

LUPAHALLINNON TILA

Selvityshankkeen loppuraportti

3/2022



SISÄLLYS

KÄYTETYT LYHENTEET	7
KESKEISET KÄSITTEET	10
1. JOHDANTO	13
2. SISÄMINISTERIÖN HALLINNONALAN KONSERNISTRATEGIA	15
3. POLIISIN STRATEGIA 2020–2024	16
4. POLIISIN LUPAHALLINTOSTRATEGIA 2017–2021	17
4.1. Taustaa	17
4.2. Poliisin lupahallintostrategia 2017–2021	18
5. POLIISIN LUPAHALLINNON ORGANISOINTI JA TEHTÄVÄT	21
5.1. Sisäministeriö ja Poliisihallitus	21
5.2. Poliisilaitokset	22
6. TOIMINTAYMPÄRISTÖ	23
6.1. Väestökehitys	23
6.2. Toimivaltamuutokset	26
6.2.1. Ajokortit Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille	26
6.2.2. Turvallisuusselvitykset Suojelupoliisille	27
6.2.3. Ulkomaalaisasiat Maahanmuuttovirastolle	27
6.2.4. Ajokiellot poliisille	27
6.2.5. Oikaisuvaatimukset	28
6.3. Työmäärien vaihtelut	28
6.3.1. Lupapalvelut	28
6.3.2. Lupavalvonta	31
6.4. Henkilöstövoimavarat	34
6.5. Työprosessit	36
6.6. Ennalta estävä toiminta	37
7. TUTKIMUKSIA JA SELVITYKSIÄ	39
7.1. Lupahallinnon budjetoinnin ja hinnoittelun kehittäminen	39
7.2. Maksullisen lupahallinnon kehittäminen	40
7.3. Poliisin lupavalvonnan esiselvitys	41
8. LUPAHALLINNON HANKKEET	43
8.1. Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti 2/2011	43
8.2. Poliisin lupahallintostrategia 2012	44
8.3. Arpajaishallinnon uudelleen organisointia koskeva hanke 2021	47
8.4. Lupa 2016	49
8.5. Lupa 2017	54
8.6. Lupa24-ohjelma	55

9. LUPAHALLINNON KEHITTÄMINEN JA TOIMENPIDESUOSITUKSET	59
9.1. Poliisihallitus	59
9.1.1. Organisaatio	59
9.1.2. Tulos- ja toiminnan ohjaus	61
9.1.3. Resurssit ja organisointi	62
9.2. Palvelujen saatavuus	62
9.2.1. Lupapalvelujen palveluverkko	64
9.2.2. Uudet palvelumuodot	65
9.2.3. Ajanvarausjärjestelmä ja sen käyttö	67
9.2.4. Aukioloajat	68
9.3. Töiden jakaminen	69
9.3.1. Poliisilaitoksen sisällä	70
9.3.2. Poliisilaitosten kesken	71
9.4. Työprosessit	72
9.4.1. Matkustusasiakirjat	72
9.4.2. Aseluvat	75
9.4.3. Turva-alan luvat	78
9.4.4. Yleisötilaisuudet	79
9.4.5. Muut luvat	84
9.4.6. Ajo-oikeuteen kohdistuvat seuraamuspäätökset	85
9.4.7. Aselupiin kohdistuvat seuraamuspäätökset	86
9.4.8. Oikaisuvaatimukset	91
9.4.9. Nuhteettomuusseuranta	92
9.4.10. Actan käyttö ja ohjeistukset	94
9.5. Henkilöstö	95
9.5.1. Henkilöstöresurssit	95
9.5.2. Rekrytointi	98
9.5.3. Palkkausjärjestelmä	100
9.5.4. Virkarakenne	101
9.5.5. Työaikamuodot	101
9.5.6. Työajan kirjaaminen ja hyväksyntä	102
9.6. Lupahallinnon toiminnan rahoitus ja kustannusvastaavuus	105
9.7. Osaaminen ja koulutus	107
9.7.1. Esimieskoulutus	108
9.7.2. Siviilihenkilöstön tulokaskoulutus	110
9.8. Löytötavarat	111
9.9. Tietojohtaminen ja analysointi	114
9.10. Automaattinen päätöksenteko ja tekoälyn hyödyntäminen	115
9.11. Lainsäädäntöä koskevat muutosesitykset	117
9.12. Viestintä	119
9.13. Toimitilat ja kalustaminen	120
KOOSTE TOIMENPIDESUOSITUKSISTA	122
10. TAULUKOT	125
11. KUVAT	126

POLIISIHALLITUS		KUVAILEHTI	
		Julkaisun päivämäärä 15.8.2022	
Tekijät (toimielimestä nimi, puheenjohtaja ja sihteeri) Lupahallinnon tila, selvityshanke Jarmo Nykänen, apulaispoliisipäällikkö		Julkaisun laji Selvityshankkeen loppuraportti	
		Toimeksiantaja Poliisihallitus	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Lupahallinnon tila			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Lupahallinnon tila -selvityshankkeen tavoitteena oli arvioida, millä keinoilla poliisin lupahallintoa tulee kehittää, jotta toiminnan tehokkuus, suorituskyky ja vaikuttavuus olisivat parhaalla mahdollisella tasolla nyt ja lähitulevaisuudessa. Selvitystyössä tuli ottaa huomioon toimintaympäristö ja ennustettavissa olevat muutokset.</p> <p>Selvitystyö tehtiin haastatteleamalla keskeisiä lupahallintoon liittyviä tahoja ja niiden asiantuntijoita: Poliisihallituksen eri vastuualueet ja yksiköt, poliisilaitokset, keskusrikospoliisi, poliisiammattikorkeakoulu, suojelupoliisi, syyttäjälaitos, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö. Lisäksi haastateltiin lupahallinnon eri substanssiasioiden asiantuntijoita.</p> <p>Haastatteluissa kartoitettiin muun muassa työprosesseihin, lainsäädäntöön ja lupahallinnon organisoimisiin liittyviä ongelmia sekä kehittämismahdollisuuksia. Merkittäväksi osaksi selvitystyötä tuli eri tietojärjestelmistä saatujen tietojen analysointi. Tällä tavoin löytyi runsaasti yksittäisiä asioita, joissa esimerkiksi poliisilaitosten kirjaamis- tai lainsäädännön, määräysten ja ohjeiden soveltamiskäytännöissä oli eroavaisuuksia. Lisäksi löytyi hyviä työprosesseja, joita voi hyödyntää laajemminkin eri poliisilaitoksissa.</p> <p>Raportissa esitetään yhteensä 56 toimenpidesuosittelusta. Lisäksi esitetään, että Poliisihallitus laatii toimenpidesuosittelun perusteella suunnitelman aikataulutuksineen kehittämistoimenpiteiden toteuttamiseksi. Selvitystyön havaintoja ja suosituksia tulee jatkossa hyödyntää myös muussa lupahallinnon kehittämisessä, kuten erinäisissä hankkeissa sekä tulohajautuksen, mittaristojen ja raportoinnin kehittämisessä. Huomioitavaa toimenpidesuosituksissa on se, että merkittävältä osin niiden toteuttamiseen ei tarvita lisää rahaa, koneita, tekniikkaa tai henkilöstöä. Tarvitaan vain uudenlaista ajattelua, organisoimista, tekemistä ja johtamista.</p> <p>Lupahallinnon tilaa ei ole valtakunnallisesti tarkasteltu aikaisemmin näin laajasti.</p>			
Asiasanat Lupahallinto, lupapalvelut, lupavalvonta, palveluverkko, ajanvaraus, henkilöstö, koulutus, osaaminen, automaattinen päätöksenteko, viestintä.			
Sarjan nimi ja numero Poliisihallituksen julkaisusarja 3/2022			
ISSN-L 1798-7121	ISSN (painettu) 1798-7121	ISSN (verkojulkaisu) 2242-5640	
ISBN (painettu) 978-952-7267-25-7		ISBN (verkojulkaisu) 978-952-7267-24-0	
Kokonaissivumäärä 128	Kieli suomi	Luottamuksellisuus Julkinen	
Julkaisija Poliisihallitus			

