

10.02.2021

POL-2020-84790

Jakelun mukaan

Lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista

Poliisihallituksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista

1 Asia

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista ja erityisesti vastauksen alaotsikoiden mukaisista kysymyksistä.

Lausunto on pyydetty antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuu lausuntopyyntöön. Poliisihallitus ei ole antanut lausuntoaan palvelun kautta, vaan antaa lausunnon alla olevan mukaisesti.

Alueellistamisen uudistamisen strategiassa esitetään, että valtion läsnäolo alueilla perustuu vastaisuudessa entistä vahvemmin palvelujen ja viranomaisten tehtävien järjestämisen tarpeeseen. Valtion läsnäoloa tarkastellaan koko maan kattavasti, ja läsnäololla vahvistetaan alueiden elinvoimaa ja kokonaisturvallisuutta sekä valtion kilpailukykyä työnantajana. Alueellistamislainsäädäntö uudistetaan laadittavan strategian mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion palveluiden saatavuuden sekä yksiköiden ja toimintojen sijoittamisen perusteista, jolla kumottaisiin voimassa oleva laki valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta koskevasta toimivallasta (362/2002).

Laissa säädettäisiin valtion palveluiden saatavuuden järjestämistä sekä valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevista yleisistä tavoitteista ja niitä koskevasta valtakunnallisesta suunnittelusta ja koordinaatiosta. Laissa säädettäisiin valtakunnallisesta suunnitelmasta, jolla luodaan hallinnonalarajat ylittävä kokonaiskuva valtion palveluiden saatavuuden ja yksiköiden ja toimintojen sijoittumisen tilasta sekä tavoitellusta kehityksestä ja ohjataan lain soveltamisalaan kuuluvia valtion viranomaisia niille kuuluvassa päätöksenteossa. Laissa säädettäisiin myös toimivallasta tehdä valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevia päätöksiä ja selkeytettäisiin ministeriöiden ohjaustoimivaltaa valtion palveluiden saatavuuteen liittyen.

2 Lausunto

Poliisihallitus on tutustunut edellä mainittuun hallituksen esitykseen ja antaa lausuntonsa jaotellen sen pyydetyn mukaisesti esityksen pykälien perusteella.

1 § Lain tarkoitus ja soveltamisala

2 § Tavoitteet

Poliisihallitus katsoo, että ehdotetun lain tarkoitus ja tavoitteet ovat sinänsä tavoiteltavia, kun sen mukaisesti siirrytään arvioimaan asiaa uudelta pohjalta ottaen huomioon digitalisaation eri puolet ja siitä aiheutuvat muutokset. Merkittävää ei muun muassa enää ole, missä jokin toiminto sijaitsee.

Tiukkojen kriteereiden asettaminen tasapuoliselle palveluiden tuottamiselle on haasteellista. Palveluiden tuottamisessa valtakunnallisten tavoitteiden ja alueellisten tarpeiden yhteensovittaminen on erittäin tärkeää huomioiden kuitenkin se, että poliisin toimintaympäristö vaihtelee Suomessa alueittain merkittävästi. Etenkin harva-alueilla on haastavaa tuottaa kustannustehokkaasti vastaavat palvelut kuin suuremmissa kaupungeissa.

Kunta tai kaupunki voi joissakin tapauksissa olla palvelun tuotannon sijainnista määrittelyn osalta haasteellinen määritelmä. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla työpaikan sijainti saattaa ohjata palveluiden käyttöä tehokkaammin kuin henkilön kotipaikkakunta. Eli ihmiset asioivat työmatkansa varrella sijaitsevilla palvelupisteillä kotipaikkakuntansa palvelupisteiden sijaan. Tämän johdosta palvelukykyä tulee tarkastella myös huomioiden liikennevirrat jne.

