02.06.2021 POL-2021-57246

Hallintovaliokunta

Asiantuntijalausunto

1 Asia

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista.

Lausun asiantuntijalausuntonani seuraavaa:

2 Lausunto

1 § Lain tarkoitus ja soveltamisala

Viranomaisen palveluiden järjestämisen kannalta on hyvä, että laissa säädettävät tavoitteet olisi otettava huomioon palvelukanavasta riippumatta eli sekä valtion fyysisiä käyntiasiointipalveluita, puhelinpalveluita että digitaalisia palveluita koskevaa palvelurakennetta järjestettäessä. Tavoitteena on ohjata valtion digitalista ja fyysistä palveluverkkoa vahvemmin kokonaisuutena vastaamaan alueellisen läsnäolon tavoitteisiin. Viranomaisen palveluita onkiin katsottava kokonaisuutena, jossa uudet asiointikanavat täydentävät käyntiasiointia. Tämä tukee viranomaisen asiakkaiden mahdollisuuksia saada asiansa vireille asianmukaisella tavalla.

2 § Tavoitteet

Hallituksen esityksen tarkoitus ja tavoitteet ovat sinänsä tavoiteltavia, kun sen mukaisesti siirrytään arvioimaan asiaa uudelta pohjalta ottaen huomioon digitalisaaton 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 merkittäväsi. Etenkin harva-alueilla on haastavaa tuottaa kustannustehokkaasti vastaavat palvelut kuin suuremmissa kaupungeissa.

POLIISIHALLITUS
Vuorimiehentie 3, PL 1000, 02151 ESPOO
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi
Puh. +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780

Kunta tai kaupunki voi joissakin tapauksissa olla palvelun tuotannon sijaintipaikan määrittelyn osalta haasteellinen määritelmä. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla työpaikan sijainti saattaa ohjata palveluiden käyttöä tehokkaammin kuin henkilön kotipaikkakunta. Eli ihmiset asioivat työmatkansa varrella sijaitsevissa palvelupisteissä 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 lupahallinnon palveluiden tulee olla tarjolla fyysisesti jo siitäkin syystä, että osa palveluista edellyttää fyysistä asiointia mm. tunnistautumisien tai ampumaaseiden 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 asioinnin 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.

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 § Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen yhteistyöryhmä

Valtiovarainministeriö asettaisi toimikaudeksi Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmän (*yhteistyöryhmä*),

ja sen tehtävänä olisi tukea valtioneuvostoa suunnittelun ja seurannan yhteensovittamisessa. Toimielimessä olisivat edustettuina ministeriöt, Kansaneläkelaitos ja Suomen kuntaliitto sekä sellaiset valtion viranomaiset ja valtion liikelaitokset, joilla on laaja toimipaikkaverkosto tai jotka hoitavat laajasti asiakaspalvelutehtäviä. Olisi toivottavaa, että Poliisihallitus hyvin isona valtion viranomaistoimijana, jolla on merkittävästi asiakaspalvelutoimintaa eri puolilla maata ja laaja toimipaikkaverkosto, otettaisiin edustajaksi ehdotettuun valtiovarainministeriön alle tulevaan yhteistyöryhmään. 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 päätösvallan 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 viranomainen ja virasto itse päättää toiminnan merkittävästä supistamista 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 muutoksista. 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 rakenteessa 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 kyseinen ehdotus ei ole kannatettava, vaikka ehdotetun lainsäädännön tarkoituksen kannalta tällainen muutos voi olla tarpeen.

Jos ehdotus kuitenkin toteutuu, niin tärkeää parhaan toteutuksen kannalta on, että päätösvaltaa pidätettäessä ja ratkaisuissa otetaan huomioon myös viranomaiselle annetut resurssit ja kyseisen viranomaisen kuuleminen sekä kuulemisen huomioon ottaminen.

Muut kommentit:

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen arviointi ja mahdolliset ratkaisut ja päätökset vaikuttavat ehdotuksen perusteella muuttuvan poliisin näkökulmasta jonkin verran. Esityksen 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 sisällytettävän.

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. 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.

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 toimipisteen. Lupahallinto on kiinteä osa muuta poliisitoimintaa eikä sitä voida kategorisesti irrottaa erilleen. 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.

Lupahallintopäällikkö Hanna Piipponen