

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/2007 vp

Ministeriön selvitys poliisin paikallishallinnon kehittämisestä

Sisäasiainministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallintovaliokunta on 5 päivänä kesäkuuta 2007 pyytänyt sisäasiainministeriöltä selvityksen poliisin paikallishallinnon kehittämisestä.

Sisäasiainministeriö on 13 päivänä syyskuuta 2007 toimittanut valiokunnalle selvityksensä (MINS 1/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- sisäasiainministeri Anne Holmlund
- erityisavustaja Ilkka Salmi ja hallitusneuvos Tiina Eränkö, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Paulina Tallroth, oikeusministeriö
- lääninpoliisijohtaja Kauko Aaltomaa, Etelä-Suomen lääninhallitus
- lääninpoliisijohtaja Jorma Ahonen, Itä-Suomen lääninhallitus

- lääninpoliisijohtaja Pentti Saira, Lapin lääninhallitus
- lääninpoliisijohtaja Sauli Kuha, Oulun lääninhallitus
- lääninpoliisijohtaja Mikko Paatero, Länsi-Suomen lääninhallitus
- johtava lakimies Antero Oksanen, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Antero Rytkölä, Suomen Nimismiesyhdistys ry, edustaen myös Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry:tä
- puheenjohtaja Yrjö Suhonen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- ordförande för förvaltningsdelegation, häradslänsman Bo-Sanfrid Höglund ja språkskyddssekreterare Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting.

SISÄASIAINMINISTERIÖN SELVITYS

Hallintovaliokunnan selvityspyyntö

Hallintovaliokunta on käsitellyt poliisin paikallishallinnon kehittämistä muun muassa mietinnössään HaVM 24/2006 vp (HE 72/2006 vp laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi) ja HaVM 2/2006 vp (VNS 2/2005 vp keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittä-

mistarpeista — parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa).

Eduskunta on hyväksynyt edellä mainitun mietinnön HaVM 24/2006 vp pohjalta lain poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (100/2007). Säädetty laki mahdollistaa poliisin paikallishallinnon kehittämiseksi, että vastaisuudessa voidaan muodostaa toisaalta poliisilai-

toksia, joiden toimialueena on useampi kuin yksi kihlakunta, ja toisaalta määrätä kihlakuntien poliisilaitokset hoitamaan tehtäviä yhteistoiminnassa. Tavoitteena on tehostaa poliisitoimen voimavarojen käyttöä sekä turvata poliisin palvelujen saatavuus ja laatu.

Hallintovaliokunta on 5 päivänä kesäkuuta 2007 pyytänyt perustuslain 47 §:n 2 momentin nojalla ja mainittuun mietintöönsä HaVM 24/2006 vp viitaten sisäasiainministeriöltä kirjallisen selvityksen vireillä olevista hankkeista ja suunnitelmista poliisin paikallishallinnon kehittämiseksi. Valiokunta on pyytänyt kiinnittämään selvityksessä huomiota erityisesti muun muassa kansalaisten palveluiden saatavuuden ja laadun turvaamiseen sekä henkilöstön asemaan hallinnon muutosprosessissa. Kirjallinen selvitys on pyydetty toimittamaan hallintovaliokunnalle sen perjantaina 8 päivänä kesäkuuta 2007 klo 11.15 alkaen pidettävään kokoukseen mennessä.

Sisäasiainministeriö on kirjeellään 7 päivältä kesäkuuta 2007 pyytänyt selvitykselle asetetun määräajan jatkamista syyskuun 2007 loppuun saakka eräiden lainsäädäntötekniisten lisäselvi-

tysten tekemiseksi. Valiokunta on suostunut pyyntöön.

Sisäasiainministeriö on toimittanut selvityksensä valiokunnalle 13 päivänä syyskuuta 2007. Lisäksi ministeriö on täydentänyt selvitystään kirjeillään 24 päivältä syyskuuta 2007 ja 4 päivältä lokakuuta 2007.

Sisäasiainministeriön selvitys

Sisäasiainministeriö on selvityksessään selostanut poliisin paikallishallinnon rakenneuudistuksen tavoitteet, uudistuksen valmistelun taustaa, esityksen poliisilaitosjaoksi perusteluineen, palveluverkoston sekä kuvannut henkilöstön asemaa muutosprosessissa ja uudistuksen toimeenpanoa. Selvitykseen on liitetty luonnos valtioneuvoston asetukseksi poliisilaitosten toimialueista ja luonnos sisäasiainministeriön päätökseksi poliisilaitosten ja niiden palvelutoimistojen sijaintipaikoiksi. Lisäselvityksissä sisäasiainministeriö on esittänyt selvityksensä uudistuksen taloudellisista vaikutuksista, tuottavuusohjelman vaikutuksista poliisihallintoon ja uudistukseen liittyvän käsitteistön suhteesta voimassa olevaan lainsäädäntöön.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Poliisin paikallishallinnon kehittämisen lähtökohtia

Kihlakuntauudistus on tullut voimaan 1.12.1996. Sitä ennen maassamme on ollut 222 nimismiespiiriä poliisi-, syyttäjä- ja ulosottotehtäviä varten. Lisäksi valtion paikallishallinnossa ovat 26:ssa niin sanotussa vanhassa kaupungissa toimineet erilliset poliisilaitokset, kaupunginviskaalinvirastot ja kaupunginvoudinvirastot.

