

22.08.2023

POL-2023-79572

Sisäministeriö

Lausuntopyyntö VN/25160/2022

Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen lausunto loppuraportista

Sisäministeriö on pyytänyt 7.6.2023 päivätyllä kirjeellään lausuntoa selvityshenkilön raportista Arvio poliisin hallintorakenteesta ja kehittämisvaihtoehtoista: Takaisin ihmisten pariin. Kaakkois-Suomen poliisilaitos tiivistää arvion ja lausuu asiassa seuraavaa.

1 Selvitykset keskeiset ehdotukset

- Valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla tulisi johtaa monivuotinen ohjelma perusrikostutkinnan tason nostamiseksi, harvapartioinnin ulottamiseksi kaikkialle Suomessa ja muutoin johtaa valvonta- ja hälytystoimintaa paikallisesti vaikuttavammalla tavalla.
- Toistuvien lisäbudjettien laskennallinen osuus tulisi sisällyttää osaksi poliisihallinnon varsinaista tulo- ja menoarviota. Poliisin kokonaismääräraha tulisi nostaa keskimääräiselle pohjoismaiselle tasolle.
- Poliisin toimitila-, hankinta-, talous-, ICT-, HR-osaaminen ja -toimivalta tulisi pääosin keskittää poliisin ylijohdolle tukemaan paikallista poliisitoimintaa.
- Suomen poliisihallintoa tulisi kehittää toiminnallisesti nykyistä yhdenmukaisemmaksi muodostamalla yksi poliisivirasto.
- Poliisin toiminnallisten tavoitteiden, voimavarojen, hyväksyttävyyden ja pitkäjänteisyyden sekä toimintaympäristön arvioimiseksi tulisi asettaa parlamentaarinen poliisikomitea.

2 Tiivistetyt arviot

Yhtenä arvion keskeisenä havaintona on Poliisin viimeisimmän hallintorakennemuutoksen (Pora III) tavoite oli luoda yksitoista varsin itsenäistä poliisilaitosta. Nyt myöhemmin siinä voidaan todetun onnistuneen jopa tavalla, joka ei ole yhdenmukaisuuden ja tasapuolisten palvelujen kannalta lainkaan ongelmaton. Hallintorakenteen uudistaminen sellaisenaan ei riittänyt säästöihin taikka tuottanut vaikuttavampaa toimintaa tai parempia pal-

veluita. Arvion mukaan ilman selkeää tavoitetta ja laajaa halua sitoutua tavoitteeseen, rakennemuutokset saattavat luoda vain pitkäaikaista sekavuutta, epävarmuutta ja siirtää vanhat ongelmat jotakuinkin sellaisenaan uuteen rakenteeseen.

Toistuvien poliisibarometrien mukaan ihmisten luottamus poliisia ja poliisin toimintaa kohtaan on säilynyt hyvin korkealla, paitsi jos toiminnasta on omakohtaista kokemusta. Perustutkinnan kohteeksi jääneistä rikoksista suuri osa kohtaa joko esitutkinnan keskeyttämisen taikka rajoittamisen, mikä perustellusti koettelee tavallisen ihmisen luottamusta poliisia kohtaan.

Poliisin valvonta- ja hälytystehtävissä on alueellista eroavaisuutta mutta kaikkialla ne näytetään priorisoitavan voimavarojen suuntaamisessa kärkeen. Kun tehtävien luonne edellyttää yhä useammin usean partion lähettämistä paikalle, käsiä ja autoja on kuitenkin riittämättömästi.

Voimavarojen suuntaamista kaikilla poliisihallinnon tasoilla leimaa toistuvien ja säännöllisten lisäbudjettien edellyttämä lyhytjänteisyys. Rahat tulevat kuluvalle tai enintään seuraavalle vuodelle. Suomessa poliisille vuonna 2022 osoitettiin 176 euroa asukasta kohden, Ruotsissa 290 euroa. Jos Suomen poliisin budjetti vastaisi Ruotsia, se olisi 1,6 miljardia euroa, ei 0,97 miljardia euroa. Poukkoileva määrärahatodellisuus lienee pääsyy siihen, ettei poliisihallinnolla ole yhtenäistä ja monivuotista toiminnan, talouden ja henkilöstövoimavarojen suunnittelu-, johtamis- ja valvontajärjestelmää, selkeillä raportointiominaisuuksilla.

Poliisi on tehnyt ihmisille helpoksi passin ja henkilökortin saamisen. Nämä nettipalvelut vertautuvat esimerkillisyydessään verohallinnon vastaaviin. Poliisissakin hyvin moni asia voidaan vielä siirtää käsistä digiksi mutta vanhoilta pohjilta se näyttää maksavan erittäin paljon. Suuri osa poliisin työstä on fyysistä myös jatkossa. Oikeudenhoidon ketjun kokonaisuudessa tiedon digitaalisen tallentamisen, siirron ja hyödyntämisen tulisi nousta toiminnalliseen arkeen.

