

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta
annetun lain 4 ja 5 §:n muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisin hallinnosta annettua lakia. Esityksen mukaan poliisin ylijohdo päätäisi paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnan perusteista läänissä. Poliisin lääninjohto päätäisi poliisin ylijohdon antamien perusteiden pohjalta paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnasta läänissä. Keskusrikospoliisi, liikkuva poliisi ja suojelupoliisi säilyisivät edelleen valtakunnallisina yksikköi-

nä, mutta niiden alueyksiköiden toimialueet tarkistettaisiin uuden läänijaon pohjalta. Ehdotetun muutoksen johdosta poliisin lääninjohto voisi päättää läänin alueelle sijoitettujen poliisin resurssien käyttämisestä toiminnallisten tarpeiden mukaisesti. Kaikkien valtakunnallisten yksiköiden toiminta painottuisi erityisosaamista vaativiin tehtäviin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1 Poliisin organisaatiot ja niiden välinen yhteistoiminta

Säännökset poliisin organisaatiosta on poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992), jäljempänä poliisin hallintolaki sekä poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa (158/1996). Poliisin hallintolain 1§:n mukaan sisäasiainministeriö johtaa poliisitoimintaa koko maassa. Sisäasiainministeriön poliisiosasto toimii poliisin ylijohdona. Sisäasiainministeriön alainen poliisin aluehallintoviranomainen on lääninhallitus, jonka poliisiosasto tai poliisitoimisto toimii poliisin lääninjohtona. Lääninhallituksen alainen poliisin paikallishallintoviranomainen on 1 päivänä joulukuuta 1996 toteutuneen kihlakuntaudistuksen jälkeen kihlakunnanviraston osastona tai kihlakunnan erillisenä virastona toimiva poliisilaitos. Poliisin paikallisyksiköiden lukumäärä on uudistuksen myötä supistunut 229 poliisipiiristä 90 kihlakunnan poliisilaitokseen. Poliisin paikallishallinnossa työskentelee yhteensä noin 9000 henkeä.

Sisäasiainministeriön alaisia poliisin valta-

kunnallisia yksiköitä ovat keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, liikkuva poliisi, poliisiopisto, poliisikoulu ja poliisin tekniikkakeskus.

Keskusrikospoliisin tehtävänä on erityisesti torjua kansainvälistä, järjestäytyneitä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta, suorittaa tutkintaa sekä kehittää rikostorjuntaa, rikostutkimenetelmiä sekä poliisin tietojärjestelmiä. Keskusrikospoliisin kokonaishenkilöstömäärä on noin 490. Keskusrikospoliisilla on neljä alueyksikköä, joissa on yhteensä noin 200 virkamiestä.

Liikkuvan poliisin tehtävänä on ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ohjata ja valvoa liikennettä, toimia liikenneturvallisuuden edistämiseksi sekä rikollisuuden ennaltaestämiseksi, tutkia rikoksia ja muita yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia tapahtumia sekä toimia poliisireservinä. Liikkuvan poliisin paikallisyksiköiden toiminnasta lähes 70 prosenttia on liikenneturvallisuustyötä. Muu osa työpanoksesta jakautuu yleisen järjestyksen ylläpitämiseen, erityisturvatehtäviin, rikostorjuntaan, valtakunnalliseen koulutukseen ja tukitoimintoihin. Liikkuvan poliisin henkilöstömäärä on 745, joista noin 600 on sijoitettu neljään alueyksikköön.

Suojelupoliisin tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi. Suojelupoliisin henkilöstömäärä on 168, joista 50 on sijoitettu alueyksiköihin. Suojelupoliisilla on kolme alueyksikköä ja Uudenmaan osasto.

Keskusrikospoliisin, liikkuvan poliisin ja suojelupoliisin alueyksikköjen toimialueet vahvistaa sisäasiainministeriö.