Kihlakuntauudistuksessa maahamme on perustettu 90 kihlakuntaa edellä mainittuja valtion paikallishallinnon tehtäviä varten. Lisäksi järjestelmää on täydennetty ottamalla maistraatit hallintokokonaisuuden osaksi. Kihlakunnista 77

on perustettu yhtenäisvirastomuodossa ja 13 erillisvirastojen muodossa.

Kihlakuntauudistus on osoittautunut erittäin tärkeäksi vaiheeksi valtion paikallishallinnon kehittämisessä, vaikka se ei ole toteutunut alun perin kaavaillulla tavalla. Yhtenäisvirastojen osalta kihlakuntajärjestelmää — eri toimialojen tehtävien hoitamista kihlakunnittain — on rapauttanut se tosiasia, että syyttäjän-toimen ja ulosoton toimialueita on suurennettu ministeriötason päätöksillä. Jokaisessa kihlakunnassa on kuitenkin oma poliisilaitos, joka on yhä useamassa kihlakunnassa jäänyt kihlakunnanviraston ainoaksi yksiköksi. Maistraattien osalta hallinnon järjestäminen kihlakuntaa laajemmilla alueilla on ollut jo alun alkaen lähtökohtana. Viime vaalikauden lopulla säädetyllä erityislainsäädännöllä syyttäjän-toimi ja ulosotto ovat tosi-

asiallisesti irtautuneet kokonaan kihlakuntahallinnosta.

Kihlakuntajärjestelmän rapautuessa paineet ja tarpeet seuraavan uudistusvaiheen toteuttamiseen ovat jatkuvasti kasvaneet. Muutosprosessin eteneminen ilmenee esimerkiksi eduskunnalle annetusta niin sanotusta hallintonselonteosta (VNS 2/2005 vp) ja siihen liittyvästä hallintovaliokunnan mietinnöstä (HaVM 2/2006 vp). Lainsäädännöllisesti poliisin paikallishallinnon kehittämisen uusi vaihe on tullut mahdolliseksi eduskunnan hyväksyttyä hallituksen esityksen HE 72/2006 vp pohjalta hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 24/2006 vp poliisin hallinnosta annetun lain muuttamiseksi (100/2007).

Rakenneuudistuksen tavoitteet

Valiokunnalle annetussa selvityksessä todetaan poliisin paikallishallinnon rakenneuudistuksen lähtökohtana olevan julkisen sektorin vastuulla olevien palveluiden saatavuuden ja laadun turvaaminen myös tulevaisuudessa. Hallintoa kehitetään tästä lähtökohdasta mahdollisimman tehokkaaksi ja taloudelliseksi. Poliisitoimen näkökulmasta palveluiden saatavuuden turvaaminen tarkoittaa turvallisuuspalvelujen saatavuuden turvaamista koko maassa, myös harvaan asutuilla alueilla.

Valiokunta toteaa, että poliisin paikallishallinnon uudistaminen on tullut välttämättömäksi. On käynyt selväksi, ettei poliisin palveluiden laatua ja saatavuutta kyetä enää vastaisuudessa turvaamaan hyväksyttävällä tavalla nykyisen hallintomallin avulla. Hallintovaliokunta korostaa poliisin paikallishallinnon kehittämisessä sitä selvityksestäkin ilmenevää peruslähtökohtaa, että kansalaisella on oikeus laadukkaisiin ja tasapuolisiin palveluihin asuinpaikasta riippumatta.

Ministeriön selvityksestä ilmenee, että poliisin hallintorakenneuudistuksen tavoitteena on:

- asiakaspalvelun näkökulmasta poliisin peruspalveluiden tuottaminen kansalaisille koko maassa asuinpaikasta riippumatta,
- tuottavuus- ja tuloksellisuusnäkökulmasta asetettujen tuottavuustavoitteiden toteuttaminen hallintorakenteita keventämällä sekä toi-

mintaprosesseja kehittämällä ja tätä kautta operatiiviseen toimintaan tarvittavien resurssien turvaaminen,

— johtamis- ja tulosohjausnäkökulmasta johtamisjärjestelmän selkeyttäminen kaikilla hallinnon tasoilla sekä paikallispoliisin yksikkökoon suurentaminen ja yhdenmukaistaminen siten, että tulosohjauksella saadaan nykyistä enemmän vaikuttavuutta,

— sidosryhmänäkökulmasta laadukkaan ja sujuvan esitutkintayhteistyön turvaaminen syyttäjäviranomaisten kanssa sekä kuntien kanssa tehtävien paikallisten turvallisuussuunnitelmien tehokas hyödyntäminen ja

— henkilöstönäkökulmasta henkilöstön jakamisen ja työmotivaation turvaaminen sekä henkilöstön mukaanotto suunnittelutyöhön kaikilla hankeorganisaation tasoilla.