Kaikkea poliisin toimintaa ei pystytä tuottamaan etänä tai sähköisten palveluiden avulla, vaan esimerkiksi hälytyspalveluiden sekä rikostutkinnan osalta fyysiset etäisyydet vaikuttavat merkittävästi toimintaan. Myös lupahallinnollisten palveluiden tulee olla tarjolla fyysisesti jo siitäkin syystä, että osa palveluista edellyttää fyysistä asiointia mm. tunnistautumisien tai ampumaseiden tarkastamisien osalta, joten palvelupisteiden sijainneilla on jatkossakin vaikutusta palvelun laatuun.

Palvelupisteiden mahdolliset muutokset tulisi toteuttaa riittävän pitkällä aikajänteellä. Muutokset edellyttävät henkilöstön siirtoja ja lisäksi aina on sitouduttu kiinteistöjen vuokrasopimuksiin, joista on pystyttävä irtaantumaan kustannustehokkaasti.

Poliisin on varauduttava toimintaan myös poikkeavissa olosuhteissa. Tällöin esimerkiksi sähköisen asiointin kyky voi olla rajoittunutta ja palveluiden tuottaminen saattaa edellyttää asiakkailta nykyistäkin laajemmin fyysistä asiointia. Myös tämä näkökulma on otettava huomioon palveluiden tuottamisessa.

Huomioitavaa myös on, että voimassa olevat turvallisuusvaatimukset esimerkiksi tiedon käsittelyn osalta rajoittavat merkittävästi sitä, kuinka laajasti poliisi voi toimia yhteiskäyttötiloissa muiden viranomaisten kanssa.

3 § Valtakunnallinen suunnitelma

Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto laatii toimikautensa ajaksi suunnitelman 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi. Suunnitelmaan olisi kuitenkin sisällytettävä tieto 2 §:ssä säädettyjen valtakunnallisten tavoitteiden kannalta erityisen merkityksellisestä uuden yksikön tai toiminnon perustamisesta tai lakkauttamisesta sekä merkittävimmistä palveluiden saatavuutta muuttavista hankkeista.

Poliisihallitus katsoo, että suunnitelman tulisi olla riittävän ketterä, jos kesken toimikauden tulee esiin tarpeita, jotka olisivat merkittäviäkin palveluiden saatavuutta muuttavia hankkeita. Tällaisilla hankkeilla voi olla tarve toteuttaa ne nopeammallakin aikataululla, eikä voi olla välttämättä tarkoituksenmukaista, että niiden toteuttamiseksi tarvitsisi odottaa esimerkiksi uutta valtioneuvoston toimikautta, jos suunnitelma olisi liian sidottu toimikauden alussa tehtyyn suunnitelmaan.

4 § Toimielin

Valtiovarainministeriö asettaisi toimielimen valtioneuvoston toimikauden ajaksi, ja sen tehtävänä olisi tukea valtioneuvostoa suunnittelussa, seurannassa ja koordinaatiossa. Toimielimessä olisivat edustettuina kaikki ministeriöt, Kansaneläkelaitos ja Suomen kuntaliitto sekä valtiovarainministeriön toimielimen asettamispäätöksessä erikseen nimeämät erityyppisillä toimialoilla toimivat merkittävästi asiakaspalvelua tarjoavat viranomaiset tai viranomaiset, joilla on muutoin laaja toimipaikkaverkosto.

Toimielimessä olisivat edustettuna merkittävästi asiakaspalvelua tarjoavat viranomaiset tai viranomaiset, joilla on muutoin laaja toimipaikkaverkosto. Poliisihallitus toivoo, että se hyvin isona valtion viranomaistoimijana, jolla on merkittävästi asiakaspalvelutoimintaa eri puolilla maata ja laaja toimipaikkaverkosto, otettaisiin edustajaksi ehdotettuun valtiovarainministeriön alle tulevaan toimielimeen, joka laatii tämän esityksessä esitetyn poikkiallinnollisen suunnitelman. Vähintään Poliisihallituksen tulisi olla säännönmukaisesti kuultavana suunnitelmaa laadittaessa. Mukana olo suunnitelman laadinnassa on tärkeää poliisin merkittävyyden takia.