Rikosvastuun toteutumisen ja tasapuolisten sekä yhdenmukaisten poliisipalveluiden turvaamisen kannalta ei ole yhäntekevää, että Suomessa on yksitoista erilaista poliisilaitosta eri puolella Suomea. Erot ovat johtamistoissa, toimintatavoissa, kulttuureissa ja viranomaisyhteistyössä, vaikka kaikissa toiminnan kehittämiseen tunnutaan suhtautuvan vakavuudella; kehittäminen vain suuntautuu laitoksittain eri asioihin ilman selkeää syytä eroille.

Sisäministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen välisiin suhteisiin on toistuvasti kiinnitetty huomiota. Roolien kaikkinaista selkeyttä korostamalla saattaisi olla tilaa myös pitkäjänteiselle ja laajapohjaiselle yhteiskuntapolitiselle poliisin kehittymisen tuelle ja valvonnalle.

3 Arviointia

Kaakkois-Suomen poliisilaitos toteaa, että kattavasta selvitystyöstä huolimatta arvio on osin ristiriitainen ja nojaa käsityksissään yksittäisiin subjektiivisiin arvioihin sekä menneisyyttä kuvaaviin tilastoihin. Vähemmälle on jäänyt kuvaukset toimintaympäristössä tapahtuneet ja tapahtuvat muutokset, jotka ovat olleet ja ovat nopeita ja rajuja viime vuosina. Muutosten tulisi lähikohtaisesti perustua toimintaympäristön muutoksiin. Tämän vuoksi lausunnossa arviointia tarkastellaan toimintaympäristön muutosten, poliisin luottamuksen, määrärahojen käytön ja rahoituksen näkökulmasta. Lopuksi otetaan kantaa yhden viraston malliin sekä sen järjestelyihin.

4 Toimintaympäristön muutokset

Toimintaympäristön muutosten tarkastelu tarkoittaa ilmiöiden muutosten tarkastelua ja ymmärtämistä tapahtumien, päätöksenteon ja valintojen aikaansaamien erilaisten tulevaisuusseuraamusten näkökulmasta. Siis mitä kehityskuluja toimintaympäristön muutokset, kuten esim. väestö, talous, rikollisuus yms. tarkoittavat esim. poliisille.

Poliisin kannalta keskeinen toimintaympäristön muutos liittyy väestödemografiaan eli siihen, miten Suomen väestö kehittyy, mikä on sen rakenne ja millaisia muutoksia siinä tapahtuu. Suomessa väestö keskittyy pääkaupunkiseudulle, Turun, Tampereen sekä Oulun seutukunnille. Muilla aluilla väestön määrä laskee. Esimerkiksi Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen alueella 93 % asukkaista tavoittaa maakunnallisen keskuksen ja poliisiaseman 30 minuutin sisällä. Ennusteen mukaan vuoteen 2040 mennessä Kaakkois-Suomessa on n. 40 000 asukasta vähemmän. Nämä vaikuttavat rikollisuuteen, sen ilmenemismuotoihin sekä siihen miten ja millaisen palveluvas-teen poliisi tulevaisuudessa rakentaa kansalaiselle.

Toinen keskeinen toimintaympäristöön liittyvä muutos liittyy Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä on tapahtuneeseen perustavanlaatui- seen muutokseen Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa kuin kertaakaan kylmän sodan jälkeen. Muutoksen arvioidaan olevan pitkäkestoinen. Venäjä on ilmoittanut lisänneensä Suomen ja kaikki muut EU-maat niin sanotulle epäystävällisten valtioiden listalle. Tämä vaikuttaa kahdenvälisissä suhteissa muun muassa rajaturvallisuuteen, rikostorjuntayhteistyöhön, muuttoliiketyöryhmiin, liikenteeseen ja huoltovarmuuteen. Tämä muutos turvallisuusympäristössä vaikuttaa erityisesti Kaakkois-Suomen poliisilaitokseen, jonka alueella venäjää äidinkielenään puhuvia on n. 4 - 5 % asukkaista ja jossa venäjän kansalaiset omistavat lukuisia kiinteistöjä ja yrityksiä. Lisäksi Kaakkois-Suomen poliisilaitos on yhdessä Kaakkois-Suomen rajavartiolaitoksen kanssa varautunut mittavasti eri suunnitel- milla, kouluttamalla, harjoittelemalla ja varustamalla henkilöstöä ottamaan

vastaan mahdolliset hybrioperaatiot, jossa Venäjä käyttää jatkossa pakolaisia hybrdivaikuttamisen välineenä, kuten se teki Lapin itärajalla kuusi vuotta sitten.

