihallitukseen. Aluehallintovirastojen poliisin vastuualueet lakkautettaisiin, ja niiden henkilöstö tehtävineen siirtyisi Poliisihallitukseen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Muutosprosessin taustaa ja lähtökohtia

Poliisi on sisäisestä turvallisuudesta vastaava viranomaisjärjestelmä, jonka tehtäviin kuuluvat poliisilain (493/1995 ja 872/2011) nojalla oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen säädetyt tehtävät ja annettava jokaiselle poliisin tehtäväpiiriin kuuluvaa apua.

Poliisin organisaatiota ja johtamisjärjestelmää on uudistettu merkittävästi 1990-luvun puolesta välistä lähtien. Vuoden 1996 lopulla on tullut voimaan kihlakuntauudistus, jossa on luovutettu perinteikkäästä nimismiesjärjestelmästä. Poliisipiirien määrää on vähennetty 229:stä 90:een sekä samalla syyttäjä- ja ulosottoimet on erotettu poliisitoimesta. Poliisin hallintorakenneuudistus, PORA I, on merkinnyt laajalti yhteistoiminnalle perustuneiden 90 poliisilaitoksen määrän vähenemistä 24:ään vuoden 2009 alusta (HaVM 24/2006 vp — HE 72/2006 vp). Poliisin hallintorakenteen uudistamisen seuraava vaihe

on toteutettu vuoden 2010 alussa (HaVM 7/2009 vp). Tässä PORA II -hankkeessa poliisin ylijohdanto on irrotettu sisäasiainministeriöstä uuteen keskusvirastoon, Poliisihallitukseen, ja jo aiemmin supistuneesta poliisin lääninjohdosta on luovuttu kokonaan.

Poliisin nykyinen hallintomalli on kaksiportainen. Sisäasiainministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettyistä poliisin toimialan tehtävistä. Ministeriön alaisena keskushallintoviranomaisena ja poliisin ylijohdona toimii Poliisihallitus. Keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja liikkuva poliisi sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus ovat Poliisihallituksen alaisia valtakunnallisia yksiköjä. Poliisilaitokset ovat puolestaan Poliisihallituksen alaisia paikallishallintoviranomaisia. Lisäksi kolmessa aluehallintovirastossa on poliisitoimen vastuualue.

Käsittelyssä oleva hallituksen esitys liittyy poikkeuksellisen laajaan — ilmeisesti suomalaisen poliisin historiassa laajimpaan — ja erittäin merkittävään poliisin hallintorakennemuutokseen (PORA III -hankkeeseen), jonka tarkoituksena on jatkaa poliisihallinnon organisaation ja johtamisen kehittämistä edellisten uudistusten periaatteiden mukaisesti. Meneillään olevan hankkeen käynnistämiseen ovat vaikuttaneet keskeisesti poliisin tiukkaan talouteen liittyvät tekijät. Tämän vuoksi on jouduttu tukeutumaan yleisluonteisimpiin näkemyksiin PORA I- ja PORA II -uudistusten tuloksista ilman, että olisi voitu odottaa PORA I ja PORA II -hankkeiden perusteellisempaa arviota ennen uusien toimenpiteiden valmistelun käynnistämistä. Hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset koskevat vain osaa PORA III -uudistusten kokonaisuutta. Tosiasiallisesti kysymys on hallituksen esityskin huomioon ottaen kokonaisuudesta, minkä vuoksi valiokunta on tässä mietinnössään tarkastellut ja arvioinut koko poliisin hallintorakenteen uudistushanketta. Poliisin hallintorakennemuutoksessa tavoitellaan yhteensä 28,8 miljoonan euron säästöjä vuoden 2016 tasolla.

Hallituksen esityksen mukaan vuoden 2012 alussa on arvioitu, että poliisin palvelutason yl-

läpittäminen nykyisillä toimintatavoilla, resursseilla ja rakenteilla johtaisi vuoteen 2016 mennessä noin 70 miljoonan euron alijäämään. Hallituksen kehysriihessä keväällä 2012 on linjattu seuraavat ratkaisut taloudellisiin haasteisiin: 1) määrärahan tasokorotus (täysimääräisenä vuoden 2016 tasolla noin 30 miljoonaa euroa), 2) poliisin hallintorakennemuutoksen kolmas vaihe (noin 25—30 miljoonan euron kustannussäästöt erityisesti johtorakenteista, hallinto- ja tukitoiminnoista sekä toimitiloista) sekä 3) toiminnan tehostaminen, jolla kompensoidaan operatiivisen henkilöstön vähennys. Säästöjä jää operatiiviseen toimintaan kohdennettaviksi vielä yhteensä noin 10—15 miljoonaa euroa, johon sisältyy muiden säästöjen lisäksi myös 150—200 henkilötyövuoden säästö tavoite.

Poliisin kokonaismenoista viime vuosien aikana henkilöstömenojen suhteellinen osuus on alentunut (vuonna 2007 75,7 % ja vuonna 2012 71,4 %), toimitilamenojen osuus hieman kasvanut (vuonna 2010 8,4 % ja vuonna 2012 9,2 %) ja muut menot -kokonaisuus (vuonna 2007 13,6 % ja vuonna 2012 17,5 %) , johon sisältyy muun muassa tieto- ja viestintäteknologiameenoja, on kasvanut.

Hallituksen esityksen tavoitteena on lisätä poliisin toiminnan tehokkuutta ja yksinkertaistaa poliisiorganisaatiota. Esitys sisältää jäljempänä tarkemmin kuvattavia liikkuvaan poliisiin, Poliisin tekniikkakeskukseen ja aluehallintovirastojen poliisin vastuualueisiin kohdistuvia hallinnollisia muutoksia. Hallituksen esitys perustuu keskeisesti PORA III -hanketyöryhmän esitykseen, josta myös ilmenevät pääosin hallituksen esitystä yksityiskohtaisemmin uudistusprosessiin liittyvät tausta- ja tilastotiedot (sisäasiainministeriön julkaisu 34/2012). Kokonaisuuteen liittyy myös sisäasiainministeriön poliisin tulsohjauksen ja voimavarojen kehittämisen kohdentamiseksi asettaman työryhmän loppuraportti (sisäasiainministeriön julkaisu 4/2012).

Uudistushankkeen monitahoisuus ja merkittävyys huomioon ottaen valiokunnan mielestä toiminnan tehostamisen tavoitteena tulee olla hyväksytyjen kehysten puitteissa, että poliisin toiminnalliset tulokset paranevat tai pysyvät vähin-

tään nykyisellä tasolla. Operatiivisen toiminnan tulee valvonnan, hälytystoiminnan, rikostorjunnan ja lupapalvelujen osalta olla korkealuokkaista ilman, että toiminnan laadun vaihtelu lisääntyy. Nykytasoksi on hallituksen esityksessä määritelty vuosien 2009—2011 keskimääräinen taso.

Liikkuva poliisi ja liikenteen valvonta

Hallituksen esityksessä liikkuva poliisi ehdotetaan yhdistettäväksi paikallispoliisiin siten, että liikkuva poliisi erillisenä hallinnollisena yksikönä lakkautetaan. Sen hoitamat liikenteenvalvontatehtävät ja muut tehtävät on tarkoitus organisoida uudelleen säilyttäen näihin toimintoihin kohdenneet voimavarat. Henkilöstön kokonaismäärä on ollut liikkuvassa poliisissa vuonna 2011 keskimäärin 668 henkilöä, joista poliisimiehiä on ollut 609. Liikkuvan poliisin hoitamia erityistehtäviä ovat nykyisin poliisitoiminta Helsinki-Vantaan lentoasemalla, tasavallan presidentin turvatehtävät ja poliisireservinä toimiminen. Liikennevalvontaa ja liikenneturvallisuuden edistämistä koskevat tehtävät muodostavat käytännössä keskeisen osan liikkuvan poliisin toimenkuvasta.