Sisäasiainministeriö määrää ne asiaryhmät, jotka kuuluvat keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin tutkittavaksi. Sisäasiainministeriö määrää myös keskusrikospoliisin ja poliisin muiden yksiköiden tutkintajärjestelyistä. Poliisin lääninjohdolla on oikeus yksittäistapauksessa määrätä tutkintajärjestelyistä keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin kesken läänissä. Sisäasiainministeriöllä on lisäksi oikeus antaa tarkempia määräyksiä poliisin yksiköiden asemasta ja tehtävistä.

Poliisitoimesta Ahvenanmaan maakunnassa on säädetty erikseen.

1.2 Nykytilan arviointi

Toimintaympäristö

Joulukuun 1 päivänä 1996 siirryttiin valtion paikallishallinnossa kihlakuntajärjestelmään, jonka yhteydessä aikaisempien 229 poliisipiirin sijaan valtakunta jaettiin 90 kihlakunnan poliisilaitokseen. Poliisitoimesta erotettiin tällöin syyttäjä- ja ulosotto toimi oikeusministeriön hallinnonalalle. Uudistus mahdollistaa entistä paremmin poliisitoiminnan kehittämisen ja tehostamisen paikallistasolla.

Valtion aluehallintoa koskeva kokonaisuusdistus astuu voimaan 1 päivänä syyskuuta 1997, jolloin manner-Suomi jaetaan viiteen läänin ja perustetaan viisitoista työvoima- ja elinkeinokeskusta. Poliisin lääninjohtojen määrää on tarkoitus vähentää viiteen samasta ajankohdasta lukien. Poliisin lääninjohtojen uudelleenjärjestelyillä tähdätään osaltaan myös poliisin alueorganisaation toiminnan tehostamiseen.

Euroopan integraatiokehitys sekä Suomen lähialueilla tapahtuneet nopeat muutokset ovat muuttaneet merkittävästi poliisin tehtäväkenttää. Rikollismaailman integroituminen

on myöskin tosiasia ja rikollisten kansainvälinen verkottuminen on alkanut. Erilaisiin ääriilikkeisiin liittyvät rikollisuuden uudet ilmiöt aikaansaavat uudenlaisia valtakunnallisia rikostorjuntaongelmia ja muutenkin tekniikan kehityksestä sekä talouselämän kansainvälistymisestä johtuvat rikollisuuden ilmiöt edellyttävät poliisilta valtakunnallisesti koordinoituja toimenpiteitä ja rikostorjunnan valtakunnallista järjestämistä. ETA- JA EU-jäsenyys, itäliikenteen voimakas kasvu sekä liikenteen tekninen kehitys ovat myös asettaneet poliisin liikennevalvontatyölle uusia vaatimuksia. Schengen jäsenyys vaatii olennaista lisäpanostusta henkilöihin ja ajoneuvoihin kohdistuviin tarkastuksiin.

Poliisin ylijohdon ohjaustoimivalta

Poliisin ylijohdon ohjaustoimivallasta on useita säännöksiä poliisin hallintolaissa. Poliisin ylijohdona toimiva sisäasiainministeriön poliisiosasto johtaa lain 1 §:n nojalla poliisitoimintaa koko maassa. Se määrää myös tutkintajärjestelyistä keskusrikospoliisin ja poliisin muiden yksiköiden kesken. Lisäksi sillä on oikeus antaa tarkempia määräyksiä poliisin yksiköiden asemasta ja tehtävistä. Paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnan perusteiden määrittämisestä ei kuitenkaan ole selkeätä säännöstä.

Poliisin eri yksiköiden alueellinen yhteistyö

Poliisin paikallis- ja aluetason uudistuksella on vaikutuksia myös paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoimintaan. Poliisin valtakunnallisia tehtäviä hoitavat keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja liikkuva poliisi osin itsenäisesti, osin yhteistoiminnassa muiden yksiköiden kanssa. Toisaalta alueellista rikostorjuntatyötä hoidetaan sekä keskusrikospoliisin alueyksiköissä että paikallispoliisin yksiköissä joko itsenäisesti tai yhteistyössä. Poliisin liikenneturvallisuustyön suunnitteluun ja ohjaukseen liittyviä tehtäviä hoidetaan aluetasolla osaksi lääninjohdon ja osaksi liikkuvan poliisin alueosaston päällikön toimesta.