POLISSTYRELSEN	PRESENTATIONSBLAD	
	Utgivningsdatum 15.8.2022	
Författare (organ, ordförande och sekreterare) Tillståndsförvaltningens läge, utredningsprojekt Jarmo Nykänen, biträdande polischef	Typ av publikation Utredningsprojektets slutrapport	
	Uppdragsgivare Polisstyrelsen	
	Datum för tillsättandet av organet	
Publikation Tillståndsförvaltningens läge		
<p>Referat</p> <p>Målet med utredningsprojektet som gäller tillståndsförvaltningens läge var att bedöma vilka metoder som bör användas för att utveckla polisens tillståndsförvaltning så att verksamhetens effektivitet, kapacitet och slagkraft är på bästa möjliga nivå nu och inom den närmaste framtiden. I utredningsarbetet beaktades verksamhetsmiljön och de förutsägbara förändringarna.</p> <p>Utredningsarbetet gjordes genom att intervjua relevanta aktörer förknippade med tillståndsförvaltningen samt deras experter: Polisstyrelsens olika ansvarsområden och enheter, polisinrättningarna, central-kriminalpolisen, Polisyrkeshögskolan, skyddspolisen, åklagarväsendet, inrikesministeriet och finansministeriet. Dessutom intervjuades experter inom tillståndsförvaltningens olika substansärenden.</p> <p>I intervjuerna kartlades bland annat problem och utvecklingsmöjligheter i anslutning till arbetsprocesserna, lagstiftningen och organiseringen av tillståndsförvaltningen. Analysen av uppgifter som erhållits från olika informationssystem utgjorde en viktig del av utredningsarbetet. På detta sätt hittades en stor mängd enskilda situationer där polisinrättningarna hade varierande praxis beträffande tillämpningen av registrering eller lagstiftning, föreskrifter och anvisningar. Dessutom identifierades ändamålsenliga arbetsprocesser som kan utnyttjas i större omfattning vid olika polisinrättningar.</p> <p>Rapporten omfattar sammanlagt 56 åtgärdsrekommendationer. Det föreslås också att Polisstyrelsen utifrån åtgärdsrekommendationerna utarbetar en plan samt tidtabeller för att genomföra utvecklingsåtgärderna. Observationerna och rekommendationerna från utredningsarbetet bör i fortsättningen utnyttjas även i utvecklingen av tillståndsförvaltningen i övrigt, till exempel i vissa projekt samt i utvecklingen av resultatstyrningen, indikatorerna och rapporteringen. Beträffande åtgärdsrekommendationerna bör det beaktas att de till stora delar kan genomföras utan ytterligare pengar maskiner, teknik eller personal. Det behövs bara ett nytt sätt att tänka, organisera, arbeta och leda.</p> <p>Tillståndsförvaltningens läge har inte tidigare granskats i denna omfattning på riksnivå.</p>		
Nyckelord Tillståndsförvaltning, tillståndstjänster, tillståndsovervakning, servicenät, tidsbeställning, personal, utbildning, kompetens, automatiskt beslutsfattande, kommunikation.		
Seriens namn och nummer Polisstyrelsens publikationsserie 3/2022		
ISSN-L 1798-7121	ISSN (tryckt) 1798-7121	ISSN (elektronisk) 2242-5640
ISBN (tryckt) 978-952-7267-25-7		ISBN (elektronisk) 978-952-7267-24-0
Sidantal 128	Språk Finska	Sekretessgrad Offentlig
Utgivare Polisstyrelsen		

KÄYTETYT LYHENTEET

Acta

Poliisin sähköinen asianhallinta-, päätöksenteko- ja arkistointijärjestelmä

Afis

Sähköinen / automatisoitu sormenjälkien tunnistusjärjestelmä

Ajo

Ajo-oikeusasioden käsittelyjärjestelmä

Askel

Askel on hankkeen nimi, jolla toteutetaan aselupatoiminnan sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä asiankäsittely- ja valvontatoimintoihin sekä aselupatoimintaan liittyvät poliisin sähköisen asiointialustan uudet palvelut.

AseLuhti

Aseasioiden tietojärjestelmä

Atj

Ajoneuvoliikenteen tietojärjestelmä

Chat

Internetin palvelu, jolla voi keskustella ihmisten kanssa reaaliaikaisesti.

Chatbot (Chattibotti, botti)

Chatbot on verkkopalvelujen yhteydessä toimiva tietokoneohjelma, joka on suunniteltu käymään keskustelua ihmisen kanssa. Asiakas kirjoittaa tekstiä, ja chatbot vastaa tai esittää vastakysymyksiä. Chatbot on tekoälyä hyödyntävä asiakaspalvelija.