Valiokunta kiinnittää huomiota tässä yhteydessä myös siihen, että voimassa olevan poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 9 §:n sisältämään lakia täydentävään liikkuvan poliisin tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat muun muassa velvollisuus seurata liikenneturvallisuuskehitystä, kehittää liikennevalvontamenetelmiä ja yhteistyössä Poliisin tekniikkakeskuksen kanssa kehittää liikennevalvonnassa käytettäviä välineitä.

Liikkuvan poliisin henkilöstö siirretään hallituksen esityksen mukaan siihen poliisilaitokseen, jonka alueella kyseisen liikkuvan poliisin yksikkö toimii tällä hetkellä. Liikkuvan poliisin tehtävien uudelleenorganisointi on läheisessä yhteydessä lakia alemmanasteisilla säännöksillä toteutettavaksi suunniteltuun paikallispoliisin organisaatiouudistukseen.

Liikkuvan poliisin ja paikallispoliisin yhdistämisellä on esityksen perusteella merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Nykyisessä järjestel-

mässä näillä tahoilla nähdään olevan päällekkäisiä, alueellisesti koko maan kattavia toimintarakenteita. Kummallakin toimijataholla ovat erilliset johtorakenteet, suunnittelutoiminnot, hallintopalvelut, toimitilat, kuljetusvälineet ja muu kalusto.

Liikennevalvontaa suorittaa maassamme tällä hetkellä paikallispoliisi, jonka henkilöstömäärä on karkeasti kymmenen kertaa suurempi liikkuvaan poliisiin verrattuna, työajassa mitattuna noin 55 prosenttia ja liikkuva poliisi noin 45 prosenttia koko poliisin liikenteenvalvonnasta. Hallituksen esityksestä ei ilmene tarkemmin toteutetun liikenteenvalvonnan tapa tai vaikuttavuus. Kahden toimijan mallia on arvosteltu sekä toiminnallisesti että taloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi. Yhdistäminen mahdollistaisi päällekkäisten rakenteiden purkamisen johto-, hallinto- ja tukitoiminnoista.

Hallituksen esitykseen sisältyvien säästötavoitteiden perusteella liikkuvan poliisin ja paikallispoliisin yhdistyessä hallinnollisissa tukitoiminnoissa työaikaa voitaisiin vähentää 35 henkilötyövuotta. Liikennevalvonnan muodostaessa yhtenäisen kokonaisuuden osana paikallispoliisin valvontatoimintaa voitaisiin päällystötason tehtäviä vähentää yhteensä 20 henkilötyövuodella. Pääteiden valvonnan työjärjestelyjä on tarkoitus uudistaa siten, että nykyistä useampia paikallispoliisin toimipisteitä voidaan hyödyntää liikenteenvalvonnassa muun muassa asetetun päivärahojen 0,5 miljoonan euron säästötavoitteen toteuttamiseksi. Yhteiseen kuljetusvälineiden käyttöön siirryttäessä nähdään hallituksen esityksessä mahdolliseksi nostaa välineiden käyttöastetta ja vähentää kaluston määrää. Esitykseen sisältyvät säästötavoitteet autojen (80 autoa), venekaluston (5 isoa venettä) ja moottoripyörien (8 moottoripyörää) määrän vähentämiseksi.

Poliisilaitoksittain tehdyn arvion perusteella liikkuvan poliisin yhdistymisen paikallispoliisin kanssa on laskettu mahdollistavan tilankäytön tehostamisen noin puolessa liikkuvan poliisin nykyisistä toimipisteistä. Asetettu 1,2 miljoonan euron suuruinen toimitiloja koskeva

säästötavoite vastaa noin puolta liikkuvan poliisin nykyisistä toimitilakustannuksista.

Hallituksen esityksessä liikennevalvonnan yhdistämisen ja liikkuvan poliisin toimintojen uudelleenorganisoinnin kustannusvaikutuksen arvioidaan merkitsevän vuoden 2016 tasolla yhteensä 6,4 miljoonan euron säästöjä.

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty valiokunnan huomiota siihen, että liikkuvan poliisin yhdistäminen paikallispoliisiin uhkaa heikentää liikenneturvallisuutta tähän työhön käytettävien resurssien määrän vähentyessä ainakin ajan mittaan ja liikenneturvallisuustehtävissä tarvittavan ammattitaidon heiketessä vähitellen. Kritiikkiä on esitetty myös säästötavoitteiden realistisuuden suhteen.

Valiokunta toteaa, että liikkuva poliisi on osaava ja arvostettu liikenteenvalvonnan ja muun liikenneturvallisuustyön vastuuviranomainen. Liikkuva poliisi on myös entisestään tehostanut toimintojaan ja keventänyt rakenteitaan. Sen tehtävien menestyksellä hoitaminen uudistettavassa organisaatorakenteessa ei ole helppoa. Valiokunta tunnistaa PORA III -hankkeessa erityisesti tältä osin huomattavia haasteita, eikä muutos ole välttämättä riskitön. Toisaalta onnistunut uudistuksen toimeenpano, jota valiokunta tähdentää ja pitää välttämättömänä, sisältää myös myönteisiä liikenneturvallisuustyön kehittämismahdollisuuksia.

Valiokunta korostaa, että liikenteenvalvonnan ja liikenneturvallisuustyön eri osa-alueiden tulee säilyä PORA III -hankkeen toimeenpanossa sekä määrällisesti että laadullisesti ja vaikuttavuudeltaan vähintäänkin nykytasolla. Oman haasteensa tässä suhteessa asettaa paikallispoliisin hälytystehtävien ja rikostutkinnan henkilöresurssien riittävyys, mikä saattaa johtaa tarpeeseen kohdistaa entistä enemmän liikenteenvalvonnan voimavaroja muihin kiireellisiin poliisitehtäviin.

Liikenteenvalvonnan hyvä taso on PORA III -hankkeessa tarkoitus turvata muun muassa keskittämällä alueellinen liikenteenvalvonta paikallispoliisiin perustamalla jokaiseen poliisilaitokseen liikennepoliisitoiminto. Valtakunnallisen ohjauksen ja johtamisen varmistamiseksi perus-

tetaan puolestaan Poliisihallitukseen valtakunnallinen liikenneturvallisuuden- ja -valvonnan ohjaustoiminto hyödyntämällä nykyisiä liikkuvan poliisin ja Poliisihallituksen resursseja. Valiokunta katsoo, että liikenteenvalvonnan ja muun liikenneturvallisuustyön määrän, laadun ja vaikuttavuuden tilastoinnissa tulee kiinnittää huomiota aineiston vertailukelpoisuuteen suhteessa nykytilaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että raskaan liikenteen valvonta, johon sisältyy muun muassa EY-säädöksissä edellytetty vaarallisten aineiden sekä kuljettajien lepotaukojen valvonta, edellyttää erikoistunutta henkilöstöä ja erikoisvälineitä. Vuonna 2011 liikkuva poliisi on suorittanut raskaan liikenteen valvontaa 48 henkilötyövuotta ja paikallispoliisi 5 henkilötyövuotta. Valiokunta tähdentää, että raskaan liikenteen valvonta tulee säilyttää myös vastaisuudessa erityistoimintona ja että samalla on huolehdittava nykyisten erityisosajien pysymisestä näissä tehtävissä.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan muita toteutettavia liikenneturvallisuuden toimenpiteitä ovat muun muassa liikennevalvonnan toimintatapojen yhtenäistäminen ja kehittäminen koko maassa, automaattivalvonnan uudelleenorganisointi, liikenteenvalvontakoulutuksen keskittäminen Poliisiammattikorkeakouluun sekä liikenteenvalvonnan strategisen ohjauksen ja tulosohtauksen kehittäminen. Liikkuva poliisi toimii tällä hetkellä myös poliisireservinä. Hallituksen esityksessä todetaan tältä osin ainoastaan, että paikallispoliisi toimii poliisireservinä myöhemmin suunniteltavalla tavalla.