Muutosten myötä poliisin tehtäväkenttä on viimeisen vuosien aikana pysyvästi monimutkaistunut ja laajentunut. Erilaisten hybridimallisten uhkien myötä ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen raja on hämärtynyt. Samaan aikaan erilaiset keskinäisriippuvuudet yhteiskunnan eri toimintojen välillä ovat lisääntyneet entisestään. Poliisin toimintaympäristössä perinteiset uhat pysyvät ja samanaikaisesti uudet uhat haastavat. Poliisin nykyiset resurssit eivät riitä kaikkiin tehtäviin, minkä vuoksi tehtäviä on priorisoitava.

Poliisin muuttuvassa toimintaympäristössä on havaittavissa selkeästi useita isoja asiakokonaisuuksia, jotka edellyttävät poliisilta mittavia panostuksia jo tälläkin hetkellä, mutta myös jatkossa. Tällaisia asiakokonaisuuksia ovat mm.:

- Polarisaatio ja syrjäytymisen epäsuotuisa kehitys
- Segregaatiokehitys eli eriytyminen
 - Eriytyminen voi olla demografista eli väestörakenteeseen liittyvää, sosioekonomista eli tulo-, hyvinvointi- ja koulu- työtasoon liittyvää tai etnistä. Ilmoittavat usein päällekkäisiä.
- Jengiytyminen ja nuorten rikosoirehdinta.
- Teknologinen kehittyminen.
 - Verkossa tapahtuva ja verkkoa hyödyntävä rikollisuus sekä kyberrikollisuus ovat nykyisin arkipäivää. Ennustettavissa on, että tämän tyyppinen rikollisuus lisääntyy ja kehittyy nopeasti. Esimerkiksi Kaakkois-Suomessa ennustetaan verkossa tapahtuvan petosrikollisuuden kaksinkertaistuvan vuoteen 2025 mennessä
- Järjestäytyneen, kansainvälisen ja vakavan rikollisuuden määrä kasvaa vuosi vuodelta. Järjestäytyneen rikollisuuden toimialaa ovat tyypillisesti mm. huumausaine-, ihmiskauppa-, talous-, omaisuus- ja väkivaltarikollisuus.

5 Luottamus poliisiin

Viimeisimmän poliisibarometrin mukaan luottamus poliisiin on säilynyt yleisesti vahvana, ja suurin osa vastaajista koki poliisin kohtelevan ihmisiä kunnioittavasti ja oikeudenmukaisesti. Poliisibarometrin mukaan luottamus poliisiin on laajaa eri väestöryhmissä. Merkittäviä eroja ei ole iän, sukupuolen tai koulutuksen mukaisissa tarkasteluissa. Hieman vähemmän poliisiin luottavat pienituloiset (87 %) ja tutkimuksen toteutushetkellä työttöminä olleet (77 %). Vastaajien mukaan tärkeimpiä syitä luottamukselle olivat kokemus asiallisesta toimintavasta ja oikeudenmukaisuudesta. Luottamusta vastaavasti heikensivät poliisin vähäisiksi koetut resurssit, jonka koettiin heikentävän poliisin näkyvyyttä arjessa. Erityisen tärkeinä poliisin tehtävistä pidettiin muun muassa hälytystehtäviä ja väkivaltarikosten selvittämistä ja torjuntaa. Näissä tehtävissä poliisi oli myös vastaajien mukaan osin onnis-

tunut keskimääräistä paremmin. Seksuaalirikosten selvittämisessä ja torjunnassa vastaajien arviot olivat kuitenkin jonkin verran keskimääräistä heikompia. Vaikka rikollisuus näyttää Suomessa pitkällä aikavälillä vähentyneen, poliisitoiminnan vaikuttavuudesta annettiin myös kriittisiä arvioita. Esimerkiksi noin puolet vastaajista arvioi, että poliisi onnistuu saamaan murtovargaat kiinni kohtuullisen hyvin. Suomessa kansalaisten huoli rikollisuudesta ja heidän joutumisensa rikoksen kohteeksi eri rikoslajeissa näyttää pitkällä aikavälillä vähentyneen. Poliisibaroometrissä noin 74 prosenttia vastaajista arvioi, että rikollisuustilanne ei ole heidän lähiympäristössään kovin tai juuri lainkaan vakava. Turvallisuuden kokemuksessa oli kuitenkin havaittavissa alueellisia eroja, joihin on syytä kiinnittää huomiota. Itä-Uudellamaalla vastaajista noin kolmannes (34 %) arvioi, että rikollisuus heidän lähiympäristössään on melko tai erittäin vakava ongelma. Vastaava osuus Länsi-Uudenmaalla oli noin 24 prosenttia ja Helsingissä alle 20 prosenttia. Vastaavasti vähiten huolta rikollisuustilanteesta kokivat Pohjanmaan poliisilaitoksen alueella asuvat (12 %). Näyttää siltä, että turvattomuuden kokemukset kasaantuvat sinne, missä on paljon entuudestaan ihmisiä ja sinne muuttaa ihmisiä.