5 § Toimivalta

Ehdotuksen mukaan toimivalta päättää valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittumisesta kuuluisi ohjaavalle ministeriölle, mutta ministeriön toimivaltaa laajennettaisiin siten, että se voisi pidättää itselleen alaisensa viranomaisen päätösvalan mainituissa asioissa. Ehdotettu säännös vastaa osin voimassa olevaa alueellistamislain säännöstä, mutta se ei olisi rajoittunut valtion alueellisten tai paikallisten yksikköjen tai toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskeviin tapauksiin. Pykälä sisältäisi myös mahdollisuuden, että päätösvalta voitaisiin pidättää myös niissä tapauksissa, kun viranomaisen ja virasto itse päättää toiminnan merkittävästä supistamisesta tai laajentamisesta, palvelutarjonnan sijoittumisesta, palvelutarjonnan laajuudesta tai palveluiden aukioloajoista. Tämä tarkentaisi ministeriön toimivaltaa. Ehdotuksessa on katsottu, että esitys on tarpeellinen koordinaation ja vaikuttavuuden vahvistamisen kannalta ja jopa välttämätöntä laajempien palvelupisteverkkoratkaisujen ohjaamiseksi.

Ehdotettu muutos vaikuttaisi vähentävän nykytilanteeseen verrattuna myös poliisin toimivaltaa itse päättää ja arvioida tiettyjen toimipisteidensä muu-

toksista. Kuitenkin viranomaisella itsellään, ja jopa alueellisella toimijalla, on parhain tieto ja mahdollisuus arvioida erilaisia ratkaisuja tuloksellisen toiminnan rakentamiseen resurssit huomioiden. Haasteena voi olla myös esimerkiksi tarpeet tehdä nopeitakin muutoksia ja viranomaisen tai yksittäisen toimipisteen resurssitilanne. Ehdotetusta rakenteesta pitäisi saada vähintään rajoitettua pois poliisin operatiivisen tai sisäisen toiminnan vaatimuksista tehtävät muutokset, joilla ei ole merkitystä työssäkäyntialueisiin, asiakaspalvelun tai muun ehdotetun lain tarkoituksen kannalta relevantteihin asioihin. Tästä näkökulmasta Poliisihallitus ei kannata kyseistä ehdotusta, vaikka näkeekin, että kyseisen ehdotetun lainsäädännön tarkoituksen kannalta tällainen muutos voi olla tarpeen.

Jos ehdotus kuitenkin toteutuu, niin tärkeää parhaan toteutuksen kannalta on, että päätös valtaa pidättäessä ja ratkaisuissa otetaan huomioon myös viranomaiselle annetut resurssit ja kyseisen viranomaisen kuuleminen sekä kuulemisen huomioon ottaminen on kyseisessä prosessissa erittäin tärkeää.

Pykäläluonnoksen 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettut asiat päättää ministeri. Tätä toimivaltaa ei voisi delegoida virkamiehille ministeriön sisällä työjärjestyksin, kuten ei voimassa olevassakaan laissa.

Poliisihallitus pitää tätä kannatettavaa, eikä siihen ole enemmälti kommentoitavaa.

6 § Lain voimaantulo

Laki tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022, ja suunnitelma olisi saatettava voimaan kevään 2022 aikana.

Aikataulu suunnitelman osalta voi olla haastava toteuttaa, erityisesti, kun sitä ollaan ensimmäistä kertaa laatimassa. Muutoin Poliisihallituksella ei ole kohtaan kommentoitavaa.

Lausunnon pääasiallinen sisältö ja mahdolliset muut kommentit.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen arviointi ja mahdolliset ratkaisut ja päätökset vaikuttavat ehdotuksen perusteella muuttuvan poliisin näkökulmasta jonkin verran. Eesityksen tahtotila ja tavoite ovat sinänsä selkeitä, mutta epäselväksi silti jää viranomaisen, tässä poliisin, näkökulmasta, että mitkä kaikki asiat tulee viedä tässä prosessissa eteenpäin. Esimerkkinä voidaan nostaa jonkun poliisiyksikön lupapalvelupisteen toiminnan vähentäminen, kun se olisi tarpeen poliisiyksikön organisatorisista ja resurssitarpeista. Eli millä tasolla tällaisen toiminnan arviointi pitäisi ehdotuksen mukaan tehdä.