Edellä lausutun ohella hallintovaliokunta viittaa liikenne- ja viestintävaliokunnan lausuntoon LiVL 8/2013 vp, jossa asiakokonaisuutta on käsitelty monipuolisesti ja ainakin osin tätä mietintöä yksityiskohtaisemmin.

Paikallispoliisi ja palveluverkosto

Tällä hetkellä paikallispoliisin toimialueita on yhteensä 24. Niiden olosuhteet mukaan lukien organisaatio- ja johtamisrakenteet, henkilöstömäärät ja pinta-alat vaihtelevat. Hallituksen esityksestä ilmenee, että 24 poliisilaitoksen mää-

rää on tarkoitus vähentää 11 poliisilaitokseen vuoden 2014 alusta lukien.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992) sisältyvä valtuus valtioneuvoston asetuksella päättää paikallispoliisin toimialueista on syntynyt toisenlaisen hallinnollisen jaotuksen vallitessa. Poliisipiirien määrä vähenee PORA III -hankkeen yhteydessä edelleen yli puolella entisestään. Valiokunta muistuttaa, että poliisin hallinnosta annetun lain 6 § koskee paikallisen poliisitoimen järjestämistä. Valiokunnan käsityksen mukaan poliisipiirien määrän vähentäminen vielä meneillään olevaa hallintorakenneuudistusta enemmän olisi ilman lainmuutosta ongelmallista huolimatta siitä, että 11 uudella luonteeltaan alueellisella poliisilaitoksella on paikallisia toimintoja.

Hallituksen esityksessä poliisilaitosten määrän vähentämistä perusteellaan sillä, että konserniohjauksen näkökulmasta poliisilaitosten määrää voidaan pitää suurena. Hallinnon resursseilla mitattuna nykyistä suurempia poliisilaitoksia voidaan esityksen mukaan pitää myös tehokkaampina, sillä niissä käytetään hallinnon tukitoimiin vähemmän työaika. Lisäksi suurempien poliisilaitosten perustaminen loisi edellytyksiä nykyistä yhdenmukaisemmille johto- ja hallintoratkaisuille.

Valiokunta korostaa, että kansalaisten tarvitsemien poliisipalvelujen kannalta — liittyvätppä ne kiireellisiin hälytystehtäviin, rikostorjuntaan ja -tutkintaan, lupapalveluihin tai muihin poliisin tehtäviin — on konserniohjauksen näkökulmaa olennaisempaa palvelujen saatavuus ja laatu. Suomen oloissa erityisen haasteen muodostavat yhtäältä edellytykset vastata taajaan asuttujen alueiden määrällisesti suurista palvelutarpeista sekä toisaalta edellytykset vastata pitkien etäisyyksien vuoksi harvaan asuttujen alueiden määrällisesti pienemmistä palvelutarpeista. PORA I -uudistukseen sisältyvään mietintöön hallintovaliokunta onkin oma-aloitteisesti ottanut lakiin poliisin hallinnosta säännöksen, joka velvoittaa poliisilaitosta vastaamaan poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta toimialueellaan

(HaVM 24/2006 vp — HE 72/2006 vp). Vastava tehtävä on asetettu myös poliisin ylijohdolle koko maan tasolla. PORA I -uudistuksen vaikutuksia ei ole vielä kattavasti selvitetty, eikä ole myöskään tiedossa, että poliisilaitosten johtoa tai poliisin ylijohdtoa olisi tähän mennessä vaadittu vastuuseen palvelujen tasapuolisen saatavuuden puutteiden johdosta.

Huoli poliisin edellytyksistä kyetä suorittamaan tehtävänsä asianmukaisesti liittyy paljolti poliisin niukkuihin resursseihin. Tässä suhteessa PORA III -hanke tuo paikallispoliisille tuiki tarpeellista helpotusta resurssivajeeseen. Paikallispoliisin henkilöstövahvuus nousee merkittävästi liikkuvan poliisin yhdistyessä siihen ja osaltaan helpottaa muun muassa kiireellisten hälytystehtävien hoitamista. Toiminnan tehostamiseksi on meneillään myös muita erillisiä kehittämishankkeita, kuten poliisin uusi toiminnanohjausjärjestelmä, Vitja, ja sähköisten palvelumuotojen kehittäminen. Tähän mennessä tämän tyyppisistä kehittämishankkeista saatujen kokemusten valossa uudet tekniset ratkaisut ovat osoittautuneet tarpeellisiksi ajanmukaisten palvelujen järjestämiseksi. Henkilöstöresurssien kompensointi ei ole kuitenkaan osoittautunut teknisillä uudistuksilla helpoksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuoden 2014 alusta Suomessa on 11 pääpoliisiasemaa, 108 poliisiasemaa ja 32—42 yhteispalvelupistettä, joissa ovat poliisin laajat palvelut. Pitkien etäisyyksien olosuhteissa huolenaiheen ja haasteen muodostavat poliisiasemien resurssit, jotka ovat harvaan asutulla alueella vuosien varrella ainakin osaksi niukentuneet. Esimerkiksi pinta-alaltaan suurimmassa vuoden 2014 alussa toimintansa aloittavassa Lapin poliisilaitoksessa tulee olemaan tämän hetken tietojen perusteella 6 poliisiasemaa, joissa on alle 5 poliisimiestä ja kahdessa näistä vain yksi, ellei resursseja sijoiteta lisää kyseisille poliisiasemille.

Valiokunta tähdentää, että erilaisia suunnitelmallisen poliisitoiminnan keinoja on mahdollista hyödyntää myös harvaan asuttujen alueiden poliisipalveluiden turvaamiseksi. Onnistuminen edellyttää kuitenkin määrätietoista, systemaattista ja suunnitelmallista toimintaa sen ohella,

että myös poliisiasemilla on asianmukaisen työskentelyn edellyttämä henkilöstön perusvahvuus.

Meneillään oleva Asiakaspalvelu 2014 -hanke perustuu pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen linjauksiin, joissa viranomaisten yhteispalvelun kehittämiseksi on asetettu tavoitteeksi, että koko maassa luodaan kuntatasolle kattava viranomaisten yhteispalvelupisteiden verkko. Hallintovaliokunta on omalta osaltaan tähdentänyt yhteispalvelun kehittämisen merkitystä käsitellessään esitystä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007) muuttamisesta. Palvelujen sisällön osalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että yhteispalvelussa tulee olla tarjolla nykyistä laajemmin esimerkiksi poliisin palveluja (HaVM 21/2010 vp — HE 230/2010 vp).