6 Poliisin määrärahat ja niiden käyttö

Poliisin määrärahojen käyttö ja menot Suomessa ovat kansainvälisesti verrattuna pieniä. Tämä johtuu ennen kaikkea poliisien suhteellisen pienestä määrästä. Poliisien määrä laski usean vuoden ajan finanssikriisin jälkeisten säästötoimenpiteiden seurauksena. Vuonna 2017 poliisin määrärahat ja poliisien määrä kääntyivät kasvuun, ja ne ovat sen jälkeen tasaisesti kasvaneet. Poliisin toimintamenot ovat kuitenkin ylittäneet viime vuosina talousarviossa poliisille osoitetut resurssit ja lisäbudjetissa myönnettyillä määrärahoilla on paikattu riittämätöntä perusrahoitusta.

Eurostatin tilaston mukaan sataa tuhatta asukasta kohti Suomessa on 140 poliisia. Luvun vertailukelpoisuudesta ei ole täyttä varmuutta, koska se riippuu mm. työnjaosta poliisin, hätäkeskusten, tullin ja rajavartioston välillä eri maissa. Joka tapauksessa tämä on pienin luku verrokkimaiden joukossa ja selvästi pienempi kuin mm. muissa Pohjoismaissa. Poliisin henkilöstöä tulisi tarkastella kokonaisvoimavarana, joka sijoitetaan tarkoituksenmukaisesti ja joustavasti eri henkilöstöryhmiin sen mukaan, mitkä ovat osaamisvaateet ja työvoiman rekrytointitarpeet, kustannustehokkuus ja kustannusvaikuttavuus huomioiden kussakin poliisiyksikössä. Jako poliisihenkilötyövuosiin ja siviilihenkilötyövuosiin on keinotekoinen. Poliisissa on tehtäviä, joihin siviilikoulutus ja -tausta antaa paremmat edellytykset ja joissa ei tarvita poliisivaltuuksia. Toisaalta operatiivinen kenttätö ja eräät muut työt ovat sellaisia, joissa poliisin valtuuksia nimenomaan tarvitaan. Poliisimiesmäärän vääränlaista ohjausta on se, että sellaisiinkin tehtäviin, joihin ei poliisivaltuuksia tarvita, otetaan poliisi.

Poliisimiesmäärän kiinnittäminen on myös tehnyt mahdottomaksi resurssien joustavan uudelleenallokaation silloinkin, kun suurin resurssitarve olisi

esimerkiksi ICT-hankkeissa, kalustohankinnoissa tai toimitilojen kunnossapidossa. Tämä muutos mahdollistaisi myös tuottavuuden ja kustannustehokkuuden kasvattamisen korvaamalla ihmistyötä automaatiolla silloin kun se on tehokkaan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista sekä yhdistelmällä mahdollisimman hyvin eri henkilöstöryhmien voimavaroja.

Tällä hetkellä poliisin ohjataan lähinnä poliisihenkilöiden lukumäärän perusteella. Sen seurauksena ICT:n, toimitilojen sekä ajoneuvojen ja muun varustelu on jäänyt vähemmälle huomioille, vaikka näiden kustannukset ovat kasvaneet voimakkaasti ja näiden menojen kasvupaineet ovat yhä suuret. Tästä kasvusta merkittävään osaan poliisi ei pysty juurikaan vaikuttamaan, koska em. osa-alueiden kustannuksista merkittävä osa tulee poliisille annettuna, tilavuokrina ja palvelusopimuksina.