Valiokunta pitää perusteltuina ja erittäin tärkeinä mainittuja uudistustyön tavoitteita. Ne ovat hyvin sopusoinnussa hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 24/2006 vp kanssa. Valiokunta on koko lainsäädäntöhankkeen hyväksyttävyyden edellytyksenä asettanut mietinnössään kaikille hallinnontasaille veloitteen vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palveluiden tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta ottamalla poliisihallintolakiin (110/1992) asiasta nimenomaiset säännökset. Ministeriön selvityksestä ilmenevät uudistuksen eriteltyt tavoitteet liittyvät joko suoranaisesti tai ainakin välillisesti kansalaisten palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseen. Jokainen uudistuksen tavoitelementti kulminoituu poliisin tehtävien mahdollisimman hyvään hoitamiseen kansalaisten kannalta. Tällä ei tarkoiteta pelkästään poliisin tarjoamia hälytys- ja muita välittömiä turvallisuuspalveluja sekä lupapalveluja vaan myös kansalaisten oikeusturvan kannalta merkityksellistä tehokasta rikostutkintaa.

Paikallispoliisin hallinnollinen jaotus

Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän esitysten ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta sisäasiainministeriössä on valmisteltu poliisilaitosjakoesitys, jonka mukaan maa jaetaan Helsingin poliisilaitos mukaan lukien 24 poliisilaitok-

seen. Työryhmän esityksen mukaisesti Etelä-Suomen lääniin ja Länsi-Suomen lääniin esitetään perustettavaksi kumpaankin seitsemän poliisilaitosta sekä Oulun lääniin neljä poliisilaitosta.

Itä-Suomen lääniin esitetään perustettavaksi poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmässä valmisteluvaiheessa käsittelyssä olleen mallin mukaisesti kolme poliisilaitosta. Selvityksestä ilmenee muun muassa, että kolmen hallinnollisen alueen malli on Itä-Suomessa perusteltu aluejakojen yhdenmukaisten perusteiden toteutumisen kannalta ja täyttää myös toiminnallisesti rakenneuudistuksen tavoitteet. Lapin lääniin esitetään perustettavaksi työryhmän esityksestä poiketen kaksi poliisilaitosta. Johtamisen, toiminnan painottamisen ja resurssien jaon kannalta selvityksessä esitetty malli täyttää puolestaan uudistuksen tavoitteet Lapissa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että paikallispoliisin rakenneuudistuksella tavoitellaan johtamisen näkökulmasta mahdollisimman yhdenmukaisia, ympärivuorokautiseen itsenäiseen toimintaan kykeneviä poliisilaitoksia, joissa resurssien kohdentaminen ajallisten ja alueellisten tarpeiden mukaisesti on nykyistä helpompaa. Johtamis- ja hallintorakenteita keventämällä lisätään hallinnon tuottavuutta ja kohdennetaan operatiivisen palvelutuotannon edellyttämät resurssit kenttätöihin. Myös erikoistumiselle on suuremmissa yksiköissä nykyistä paremmat edellytykset.

Valiokunnan käsityksen mukaan valiokunnalle esitettyyn selvitykseen perustuva poliisilaitosten hallinnollinen jaotus on sopusoinnussa voimassa olevan poliisin hallinnosta annetun lain kanssa. Olennaista on, että hallinnollisten alueiden sisällä kyetään tuottamaan palvelut nykyistä paremmin. Muutoinkin poliisin paikallishallinnon uudistus on tarpeen tehdä siinä mitta-kaavassa, että organisaatioon voidaan taata riittävä työrauha ilman alueiden laajentamispaineita heti uudistuksen voimaantullessa.

Todettakoon, että saadun tiedon mukaan aluejakoesitystä laadittaessa ei ole ollut lähtökohtana maakuntien keskinäinen vertailu ja siltä pohjalta tehtävä alueellinen jaotus. Tässä kohdin on

huomattava sekin seikka, että maakunnat ovat hyvin erilaisia.