Valiokunta toteaa myönteisenä Asiakaspalvelu 2014 -hankkeessa tähän mennessä tehdyn linjauksen, jonka mukaan poliisin asiakaspalveluja tarjotaan kaikissa yhteispalvelupisteissä. Valiokunta korostaa tältä osin palvelujen laatua ja sisältöä. Laajan palveluvalikoiman palvelupisteet täydentävät poliisin omaa toimipisteverkostoa, jota ei tule yhteispalvelun kehittämisen myötä heikentää. Asiakaspalveluhankkeelle on asetettu tarkasteltavaksi kaksi vaihtoehtoa, siten että yhteispalvelupiste tulisi joko 129 kuntaan tai 169 kuntaan.

Kielellisten palvelujen turvaaminen

Hallituksen esitykseen liittyvät kielelliset vaikutukset kohdistuvat sekä liikkuvaan poliisiin että paikallispoliisiin. Liikkuva poliisi on kaksikielinen viranomainen, suomi enemmistön kielenä. Liikkuvan poliisin henkilöstön siirtäminen sen alueen perustettavaan poliisilaitokseen, jonka alueella henkilöstö tällä hetkellä työskentelee, merkitsee sitä, että kaksikielisellä poliisilaitosalueella kielitaitovaatimukset pysyvät liikkuvan poliisin nykyisen henkilöstön osalta ennallaan. Yksikielisen poliisilaitoksen alueella kielitaitovaatimukset lieventyvät nykyiseen verrattuna.

Vuoden 2009 alusta voimaan tulleen paikallispoliisin hallintorakenneuudistuksen yhteydessä on muodostettu 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 PORA III -uudistuksessa ennallaan. Selvyyden vuoksi on paikallaan todeta, että alueelliset yksiköt on perustettu ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseksi eikä niillä ole tarkoitettu olevan erityistä alueellista toimivaltaa. Alueelliselle yksikölle voidaan toki antaa myös erityisvastuita ruotsinkielisten palvelujen kehittämisestä koko poliisilaitoksen alueella. Alueelliset yksiköt on muodostettu kaksikielisistä enemmistöltään ruotsinkielisistä kihlakunnista, ja ne ovat kielelliseltä asemaltaan kaksikielisiä, ruotsi enemmistön kielenä. Näiden yksiköiden työkieli on ruotsi.

Meneillään olevaan paikallispoliisiin rakenneuudistukseen liittyvä kihlakuntien poliisilaitosten uusi toimialuejako vaikuttaa myös 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 on sama kuin lakkautettaviksi suunnitelluilla poliisilaitoksilla. Osa lakkautettavien yksikielisten poliisilaitosten toimialueista kuuluisi jatkossa kaksikielisten, suomi enemmistön kielenä, poliisilaitosten toimialueisiin. Hallintovaliokunta tähdentää, että paikallispoliisin hallintorakenneuudistus tulee toteuttaa niin, että turvataan kielellisten oikeuksien toteutuminen myös käytännössä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että poliisihallinnon vakituiseen virkaan nimitetty voidaan siirtää vuoden 2014 alussa 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. päivän joulukuuta 2013 vallitsevan tilanteen mukaisesti. Näin ollen, 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.

Valiokunta katsoo, että paikallispoliisin poliisipiirien hallinnollisesta muutoksesta voi aiheutua yksilötasolla kohtuuttomia vaikutuksia. Esimerkiksi kokenut ja ansioitunut poliisimies, joka täyttää yhdestä tai useammasta kihlakunnasta muodostetun nykyisen yksikielisen poliisilaitoksen avoimena olevan viran kelpoisuusvaatimukset kaikilta osin, ei enää ensi vuoden alusta täyttäisi saman viran kelpoisuusvaatimuksia uudessa kaksikielisessä poliisilaitoksessa, ellei hän ole osoittanut kaksikielisessä viranomaisessa vaadittavaa kielitaitoa. Tämä ongelma voi johtaa siihen, että selvästi ansioitunein ja kokenein poliisimies jää valitsematta virkaan eikä hänellä ole enää mahdollisuuksia edetä edes entisen poliisipiirinsä tehtävissä ilman säädetyn kielitaidon osoittamista. Käytännössä ongelma koskee iältään vanhempia poliisimiehiä, joilta kielitutkinnon suorittaminen ei välttämättä enää myöskään vaikeuksista onnistu. Julkisen kielitaidon osoittamisesta annetusta laista (424/2003) ja poliisin hallinnosta annetusta asetuksesta ilmenevät muun muassa poliisimieheltä vaadittava suomen ja ruotsin kielen taito. Lain 9 §:n edellytysten täytyessä valtioneuvostolla on mahdollisuus myöntää erivapaus kelpoisuusvaatimuksista. Valiokunnan mielestä tilanteessa, jossa paikallishallintoon syntyy erittäin laajoja poliisipiirejä, ei voida jättää asiaa erivapausmenettelyn varaan. Lisäksi valiokunta pitää välttämättömänä, että poliisimiesten kieliopintoja tuetaan konkreettisesti etenkin tilanteissa, joissa kielitaitovaatimukset tiukentuvat hallinnollisten jaostusten muutosten yhteydessä.

Keskusrikospoliisi

Keskusrikospoliisin säästötavoitteeksi on kehittämishankkeessa asetettu 0,6 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksen mukaan keskusrikospoliisin toimintaa on tarkoitus kehittää niin, että se keskittyy selkeästi järjestäytyneen ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan.

Hallituksen esityksestä ilmenee myös, että keskusrikospoliisin toimipisteverkostoa karsi-

taan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan kohdennetut resurssit turvataan. Samalla on tarkoitus varmistaa myös paikallispoliisin riittävät resurssit ja osaaminen vakavimman rikollisuuden torjunnassa.

Valiokunta katsoo, että joka tapauksessa on tärkeää säilyttää keskusrikospoliisin toimipisteverkosto sellaisena, ettei vaaranneta keskusrikospoliisin tehtäviin kuuluvan tuloksellisen rikostorjunnan ja -tutinnan edellytyksiä. Lisäksi valiokunta ilmaisee käsityksensä siitä, että paikallispoliisin yksikkökoon kasvamisesta huolimatta on edelleen mitä ilmeisimmin tarvetta keskusrikospoliisin kokemuksen ja syvällisen osaamisen hyödyntämiseen myös muun vakavimman rikollisuuden kuin järjestäytyneen ja kansainvälisen rikollisuuden tutkinnassa. Osa vakavimman rikollisuuden ilmenemismuodoista voi olla paikallispoliisin kannalta niin harvinaisia, ettei tapausten pienehkön lukumäärän vuoksi ole syntynyt tai synny riittävää kokemusta ja osin siihen perustuvaa korkeaa ammattitaitoa erityisen tai poikkeuksellisen vaativan rikostutkinnan suorittamiseen.

Suojelupoliisi

PORA III -uudistushankkeessa ei esitetä erityisiä suojelupoliisia koskevia muutoksia, vaan suojelupoliisin nykyinen organisointi ja tehtävät on nähty tarkoituksenmukaisiksi. Joka tapauksessa myös suojelupoliisiin kohdistuu 0,2 miljoonan euron säästötavoite. Poliisin hallintorakenneuudistuksen toimeenpanovaiheessa mainittujen säästöjen aikaansaaminen on suunniteltu toteutettavaksi tehostamalla hallintoa, alue-toimintaa ja tilankäyttöä.