Tulosohjausketjutus on muodollisesti hyvin järjestetty poliisihallinnossa. Poliisi on linjaorganisaationa selkeästi ohjattu ja hierarkiassa toimiva. Poliisihallinnon toiminnan suunnittelu, tuloksista ja resursseista sopiminen on tällä hetkellä selkeä kokonaisprosessi. Poliisilaitos sopii Poliisihallituksen kanssa vuosittain seuraavalle vuodelle ulottuvista tulostavoitteista ja voimavaroista. Nykyinen tulossopimus nivoutuu poliisin strategiaan ja on peruselementeiltään kaikille paikallis- ja valtakunnallisille poliisiyksiköille samansisältöinen. Perusrahoitustason tulisi olla pitkäjänteisesti riittävällä tasolla tavoitteeksi asetettujen tavoitteiden, poliisin henkilöstömäärän sekä toimivan ICT-, kiinteistö-, ajoneuvo- ja varustuskannan ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Haasteita tuo kaavamaiseen tapaan kiinnittää ohjauksessa ja rahanjakomallissa poliisihenkilöiden määrä poliisikoulutuksen saaneisiin sen sijaan, että tarkasteltaisiin koko poliisin henkilöstöä. Lisäksi poliisin toiminnan kriittisten toimintaedellytysten (ICT, tilat, ajoneuvokalusto ja varustelu yms.) pitkäjänteisen kehittämiskyvyn puute aiheuttaa kustannustehokkuudessa ja -vaikuttavuudessa ongelmia.

Poliisin toiminnan laajuudesta johtuen poliisilla on paljon monimutkaisia tietojärjestelmiä, joihin tarvitsee hyödyntää postipalveluita tietyn tason ylläpitotukeen ja jatkokehitykseen. Poliisin IT-keskuksella on ylläpidossa noin 100 järjestelmää, joiden alustapalvelut (infran) tuottaa Valtori. Järjestelmien määrä on kasvanut viime vuosina voimakkaasti ja kehitystä on leimannut heikosta arkkitehtuurin noudattamisesta johtuen yksittäisten järjestelmien kehitystyön aloittaminen esiin nousseiden erillistarpeiden mukaan, joskus hyvinkin nopeasti. Lopputuloksena on heikosti hallittavissa ja johdettavissa oleva kehittämistyö. Monimutkainen IT-arkkitehtuuri ei voi olla vaikuttamatta johtamiseen.

Monet poliisia koskevat lainsäädännön muutokset ovat olleet nopeasti valmisteltuja, eikä aina niiden vaikutuksia poliisin toimintaan ole onnistuttu kunnolla arvioimaan taloudellisesti tai operatiivisesti. Poliisitoimintaan tarvitaan systemaattinen erilaisten lakiuudistusten ja lakimuutosten aiheuttamien vaikutusten jälkiseuranta. Esimerkiksi Keskusrikospoliisin apulaispäälikkö Tero Kurenmaa arvioi Rikostorjunnantila selvityksessä, että esitutkinta- ja pakkokeinolain muutokset 2014 lisäsivät poliisin työtä n. 30

%.lla. Resursseja ei tähän kuitenkaan ohjattu. Tilastoista on nähtävissä, että työt alkoivat kasaantua rikostorjunnassa vuosittain tuon muutoksen myötä. Töiden kasaantumiseen on toki muitakin syitä, kuten mm. poliisien määrän väheneminen samanaikaisesti, joka tehosti tätä ilmiötä.

7 Ongelmien juurisyy on rahoitus

Ongelmien juurisyy on kuitenkin perusrahoituksen alimitoitus. Toiminnoittain tarkasteltuna rikostorjuntaan käytetään eniten resursseja. Valvonnan resurssit ovat pienentyneet ja hälytystoiminnan menot kasvaneet. Valvontatoiminnassa valvonnan taloudellisuus ja liikennevalvonnan tuottavuus ovat nousseet. Valvontaan kirjatut henkilötyövuodet ovat vähentyneet selvästi. Rikostorjunnan tuottavuus (selvitetyt rikoslakirikokset / henkilötyövuodet) ja taloudellisuus (kustannukset per selvitetty rikoslakirikos) ovat pysyneet samalla tasolla. Lupahallinnossa poliisin tuottavuus ja tehokkuus on kasvanut selvästi poliisin kehittämistoiminnan ansiosta.

Poliisin operatiivinen toiminta ja johtamisjärjestelmä kokonaisuudessaan on hyvässä kunnossa ja kestää vertailun moneen muuhun johtamisjärjestelmään. Kun kokonaisuutta tarkastellaan sektoreittain, suurimmat ongelmat, useastakin näkökulmista katsottuna, liittyvät rikostorjuntaan. Poliisin toimintaympäristö on viime vuosina muuttunut ja siihen liittyvä muutosnopeus on kiihtynyt. Tämä on vaikuttanut myös poliisin tehtäviin ja poliisille asetettuihin vaatimuksiin, erityisesti ne haastavat monella tavalla rikostorjunnan. Poliisilta puuttuu tällä hetkellä riittävä kyvykkyys selviytyä operatiivisen ja taktisen tutkinnan haasteista riittävän suorituskykyisellä tavalla. Tähän liittyen poliisilla ei ole tällä hetkellä nykyaikaisia, kehittyneitä analyytiikkaominaisuuksia toteuttavaa tietojärjestelmää eikä tietovarastoa. Elämme kädestä suuhun.