Kielellisten palvelujen turvaaminen

Ruotsinkielisten palvelujen turvaaminen ehdotetaan kansalaisten poliisipalvelujen turvaamisen näkökulmasta tehtäväksi selvityksen mukaan siten, että isompien, resurssiltaan toimintakykyisten poliisilaitosten alueelle muodostetaan alueyksiköitä, joiden kielellinen asema määräytyy kielilain (423/2003) 6 §:n 2 momentin nojalla alueen enemmistön kieliolosuhteiden mukaisesti. Alueellisten yksiköiden työkieli määräytyy siten kielilain 26 §:n ja kirjeenvaihtokieli kielilain 27 §:n mukaisesti. Alueellisten yksiköiden henkilöstön kielitaitovaatimuksista on tarkoitus säätää tarkemmin poliisihallintoasetuksessa (158/1996) siten, että ne noudattelevat enemmistöltään suomen- tai ruotsinkielisen viranomaisen kielitaitovaatimuksia.

Kielilaissa turvataan perustuslaissa säädetty jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, suomea tai ruotsia. Saamen kielilain (1086/2003) 11 §:n perusteella saamelaisten oikeudet käyttää viranomaisissa saamen kieltä suullisesti ja kirjallisesti sekä saada toimituskirjansa saamen kielellä riippuvat siitä, sijaitsevatko viranomaisen virastot saamenkielisten kotiseutualueella.

Valiokunta toteaa, että poliisilaitosten alueellisten yksiköiden perustamisen tarkoituksena on turvata ruotsinkieliset palvelut vähintään nykyisellään. Henkilöstön ruotsin kielen osaamisvaatimukset kasvavat niissä seitsemässä nykyisessä kihlakunnassa, jotka muuttuvat kielisuhteiltaan yksikielisistä suomenkielisistä kaksikieliseksi.

Valiokunta toteaa, että alueelliset yksiköt tulevat vastaamaan lähinnä poliisin perustoiminnasta alueellaan. Tärkeää on, että palvelujen laatu tasoa tullaan mittaamaan kihlakunnittain määriteltävillä palvelutavoitteilla. Erityistehtävät tulisivat luonnollisesti keskitetyiksi suurempiin kokonaisuuksiin joko poliisilaitostasolla tai mahdollisesti laajemminkin. Tämä seikka ei vähennä velvoitetta turvata kielelliset oikeudet.

Valiokunnan tehtävänä tässä lausuntoasiassa ei ole lainsäädäntöasian tapaan ratkaista tai ot-

taa vastuuta oikeudellisista kysymyksistä. Joka tapauksessa hallintovaliokunta korostaa, että poliisin paikallishallinnon rakenneuudistuksen toimeenpanossa on noudatettava kielellisten oikeuksien turvaamiseksi annettuja säännöksiä.

Valiokunta tähdentää vielä koulutuksen ja kielitaitovaatimusten käytännön ylläpitämisen merkitystä. Lisäksi myös tulevaisuutta silmällä pitäen on huolehdittava ruotsinkielisten poliisi- miesten saatavuudesta.

Poliisin palveluverkosto

Poliisin hallintolain 6 §:n mukaan sisäasiainministeriö päättää kihlakunnan poliisilaitoksen sekä sen palvelutoimistojen sijaintipaikoista. Sisäasiainministeriössä onkin valmisteltu luonnos sekä poliisilaitosten että niiden palvelutoimistojen sijaintipaikoista.

Päätösluonnoksessa palveluyksiköt on jaettu palvelutarjonnan mukaan kolmeen luokkaan. Päätöksessä tarkoitetaan:

1) pääpoliisiasemalla poliisilaitoksen hallinnollista päätoimipistettä, josta poliisilaitosta johdetaan;

2) poliisiasemalla sellaista poliisin toimipistettä, johon on pääsääntöisesti sijoitettu kaikki poliisin perustoiminnot (hälytys- ja valvontatoiminta, tutkintapalvelut sekä lupapalvelut);

3) muulla palvelupisteellä sellaista poliisilaitoksen ylläpitämää toimipistettä, jossa on rajoitetumpi palvelutarjonta kuin poliisiasemalla.

Pääpoliisiaseman ja pääsääntöisesti poliisilaitoksen aukioloaikoihin sovelletaan valtion virastojen aukioloajoista annettua asetusta (332/1994).

Yhteispalvelupisteistä on säädetty julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa (233/2007).

Palveluverkoston osalta valiokunta tähdentää, että poliisin peruspalvelujen tarjonnan tulee pysyä hajautettuna lähellä kansalaista ja että poliisin paikallistuntemus on turvattava myös vastaisuudessa. Poliisin peruspalvelujen saatavuutta on myös mitattava läheisyysperiaatteen mukaisesti kihlakuntakohtaisesti asetetuilla palveluvoitteilla. Kansalaisten palvelujen kannalta on merkityksellistä saavuttaa mahdollisim-

man hyvä tasapaino taajaan asuttujen alueiden lukuisten yhtäaikaisten ja pitkien etäisyyksien harvalukuisempien palvelutarpeiden turvaamisessa.