Poliisiammattikorkeakoulu

Poliisiammattikorkeakouluun ei kohdistu käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotuksia. Siitä tosin ilmenee, että Poliisiammattikorkeakoululle on asetettu 4,2 miljoonan säästövelvoite vuoden 2016 tasolla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Poliisiammattikorkeakoulun henkilöstöä on tarkoitus vähentää 20 henkilövuotta poliisin hallintorakenneuudistuksessa tehostamalla toimintaa. Tehtävien laajen-

nuksena liikennevalvonnan koulutuksen ja ammattitaidon ylläpidon kokonaisuus keskitetään Poliisiammattikorkeakoululle. Nykytilaan verrattuna tämä merkitsee lähinnä liikkuvan poliisin koulutustehtävien siirtämistä ammattikorkeakoulun vastuulle.

Eduskunnalle annettavalla erillisellä hallituksen esityksellä on tarkoitus uudistaa poliisikoulutus ja sen tutkintorakenne. Maksullista toimintaa on pyrkimys myös voimakkaasti hyödyntää. Lisäksi Poliisiammattikorkeakoulun asuntolatoiminta järjestettäisiin uudelleen ja opintososiaaliset edut harmonisoidaisiin muita ammattikorkeakouluja vastaaviksi.

Poliisin tekniikkakeskus

Poliisin tekniikkakeskus ostaa lähtökohtaisesti tekniset tuotteet valmiina ja myy ne pääosin Poliisihallinnon yksiköille (86 %). Muut asiakkaat ovat lähes yksinomaan valtionhallinnon toimijoita. Poliisin tekniikkakeskuksen henkilöstö vastaa pääosin suunnittelu- ja kehitystehtävistä. Tuotannolliset tehtävät on pääasiassa ulkoistettu alihankkijoille.

Poliisin tekniikkakeskus erillisenä hallinnollisena yksikkönä ehdotetaan hallituksen esityksessä lakkautettavaksi, jolloin sen hoitamat tehtävät ja henkilöstö siirtyisivät pääosin Poliisihallitukseen, joka huolehtisi muiden tehtäviensä ohella poliisin kaluston, varusteiden ja välineiden suunnittelusta, kehityksestä ja hankintatyöstä. Tuotannollisten ja logististen tehtävien ulkoistamista jatkettaisiin. Valiokunta painottaa ulkoistamisen toteuttamisessa ennen kaikkea toiminnallisuutta ja kustannustehokkuutta.

Valiokunta yhtyy näkemykseen, että keskuksen vastuulla olevia tehtäviä voidaan hoitaa taloudellisesta, toiminnallisesti ja asiakkaiden näkökulmasta entistä tehokkaammin eivätkä tehtävät edellytä erillisen virastoaseman säilyttämistä. Tuotannollisesta toiminnasta ja välivarastoinnista onkin tarkoitus luopua ja keskittyä hankinnan, kehittämisen ja testauksen asiantuntija-tehtäviin. Myös hallinnointitehtäviä arvioidaan voitavan tehostaa, jos toiminnot organisoidaan itsenäisen viraston sijasta Poliisihallituksen alaisuuteen, mutta erilleen ylijohdottehtävistä. Netto-

kustannuksissa tavoitteena on 1 miljoonan euron säästö.

Hallituksen esityksessä ehdotetuilla toimenpiteillä voidaan vähentää henkilöstökustannuksia arviolta noin 15—20 henkilötyövuotta. Nykyisistä toimitiloista voitaisiin luopua ja toiminta siirtää Kouvolan poliisitalon tiloihin. Nykyisestä henkilöstöstä siirtyisi uuteen organisaatioon noin 25—30:tä henkilötyövuotta vastaava henkilöstö. Valiokunta korostaa, että niille henkilöille, jotka eivät sijoitu uuden organisaation tehtäviin, järjestetään heidän ammattitaitoaan ja kokemustaan vastaavaa työtä muualta poliisin hallinnosta hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteita noudattaen.

Alueelliset yksiköt

Poliisitoimen vastuualue on Lounais-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastoissa. Poliisitoimen vastuualueet ovat organisatorisesti osa aluehallintovirastoa, mutta toiminnallisesti ja henkilöstöhallinnollisesti osa Poliisihallitusta. Aluehallintovirastojen poliisitoimen vastuualueilla on ollut henkilöstöä maaliskuussa 2012 henkilötyövuosina ilmaistuna 27.

Aluehallintouudistuksen tavoitteena on ollut turvata poliisin osallistuminen aluehallinnon viranomaisyhteistyöhön, varautumisen yhteensovittamiseen ja peruspalvelujen saatavuuden arviointiin. Aluehallintovirastojen poliisivastuualueella on kuitenkin hoidettu lähtökohtaisesti vain Poliisihallituksen tehtäviä ja varsinaisten aluehallintoviranomaisille kuuluvien poliisitoimen alueellisten tehtävien osuuden on todettu käytännössä olleen vähäsen. Valmiuden ja varautumisen suunnittelu ja alueellinen viranomaisyhteistyö ovat poliisin operatiiviseen toimintaan kuuluvaa käytännön yhteistyötä, jota paikallispoliisin yksiköt tekevät jo nyt alueensa aluehallintovirastojen kanssa. Peruspalvelujen saatavuuden arvioinnissa Poliisihallitus voisi valiokunnan mielestä säilyttää nykyisen roolinsa.

Valiokunta pitää perusteltuna, että hallinnollinen kytkentä aluehallintovirastojen ja poliisin vastuualueiden välillä puretaan ja että vastuualueilla hoidettavat asiat hoidetaan vastaisuu-

nessa poliisilaitosten ja Poliisihallituksen toimesta yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa. Aluehallintovirastojen poliisin vastuualueiden henkilöstö on tarkoitus siirtää hallinnollisesti tehtävissään Poliisihallitukseen. Valiokunnan saaman tiedon mukaan vastuualueiden henkilöstö on tarkoitus siirtää Poliisihallitukseen noudattaen työssäkäyntialueperiaatetta.

Poliisihallitus

PORA III -hankkeen toimeenpano suunnitellulla tavalla merkitsee, että Poliisihallituksen alaisten yksiköiden määrä vähenee 29:stä 14:ään (13 poliisilaitosta vähemmän, liikkuva poliisi ja Poliisin tekniikkakeskus lakkaavat itsenäisinä hallinnollisina yksikköinä). Valiokunta pitää välttämättömänä, että uudistusprosessi koskee myös Poliisihallitusta, jolle onkin hankkeessa asetettu 2,4 miljoonan euron säästötavoite vuoden 2016 tasolla. Poliisiyksiköiden vähentyessä on myös Poliisihallituksessa organisaatorakennetta uudistettava, Poliisihallituksen omien yksiköiden määrää vähennettävä ja toimintatapoja kehitettävä nykyistä tarkoituksenmukaisemmiksi.

Valiokunta tähdentää, että Poliisihallituksen tulee keskittyä ydintehtäviinsä. Tulohjausta kehittämällä on tärkeää vahvistaa Poliisihallituksen alaisten poliisiyksiköiden oman toiminnan tehokasta johtamista sekä huolehtia selkeästä vastuunjaosta poliisihallinnon eri johtotasoilla. Valiokunnan saaman tiedon mukaan Poliisihallituksen henkilöresursseja on tarkoitus vähentää niin, että ylijohdotehtävien henkilötövuosimäärä vähenee vajaasta 150:stä alle 120:een. Valiokunta pitää tarpeellisenä sen arvioimista, voidaanko toimintaa tehostaa enemmän ja saada aikaan vielä suurempi resurssisäästö poliisin ylijohdossa. Poliisihallitukseen on tarkoitus kuulua vastaisuudessaakin ylijohdotehtävistä erilleen sijoitettavat arpajais- ja asehallintoyksikkö ja turvallisuusalan valvontayksikkö sekä uutena tehtävänä Poliisin tekniikkakeskuksen tehtävät.