Valtion tulo- ja menoarviossa ohjataan poliisin toimintaa useilla tulostavoitteilla, joista osaan poliisi ei pysty edes suoraan vaikuttamaan. Tulostavoitteet viimeistellään sisäministeriössä ministeriön budjettiesitystä korkeamman meno esityksen pohjalta, eikä niitä ole tarkistettu ennen budjettiesityksen antamista vastaamaan hallituksen talousarvioesitykseen sisällytettyjä voimavaroja.

8 Parlamentaarinen poliisikomitea

Selvityksessä esitetään poliisin toiminnallisten tavoitteiden, voimavarojen, hyväksyttävyyden ja pitkäjänteisyyden sekä toimintaympäristön arvioimiseksi tulisi asettaa parlamentaarinen poliisikomitea. Ennen tällaisen komitean asettamista tulisi arvioida Sisäministeriön yhteydessä toimivan poliisiasiaain neuvottelukunnan rooli. Neuvottelukunnan tehtävänä on seurata poliisin toimintaan vaikuttavan ympäristön kehitystä sekä poliisin toimintaa, tehdä aloitteita poliisin toiminnan kehittämiseksi, antaa lausuntoja poliisia koskevista asioista, käsitellä ne muut asiat, jotka sen käsiteltäväksi toimitetaan. Neuvottelukunta asetetaan valtioneuvoston yleisistunnossa neljäksi

vuodeksi kerrallaan. Jäsenenä voi olla esimerkiksi kansanedustajia tai muita puolueiden nimeämiä henkilöitä sekä eri ministeriöiden edustajia. Voisiko poliisiasian neuvottelukunnan roolia ja kokoonpanoa kehittää selvitysmiesten esittämään suuntaan?

9 Yhden viraston malli

Kaakkois-Suomen poliisilaitos näkemyksen mukaan ensimmäisessä vaiheessa tulisi tutkia ja toteuttaa poliisin määrärahojen käyttöä ja määrärahojen riittävyyttä koskevan selvityksen mukaisia keskeisiä ehdotuksia (Poliisin määrärahojen käyttö ja määrärahojen riittävyys 2022 Timo Kietäväinen, Lasse Oulasvirta ja Roope Uusitalo).

Nykyiset yksiköt ovat kooltaan jo niin suuria ja kun alueelliset erityispiirteet otetaan huomioon, yhdistämisellä ei olisi saavutettavissa merkittäviä etuja. Päinvastoin, kuten selvitysmiehet itsekkin toteavat, että ilman selkeää tavoitetta ja laajaa halua sitoutua tavoitteeseen, rakennemuutokset saattavat luoda vain pitkäaikaista sekavuutta, epävarmuutta ja siirtää vanhat ongelmat jotakuinkin sellaisenaan uuteen rakenteeseen. Lisäksi esitetty aluejako, ottamalla pohjaksi syyttäjäalueet, on näkemysmme mukaan huono ja perusteluiltaan virheellinen. Syyttäjäalueet ovat kohtalaisen nuoria ja johtamistoiminnoiltaan vielä kehittymässä ja johtamisajatukseltaan poikkeaa poliisin johtamista erittäin paljon. Lisäksi syyttäjä organisaatiouudistuksen myötä syyttäjät käytännössä fyysisesti katosivat poliisiasemilta. Syyttäjä - Poliisi yhteistyö vaatii kokonaan uutta pohdintaa ja lähestymistä, sitä ei pystytä parantamaan nykyisellä järjestelyllä eikä ehdotetulla mallilla. Syyttäjien työmäärän lisääntyminen sekä etätyön lisääntyminen on vaikuttanut tehtävään yhteistyöhön, jonka vuoksi syyttäjä - poliisi yhteistyö vaatii kokonaan uutta pohdintaa ja lähestymistä, sitä ei pystytä parantamaan nykyisellä järjestelyllä eikä ehdotetulla mallilla.

Sen sijaan poliisilaitosten sisällä on tarpeen arvioida toimipisteverkkoa uudelleen. Tilanteessa, jossa poliisin toiminnan rahoituksessa on vakavia puutteita, on vaikea perustella asiaa, että poliisilaitokset joutuvat maksamaan vuokria toimitiloista, joille laitoksissa ei ole lainkaan käyttöä. Yksittäiset poliisilaitokset eivät nykyisin saa päättää toimipisteverkosta, vaan päätökset siitä tehdään sisäministeriössä.