Valiokunta pitää perusteltuna, että sisäasiainministeriö päättää poliisilaitoksen ja sen palvelutoimiston sijaintipaikasta. Päätösvallan nostaminen ministeriötasolle on tapahtunut edellä mainitun poliisihallintolain muuttamisen yhteydessä (HE 72/2006 vp). Tämä on johtunut siitä, että kihlakuntauudistuksen toimeenpanossa ovat ainakin osin toteutuneet paikallistason päätöksillä pelot palvelujen liiallisesta keskittämisestä. Myös meneillään olevassa uudistusprosessissa suurimmat huolenaiheet kohdistuvat nimenomaan palveluverkoston säilymiseen. Tämän vuoksi hallintovaliokunta on tiukentanut mietinnössään HaVM 24/2006 vp poliisihallintolain sääntelyä asettamalla veloitteen poliisin palvelujen saatavuudesta kaikille hallinnon tasoille niin, ettei mikään taso voi vetäytyä vastuusta. Viimekätinen vastuu jää vielä ministerille muun muassa resurssien turvaamiseksi. Edellä lausuttu tarkoittaa eri hallinnontasojen vastuuta siitä, että muidenkin kuin pääpoliisiaseman henkilöstö turvataan. Poliisin operatiivisen toiminnan tarvitsemat resurssit eivät määräydy lähtökohteisesti jaottelun pääpoliisiasema ja poliisiasema pohjalta, vaan poliisin toiminnallisten tarpeiden pohjalta. Luonnollisesti esimerkiksi palvelutoimistot muodostetaan paikallisten poliisiyksiköiden asiantuntemusta hyödyntäen ja mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä paikallistason kanssa.

Sisäasiainministeriön päätösluonnos poliisilaitosten ja niiden palvelutoimistojen sijaintipaikoista pohjautuu nykyisiin toimipisteisiin. Nykyiset kihlakuntien poliisilaitosten päätoimipai- kat ovat pääsääntöisesti pääpoliisiasemia tai poliisiasemia. Myös muut palvelupisteet on tarkoitettu määritellä lähtökohteisesti nykypaikkakuntien mukaisesti. Lupapalvelujen tarjontaa kehitetään jatkossa voimakkaasti yhteispalvelun, sähköisten palvelujen ja liikkuvien palvelujen suuntaan. Tämä kokonaisuus antaa hyvän lähtökohdan uudistuksen tavoitteiden toteutumiselle. Todettakoon lisäksi, että pääpoliisiasemat, jois-

ta poliisilaitoksia johdetaan, muodostetaan johtamiseen liittyvistä tarpeista ja lähtökohdista, ei paikkakunnan suuruuden perusteella.

Henkilöstön asema muutosprosessissa

Selvityksen mukaan paikallishallinnon rakenneuudistuksen hankeorganisaatioon tulee kaikilla hallinnon tasoilla kattava henkilöstön edustus, joten henkilöstön vaikutusmahdollisuudet uudistuksen toteutuksessa on turvattu. Hankkeella on myös yksityiskohtainen työ- ja viestintäsuunnitelma, joka mahdollistaa yhdenmukaisen valmistelun ja henkilöstön tasavertaisen kohtelun kaikissa poliisilaitoksissa.

Henkilöstön asema turvataan selvityksen mukaan valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen linjausten mukaisesti.

Valiokunta korostaa, että uudistuksen toimeenpanon onnistumisessa henkilöstön sitoutumisella on suuri merkitys. Tämä edellyttää koko henkilöstön palkkatason turvaamista ja muiden nykyisten palvelussuhteen ehtojen turvaamista.

Uusien poliisilaitosten muodostamisen yhteydessä nykyisiä poliisipäälliköitä lukuun ottamatta lakkautettavien poliisilaitosten henkilöstö siirtyy ja virat siirretään perustettavaan poliisilaitokseen. Ainoana virkamiesryhmänä nyt virassa olevien poliisipäälliköiden virat lakkauteetaan lain nojalla uudistuksen tullessa voimaan. Laajamittainen poliisipäälliköiden virkojen lakkauttaminen on tapahtunut edellisen kerran hieman yli 10 vuotta sitten. Poliisipäälliköt ovat kuitenkin avainhenkilöitä uudistuksen toteuttamisessa. Hallintovaliokunta onkin ottanut poliisihallintolakiin säännöksen, jonka nojalla lakkautettavan poliisipäällikön viranhaltija on sijoitettava uudelleen ammattitaitoansa ja kykyänsä vastaaviin tehtäviin (HaVM 24/2006 vp). Ellei päällikön virkaa ole tarjolla, tämä tarkoittaa poliisilaitoksen apulaispäällikön tai linjanjohtajan tehtävää taikka muuta johtavaa esimiestehtävää.