Poliisihallitus on keskeinen sisäisen turvallisuuden viranomaisena, jolla on merkittävästi toimivaltaa. Poliisiylijohtajalla on vahva asema suomalaisen poliisin korkeimpana virkamiehe-

nä. Viime aikoina valtion ylimpiin virkoihin, kuten ministeriön kansliapäälliköksi, on nimitetty määräajaksi. Valiokunta esittää poliisiylijohtajan tosiasiallinen asema huomioon ottaen, että kyseiseen virkaan nimittäminen tapahtuu vastaisuudessa määräajaksi. Poliisilaitosten määrä vähenee PORA III -uudistuksessa nykyisestä 24:stä 11:teen poliisipiiriin. Valiokunta pitää muuttuvissa olosuhteissa perusteltuna, että paikallispoliisin poliisipäälliköt nimittää tulevaisuudessa sisäasiainministeriö poliisiylijohtajaa kuultuaan. Tämä esitys ei koske vielä vuoden 2014 alusta toteutettavaan uudistettuun rakenteeseen siirtymisen vaihetta.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintorakenteen kehittämistarpeesta on tehty erillinen lisäselvitys selvitysmies Kari Salmen toimesta helmikuussa 2013 (Sisäasiainministeriön julkaisu 7/2013). Tämän lisäksi sisäasiainministeriön poliisiosastoon kohdistuu osana valtioneuvostoa keskushallinnon uudistushanke, jonka tavoitteena on muun muassa saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäiseksi ja lisätä henkilöstön ja taloudellisten resurssien liikkuvuutta.

Helsingin poliisilaitoksen erityisasema

Voimassa olevan poliisin hallinnosta annetun lain 7 §:ssä säädetään, että Helsingin poliisilaitoksella on erityistehtäviä, jotka perustuvat pääkaupungin poliisilaitoksen toimialueen erityispiirteisiin sekä Poliisihallituksen määräyksiin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sääntelyn muuttamista siten, että poliisilaitoksella voi olla toimialueensa erityispiirteisiin tai muihin seikkoihin perustuvia erityistehtäviä. Poliisihallitus määrää ne asiaryhmät, jotka kuuluvat poliisilaitosten erityistehtäviin.

Hallintovaliokunta pitää sääntelyehdotusta sikäli kannatettavana, että myös muilla poliisilaitoksilla kuin Helsingin poliisilaitoksella voi olla erityistehtäviä. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen hyväksyminen ei merkitse sitä, että Helsingin poliisilaitoksen tietynlainen eri-

tyisasema pääkaupungin poliisilaitoksena poistuisi tai vähenisi nykyisestäään.

Passilain muuttaminen

Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvän 3. lakiehdotuksen johtolauseeseen sekä 6 ja 10 §:n muuttamista siten, että lakiehdotuksessa otetaan huomioon 29. päivänä huhtikuuta 2013 voimaan tulleet lakiin 303/2013 sisältyvät passilain muutokset (HaVM 4/2013 vp — HE 188/2012 vp).

Henkilöstövaikutukset

Edellä on tarkasteltu henkilöstövaikutusten kohdentumista poliisin eri yksiköiden toimintaan kunkin yksikön kohdalla. Hallituksen esityksessä on myös oma henkilöstövaikutuksia tarkasteleva osionsa.

Hallintovaliokunta tähdentää laajamittaisen PORA III -hankkeen toimeenpanossa hyvän henkilöstöpolitiikan noudattamisen merkitystä. Uudistus muotoutuu sisällöltään konkreettiseksi nimenomaan toimeenpanovaiheessa. Välttämättömyyttä on ottaa eri tahot mukaan uudistusten toimeenpanon valmisteluun sekä huolehtia avoimesta ja reaaliaikaisesta viestinnästä henkilöstön kanssa. Työhyvinvointiin on panostettava erityisesti tällaisessa vaativassa ja edelliset uudistukset huomioon ottaen pitkäkestoisessa muutosprosessissa, joka saattaa koetella myös työssä jaksamista ja työmotivaatiota. Henkilöstöä tukevaan muutosjohtamiseen ei myöskään panosteta koskaan liikaa. Lähtökohta tulee olla lisäksi, ettei kenenkään palkka alene organisaatiouudistusten takia. Nimitysten on puolestaan oltava oikeudenmukaisia, ja eri ratkaisujen perustuttava toiminnallisiin näkökohtiin.

Valiokunta korostaa myös sitä, että säästöavoitteisiin liittyvät henkilöstövähennykset tulee toteuttaa ilman irtisanomisia eläköitymisen, muun poistuman ja määräaikaisten päättyminen myötä.

Seuranta ja uudistusten arviointi

Suomalainen poliisitoiminta on erittäin arvostettua. Kuluva vuoden tammikuun lopulla julkistetun poliisibarometrin mukaan 48 prosenttia

kansalaisista luottaa poliisiin erittäin paljon ja 44 prosenttia melko paljon. Valiokunta pitää tällaista korkeaa luottamusta ensiarvoisen tärkeänä, koska poliisi on sekä kansallisen sisäisen turvallisuuden että kansalaisten itsensä kokeman turvallisuuden kannalta olennainen toimija. Toisaalta barometrissa ilmenee kansalaisten kokema selvä huoli poliisipalveluiden heikentymisestä.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että poliisin toimintakyvystä, johon vaikuttavat olemassa olevat resurssit ja poliisin toimintavaltuudet, pidetään huolta. Viime vaalikauden lopulla on eduskunnassa hyväksytty poliisin toimintaan keskeisesti vaikuttavat vuoden 2014 alusta voimaan tulevat toimivaltuuksiin liittyvät uusi poliisilaki (HaVM 42/2010 vp — HE 224/2010 vp) sekä uudistettu esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntö (LaVM 44/2010 vp — HE 222/2010 vp; 805/2011 ja 806/2011). Poliisin resurssien riittävyys sen sijaan on ollut hallintovaliokunnan jatkuvanluonteinen huolenaihe, jota valiokunta on käsitellyt vuosittain erityisesti valtion talousarvioista antamissaan lausunnoissa. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan poliisipalvelut turvataan koko maassa. Tavoitteena on vakiinnuttaa poliisien määrä vähintään nykyiselle tasolle koko vaalikaudeksi.

Vuoden 2009 alkupuolella on sisäasiainministeriön asettama työryhmä laatinut poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelman, jonka tavoitteena on ollut perusteiden selvittäminen päätöksenteolle poliisin resurssitilanteen vakiinnuttamiseksi. Kyseisessä poliisi 2020 -hankkeessa on arvioitu ensi vuosikymmenen alkuun saakka, minkälaista resurssimäärää eri tehtävät vaativat työryhmän työssä määritellyllä palvelutasolla (Sisäasiainministeriön julkaisu 5/2009). Hallintovaliokunta on edellä mainitussa mietinnössään HaVM 42/2010 vp uuden poliisilain käsittelyn yhteydessä hyväksynyt lausuman, jossa se edellyttää hallituksen laativan ajantasaisen poliisin pitkän aikavälin tehtävä-, resurssi- ja rahoitussuunnitelman, johon myös sitoudutaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että poliisin toimintaa suunnitellaan pitkäjänteisesti ja että poliisilla on tehtäviin suhteutetut taloudelliset

set ja toiminnalliset resurssit, joilla se pystyy huolehtimaan asianmukaisesti tehtävistään. Käytettävissä olevan tilastotiedon mukaan Suomessa on EU:n jäsenmaista pienin poliisien määrä suhteessa asukasluukuun.