Poliisitoiminnan yhteistoiminnan alueelliseksi lähtökohdaksi tulisi tulevaisuudessa ottaa perustetut Hyvinvointialueet (Pelastuslaitokset, sosiaali-toimi), joilla on tällä hetkellä niin kenttätöiminnan kuin rikostutkinnan osalta paljon yhteisiä toimintaa mm. valmiussuunnittelu, liikenneturvallisuus, ennalta estävä toiminta, sovittelu, ankkuritoiminta jne.,

Jos poliisin hallintorakennetta halutaan tosiasiallisesti uudistaa tehokkuutta, systemaattisuutta, sekä ennen kaikkea ennustettavuutta lisäävästi, tulisi Sisäministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen muodostamaa kaksitoista organisaatorakennetta arvioida. Molempien organisaatioiden tehtävät ovat sinänsä selkeät ja toisistaan poikkeavat. Toisaalta poliisiosaston ja

Poliisihallituksen tehtävät ovat myös osittain limittäin meneviä, minkä vuoksi olisi aiheellista arvioida, että olisiko kyseiset organisaatiot tarkoituksenmukaista ja järkevä yhdistää ”yhden viraston”-mallin hengen mukaisesti yhdeksi organisaatioksi. Organisaation yhdistämisellä saavutettaisiin monia synergiaetuja (mm. henkilöstöresurssit, toimintaprosessit, hallinto- ja tukitoiminnot) ja tietyt päällekkäisyydet kyettäisiin poistamaan. Jos ylätasoin johtamisrakenne ei ole optimoitu, vaikuttaa se luonnollisesti alla tehtävään työhön. Muutoksen tulisikin lähteä koko johtamisketjun tarkastelusta. Tässä hyvä mallina on Rajavartiolaitoksen johtamismalli, joka näyttää toimivalta.

Mikäli hallintorakenneuusitusta lähdetään toteuttamaan, tulee tavoitella tehokkuutta, vaikuttavuutta ja toiminnan yhdenmukaistamista. Tämän tavoitteen keskiössä tulisi olla yhtenäisen johtamiskokonaisuuden luominen, joka mahdollistaisi toimivat prosessit, tunnistaisi haasteet, ja kykenisi selvästi johtamaan, valvomaan, ohjaamaan ja kehittämään poliisitoimintaa. Tässä kokonaisuudessa Poliisihallitus -nimistä virastoa ei olisi sen enempää, kuin poliisilaitoksiakaan tai valtakunnallisia yksiköitä. Olisi vain Suomen poliisi tai Poliisi. Nykyiset yksiköt eivät olisi enää itsenäisiä virastoja. Kyse olisi yhdestä virastosta, jolla on toimintayksiköitä, jotka jakaantuisivat operatiivisiin alueellisiin toimintayksiköihin (poliisilaitokset) ja valtakunnallisiin toimintayksiköihin (KRP ja POLAMK). Tässä kokonaisuudessa tarkoituksenmukaisinta olisi säilyttää nykyinen alueellinen yksikköjako eli operatiiviseen toimintaan keskittyvät 11 poliisilaitosta ja 2 valtakunnallista yksikköä KRP ja POLAMK. Tässä mallissa 11 laitosta ja 2 valtakunnallista yksikköä keskittyisivät puhtaasti operatiivisiin tehtäviin ja tukipalvelut saataisiin Pohjan johtoesikunnasta. Operatiivisiin yksiköihin tulisi voida tarvittaessa osoittaa tiettyjä hallinnollisia- tai tukitehtäviä tai sijoittaa niihin johtoesikunnan alueellista henkilöstöä (nykyinen hale-henkilöstö), jos tiettyjä hallinto- tai tukitehtäviä olisi käytännössä perustelluinta hoitaa alueilla. Esimerkiksi hankintojen keskittäminen, ICT-kehittäminen ja ylläpito sekä vuokrien maksun siirto yksiköistä poliisihallitukseen sekä kyberrikollisuudenehkäisyyn liittyvät toimet. Samoin eri prosessien, kuten esim. viestintä, laillisuusvalvonta, taloushallinto jne. on hyvä tarkastella siitä näkökulmasta pysyttäisiinkö niitä kehittämään tai tuottamaan palveluina ja saman prosessin mukaisesti. Toisaalta jokaiseen tehtävään täydellinen keskittäminen ei sovi. Tästä esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa henkilöstöhallinto, jossa osaamista täytyy olla jokaisessa yksiköissä. Esimerkiksi rekrytointien täydellinen keskittäminen ei toimisi tyydyttävästi, mutta joidenkin osatehtävien keskittäminen toisi rekrytointeihin laatua ja säästäisi aikaa. Samalla operatiivisiin yksiköihin voitaisiin osoittaa konsernin kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla koko poliisivirastoa palvelevia keskitettyjä tukitehtäviä tai keskitettyjä operatiivisia palvelutehtäviä, kuten koulutus-, erityis- tai kehittämistehtäviä. Uudistuksen jälkeen poliisi muodostaisi yhden yhteisen selkeän kokonaisuuden (yksi virasto), jota johdettaisiin strategisella ja hallinnollisella tasolla johtoesikunnasta ja operatiivisella tasolla operatiivisista yksiköistä.