Poliisin hallintolain mukaan poliisin lääninjohto kehittää ja johtaa poliisitoimintaa läänissä. Lääninjohdon kokonaisvastuuta hämärtää se, että sillä on rajoitetut mahdollisuudet antaa tehtäviä poliisin valtakunnallisten yksiköiden hoidettavaksi. Tehtävien

suunnittelussa ja hoidossa on ollut joiltakin osin päällekkäisyyttä eikä aluetasolla ole aina päästy yhteisymmärrykseen toiminnan painopistealueista ja voimavarojen käytöstä eri toimintoihin.

Poliisin tulostulosjärjestelmässä poliisin ylijohdo tekee tulossopimukset lääninjohtojen ja valtakunnallisten yksiköiden kanssa, poliisin lääninjohtot paikallispoliisin yksiköiden ja valtakunnalliset yksiköt omien alueyksiköidensä kanssa. Tulostavoitteiden ja toiminnan yhteensovittaminen läänin sisällä paikallispoliisin, keskusrikospoliisin ja liikkuvan poliisin välillä on tällä hetkellä toimintasopimusten varassa. Tästä ja osaksi myös tulos- ja toimintasopimusten ajoituksesta johtuen on ilmennyt vaikeuksia valtakunnallisten ja alueellisten tavoitteiden asettamisessa ja tavoitteisiin sitoutumisessa.

Alueellista poliisitoimen yhteensovittamista on osaltaan vaikeuttanut valtakunnallisten yksiköiden ja paikallispoliisin aluetason organisaatiouudistusten eriaikaisuus. Keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja liikkuva poliisi siirtyivät jo 90-luvun alussa kevyempään ja tarkoituksenmukaisempaan alueorganisaatioon, kun samanaikaisesti paikallispoliisi jäi vanhaan läänipohjaiseen organisaatioon.

Suojelupoliisin tehtävät ovat luonteeltaan koko valtakuntaa koskettavia ja niiden hoito edellyttää koordinoitua valtakunnallista organisoitumista. Suojelupoliisin ja paikallispoliisin yhteistyön tehostamisella voitaisiin kuitenkin saavuttaa sekä toiminnan tehostamista että taloudellisuuden paranemista.

2. Esityksen tavoitteet

Poliisin alueellisen ja asteellisen toimivallan selkiyttäminen

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on nykyisestä selventää poliisin eri yksiköiden alueellista ja asteellista toimivaltaa. Muutoksella selkiytettäisiin poliisitoimen kolmiporista organisaatiota; poliisin ylijohdo vastaa koko maan toiminnasta, poliisin lääninjohto läänikokonaisuuden osalta ja kihlakunnan poliisilaitoksen johto kihlakunnan alueella. Poliisin lääninjohto voisi entistä paremmin ohjata poliisin toimintaa läänissä ja päättää tarvittavassa laajuudessa voimavarojen suuntaamisesta. Toimivallan selkiyttämisellä saavutettaisiin myös koko henkilöstön entistä parempi sitoutuminen tehtäväkokonaisuuksiin.

Alueellista vastuuta ja yhteistoimintaa on tarkoitus edelleen tehostaa siten, että valtakunnallisten yksiköiden alueyksiköiden toimialueet määriteltäisiin uuden läänijaon pohjalta.

Poliisin lääninjohtoon ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden alueyksiköiden välistä toimintasopimuskäytäntöä tehostettaisiin. Sopimuksilla linjattaisiin alueelliset tavoitteet, toiminnan painopistealueet sekä eri yksiköiden yhteistyön muodot.