Lisäksi epäselväksi jää, kuka ehdotuksessa olevan ehdotetun vaikuttavuusarvioinnin tekisi. Jos tämä arviointi jää viranomaisen itsensä tekemäksi, tässä poliisin, niin poliisilla ei välttämättä ole kaikkea sitä tietoa käytettävissä tai mahdollisesti myös taitoa arvioida kaikkia niitä elementtejä, joita vaikuttavuusarviointiin halutaan sisällyttävän.

Sähköisen asioinnin kehittäminen on tärkeää. Tulisi myös tarkastella niitä lainsäädännöllisiä tekijöitä, jotka vaikeuttavat tai kokonaan estävät sähköisten palveluiden käytön, esim. edellytyksiä tiettyjen päätösten tiedoksi antamisesta fyysisesti. Tilanne tulisi kartoittaa valtionhallinnossa ja pohtia mahdolliset lainsäädäntömuutokset. Vähintäänkin tulisi mahdollistaa vieläkin laajemmin sähköinen asiointi asiakkaan omalla suostumuksella.

Uuden teknologian hyödyntämistä tulee edistää tehokkaasti joustavan elämisen, työskentelyn ja yrittämisen mahdollistamiseksi paikasta riippumatta. Valtion työtehtäviä tulee organisoida monipaikkaisuutta ja älyteknologian mahdollistamaa paikkariippumattomuutta hyödyntäen. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan valtion työtehtävien monipaikkaisuuden lisäämisessä ja teknologian hyödyntämisessä (esimerkiksi sähköisten asiointipalveluiden laajentamiseen liittyen) myös Valtorilla on keskeinen rooli. Poliisin osalta keskeistä on kehittää erityisesti hallinnon turvallisuusverkon (TUVE) tieto- ja viestintäteknisiä palveluita vastaamaan yhä paremmin erityisesti etäyhteyksillä tapahtuvaa turvallista digitaalista työskentelyä valtionhallinnossa. TUVEN alustapalvelujen kehittäminen on keskeinen osa myös viranomaisten sähköisten palvelujen tarjoamisen mahdollistamista.

Poliisihallitus katsoo, että on varmasti tarkoituksenmukaista arvioida myös poliisiasemaverkostoa tällaisella valtakunnallisella tarkastelulla. Poliisihallinnossa on kuitenkin ainakin tähän asti ajateltu siten, että kaiken poliisitoiminnan tulee olla sijoitettuna samaan toimipaikkaan, eikä toimintoja voi eriyttää toisistaan. Esimerkiksi paikkakunnilla, joissa on poliisiasema, on ajateltu olevan sijoitettuna myös lupahallinnon toimipisteet. Viranomaisten yhteisten palvelupisteiden on kuitenkin ajateltu voivan täydentää poliisin lupahallinnon palveluverkkoa esim. harva-alueilla, jos sellainen on tarpeen. Poliisin näkökulmasta yhteispalvelu täydentää muuta asiakaspalvelua sähköisen asioinnin osalta, mutta muutoin poliisin asioiden on ajateltu olevan sellaisia, että poliisin pitää hoitaa ne itse. Lisäksi poliisi selvittää jo nyt poliisitalohankkeissaan kohdekohtaisesti mahdollisuudet viranomaisten yhteisten tilojen käyttöön, ja tämän toimintatavan on tarkoitus jatkua.

Poliisijohtaja

Tomi Vuori

Poliisiylitarkastaja

Niina Uskali

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 10.02.2021 klo 11:30. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Jakelu

Valtiovarainministeriö

Tiedoksi

Hallitusneuvos Janne Öberg, valtiovarainministeriö
Neuvotteleva virkamies Mikko Saarinen, valtiovarainministeriö