10 Lopuksi

Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan Sisäministeriön asettama hanke, minkä tavoitteena on löytää keinoja, joilla poliisi voi paremmin huolehtia lakisääteisistä tehtävistään, vastata toimintaympäristön muutoksiin ja yhteiskunnan poliisille osoittamiin vaatimuksiin sekä varmistaa yhdenvertaisen poliisin palvelujen toteutuminen ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat, on ajankohtainen ja tarpeellinen.

Poliisin resurssipula on krooninen nykyisiin tehtävämääriin suhteutettuna ja se tulee ratkaista kestävästi. Kokemus on osoittanut, että hallintorakenteiden muutoksilla ei kyetty vähentämään olennaisesti hallinto- ja tukitoimintoihin henkilöstön määrää niin, että se nostaisi poliisin operatiivisen henkilöstön määrää poliisin tehtävämäärien edellyttämälle tasolle. Uudistuksissa on saattanut jopa käydä niin, että hallinnollisia tehtäviä on siirtynyt operatiiviselle puolelle. Toiminnan keskittämällä voidaan saavuttaa muita hyötyjä, joita ovat esimerkiksi asiakaspalvelun edistyminen, toiminnan yhdenmuokaistaminen ja tehostaminen sekä henkilöstöresurssin joustavampi käyttö.

Yhden viraston malli voi olla toimiva organisaatorakenne myös poliisihallinnon osalta. Sen vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia tulee kuitenkin analysoida tarkkaan ennen sen toteuttamista. Useita poliisihallintorakenteiden muutoksista läpi käyneenä ja siitä saatujen tietojen ja kokemusten perusteella organisaatiomuutos ja muutoksen johtaminen eivät ole koskaan helppoja asioita - ainakaan valtakunnallisessa mittakaavassa, joten niiden suunnitteluun, valmisteluun ja toteuttamiseen tulee panostaa merkittävästi aikaa ja voimavaroja. Näemme, että tärkeämpää saattaisi olla toimintakulttuurin kuin rakenteiden uudistus tai ainakin se tulisi ottaa muutoksen yhdeksi lähtökohdaksi. Toimintakulttuurin ohjausvaikutus voi olla suurempi kuin strategian ja tähän liittyy sanonta ”kulttuuri syö strategian aamupalaksi”. Toimintakulttuurilla on näkemysemme ja kokemusemme mukaan keskeinen vaikutus organisaation menestykseen – sen osoittavat tutkimukset ja arjen kokemukset.

Tyypillisesti tarpeen toimintakulttuurin kehittämiseksi käynnistävät esimerkiksi muuttunut strategia tai organisaatorakenteen muutokset sekä erilaiset havaitut ongelmat käytännön toiminnassa. Moni toimintakulttuurin kehittämistyö käynnistetään määrittämällä tavoitekulttuuri, eli se yhteinen tapa toimia, jonka uskotaan ratkaisevan tulevaisuuden menestyksen, sekä analysoimalla olemassa olevaa kulttuuria. Tavoitekulttuurin määrittelyn ja nykykulttuurin analyysin perusteella saadaan selkeä kuva tarvittavista kehittämistoimenpiteistä.

Panostamalla hitaalta tuntuvan toimintakulttuurin muuttamiseen saadaan aikaan kauaskantoisia vaikutuksia. Selvitysmiehet toteavat, että kaikissa poliisilaitoksissa toiminnan kehittämiseen tunnutaan suhtautuvan vakavuu-della; kehittäminen vain suuntautuu laitoksittain eri asioihin ilman selkeää syytä eroille. Toimintakulttuurin ymmärtäminen edellyttää pysähtymistä sen

äärelle, miten tunnistaa omalle organisaatiolle tyypilliset toiminta- ja ajattelutavat. Kuten selvitysmiehet toteavat ilman selkeää tavoitetta ja laajaa halua sitoutua tavoitteeseen, rakennemuutokset saattavat luoda vain pitkäaikaista sekavuutta, epävarmuutta ja siirtää vanhat ongelmat jotakuinkin sellaisenaan uuteen rakenteeseen.

Poliisipäällikkö

Ari Karvonen

Apulaispoliisipäällikkö

Kari Hyyryläinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 22.08.2023 klo 13:07. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.