Uuteen ohjausjärjestelmään kuuluisi osana myös valtakunnallinen poliisihallinnon ohjausryhmä, jota johtaisi poliisiylijohtaja. Ohjausryhmässä olisi edustettuna poliisin ylijohdo, poliisin lääninjohtot ja poliisin valtakunnalliset yksiköt. Se käsitelisi ennen tuloskeskusteluja poliisihallinnon keskeiset strategiset ja toiminnalliset linjaukset ottaen huomioon sekä valtakunnallisten että paikallisten tehtävien kehityksen. Ohjausryhmässä käsiteltäisiin valmistelevasti myös poliisin yksiköiden yhteistoiminnan perusteet. Ohjausryhmä olisi valmisteleva elin, jolla ei olisi päätösvaltaa.

Asiallisen toimivallan selkeyttäminen

Eri yksiköiden asiallinen toimivalta selkeytyisi muutoksen myötä. Poliisin valtakunnalliset yksiköt säilyisivät, ja niillä olisi oma alueorganisaationsa. Keskusrikospoliisin valtakunnalliset tehtävät painottuisivat erityisesti valtakunnallisiin ja kansainvälisiin, nopeasti muuttuviin ja erityisosamista vaativiin tehtäviin. Alueellisesta rikostorjuntatyön koordinoinnista sovittaisiin toimintasopimuksilla ja poliisin lääninjohto vastaisi siitä päätösvaltansa puitteissa.

Liikkuvan poliisin valtakunnallisten tehtävien pääpaino olisi erityisosamista ja kalustoa vaativissa valvontamuodoissa. Paikallispoliisi poliisin ympärivuorokautisesti hoidettavista perustehtävistä vastaavana ja liikkuva poliisi pääasiallisesti liikenneturvallisuustyöstä vastaavana valtakunnallisena yksikkönä täydentäisivät joustavasti ja taloudellisesti toisiaan. Liikkuva poliisi toimisi edelleen poliisin reservinä. Liikkuvan poliisin keskeisistä valtakunnallisista tehtävistä säädettäisiin asetuksessa.

Suojelupoliisin tehtäviä ei ole tässä yhteydessä tarkoitus asiallisesti muuttaa, mutta alueellisen yhtenäisyyden myötä sen ja poliisin lääninjohtoon ja sitä kautta paikallispoliisin yhteistoimintaa voidaan kuitenkin edel-

leen kehittää.

Muutoksella tähdätään kokonaisuutena siihen, että vastaisuudessa poliisin aluetason eri yksiköiden henkilöstövoimavaroja voitaisiin käyttää entistä tehokkaammin ja joustavammin. Paikallispoliisin, keskusrikospoliisin ja liikkuvan poliisin yhteistoimintaa tiivistettäisiin. Toisaalta valtakunnallisten yksiköiden toiminta painottuisi erityisosaamista vaativiin tehtäviin. Alueellisen, asteellisen ja asiallisen toimivallan täsmentämisellä voitaisiin varmistaa toiminnan yhdenmukaisuus ja laadun paraneminen. Poliisi pystyy parhaiten vastaamaan kansainvälistymisen, vapaan liikkuvuuden ja uusien yhteiskunnallisten ilmiöiden haasteisiin, kun sillä on osaava ja tehtäviinsä hyvin motivoitunut henkilöstö.

3. Esityksen vaikutukset

3.1 Henkilöstövaikutukset

Esityksellä ei ole henkilöstövaikutuksia. Poliisin valtakunnallisten yksiköiden alueorganisaation yhdenmukaistaminen uuden lään-

nijaon pohjalta ei vaatisi muutoksia henkilöstön nykyisiin sijoituspaikkoihin.

3.2 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Ohjausjärjestelmän selkiyttäminen poistaa päällekkäistoimintoja ja toiminnan tehostuessa myös taloudellisuus paranisi.

4. Asian valmistelu

Esitys on laadittu valtioneuvoston 14 päivänä syyskuuta 1995 asettaman Aluehallinto 2000 -hankkeen työhön ja siitä hankittuihin lausuntoihin perustuneen jatkovalmistelun pohjalta (komiteanmietintö 1996:8). Esitys on osa suurempaa kokonaisuutta, johon kuuluvat lisäksi elinkeino- sekä läänin- ja piirihallintotyöryhmien ehdotukset. Valmisteluun ovat osallistuneet poliisin valtakunnallisten yksiköiden, poliisin lääninjohdon ja Suomen Poliisijärjestöjen Liiton edustajat.