Valiokunta on päätenyt puoltamaan hallituksen esityksen hyväksymistä sekä lakiehdotuksen että muiden PORA III -hankkeeseen sisältyvien uudistusten toteuttamista. Poliisin hallintorakennemuudistusta on asiantuntijakuulemisissa myös kritisoitu edellä tässä mietinnössä lausutun lisäksi kirjallisista asiantuntijalausunnoista tarkemmin ilmenevin tavoin. Esiin on noussut muun muassa arvioitujen säästöjen realistisuus, liikenteen valvonnan ja liikenteen turvallisuustyön tulevaisuus sekä poliisin eri palvelujen saatavuus maan eri osissa.

Valiokunta tähdentää, että PORA III -hankkeen kannalta on ratkaisevaa sen onnistunut toimeenpano, mikä edellyttää myös henkilöstön sitoutumista uudistuksiin. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että PORA III -hankkeen toimeenpanoa seurataan tarkasti ja että hallintovaliokunnalle toimitetaan kirjallinen selvitys uudistuksen toimeenpanosta vuoden 2014 loppuun mennessä, jolloin jo voidaan odottaa olevan vähintäänkin suuntaa-antavia johtopäätöksiä ja tuloksia käytettävissä. Tuolloin on myös tarpeen varmistaa, että uudistuksen toimeenpano on käynnistynyt ja jatkunut asianmukaisella tavalla.

Poliisihallinnon uudistusten lisäksi maassamme meneillään olevat kehittämistoimenpiteet koskevat valiokunnan käsityksen mukaan koko sisäisen turvallisuuden viranomaissektoria ja muita toimijoita. Häätäkeskusuudistus, joka merkitsee muun muassa häätäkeskusten määrän vähentämistä ja uuden häätäkeskustietojärjestelmän toteuttamista, on parhaillaan meneillään. Rajavartiolaitoksen toimintaan vaikuttavat esimerkiksi rajaliikenteen kasvu, rajavalvonnan tason ylläpitäminen sekä toiminnan sopeuttaminen laitoksen taloudellisiin voimavaroihin. Tulli puolestaan on jo pidempään sopeuttanut resurssejaan niukentuneisiin taloudellisiin edellytyksiin ja juuri uudistanut hallintorakenteensa. Edellä mainittuja sisäisen turvallisuuden viranomaisia koskee myös varautuminen mahdoli-

seen Venäjän viisumivapauteen. Alueelliset pelastuslaitokset ovat kehittäneet ja kehittävät toimintojaan. Kunnilla on oma tärkeä roolinsa turvallisuussuunnittelussa. Kansalaiset kantavat osaltaan huolta arjen turvallisuudesta. Lisäksi valmisteilla on yhä laajenevaa ja taloudellisesti merkittävää yksityistä turvallisuusalaa koskeva lainsäädäntöuudistus. Sisäisen turvallisuuden sektorin eri toimijoihin kohdistuu tässä tilanteessa monenlaisia haasteita, odotuksia ja vaatimuksia. Ne voivat olla myös erilaisia ja erisuuntaisia keskenään.

Edellä lausutun lisäksi hallintovaliokunta on valtioneuvoston selonteosta Suomen turvallisuuspolitiikka 2012 antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota sisäisen turvallisuuden osion niukkuuteen selontekokokonaisuudessa omaksutusta kokonaisturvallisuuden käsitteestä huolimatta (HaVL 4/2013 vp — VNS 6/2012 vp). Valtioneuvosto on myös tehnyt periaatepäätöksen vuonna 2008 sisäisen turvallisuuden ohjelmasta, jonka väliraportti on valmistunut vuonna 2011 (Sisäasiainministeriön julkaisu 10/2011). Sisäisen turvallisuuden ohjelmaa, joka ulottuu vuoteen 2015, ei ole käsitelty eduskunnassa. Hallintovaliokunta katsoo edellä lausuttuun viitaten, että on olemassa erityisiä painavia syitä erillisen sisäisen turvallisuuden selonteon antamiseen eduskunnalle, jotta voidaan laaja-alaisesti ja samalla kattavasti tarkastella sisäisen turvallisuuden tilaa ja siihen liittyviä eri kysymyksiä sekä kehittämistoimenpiteitä.

Hallintovaliokunta ehdottaakin, että eduskunta edellyttää hallituksen

- 1) seuraavan tarkkaan poliisin hallintorakennemuudistuksen toimeenpanoa ja
- 2) antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2014 loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen poliisin hallintorakennemuudistuksen toimeenpanosta mukaan lukien asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttaminen kiinnittäen erityistä huomiota muun muassa liikenteen valvontaan ja liikenneturvallisuustyöhön sekä poliisin palvelujen saatavuuteen maan eri osissa ja
- 3) antavan eduskunnalle vuoden 2017 loppuun mennessä kokonaisvaltaisen seikkaperäi-

sen selonteon sisäisen turvallisuuden tilasta, sisäisen turvallisuuden viranomaisten ja muiden toimijoiden toiminnan tuloksellisuudesta, toimintojen kehittämistarpeista ja haasteista sekä eri tehtävien edellyttämistä pidemmän tähtäimen taloudellisista voimavaroista ja muista resurssitarpeista (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Yhteenveto

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa 1. ja 2. sekä 4.—6. lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomina ja 3. lakiehdotuksen hyväksymistä muutettu-

na tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja kannanotoin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 1. ja 2. sekä 4.—6. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

että 3. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

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 303/2013 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. (*Poist.*)

10 §

Passin myöntäminen

Passin myöntää poliisilaitos. Ulkomailla *oleskelevalle* Suomen kansalaiselle passin myöntää Suomen suurlähetystö tai lähetetyn virkamiehen johtama konsulaatti taikka sellainen muu Suomen edustusto, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen ulkoasiainministeriö on oikeutanut *myöntämään* passeja. Diplomaattipassin ja virkapassin myöntää ulkoasiainministeriö.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää hallituksen

1) seuraavan tarkkaan poliisin hallintorakennemuutoksen toimeenpanoa ja

2) antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2014 loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen poliisin hallintorakennemuutoksen toimeenpanosta mukaan lukien asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttaminen kiinnittäen erityistä huomiota muun muassa liikenteen valvontaan ja liikenne-

neturvallisuustyöhön sekä poliisin palvelujen saatavuuteen maan eri osissa ja

3) antavan eduskunnalle vuoden 2017 loppuun mennessä kokonaisvaltaisen seikkaperäisen selonteon sisäisen turvallisuuden tilasta, sisäisen turvallisuuden viranomaisten ja muiden toimijoiden toiminnan tuloksellisuudesta, toimintojen kehittämistarpeista ja haasteista sekä eri tehtävien edellyttämistä pidemmän tähtäimen taloudellisista voimavaroista ja muista resurssitarpeista.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd
jäs. Heikki Autto /kok
Jussi Halla-aho /ps
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Mika Kari /sd

Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Outi Mäkelä /kok
Tapani Mäkinen /kok
Markku Mäntymaa /kok
Osmo Soininvaara /vihr
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 15/2013 vp) jatkaa epäonnistumaan tuomittua poliisin hallinnon uudistusta. Hallitus uskoo saavansa poliisin hallinnon uudistamisella aikaan säästöjä. Tosi-asiallisesti paikallisten poliisiasemien sulkemisilla ja liikkuvan poliisin hallinnon romuttamisella säästöjä syntyy vain kiinni saatujen rikollisten tilastolliseen määrään.