Valiokunta painottaa koko henkilöstön osalta hyvän henkilöstöpolitiikan merkitystä, mihin sisältyy muun muassa edellä mainittua laajemmin-

kin henkilöstön osaamisen ja ammattitaidon hyödyntäminen huolehtimalla mielekkäistä työtehtävistä.

Uudistuksen taloudellisista vaikutuksista

Ministeriön selvityksen mukaan uudistuksen taloudellisista vaikutuksista voidaan tehdä tarkkoja taloudellisia laskelmia vasta, kun toteutushankkeen yhteydessä laaditaan tarkemmat suunnitelmat poliisilaitosten organisaatorakenteesta ja sen edellyttämästä henkilöstörakenteesta. Samoin toimipaikkaverkostosuunnitelmat ja sen mukaiset toimitilasuunnitelmat valmistuvat tämänhetkisten aikatauluarvioiden mukaan kevään 2008 aikana. Yleisesti voidaan todeta, että poliisin menorakenteesta lähes 80 prosenttia muodostuu henkilöstömenoista.

Selvityksestä ilmenee, että tuottavuusnäkökulmasta poliisin paikallishallinnon kehittämistoimilla haetaan rakenteellisia säästöjä lähinnä johto- ja hallintorakenteista sekä lupapalveluista lisäämällä uusien palvelumuotojen tarjontaa. Henkilöstörakenteet muuttuvat siten, että vähentämismahdollisuuksia kohdistuu pitkällä tähtäimellä päällikötasolle ja linjanjohtotasolle sekä myös ryhmänjohto- ja mahdollisesti esimiesvirroissa kenttätasolle asti. Virkarakenteen painopistettä siirretään siten operatiiviseen kenttätööhön, mikä osaltaan vaikuttaa virka- ja palkkarakenteeseen kustannuksia alentavasti. Kaiken kaikkiaan tuottavuushyötynä paikallispoliisin hallintorakenneuudistuksesta on laskettu saatavan 115 henkilötyövuoden säästöt ainakin pidemmällä aikavälillä. Suunnitelma ulottuu vuoteen 2011. Rakenneuudistusten päätösten ajoituksessa vasta tähän vuoteen, on selvityksen mukaan oletettavissa, ettei täysimääräisiä tuottavuushyötyjä rakenneuudistuksista ole saatavissa vielä sanottuun vuoteen mennessä.

Valiokunta tähdentää ministeriön selvityksen tavoin, että rakenneuudistuksen tuottavuushyödyt tulee täysimääräisesti siirtää operatiivisten poliisiresurssien turvaamiseen. Sinänsä johtamistarve ei vähene uudistuksen myötä. Johtamistoimintojen on sen sijaan tehostuttava ja parannettava johtamisen vaikuttavuutta. Rakenneuudistuksen suurin hyöty on kuitenkin saavutet-

tavissa toiminnallisten prosessien tehostumisessa, osaamisen paremmassa hallinnassa ja kohdentamisessa sekä resurssien joustavammasa käytössä.

Selvityksen mukaan uudistus edellyttää väistämättä myös jonkin verran taloudellisia investointeja ja aiheuttaa muutostaloudellisia. Välittömiä kustannuksia aiheutuu ainakin tietojärjestelmämuutoksista. Toimitilamuutoksiakin lieenee välttämättömyydenä jonkin verran tehdä johtuen toimintojen sijoittamisesta tapahtuvista muutoksista, vaikka toimitiloihin uudistuksella ei ole välittömiä merkittäviä vaikutuksia. Henkilöstön virkapaikat pysyvät lähtökohtaisesti hajautettuina nykyisissä toimipaikoissa. Myös henkilöstön muutosturvaan joudutaan varaamaan määrärahoja, koska henkilöstöpoliittiseksi lähtökohdaksi on otettava se, että kenenkään palkka ei laske ja toisaalta vaativampiin päällikkö- ja päällystystehtäviin sijoitettavien vaativuusluokituksessa tapahtuu korotuksia. Selvityksessä arvioidaan, että lupahallinnon palvelujen uudelleenjärjestelyillä voitaneen pitkällä tähtäimellä saavuttaa merkittävämpiäkin toimitilasäästöjä.

Poliisihallinnolle on erillisessä tuottavuushankkeessa kaiken kaikkiaan asetettu 368 henkilötyövuoden tuottavuustavoitteet vuoteen 2011 mennessä. Nykyinen hallitus on asettanut tavoitteeseen lisäksi koko valtionhallinnon tasolla saada aikaan 4 800 henkilötyövuoden tuottavuusvähennykset, joista laskennalliseksi osuudeksi tulisi poliisitoimelle runsaat 200 henkilötyövuotta. Lisätavoitteita ei ole vielä jaettu hallinnonaloittain. Poliisin ylijohdosta on arvioitu, että rakenteellisilla uudistuksilla voitaisiin ainakin jollakin aikajänteellä toteuttaa alkuperäinen tuottavuusvähennys mutta lisävaateet tarkoittaisivat puuttumista operatiivisiin resursseihin.

Valiokunta edellyttää, että henkilöstön muutosturvaan on varattava edellä valiokunnan esittämien kannanottojen johdosta riittävät määrärahat. Valiokunta ei pidä hyväksyttävänä, että tuottavuuden lisäämisen nimissä poliisin operatiivisia resursseja vähennetään, koska se merkitsee tosiasiaa palveluiden saatavuuden ja laadun heikkenemistä. On myös huomattava, että leikkausten ulottaminen muuhun poliisin henki-

löstöön kuin poliisimiehiin johtaa myös helposti poliisin operatiivisten voimavarojen vähenemiseen. Aidossa tuottavuuden parannamisessa on kysymys toiminnan vaikuttavuuden lissääntymisestä.

Poliisihallinnon kokonaisvaltainen uudistaminen

Poliisilaitosjakoesityksen hyväksyminen merkitsee poliisin paikallistason hallinnollisen jaotuksen muuttumista merkittävästi. Nykyisen 90 kihlakunnan poliisilaitoksen sijasta maa on tarkoitettu jakaa 24 poliisilaitokseen, joista Helsingin poliisilaitos on jo tällä hetkellä suoraan poliisin keskushallinnon ohjauksessa. Tämä merkitsee lääninhallituksiin muodostetun poliisin lääninjohdon käymistä tarpeettomaksi, mikä saattaa vapauttaa vastaisuudessa voimavaroja paikallispoliisin tarpeita varten. Poliisin lääninjohdon henkilöstömäärä on yhteensä noin 80 henkilöä.

Poliisin keskushallinnon uudistamiseen liittyen valiokunta on aiemmin nostanut esiin ajatuksen poliisihallituksen perustamisesta. Toinen varteen otettava vaihtoehto on rajavartioloituksen hallintomallin mukainen esikuntajärjestelmä. Joka tapauksessa poliisin ylimmän johdon asemaa on tarpeen selkiyttää. Sisäasiainministeriön poliisiosastossa työskentelee noin 140 henkilöä.

Seuranta

Valiokunta pitää välttämättömänä poliisihallinnon uudistamisen seuranta, jotta voidaan arvioida uudistuksen eri tavoitteiden toteutumista. Kuten edellä on todettu, uudistustyön osatavoitteet kiteytyvät lopulta kysymykseen kansalaisten palveluiden saatavuudesta ja laadusta. Kansalaisten kannalta onkin tärkeintä, että poliisin palveluiden saatavuus ja laatu on turvattu asuinpaikasta riippumatta. Tämän turvaaminen on ollut voimassa olevaa poliisihallintolakia eduskunnassa käsiteltäessä lainsäädännön hyväksymisen ehdoton edellytys. Sitä sen tulee olla välttämättömästi myös uudistuksen toimeenpanossa siihen sisältyvine poliittisine vastauksineen sekä virkavastuineen.

Hallintovaliokunta pyytää jo tässä vaiheessa sisäasianministeriöltä kirjallisen selvityksen poliisin paikallishallinnon uudistamisen toimeenpanosta sekä muista toimenpiteistä poliisihallinnon uudistamiseksi vuoden 2010 syyskuun alkuun mennessä. Valiokunnalle on tuolloin esitettävä muun muassa selvitys palvelujen saatavuudesta ja laadusta kihlakunnittain maan eri osissa, selvitys poliisin hallintorakennemuutoksen muiden tässä lausunnossa mainittujen tavoitteiden toteutumisesta, selvitys kielellisten oikeuksien turvaamisesta, selvitys poliisin operatiivisen henkilöstön riittävydestä, palvelu-

verkoston kattavuudesta sekä uudistuksesta johtuvista investointi- ja muista kustannuksista samoin kuin menosäästöistä mukaan lukien toiminnan vaikuttavuuden paranemisesta johtuvat hyödyt.

Lausunto

Edellä lausutun perusteella hallintovaliokunta edellyttää,

että sisäasiainministeriö ottaa asianmukaisesti huomioon valiokunnan edellä esittämät kannanotot.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
vpj. Tapani Mäkinen /kok
jäs. Thomas Blomqvist /r
Juha Hakola /kok
Rakel Hiltunen /sd
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Elsi Katainen /kesk
Timo Korhonen /kesk
Valto Koski /sd

Outi Mäkelä /kok
Petri Pihlajaniemi /kok
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Lenita Toivakka /kok
Unto Valpas /vas (osittain)
vjäs. Johanna Ojala-Niemelä /sd
Markku Pakkanen /kesk
Veijo Puhjo /vas (osittain)
Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Hallintovaliokunnan lausuntoon olisi pitänyt sisällyttää seuraavat kohdat, jotka mielestämme täsmentävät lähipalvelujen saatavuutta ja poliisipiirien pääpoliisiasemien valintaperiaatteita:

1. Poliisipiirien pääpoliisiasemat pitää valita koko maassa yhtenäisin perustein. Pääpoliisiasemaksi valitaan alueen väestöpohjaltaan suurin paikkakunta. Valinnan edellytyksenä on kuitenkin se, että pääasemaksi valitulla paikkakunnalla on jo olemassa toiminnallisesti riittävät ajanmukaiset tilat sekä muut tarvittavat toimintaedellytykset. Uudistus ei saa tuoda lisäkustannuksia rakennusinvestointeihin.

2. Nykyiset palvelut lupa- ym. asioissa pitää säilyttää kaikissa niissä palvelupisteissä, missä ne ovat nyt jo olemassa. Tämä edellyttää myös sitä, että poliisipiirin johdon edustajan (päällikkö tai apulaispäällikkö, riippuen tehtävänjaosta) tulee "päivystää" säännöllisesti aluepisteissä, jolloin tämä on asiakkaiden tavattavissa ja toteuttaa samalla päätösten tekemisen ns. läheisyysperiaatetta.

3. Valiokunnan lausunnossa sanotaan, että uudistuksen kustannusvaikutukset selviävät myöhemmin. Meidän mielestämme taloudelliset

arviot pitää tehdä ennen kuin uudistukseen lähdetään. Erityisen tärkeää on saada tietää, saadaanko uudistuksella aikaan säästöjä ilman, että palveluja heikennetään.

4. Henkilöstön asema on turvattava niin, että he voivat halutessaan säilyttää oikeutensa työhön tai työvuoron alkamiseen nykyisellä työpaikkakunnallaan. Tämä turvaa paremmin sen, että asiakkaita palvellaan samoilla paikkakunnilla, missä palvelut ovat tällä hetkelläkin olemassa. Tämä tukee lähipoliisitoimintaa, joka on erittäin tärkeää ns. pikkurikosten tutkinnassa ja erityisesti rikoksia ennalta estävässä työssä.

5. Valtion tuottavuusohjelman tavoitteet ja toteutukset eivät saa heikentää poliisin valmiuksia hälytysten vastaanottamisessa ja suorittamisessa, liikenteenvalvonnassa ja liikenneturvallisuuksuudessa eivätkä rikostutkinnassa, kuten eivät myöskään rikoksia ennalta ehkäisevässä työssä. Poliisien määrää toiminnallisissa tehtävissä ei saa vähentää ja auki olevat ja tulevat virat tulee täyttää vakinaisilla työntekijöillä.

6. Nykyisissä viroissa olevan henkilöstön palkkatasoa ei saa laskea uudistuksen seurauksena mahdollisten työjärjestelyjen yhteydessä.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2007

Unto Valpas /vas
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Hallituksen esityksessä poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta todetaan, että jotta julkinen valta voisi turvata perustan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksille saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan, tulee jatkossakin olla myös ruotsia työkielenään käyttävää poliisihallintoa. Käsiteltävänä oleva asiakirja ei täytä tätä vaatimusta.

Lausunnossaan hallintovaliokunta pitää riittävänä, että muodostetaan alueellisia yksiköitä, joiden kielellinen asema määräytyy kielilain (423/2003) 6 §:n 2 momentin nojalla alueen enemmistön kieliolosuhteiden mukaisesti.

Poliisin hallinnosta annettu laki ei tunne käsitettä "alueellinen yksikkö", jonka vuoksi alueellinen yksikkö ei voi olla poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n mukainen poliisihallintoyksikkö.

Vaikka valiokunta antaa ainoastaan lausunnon valtioneuvostolle, joka viime kädessä päättää asiasta, valiokunnan olisi pitänyt, viitaten väestön mahdollisuuksiin ja oikeuksiin saada

palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan, esittää selkeämpi kanta kielellisten palvelujen turvaamisesta poliisihallinnossa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän, että valiokunnan olisi tullut lausunnossaan

poistaa hallintovaliokunnan lausunnon 20. kappaleen ensimmäinen näin kuuluva virke: "Valiokunnan käsityksen mukaan valiokunnalle esitettyyn selvitykseen perustuva poliisilaitosten hallinnollinen jaotus on sopusoinnussa voimassa olevan poliisin hallinnosta annetun lain kanssa." sekä

lisätä hallintovaliokunnan lausunnon 26. kappaleen loppuun uusi virke seuraavasti: "Valiokunta painottaa viitaten edelliseen valiokunnan mietintöön (HaVM 24/2006 vp), että jatkossakin tulee olla ruotsia työkielenään käyttäviä poliisilaitoksia."

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2007

Thomas Blomqvist /r