Esitys on käsitelty poliisin valtakunnallisessa yhteistoimintaneuvottelukunnassa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

4 §. *Poliisin ylijohdo.* Säännöksellä täsmennettäisiin poliisin ylijohdon toimivaltaa päättää paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnan perusteista. Poliisin ylijohdon tehtävänä olisi muiden johtamistoimintojen ohella päättää niistä yleisistä perusteista, jotka poliisin yksiköiden tulee ottaa huomioon suunnitellessaan paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden henkilöstön ja muiden voimavarojen käyttöä sekä yhteistoimintaa.

5 §. *Poliisin lääninjohto.* Poliisin lääninjohdolla olisi ehdotetun säännöksen nojalla oikeus päättää paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnasta poliisin ylijohdon asettamien perusteiden mukaisesti. Nykyisten säännösten perusteella lääninjohto voi päättää vain paikallispoliisin henkilöstön käytöstä joustavasti kulloisenkin turvallisuustilanteen mukaan. Säännöksellä parannettaisiin poliisin lääninjohtojen mahdollisuutta suunnitella ja yh-

teensovittaa poliisin toimintaa läänin alueella. Päätöksenteossa otettaisiin huomioon poliisin valtakunnallisille yksiköille asetetut velvoitteet ja valtakunnalliset tulostavoitteet. Lääninjohto voisi asianomaisen yksikön päällikön kanssa neuvoteltuaan päättää valtakunnallisen yksikön läänin alueelle sijoitetun henkilöstön ja kaluston käyttämisestä tilapäisesti välttämättömän lisäpanoksen saamiseksi tiettyyn toiminnalliseen tarpeeseen. Poliisin lääninjohto voi antaa kiireellisissä tilanteissa käskyjä, joita myös poliisin valtakunnallisten yksiköiden henkilöstö on velvollinen noudattamaan. Tämän lain 11 §:n mukaan liikkuva poliisi toimii poliisireservinä.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

poliisin hallinnosta annetun lain 4 ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisin hallinnosta 14 päivänä helmikuuta 1992 annetun lain (110/1992) 4 §:n 2 momentin 1 kohta sekä 5 § :n 2 momentin 2 kohta seuraavasti :

4 §

Poliisin ylijohdo

5 §

Poliisin lääninjohdo

Poliisin ylijohdon tehtävänä on:

1) suunnitella, kehittää ja johtaa poliisitoimintaa koko maassa sekä päättää paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnan perusteista läänissä;

Poliisin lääninjohdon tehtävänä on:

2) päättää paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnasta läänissä 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen perusteiden mukaisesti; sekä

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1997.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 15 päivänä toukokuuta 1997

**Tasavallan Presidentin estyneenä ollessa
Pääministeri**

PAAVO LIPPONEN

Sisäasiainministeri *Jan-Erik Enestam*

Laki

poliisin hallinnosta annetun lain 4 ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisin hallinnosta 14 päivänä helmikuuta 1992 annetun lain (110/1992) 4 §:n 2 momentin 1 kohta sekä 5 § :n 2 momentin 2 kohta seuraavasti :

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

Poliisin ylijohdo

Poliisin ylijohdon tehtävänä on:
 1) suunnitella, kehittää ja johtaa poliisitoimintaa koko maassa;

Poliisin ylijohdon tehtävänä on:
 1) suunnitella, kehittää ja johtaa poliisitoimintaa koko maassa *sekä päättää paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnan perusteista läänissä;*

5 §

Poliisin lääninjohto

Poliisin lääninjohtajan tehtävänä on:

2) huolehtia paikallispoliisin, keskusrikospoliisin ja liikkuvan poliisin yhteistoiminnasta läänissä; sekä

2) *päättää* paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnasta läänissä 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen perusteiden mukaisesti; sekä

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.