Allekirjoittaneet ovat erityisen huolissaan lakiesityksen vaikutuksista liikkuvan poliisin toimintakykyyn; esityksen mukaan liikkuva poliisi itsenäisenä yksikkönä lakkautettaisiin ja toimintot siirrettäisiin paikallisiin poliisilaitoksiin.

Emme voi hyväksyä tätä. Liikkuva poliisi toimii tehokkaana yleisen tie- ja vesiturvallisuuden ylläpitäjänä, jonka roolia myöskään harmaan talouden vastaisessa työssä ei pidä väheksyä. Liikkuvan poliisin hallinnollisen organisaation lakkautus ja siirto osaksi muuta poliisitoimea synnyttää perustellun vaaran siitä, että tie- ja vesiliikenteen turvallisuuden valvonta heikenee, kun liikkuvan poliisin käyttämiä resursseja jouduttaisiin valtionhallinnon poliisitoimeen vuosikausia kohdistamien säästöjen takia väistämättä käyttämään muun poliisipulan paikkaamiseen. Kentältä on jo saatu huolestuttavia tietoja aikomuksista siirtää näitä yleisen liikenneturvallisuuden valvonnan resursseja muuhun poliisitoimeen heti, kun se on mahdollista.

Uusien maantieteelliseltä alueeltaan suurempien poliisiasemien luominen ei voi olla hallituksen vastaus kansalaisten mielipiteeseen siitä, että poliisi ei ole nykyisin riittävästi läsnä liikennehäiriöiden estämiseksi ja yleisen turvallisuudentunteen lisäämiseksi. On tärkeää, että poliiseja on riittävästi myös harvan asutuksen alueilla tie- ja vesiturvallisuutta valvomassa. Tämä edellyttää entistä tiheämpää poliisin toimipisteiden määrää.

Lain 9 §:n edellytysten täytyessä valtioneuvostolla on mahdollisuus myöntää erivapaus kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista. Allekirjoittajien mielestä tilanteessa, jossa paikallishallintoon syntyy erittäin laajoja poliisipiirejä, ei voida jättää asiaa erivapausmenettelyn vaaraan. Tämän vuoksi allekirjoittajat pitävät tärkeänä, että asetustason kielitaitovaatimuksia tarkistettaisiin voimassa olevan kielilainsäädännön puitteissa — vähintäänkin siirtymäkaudeksi — niin, ettei nykyisin virkaan kelpoinen menettäisi kelpoisuuttaan ensi vuoden alusta ainkaan nykyisen poliisilaitoksen toimialueen yksiköissä. Lisäksi allekirjoittaneet pitävät välttämättömänä, että poliisimiesten kieliopintoja tuetaan konkreettisesti, etenkin tilanteissa, joissa kielitaitovaatimukset tiukentuvat hallinnollisten jaotusten muutosten yhteydessä.

Poliisilaitosten määrän vähentäminen keskittää poliisipalveluita.

PORA III -hankkeeseen liittyvä myös 24 poliisilaitoksen määrän vähentäminen 11 poliisilaitokseen. Muutos toteutettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

Allekirjoittaneiden mielestä poliisilaitosten määrän vähentäminen kasvattaa alueita tavalla, joka johtaa poliisipalveluiden keskittymiseen. Kuluvalle vaalikaudella puolustusvoimissa sekä rajavartiolaitoksessa jo päätetyt saneeraukset heikentävät mahdollisuuksia tehdä viranomaisyhteistyötä erityisesti harvan asutuksen alueilla. Se asettaa vakavan haasteen sisäiselle turvallisuudelle.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset 1, 2 ja 4 hyväksytään muutettuina (Vastalauseen muutosehdotus),

ja että lakiehdotukset 3, 5 ja 6 hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisina ja

että hyväksytään yksi lausuma (*Vastalauseen lausumaehdotus*).

Vastalauseen muutosehdotus

1.

Laki

poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 4 §:n 3 momentti, (*poist.*) 13 § sekä 13 §:n edellä oleva väliotsikko, sellaisina kuin *niistä ovat*, 4 §:n 3 momentti (*poist.*) laissa 497/2009, 13 § laissa 100/2007 ja 13 §:n edellä oleva väliotsikko laissa 778/1997 sekä

muutetaan 1 §:n 2 momentti, 6 §:n 2 momentti ja 7 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 497/2009, seuraavasti:

1 §

Poliisihallinto ja poliisiyksiköt

Poliisihallituksen alaisia valtakunnallisia yksiköitä ovat keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, *liikkuva poliisi* ja Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisihallituksen alainen paikallishallintoviranomainen on poliisilaitos. Poliisiyksiköitä ovat Poliisihallitus sekä sen alaiset yksiköt.

6 ja 7 § (Kuten HaVM)

Voimaantulosäännös
(1 mom. kuten HaVM)

Lain voimaan tullessa (*poist.*) Poliisin tekniikkakeskus *viranomaisena lakkaa*. (*Poist.*) Poliisin tekniikkakeskuksessa vireillä olevat (*poist.*) asiat siirtyvät Poliisihallituksen käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi. Poliisihallitus vastaa myös niistä sopimuksista ja muista sitoumuksista sekä oikeuksista ja velvollisuuksista, *johon* (*poist.*) Poliisin tekniikkakeskus *on* toiminta-aikanaan *sitoutunut*.

(*Poist.*) Poliisin tekniikkakeskuksen johtajan *virka* siirretään toiseen virastoon lain voimaantullessa, jollei siihen nimitettyä virkamiestä ole nimitetty uuden viraston virkaan tai muuhun virkaan ennen lain voimaantuloa. Siirrettävän viran nimike ja tehtävät muutetaan vastaanottavan viraston viraksi lain voimaantullessa.

(4 mom. kuten HaVM)

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, suojelupoliisin *tai liikkuvan poliisin* päällikkö taikka poliisilaitoksen päällikkö päättää 8 §:n 4 momentissa tarkoitetusta televalvonnasta. Jos asia ei muussa kuin

3 §:ssä tarkoitetussa asiassa siedä viivytystä, pidättämiseen oikeutettu poliisimies saa päättää televalvonnasta siihen asti, kunnes keskusrikospoliisin, suojelupoliisin *tai liikkuvan poliisin* 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.

—————
Voimaantulosäännös
(Kuten HaVM)

4.

Laki**ulkomaalaislain 123 §:n muuttamisesta**

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

123 §

Säilöön ottamisesta päättäminen ja säilöön otetun sijoittaminen

Säilöön ottamisesta päättää poliisissa poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin *tai liikkuvan poliisin* päällystöön kuuluva poliisimies ja rajavartiolaitoksessa pidättämiseen oi-

keutettu virkamies tai vähintään luutnantin arvoisen rajavartiomies. Säilöön otetulle tai hänen lailliselle edustajalleen on ilmoitettava säilöön ottamisen peruste.

—————
Voimaantulosäännös
(Kuten HaVM)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että poliisipalvelujen tasapuolisen saatavuuden turvaamiseksi maan eri osissa poliisilaitosten määrää ei pidä vähentää nykyisestä.

Eduskunta edellyttää, että poliisipalvelujen tasapuolisen saatavuuden turvaamiseksi maan eri osissa poliisilaitosten määrää ei pidä vähentää nykyisestä.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2013

Pirkko Mattila /ps
Jussi Halla-aho /ps
Reijo Hongisto /ps

Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk