

25.07.2023

POL-2023-79466

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

Viite: Dnro VN/25160/2022

Lausunto poliisin hallintorakenneselvityksestä ja kehittämisvaihtoehtoista**1 Lausuntopyyntö**

Osana poliisin lyhyen ja pitkän aikavälin poliisin toimintaedellytysten vaikuttamista Sisäministeriö käynnisti 6.10.2022 ulkopuolisen selvityksen poliisin viimeisimmän hallintorakenneuudistuksen vaikutuksista ja nykyisen hallintorakenteen kehittämisestä. Selvityshenkilö luovutti raporttinsa 13.4.2023; Arvio poliisin hallintorakenteesta ja kehittämisvaihtoehtoista: Takaisin ihmisten pariin (Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2023:18).

Sisäministeriö on kirjeellään 7.6.2023 pyytänyt muun muassa kaikilta poliisin yksiköitä lausuntoa selvityshenkilön loppuraportista.

2 Selvityshenkilön raportti**Tausta**

Poliisin organisaatiota ja johtamisjärjestelmää on muutettu merkittävästi 1990-luvun puolesta välistä lähtien kolmella hallintorakenneuudistuksella (PORA I, II ja III). Uudistuksille asetettujen toiminnallisten, taloudellisten ja henkilöstöön liittyvien tavoitteiden saavuttamisesta ei ole tehty kattavaa ulkopuolista arviota.

Poliisin määrärahojen käyttöä koskeneen selvityshenkilöiden raportin mukaan yhden viraston mallista on käyty keskustelua pidemmän aikaa. Mallin hyödyistä ja haitoista poliisille kuitenkin ei ole selkeää kuvaa. Tämän vuoksi on perusteltua selvittää asia ottaen huomioon poliisitoiminnan erityispiirteet ja -tarpeet sekä vaihtoehtoiset toteutusmuodot.

Poliisin taloudellinen tilanne on vaikea, sillä poliisille valtion talousarviossa osoitetut määrärahat ovat olleet jo usean vuoden ajan riittämättömät suhteessa poliisin kasvaneisiin menoihin ja tarpeisiin. Määrärahavajetta on paikattu säännönmukaisesti merkittävässä määrin siirtyvän erän käytöllä ja lisätalousarvioilla, mikä vaikeuttaa pitkän aikavälin suunnittelua ja kehittämistä.

Tavoitteet

Selvityksen tavoitteena on löytää keinoja, joilla poliisi voi paremmin huolehtia lakisääteisistä tehtävistään, vastata toimintaympäristön muutoksiin ja yhteiskunnan poliisille osoittamiin vaatimuksiin sekä varmistaa yhdenvertaisten poliisin palvelujen toteutuminen ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat. Työssä huomioidaan poliisin asema merkittävänä julkisen vallan käyttäjänä sekä oikeusvaltion ja yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä. Poliisin hallintorakenteen riippumattoman ja vertailevan arvioinnin lisäksi tavoitteena on tuottaa perusteltuja kehittämisehdotuksia ja vaihtoehtoja.

3 Lausunto

Itä-Suomen poliisilaitos on kiinnittänyt selvityshenkilön raportissa huomiota seuraaviin asioihin:

Yleisesti arvioiden selvitys ei muodosta kovinkaan selkeää kokonaisuutta, jossa poliisitoiminnan nykytilan kuvauksen ja ongelmien asetteluun kautta päädyttäisiin nykytilaa parantaviin toimenpide-ehdotuksiin, jotka saavutettaisiin hallintorakenteita muuttamalla. Näin ollen myös toiminnallisten muutosten johtaminen ja vaikutusten jälkikäteisarviointi olisi vaikeaa. Lähtökohdana vaikuttaisi olevan, että hallintorakenteen muutokset tehostavat aina toimintaa. Jotta muutoksia kannattaa toteuttaa, tulee selkeänä ja suhteellisen luotettavana johtopäätöksenä olla, että niiden jälkeen poliisitoiminta on tehokkaampaa ja vaikuttavampaa. Muutos täytyy olla myös jälkikäteisen arvioitavissa ja todennettavissa.

Poliisitoiminnan ohjauksen näkökulmasta olisi järkevää ja tarpeellista tarkastella koko ohjausketjua. Näin ollen myös Sisäministeriön ja Poliisihallituksen osalta tulisi tarkastella sitä, onko nykyinen toiminta optimaalisesti järjestetty ja olisiko siinä tehostettavaa.

Arvion nimessä todetaan, "Takaisin ihmisten pariin". Tästä syntyy ajatus, että poliisi olisi erkaantunut tai vieraantunut ihmisistä tai asiakkaistaan ja tähän tarvittaisiin jonkinlainen muutos. Paikallispoliisin näkökulmasta työ tehdään edelleenkin "asiakasrajapinnassa" aivan kuten ennenkin. Keskeistä on, että erilaisille palveluille olisi enemmän kysyntää, kuin mihin on mahdollista vastata nykyisillä voimavaroilla. Lisäksi toiminnan laatu on laskenut liian alhaiselle tasolle erityisesti rikosten selvitystasojen ja tutkintaaikojen osalta.

Toistuvana teemana ja perusteluna tarvittaville muutoksille on, että nykyisellään poliisitoiminta ei ole yhdenmukaista. Avoimeksi jää mitä tällä tarkemmin tarkoitetaan. Tarkoitetaanko esimerkiksi yhdenmukaisia työprosesseja tai yhdenmukaisia lopputuotteita? Oma kysymyksensä on, päästäänkö yhdenmukaisesti järjestettyyn poliisitoimintaan ja missä määrin? Yhdenmukainen organisaatio tai sama määrä poliisitehtäviä yksiköillä ei takaa yhdenmukaista toimintaa; a) Yksittäisten poliisin tehtävien hoitaminen on

varsin yhdenmukaista (kansalaisnäkökulma, sama teko - sama seuraamus, luvan myöntäminen tms.), toiminta on varsin voimakkaasti ohjeistettua/säädeltyä/valvottua useiden valvovien tahojen toimesta ja virheelliseen toimintaan puututaan nopeasti. b) Koska toimintaympäristö eri puolilla maata on erilainen, ei voida päästä täysin yhdenmukaiseen toimintaan vrt. esim. mielenosoitukset, jengirikollisuus, etäisyydet, väestöpohja ja sen rakenne-erot, poliisiasemien määrät, liikennemäärät, laitosten eritystehtävät jne. c) Valtakunnallisesti kaikkialla yhdenmukaisesti järjestetty poliisitoiminta vaatisi todella merkittävää lisäresursointia. d) Onko kuitenkin järkevämpää, että edelleenkin yhteistyötä poliisiyksiköiden kesken tehdään joustavasti ajoittaisten kysyntäpiikkien tasaamiseksi.

Paikallispoliisin näkökulmasta suurin haaste kansalaisten yhdenvertaiselle kohtelulle on käytössä olevien voimavarojen niukkuus. Esimerkiksi rikostorjunnan puolella tutkintaa on priorisoitu asetettujen tavoitteiden mukaisesti, joka on johtanut erityisesti omaisuusrikosten tutkinnan tason laskuun. Mikäli mitään muita muutoksia ei tehdä, ei tilanne tältä osin muutu hallintorakennetta muuttamalla.

Huomionarvoista on sekin, että kun tarkastellaan poliisitehtävien määriä, tulee erittäin vähän sellaisia ratkaisuja, joissa poliisin todetaan toimineen väärin. Mikäli nykyistä määrää pidetään kuitenkin liian suurena, niin minkä tasoinen virheiden määrä asetetaan hyväksyttäväksi tasoksi? Ja kuinka paljon toimintaa ollaan valmiita nykyisestä hidastamaan laatutason nostamiseksi.

Yhdenmukaisen toiminnan osalta haasteita tuo toimintaympäristön jatkuva muutos. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu v. 2016, Covid pandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ovat muuttaneet poliisin tehtäviä. Nämä muutokset eivät olleet ennakoitavissa ja tehtävät on hoidettu pääosin käytössä olevilla voimavaroilla muita tehtäviä priorisoiden. Voidaan olettaa, että vastaavan tyyppisiä muutoksia tapahtuu tulevaisuudessakin ja niihin on pystyttävä reagoimaan nopealla aikataululla ja käytössä olevilla voimavaroilla. Tämä toiminnallinen joustavuus asettaa omat haasteensa perustoiminnan tasolle.

Yhtenä vaihtoehtona esitetään poliisille syyttäjälueiden mukaista organisoitumista, että esitutkinnan ruuhkautunutta tilannetta pystyttäisiin näin parantamaan. Tästä ei olisi merkittävää hyötyä a) Syyttäjälueiden kanssa ei voida sopia yhdenmukaisista menettelytavoista, koska jokainen syyttäjä on työskentelyssään riippumaton, näin ollen yhteinen toimialue ei yhdenmukaista yhteistoimintaa. b) Poliisin esitutkinnan haasteet eivät ole merkittäviä osin syyttäjäyhteistyöstä johtuvia, suurin osa päivittäistutkinnan tapauksista ei vaadi juurikaan tiiviimpää syyttäjäyhteistyötä ja vakavammissa rikoksissa yhteistyö toimii kohtuullisen hyvin. c) Syyttäjä on jo siirtynyt lievemmissä asioissa (sakot) valtakunnalliseen työjonoon.

Esitetään tehtävämääriltään samankokoisia poliisialueita. Mikäli poliisilaitoksia tai poliisialueita vähennetään siten, että tavoitteena on tehtävämää-

riltään yhdenmukaisemmat toimialueet tai poliisilaitokset, niin tasajakoinen resurssijako ei kuitenkaan mahdollista yhdenmukaista toimintaa, koska toimintaympäristöt ovat erilaisia. Eli samaa määrää tehtäviä ei pystytä hoitamaan eri puolilla Suomea yhdenmukaisesti samalla resurssimäärällä.

Mikäli poliisilaitosten määrää vähennetään, siirtyy johtamispaino alemmille tasoille. "Johtamisen tarpeen määrä on vakio" ja yleisenä hallintotieteellisenä lähtökohtana pidetään, että johtamisjärjestelmällä on rajansa. Mikäli poliisilaitoksia vähennetään, tarvitaan todennäköisesti enemmän alemmille tasoille johtamisrakenteita ja esihenkilöitä. Pystyykö esimerkiksi yksi sektori-johtaja hoitamaan tehtävänsä, kun välimatkat edelleen kasvavat ja alaisten määrä kasvaa, tarvitaan todennäköisesti myös enemmän yksiköitä jne. Tulleetko myös esim. poliisiaseman esimiehistä uusi esimiestaso, ellei näin ole jo joidenkin tehtävien osalta käynytkin.

On lisäksi huomioitava, että varautumisen näkökulmasta tilanne on muuttunut merkittävästi. Hajautetumpi ja paikallisemmin johdettu johtamisrakenne on vaikeampi lamauttaa kuin voimakkaasti keskitetty rakenne.

Kaavio 20 Poliisin yhden viraston mallin mukainen organisaatorakenne-vaihtoehto kuvattuna yleisellä tasolla. Mikäli siirryttäisiin kaaviossa kuvattuun malliin, pitäisi Poliisihallitusten avaintulosalueiden (vh, rt, lupa) henkilöstöä lisätä huomattavasti nykyisestä. Tämänhetkiselä Poliisihallituksen vastuualueiden henkilöstömäärällä nykyistä laajemmista ohjaustehtävistä ei ole mitenkään mahdollista huolehtia. Varsinaiset valtakunnalliset ohjaustyökalut pysyisivät oletettavasti ennallaan (tulosohjaus, ohjeet ja määräykset, ohjaavat kirjeet, teknologioiden ja materiaalien kehittäminen, koulutuksen ohjaus, kv-yhteistyö jne.). Kun tarkastellaan työelämän kehitystä, voidaan perustellusti kysyä, pidetäänkö esim. ohjeiden ja määräysten määrän lisäämistä tulevaisuuden työelämän tehokkaana ohjausmekanismina.

Poliisilaitosten vähentäminen tai poliisialueiden kasvattaminen heikentää yhteistyötä. Jo nyt esim. Itä-Suomen poliisilaitoksen alueella 44 kuntaa, kolme sotealuetta, kolme pelastuslaitosta, kaksi vaalipiiriä, kolme maakuntaa, kolme puolustusvoimien aluetoimistoa, kaksi varuskuntaa jne. Sidosryhmäyhteistyön, viranomaistoiminnan yhteisvaikuttavuuden kehittämisen ja vaikuttajaviestinnän näkökulmasta alueet ovat jo nyt laajoja, poliisipäällikön ns. vastinpareja (esim. pelastusjohtaja) on yksittäisillä yhteistyötahoilla-kin jo useita. Miten yhteistyö järjestetään, ja jos yhteistyötahojen määrät kasvavat edelleen? Todennäköisesti yhteistyö vaikeutuu huomattavasti ja muuttuu helposti vain nimelliseksi ilman toiminnallisia hyötyjä. Tällä hetkellä ohjuksessa poliisilaitoksilta edellytetään aktiivisempaa yhteistyötä paikallistasolla, lisäksi geopoliittinen tilanne on nostanut mm. varautumisen osalta yhteistyön määrää merkittävästi.

Yhden viraston mallin osalta joiltakin osin ollaan jo varsin pitkällä. Monia mm. hankintoihin ja toimitiloihin liittyviä asioita johdetaan ja toteutetaan jo hyvinkin keskitetysti. Poliisissa toimintoja voidaan keskittää myös Poliisi-

hallituksen määräyksillä ja keskitettyjen rahoitusten avulla, kuten on jo tehtykin. Poliisilaitoksille on jo myös sijoitettuna valtakunnallisia asiantuntijoita. Toisaalta esim. kirjaamotoiminnan keskittäminen edellyttäisi kuitenkin jonkinasteista paikallista tukea toiminnalle, tai muuten esim. asioiden vastuuttaminen poliisilaitostasolla siirtyisi jonkun uudeksi tehtäväksi. Vastaavalla tavalla voisi ajatella, että tarvitaanko Poliisihallitukseenkaan kirjaamoa, eikö kaikki voi mennä Sisäministeriön kirjaamon kautta? Ohjataanko myös laitokselle tuleva kirjeposti ja sähköpostit valtakunnalliseen kirjaamoon, siellä ei tietoa kuka paikallisesti asiaa hoitaa, joten tarvitaan edelleen paikallinen taso, jolloin todellinen kokonaissäästö voi jäädä vähäiseksi. Olisiko tällöin riskinä yhden väliportaan muodostuminen kirjaamoon/postinjakeluun? Yhdestä pisteestä johdettu valtakunnallisesti hajautetusti sijoitettu henkilöstö tuo myös johtamishaasteita, miten lähiesimiehisyyys hoidetaan toimivasti, kun alaisten ja esimiesten väliset etäisyydet kasvavat satoihin kilometreihin. Käykö niin, että lähiesimiehen tehtävät valuvat kuitenkin paikalliselle tasolle? Vaihtoehtona voisi olla joidenkin valtakunnallisten toimintojen hajasijoittaminen operatiivisiin yksiköihin.

Poliisi ei ole vielä täysimääräisesti päässyt PORA III mukaiseen organisatiorakenteeseen. Muutokset vievät runsaasti aikaa ja vaativat suunnittelua ja vaativat jo suunnitteluvaiheessa myös resursseja, joka on pois muusta toiminnasta. Myös muutosten täytäntöönpanon osalta on huomioitava, että se vaatii voimavaroja ja vaikuttaa vähintäänkin jollakin aikavälillä tuloksia laskevasti, ennen kun uudistetut toiminnot saadaan täysimääräisesti toimimaan ja käyntiin. Nykyisessä tilanteessa on syytä harkita huolellisesti, onko nykyisistä niukoista voimavaroista resurssien siirtäminen operatiivisesta työstä hallintorakenteen uudistuksen suunnitteluun ja toteuttamiseen järkevää.

Raportissa kytketään hyvin yhteen voimavaratarpeet, eli uudistusten tavoitteiden saavuttaminen vaatisi lisäresurssia. On tarpeen huolehtia, että lisäresurssi on olemassa ennen kuin laajoja uudistuksia käynnistetään. Riskinä on uudistukset ilman lisäresurssia, jolloin toiminnan taso saattaa heikentyä nykyisestä.

Poliisipäällikkö

Samppa Holopainen

Apulaispoliisipäällikkö

Kai Markkula

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 25.07.2023 klo 14:53. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.