Covid-19 -pandemia

Kiinassa 2019 todettiin keuhkokuumeetapauksia, joiden aiheuttajaksi on todettu uusi koronavirus. Maailman terveysjärjestö julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

HekoPassi

Henkilökortti- ja passiasioiden tietojärjestelmä

Hepuli

Hepuli on hankkeen nimi, jolla henkilökortti- ja passijärjestelmän (Heko-Passi) toimintakuntoisuus ja jatkokehitettävyyden varmistetaan vähintään vuoteen 2026 saakka.

Htv

Henkilövuosi, joka kuvaa kokoaikaiseksi muutetun henkilön työpanosta.

IS-palvelu

Keskitetty järjestelmä, joka mahdollistaa Heko-Passissa sormenjälkien lukemisen passeilta, henkilökorteilta ja oleskeluluvilta.

Kameleon

Sähköinen lomakejärjestelmä, joka sisältää asiakirjamalleja ja lomakkeita.

Kieku

Valtion tietojärjestelmä talous- ja henkilöstöasioiden käsittelemiseen.

Liike

Liike on hankkeen nimi, jolla toteuttaa liikennevirhemaksua koskevan lainmuutoksen edellyttämät muutokset poliisin nykyisiin tietojärjestelmiin sekä toteutetaan ja otetaan käyttöön uusi tietojärjestelmä liikennevirhemaksujen, ajo-oikeusasioiden sekä näiden muutoksenhakuun liittyvien asioiden käsittelemistä varten.

Lupasalkku

Lupa-asioiden käsittelyyn soveltuva laitteistokokonaisuus, joka pienen kokonsa puolesta on helposti siirrettävissä kulloiseenkin työpisteeseen.

Luppa

Lupahallinnon valokuvapalvelin. Tietojärjestelmä, jonka kautta valokuvaamoiden ottamat valokuvat siirtyvät sähköisesti poliisin HekoPassi-järjestelmään.

Mammutti

Useiden eri asiankäsittelyjärjestelmien kanssa käytettävä työasemasovellus, jolla käsitellään hakemukseen liittyvät tunnisteet kuten kasvokuva, sormenjäljet ja nimikirjoitusnäyte.

MHEKO

Poliisin lupahallinnon hankkeen lyhenne. Hankkeen tuotoksena on digitaalinen henkilöllisyystodistus.

Patja

Tietojärjestelmä, johon tallennetaan poliisin käytännön työhön liittyviä tietoja.

Poha

Poliisihallitus

Polamk

Poliisiammattikorkeakoulu

Polli

Liikennevirhemaksujen käsittelyjärjestelmä

Polo

Poliisin operatiivinen lomakesovellus

Pone

Poliisin valtakunnallinen neuvontapalvelu. Kyseessä on epävirallinen lyhenne, jota jonkin verran käytetään edelleen. Suositeltavampaa on puhua poliisin valtakunnallisesta neuvontapalvelusta.

Polstat

Tietovarasto, joka sisältää tietoa eri tietojärjestelmistä. Palvelee poliisin ydintoimintoja, talous- ja henkilöstöhallintoa sekä ulkopuolisia tiedontarvitsijoita. Tuottaa tilastoja ja raportteja esimerkiksi rikosten ja hälytystehtävien määrästä sekä poliisin työajasta, taloudesta ja henkilöstöstä.

Pora

Poliisin organisaatorakenteen kehittämishanke. Hankkeita on ollut kolme. Puhutaan Pora I, Pora II ja Pora III -hankkeista.

Rabita

Tietojärjestelmä rahankeräys- ja tavara-arpajaistoiminnan sekä rahapelien markkinoinnin ja toimeenpanon valvontaan.

Sinetti

Poliisihallinnon intranet

TAR

Siebel-alustalle rakennettu tietojärjestelmäkokonaisuus, joka sisältää yksityisen turvallisuusalan sekä ase- ja arpajaishallinnon tietojärjestelmät.

Trafi

Liikenteen turvallisuusvirasto (31.12.2018 saakka)

Traficom

Liikenteen ja viestinnän lupa-, rekisteri- ja valvontaviranomainen. Muodostettiin 1.1.2019 lukien liikenteen turvallisuusvirasto Trafista, Viestintävirastosta ja Liikenneviraston tietyistä toiminnoista.

Tukes

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Turva

Yksityisen turvallisuusalan lupa-asioiden hallinta- ja valvontajärjestelmä

Tuve

Valtion hallinnon turvallisuusverkko on viranomaisverkko, joka täyttää korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset.

Rabita

Rahankeräys-, bingo- ja tavara-arpajaislupa -asioiden hallinta- ja valvontajärjestelmä

Vah

Väliaikainen haltuunottopäätös. Kohdistuu aselupaan.

Vakava

Poliisin kassajärjestelmä

Valo

Valtakunnallinen löytötavararekisteri

Vehtu

Verkkokoulutus henkilön tunnistamiseen

Ylväs

Ylväs oli hankkeen nimi, jolla poliisin puhelinneuvonnan tapoja aikanaan kehitettiin ja jonka tuloksena perustettiin valtakunnallinen neuvontapalvelu. Ylväs-hanketta ei enää ole, mutta lyhenne on jäänyt valtakunnallisen neuvontapalvelun ja poliisiyksiköiden yhteydenpitokanavana käytettävän Sharepoint-työtilan nimeen.

KESKEISET KÄSITTEET

Ajanvarauksen käyttöaste

Indikaattori, joka osoittaa kuinka moni käyntiasiakkaista tulee ajanvarauksen kautta.

Asiakaskokemus

Asiakaskokemus on asiakkaan subjektiivinen kokemus. Asiakaskokemus koostuu mielikuvista ja tunteista, jotka muodostuvat asiakkaalle kaikista hänen kohtaamistaan viranomaisen edustajien, kanavien ja palveluiden kanssa.

Asiakastyytyväisyys

Asiakastyytyväisyys muodostuu asiakkaan henkilökohtaisista odotuksista: niiden täyttymisestä tai täyttymättä jäämisestä.

Armovuosikeräys

Termi, joka liittyy alun perin aselain muutokseen ja siihen liittyneeseen mahdollisuuteen luopua luvattomista aseista ilman rangaistusta. Nykyisin termiä käytetään niissä yhteyksissä, joissa poliisi ilmoittaa käynnistävänsä luvattomiin aseisiin, ampumatarvikkeisiin ja räjähteisiin liittyvän keräyksen, jossa henkilöt voivat luovuttaa näitä esineitä vapaaehtoisesti ilman rangaistusta.

Benchmarking

Vertaiskehittäminen, vertailukehittäminen, parastaminen (parhailta oppiminen), esikuva-analyysi, vertailuanalyysi. Benchmarking-menetelmän avulla voidaan oppia toisilta työyhteisöiltä ja kehittää omaa työtä.

Hallinnollinen rikostorjunta

Rikollisten toimijoiden taloudellisiin ja muihin toimintaedellytyksiin puuttuminen hallinnollisissa menettelyissä. Menettelyllä pyritään siihen, että eri viranomaisilla oleva tieto rikollisesta toiminnasta voidaan ottaa huomioon myös hallinnollisessa päätöksenteossa eikä yksittäisillä viranomaispäätöksillä tai ratkaisuilla edistetä em. toimintaedellytyksiä tai rikollisen toiminnan jatkamista.

Hallinnollisen taakan keveneminen

Asiakkaan palvelun saamiseen menevä aika vähenee, palvelutapahtumien määrä vähenee tai kustannus pienenee.

Kotipaikkasidonnaisuus

Luvan myöntämiseen liittyvä termi, jonka mukaan lupahakemus pitää jättää henkilön kotipaikan poliisiasemalle, ja lupahakemukseen liittyvä päätös tehdään henkilön kotipaikan poliisilaitoksessa.

Kustannusvastaavuusperiaate

Maksullisen toiminnan tuottojen pitää vastata suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvia kokonaiskustannuksia.

Käsittelyaika

Asian vireille tulosta sen ratkaisemiseen kuluva aika, josta vähennetään se aika, jonka aikana poliisi odottaa esimerkiksi asianosaiselta pyydettyä lisäselvitystä. Käsittelyaikaan ei lasketa valmiin lupa-asiakirjan toimitusaikaa luvanhaltijalle.

Liikkuvat palvelut

Liikkuvia poliisin palveluita ovat esimerkiksi lupapalveluauto tai lupasalkku, joiden avulla poliisi voi antaa lupapalveluita esimerkiksi messuilla, yhteispalvelupisteissä ja pop up -tapahtumissa.

Lupahallinto

Poliisin ratkaistavaksi säädettyjen lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyn, päätöksenteon ja valvonnan muodostama kokonaisuus. Lupahallinto jaetaan maksulliseen lupapalveluun ja maksuttomaan lupavalvontaan.

Lupapalvelu

Asiakasaloitteinen lupahallinto; esimerkiksi passi- ja aselupahakemusten vastaanottamista, käsittelyä ja päätöksentekoa ja näihin liittyvää asiakaspalvelua.

Lupavalvonta

Myönnetyn luvan voimassaolon edellytysten seuranta ja seurannan johdosta tehtävät toimenpiteet.

Maksullinen toiminta

Se osa lupahallintoa, josta peritään asiakkaalta poliisin maksuasetuksessa määritelty suoritemaksu. Viranomaisen toiminta rahoitetaan kertyneillä suoritemaksuilla maksullisen toiminnan osalta. Tällaista on asiakasaloitteisten asioiden käsittely ja päätöksenteko sekä eri laeissa ja maksuasetuksessa maksullisiksi määrätty valvontatoimet.

Maksuton toiminta

Se osa lupahallintoa, joka rahoitetaan budjettivaroin. Tällaista on mm. neuvonta, sidosryhmäyhteistyö ja lausuntopyyntöihin vastaaminen sekä lupavalvonnan toimenpiteet esimerkiksi luvanhaltijan terveydentilaan liittyvissä asioissa.

Mallioppiminen

Oppiminen, joka perustuu jäljittelyyn tai esimerkin noudattamiseen.

Mopomiitti

Nuorten itsensä järjestämä tapahtuma, jossa tavataan ystäviä, tehdään temppuja mopoilla ja ajetaan letkassa. Tapahtumajärjestelyt ja kutsut tehdään sosiaalisen median kanavia hyödyntämällä eikä niistä yleensä ilmoiteta poliisille.

Nuhteettomuusseuranta

Liittyy luvan voimassaolon edellytysten seurantaan. Poliisi tekee tietojärjestelmiä hyödyntäen luvanhaltijoiden rike- ja elämäntapaseurantaa.

Poliisin lupahallinnon ydintehtävät

Matkustusasiakirjoihin, ampuma-aseisiin, yksityiseen turvallisuusalaan ja yleisötilaisuuksiin liittyvät lupatehtävät.

Sähköisen asioinnin käyttöaste

Indikaattori, joka osoittaa sähköisesti vireille laitettujen lupien osuuden koko volyymista niissä luparyhmissä, joissa sähköinen asiointi on mahdollista.

Sähköisen asioinnin toteuma-aste

Indikaattori, joka osoittaa sähköisesti haettavien lupien osuuden kaikista poliisin luvista.

Taloudellisuus

Indikaattori, joka osoittaa kustannusten ja tuotosten välisen suhteen. Tunnusluku lasketaan jakamalla kustannukset suoritteiden määrällä.

Tehokkuus

Toiminta on tehokasta, kun se on taloudellista ja tuottavaa.

Tunnistaminen

Toimenpide, jolla varmistetaan, että luvanhakija on juuri se henkilö, joka kertoo olevansa.

Tuottavuus

Indikaattori, joka lasketaan jakamalla suoritteet henkilötyövuosilla. Tunnusluku kertoo, kuinka monta suoritetta on tuotettu keskimäärin yhtä henkilötyövuotta kohden.

Yhteispalvelu

Yhteispalvelulaissa säädetty julkisen hallinnon asiakaspalvelutehtävien järjestäminen ja hoitaminen viranomaisten yhteistyönä.

1. JOHDANTO

Poliisihallitus asetti heinäkuussa 2021 lupahallinnon tila -selvityshankkeen. Selvityshankkeen tavoitteena oli arvioida, millä keinoilla poliisin lupahallintoa tulee kehittää, jotta toiminnan tehokkuus, suorituskyky ja vaikuttavuus olisivat parhaalla mahdollisella tasolla nyt ja lähitulevaisuudessa. Selvitystyössä tuli ottaa huomioon toimintaympäristö ja ennustettavissa olevat muutokset. Hanke asetettiin ajalle 1.9.2021–30.4.2022. Selvityshenkilöksi nimettiin Itä-Suomen poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikkö Jarmo Nykänen.

Lupahallinnon tilaa koskeva selvitystyö on jatkoa Poliisihallituksen toimeksiannosta tehdyille rikostorjunnan tila (2018) ja valvonta- ja hälytystoiminnan tila (2019) -selvityshankkeille.

Rikostorjunnan tila -selvityshankkeessa muodostettiin kokonaisvaltainen näkemys rikostorjunnan kehittämistarpeista. Hankkeessa selvitettiin rikostorjunnan nykytilaa ja tehtiin johtopäätöksiä kehittämistarpeista sekä laadittiin toimenpidesuosituksia (73 kpl) aikatauluineen. Selvityshenkilönä toimi keskusrikospoliisin apulaispäälikkö Tero Kurenmaa.

Valvonta- ja hälytystoiminnan tila -selvityshankkeessa kartoitettiin kyseisen toiminnon nykytilaa. Lisäksi selvitettiin niitä keinoja, joiden avulla toiminnan tehokkuus, tuottavuus, suorituskyky ja vaikuttavuus olisivat parhaalla mahdollisella tasolla myös tulevaisuudessa. Hankkeessa laadittiin toimenpidesuosituksia (52 kpl) tuleville vuosille. Selvityshenkilönä toimi Oulun poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikkö Arto Karnaranta.

Poliisin lupahallinnon tehtävänä on hallinnollisen päätöksenteon ja valvonnan keinoin ennalta estää rikoksia sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä. Lupahallinnolla on siten kiinteä yhteys poliisin operatiiviseen toimintaan niin rikostorjunnan kuin valvonta- ja hälytystoiminnankin osalta.

Lupahallinnon tavoitetila: Toimintaympäristö huomioiden riittävästi resursoitu, ajanmukaisilla tietojärjestelmillä varustettu, hyvin koulutettu ja johdettu, tehokas, tuottava ja hyvinvoiva lupahallinto, jonka toiminta on vaikuttavaa, tuloksellista ja kansalaisten luottamus sitä kohtaan on korkealla tasolla.

Eräänä keskeisenä selvityshanketta ohjaavana linjauksena oli poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen poliisitoiminnan neuvottelupäivillä 1.9.2021 pitämä puheenvuoro. Siinä puheenvuorossa hän nosti esille kaksi keskeistä poliisihallinnon toimintaa ohjaavaa näkemystä:

- ”Keskitytään olennaiseen. Me emme voi keskittyä olennaiseen, jos meiltä puuttuu kuva kokonaisuudesta. Siksi meillä tulee olla hyvä strateginen tilannekuva ja hyvinvoiva henkilöstö tekemässä oikein kohdennettuja asioita.”
- ”Näinä aikoina meidän ei tule tehdä mitään ylimääräistä. Päällekkäisyydet on karsittava ensimmäisenä. Tietojohtoinen toiminta auttaa meitä tässä.”

Lupahallinnon tilaa koskeva selvitystyö tehtiin haastattelemalla keskeisiä lupahallintoon liittyviä tahoja ja niiden asiantuntijoita: Poliisihallituksen eri vastuualueet ja yksiköt, poliisilaitokset, keskusrikospoliisi, poliisiammattikorkeakoulu, suojelupoliisi, syyttäjälaitos, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö. Lisäksi haastateltiin lupahallinnon substanssiasioiden (esim. ajoterveys, poliisin tietojärjestelmät) asiantuntijoita.

Haastatteluissa kartoitettiin muun muassa työprosesseihin, lainsäädäntöön ja lupahallinnon organisoimisiin liittyviä ongelmia sekä kehittämismahdollisuuksia. Merkittäväksi osaksi selvitystyötä tuli eri tietojärjestelmistä saatujen tietojen analysointi. Tällä tavoin löytyi runsaasti yksittäisiä asioita, joissa esimerkiksi poliisilaitosten kirjaamis- tai lainsäädännön, määräysten ja

ohjeiden soveltamiskäytännöissä oli eroavaisuuksia. Lisäksi löytyi hyviä työprosesseja, joita voi hyödyntää laajemminkin eri poliisilaitoksissa (mallioppiminen).

Selvitystyöhön on koko ajan kohdistunut positiivinen mielenkiinto. Poliisihallituksessa ja poliisilaitoksissa on ollut halu tarkastella ja kehittää lupahallinnon toimintoja. Asiakasnäkökulman huomioon ottamista kehittämistyössä on pidetty tärkeänä. Ilmapiiri on hankkeen ajan ollut myönteinen.

Lopputulemana esitetään toimenpidesuosituksia. Lisäksi esitetään, että poliisihallitus laatii toimenpidesuositusten perusteella suunnitelman aikataulutuksineen kehittämistoimenpiteiden toteuttamiseksi. Selvitystyön havaintoja ja suosituksia tulisi jatkossa hyödyntää myös muussa lupahallinnon kehittämisessä kuten erinäisissä hankkeissa sekä tulosohjauksen, mittaristojen ja raportoinnin kehittämisessä. Erikseen tehtävässä lupahallinnon resurssimallin ja poliisihallinnon toimipaikkaverkoston tarkastelussa tulisi hyödyntää selvitystyössä esille tulleita asioita ja näkökulmia.

Selvitystyön yhteydessä on koko ajan jaettu tietoa Poliisihallitukselle ja poliisilaitoksille. Osa toimenpide-esityksistä onkin jo lähtenyt toteutukseen. Poliisilaitoksissa on selvitystyön innoittamina tarkasteltu omia toimintaprosesseja ja otettu käyttöön uusia käytäntöjä työn tekemiseen ja seurantaan.

Huomioitavaa toimenpidesuosituksissa on se, että merkittävältä osin niiden toteuttamiseen ei tarvita lisää rahaa, koneita, tekniikkaa tai henkilöstöä. Tarvitaan vain uudenlaista ajattelua, organisointia, tekemistä ja johtamista.

2. SISÄMINISTERIÖN HALLINNONALAN KONSERNISTRATEGIA

Sisäasiainhallinnon konsernistrategian tarkoituksena on ohjata toimintaa pitkäjänteisesti yli hallituskausien ja selkeyttää sisäasiainhallinnon roolia usean toimijan vastuulla olevan sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä. Sisäministeriö päivitti 2019 valmistuneen konsernistrategiansa 27.1.2022.

Sisäministeriön hallinnonalan konsernistrategia on ilmiölähtöinen. Vaikka vuoden 2019 strategia vastasi edelleen pääosin toimintaympäristön tilaa ja tulevia haasteita, muun muassa pitkäkestoinen koronapandemia sekä vuonna 2021 tehdyt päivitykset hallituksen turvallisuusselontekoihin ovat luoneet strategialle uudistamistarpeita. Näiden ohella hallitusohjelman kestävän kehityksen tavoitteet halutaan tuoda strategiassa selvemmin esille, samoin maahanmuuton tavoitteita oli tarpeen täsmentää ja päivittää. Lisäksi päivityksen yhteydessä on vahvistettu kansainvälisyyden, perusoikeuksien, yhdenvertaisuuden ja ihmislähtöisyyden näkökulmia sekä niiden merkitystä sisäiselle turvallisuudelle ja ihmisten turvallisuuden tunteelle.

Sisäasiainhallinnon konsernistrategia ja ennen kaikkea sitä toimeenpaneva ammattitaitoinen ja sitoutunut henkilöstö huolehtivat osaltaan siitä, että turvallisuusviranomaisten ja maahanmuuttohallinnon palvelut tuotetaan Suomessa siten, että ihmiset saavat tarvitsemansa avun koko maassa nopeasti, tehokkaasti ja yhdenvertaisesti.

Kuvassa 1 on kuvattu Sisäministeriön hallinnonalan konsernistrategia. Se koostuu seuraavista strategisista tavoitteista:

- Turvallisuuden tunne on korkea kaikissa väestöryhmissä
- Ihmiset, ympäristö ja omaisuus ovat turvassa
- Kansallisen turvallisuuden uhat sekä vakavat häiriöt torjutaan
- Maahanmuutolla rakennetaan kestävää Suomea

Aktiivinen EU- ja kansainvälinen toiminta ja yhteistyö vahvistavat strategisten tavoitteiden saavuttamista. Hyvinvoiva, ammattitaitoinen ja sitoutunut henkilöstö mahdollistaa strategian toimeenpanon.

Arjen turvallisuus kuuluu kaikille – Suomi on maailman turvallisin maa



3. POLIISIN STRATEGIA 2020–2024

Poliisissa otettiin Poliisihallituksen päätöksellä (POL-2020-18428) käyttöön poliisin strategia, visio ja arvot (yhdessä strategiakokonaisuus). Poliisin uusi strategia ja visio korvasivat sellaiseen aiemmin voimaansaatetun strategian ja vision – arvot säilyivät ennallaan.

Suomen turvallisuusympäristö ja sitä kautta poliisin toimintaympäristö ovat muuttuneet voimakkaasti, nopeasti ja osin ennakoimattomasti. Tämä on aiheuttanut heijastusvaikutuksia kaikkeen poliisin toimintaan. Perinteiset uhat pysyvät, kun samaan aikaan uudet uhat haastavat. Yleisesti ja erityisesti nykyisessä ajassa poliisin yhtenäisyys ja toimintatapojen systemaattisuus on keskeinen ja välttämätön osa poliisin toimintakulttuuria ja tuloksellisuutta.

Poliisihallitus laati toimintaympäristöä peilaavasti sekä poliisin toimintaa ohjaavien linjaratkaisujen pohjalta poliisin strategian ja vision. Poliisin strategia, visio ja arvot muodostavat yhdessä poliisia ohjaavan lainsäädännön sekä muun normituksen kanssa pohjan ja perustan kaikelle poliisin toiminnalle.



Kuva 2. Poliisin strategia 2020–2024

4. POLIISIN LUPAHALLINTOSTRATEGIA 2017–2021

4.1. TAUSTAA

Sisäasiainministeriö asetti 27.1.2011 hankkeen valmistelemaan poliisin lupahallintoa koskevaa strategiaa. Hankkeen tarkoituksena oli laatia kattava poliisin lupahallintostrategia, jossa kuvataan poliisin toimivallassa olevien keskeisten lupa-asioiden kehitys ja merkitys poliisin tehtävien kannalta vuonna 2020. Lisäksi hankkeen tavoitteena oli yhteensovittaa poliisin lupahallinnon henkilöresurssit, hallinnon palveluiden tuottamisen tavat ja edellä mainittujen lupa-asioiden myöntämisen ja lupavalvonnan volyymit. Tässä tarkoituksessa hankkeessa arvioitiin muun muassa sähköisen asioinnin rooli palvelun tuottamisen tapana sekä muu lupahallinnon kehittäminen esimerkiksi asiakaspalvelu-, henkilöstö-, toimipaikka- ja tietohallintostrategisista näkökulmista. Lupahallintostrategia laadittiin yhdessä Poliisihallituksen kanssa.

Poliisin ensimmäinen lupahallintostrategia julkaistiin 4.5.2012. Sen mukaan lupahallinnon tavoitetila vuonna 2020 oli seuraava:

Poliisin lupahallinto on ydintehtäviinsä keskittyvä, tehokas ja oikeudenmukainen asiantuntijaorganisaatio, joka tukee hyvin ennalta estävää toimintaa sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toteutumista lupaharkinnan ja lupavalvonnan keinoin.

Keskeiset strategiset linjaukset:

1. Poliisin lupahallinto keskittyy poliisin ydintehtäviin.
2. Lupahallinnon palvelu on asiakaslähtöistä.
3. Sähköinen asianhallinta käsittää kaikki lupahallinnon prosessit koko prosessin keston ajan.
4. Jatkuvalle seurannalle varmistetaan, että valtion maksuperustelaimen mukainen maksullinen toiminta on kustannusvastaavaa ja maksuttoman toiminnan resursoinnista huolehditaan.
5. Toiminnan kehittämistarpeita arvioidaan jatkuvasti. Kehittämisen vaikutukset hallitaan kokonaisvaltaisesti.

Vuoden 2012 lupahallintostrategia on toteutunut pääosiltaan hyvin ja poliisi on kehittänyt lupahallintoa strategian mukaisesti. Strategian toteutuminen vuoteen 2016 mennessä:

- Ydintehtäviin keskittymistä koskeva strateginen linjaus on toteutunut löytötavara-asioita lukuun ottamatta suunnitellusti.
- Asiakaslähtöisyyttä koskeva tavoite on toteutunut isoissa asiaryhmissä hyvin. Aseasioissa sähköisen asioinnin toteutus on vielä kesken. Lupahallinnon koulutus on edelleen vähäistä, vaikka toimenpiteitä laadun parantamiseksi on tehty.
- Sähköinen asianhallinta asianosaisaloitteisista asioista puuttuu kokonaan ainoastaan yleisötilaisuusasioista. Aseasioissa sähköinen säilyttäminen toteutuu käynnissä olevassa hankkeessa.
- Kustannusvastaavuus on parantunut, ja ennakoitavuuden lisäämiseksi on käynnissä aktiivisia toimenpiteitä.
- Kehittämistarpeet ovat jatkuvan arvioinnin kohteena. Strategian mukaisesti kehittäminen on kohdistunut maksulliseen asiakasaloitteiseen toimintaan. Maksuttoman lupavalvonnan kehittäminen on seuraava kehittämistarpeiden arvioinnin kohde.

4.2. POLIISIN LUPAHALLINTOSTRATEGIA 2017–2021

Sisäministeriö asetti 17.12.2015 hankkeen, jonka tehtävänä oli valmistella uusi poliisin lupahallintostrategia. Hankkeen toimikausi oli 1.2.–31.12.2016. Strategian valmistelussa erityisinä painopisteinä olivat Sipilän hallitusohjelman mukaisesti muun muassa digitalisaatio ja hallinnon keventäminen. Strategia laadittiin sisäministeriön poliisiosaston, Poliisihallituksen ja poliisilaitosten asiantuntijoiden välisessä yhteistyössä.

Sisäministeriön ja Poliisihallituksen vahvistamat poliisin lupahallinnon visio, toiminta-ajatus ja strategiset painopisteet vuosille 2017–2021:

Visio:

Poliisin lupahallinto on nykyaikainen, vaikuttava sekä taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokas asiantuntijaorganisaatio.

Toiminta-ajatus:

Poliisin lupahallinnon tehtävänä on hallinnollisen päätöksenteon ja valvonnan keinoin ennalta estää rikoksia sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä yhteiskunnassa, jonka turvallisuustilanne on muutoksessa. Poliisi huolehtii siitä, että menetelmät, henkilöstön osaaminen ja palvelun tarjoamisen tavat sekä viestintä tukevat tästä tehtävästä suoriutumista asiakaslähtöisesti, laadukkaasti ja taloudellisesti tehokkaasti.

Strategiset painopisteet ja tavoitteet:

1. Poliisin lupahallinto on nykyaikainen

- Poliisi huolehtii sähköisten palvelujen ja asianhallinnan ylläpitämisestä ja kehittämisestä siten, että ne ovat asiakasystävällisiä, teknistä kehitystä tarkoituksenmukaisesti hyödyntäviä ja toiminnallisesti tehokkaita.
 - Sähköisen asioinnin käyttöaste kohoaa korkealle tasolle suunnitelmallisilla toimenpiteillä. Kaikki sellaiset prosessit, jotka ovat asiakaspalvelun ja taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaista sähköistää, ovat sähköisiä. Poliisi selvittää sähköisten vuorovaikutuskanavien soveltuvuuden asiakkaiden neuvontaan ja tukeen.
 - Poliisi seuraa aktiivisesti toimialan teknistä ja kansainvälistä kehitystä ennen kaikkea asiakkaiden, yhteistyökumppaneiden ja julkisen hallinnon hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja asiakaspalvelun laadun ylläpitämiseksi. Poliisi hyödyntää yhteistyökumppaneidensa osaamista toimialan kehittämisessä.
 - Poliisi mittaa sähköisten palveluiden käyttöasteen, toteuma-asteen ja ajanvarauksen käyttöasteen kehitystä.
- Lupahallinnon sähköiset palvelut lisääntyvät ja poliisi vaikuttaa sähköisten palveluiden käyttöasteen kasvuun suunnitelmallisesti.
 - Lupahallinnon asiakaspalvelu, mukaan lukien neuvonta, on monikanavaista ja käyntiasiointi täydentää sähköistä palvelua. Sähköiset palvelut kehittyvät lupahallinnon pääasialliseksi palvelun tarjoamisen tavaksi. Yhteispalvelun asiointipisteverkosto toimii sähköisen asioinnin ja neuvonnan tukena. Poliisihallitus huolehtii siitä, että yhteispalvelun asiointipisteverkosto tarkastellaan osana valtakunnallista palvelun tasapuolista saatavuutta. Lisäksi poliisi voi tarvittaessa tarjota liikkuvia palveluita, jos asiakaspalvelun kysyntä on riittävää eikä palvelun tasapuolista saatavuutta kyetä muilla keinoilla riittävästi takaamaan.

- Poliisi pyrkii sähköisen asioinnin houkuttavuudesta ja käytettävyydestä huolehtimalla siihen, että henkilökohtaisen asioinnin tarve vähenee.
- Poliisi mittaa käyntiasiointimäärien kehitystä.
- Lupahallinnon toimintoja ja prosesseja uudistetaan hallinnollisesti kevyemmiksi.
 - Poliisi etsii aktiivisesti keinoja, joilla lupahallinnon menettelytavat ja palveluprosessit olisivat entistäkin sujuvampia ja asiakaslähtöisempiä. Asiakkaiden osallistaminen on yksi asiakaspalvelun laadun kehittämisen keino.
 - Tavoite hallinnollisen taakan keventämisestä huomioidaan aina lainsäädäntötyössä. Siihen pyritään aktiivisesti vaikuttamaan sekä oman että muiden hallinnonalojen lainsäädäntötyössä.
 - Poliisi seuraa lupapalveluiden asiakastytyväisyyttä poliisibarometrilla.

2. Poliisin lupahallinto on vaikuttava

- Poliisin lupahallinto on merkittävä osa hallinnollista rikostorjuntaa. Poliisi huolehtii myös sisäisesti merkittävän tiedon ajantasaisesta välittymisestä poliisitoiminnan eri sektoreiden välillä.
- Poliisin lupahallinto vaikuttaa toimenpiteillään heikentävästi järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorististen toimijoiden toimintaedellytyksiin tuottamalla tietoja näiden torjunnan ja muun rikostorjunnan tarpeisiin.
- Poliisi luo digitaaliset menetelmät siihen, että toiminnallisesti ja päätöksenteossa merkittävä tieto välittyy ajantasaisesti lupahallinnon järjestelmistä muuhun poliisitoimintaan ja päinvastoin. Tämä edesauttaa lupavalvonnan toimenpiteiden nopeaa käynnistymistä ja täytäntöönpanoa, estetiedon saataavuutta ja poliisin työturvallisuutta.
- Lupahallinnon henkilöstön osaaminen ydintehtävissä vahvistuu.
 - Henkilöstö voi hyvin ja kokee pärjäävänsä työssään. Henkilöstön koulutus on oikea-aikaista ja se vastaa osaamistarpeita. Poliisi vahvistaa suunnitelmallisesti lupahallinnon esimies- ja johtamisosaamista.
 - Poliisi seuraa sähköisten lupahallinnon koulutusten määrää ja lupahallinnon erikoistumisopintoihin osallistuneiden määrää.
- Poliisin tietojärjestelmät tukevat lupahallinnon vaikuttavuutta ja yhden kosketuksen periaatteen toteutumista.
 - Luvanhakija, jolla ei ole laissa säädettyjä luvan myöntämisen esteitä, saa asiansa käsitellyksi joustavasti ja nopeasti. Lupavalvonnalliset toimenpiteet käynnistyvät pikaisesti perusteen tultua poliisin tietoon.
 - Poliisi kehittää käyttämiään tietojärjestelmiä keskenään yhteen toimiviksi siten, että automatisointimahdollisuudet tulevat hyödynnetyiksi ja peruuttamisharkinta käynnistyy nopeasti, kattavasti ja luotettavasti perusteen tultua poliisin tietoon.
 - Poliisi seuraa yhteiskunnan ilmiöitä ja varautuu puuttumaan niihin myös lupahallinnon keinoin.
 - Poliisi mittaa keskeisten asiaryhmien käsittelyaikoja.

- Poliisi tekee aktiivista yhteistyötä muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa tietojärjestelmiä ja menettelyitä kehittäessään.
 - Poliisi viestii kehittämistarpeistaan yhteistyötahoille ja vaikuttaa siihen, että yhteistyötahot ottavat poliisin kehittämistarpeet huomioon omaa kehittämissytötä suunnitellessaan ja toteuttaessaan.

3. Poliisin lupahallinto on taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokas

- Poliisi turvaa maksullisen lupahallinnon riittävän palvelutason, tehokkaat menettelyt ja näitä vastaavat resurssit kustannusvastaavuudesta huolehtien. Maksuttoman toiminnan resursointi on tehtäviä vastaavalla tasolla.
 - Poliisi huolehtii siitä, että maksullisten suoritteiden hinnoittelussa ja kustannusvastaavuuslaskennassa on huomioituna kaikki ne kustannukset, jotka kohdistuvat maksulliseksi katsottavaan toimintaan. Lupamenettelyt ovat taloudellisesti tehokkaita, jotta suoritelmaksut säilyvät kohtuullisella tasolla. Poliisi varmistaa, että maksullisen toiminnan resursointi vastaa asianmukaisesti palveluiden kysyntää.
 - Maksuttoman toiminnan resursointi on tehtäviä vastaavalla tasolla, jotta poliisi voi puuttua lupavalvonnan keinoin nopeasti ja tehokkaasti yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaaviin voimassaoleviin lupiin sekä huolehtia asiakasneuvonnasta hyvän hallinnon mukaisesti.
 - Poliisi mittaa lupahallinnon kustannusvastaavuutta, tuottavuutta, taloudellisuutta ja henkilöresurssia.

Poliisin lupahallintostrategia määrittelee, että poliisin lupahallinto jakautuu lupapalveluun ja lupavalvontaan. Strategian mukaiset määritelmät ovat seuraavat:

Lupahallinto – Poliisin ratkaistavaksi säädettyjen lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyn, päätöksenteon ja valvonnan muodostama kokonaisuus. Lupahallinto jaetaan maksulliseen lupapalveluun ja maksuttomaan lupavalvontaan.

Lupapalvelu – Asiakasaloitteinen lupahallinto; esimerkiksi passi- ja aselupahakemusten vastaanottamista, käsittelyä ja päätöksentekoa ja näihin liittyvää asiakaspalvelua.

Lupavalvonta – Myönnetyn luvan voimassaolon edellytysten seuranta ja seurannan johdosta tehtävät toimenpiteet.

Strategian mukaan edellä mainittujen termien jaottelun perusteena on ensisijaisesti jako luvan myöntämiseen liittyvien toimien ja myöntämisen jälkeen tapahtuvien toimien välillä. Jako noudattaa hyvin pitkälti myös jakoa maksullisen ja maksuttoman toiminnan välillä lupapalvelun ollessa maksullista ja lupavalvonnan maksutonta toimintaa. Jaottelu ei kuitenkaan ole täysin yhteneväinen kaikissa tehtävissä.

Lupahallinnon strategia on laadittu vuonna 2017 ajankohtana, jolloin poliisihallinnon virastoilla ja toiminnoilla oli vielä omia strategioita. Poliisihallinnon linjauksen mukaisesti poliisilla on vain yksi strategia. Poliisihallinnon virastoilla ja niiden toiminnoilla ei siis ole jatkossa omia strategioita vaan kaikki toiminta pohjautuu poliisin strategiaan 2020–2024 ja sen päivittämiseen.

5. POLIISIN LUPAHALLINNON ORGANISOINTI JA TEHTÄVÄT

5.1. SISÄMINISTERIÖ JA POLIISIHALLITUS

Poliisihallinnon strategisesta ja tulosohjauksesta vastaa sisäministeriö, joka huolehtii myös hallinnonalaa koskevan lainsäädännön valmistelusta. Poliisin keskushallintoviranomainen on Poliisihallitus, joka toimii poliisin ylijhtona. Poliisihallituksen tehtävänä on suunnitella, johtaa, kehittää ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja. Lisäksi se vastaa poliisin palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta maan eri osissa, päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta sekä vastaa poliisiyksiköiden tulosohjauksesta. Poliisihallitus on jakaantunut yksiköihin. Poliisitoimintayksikön yhtenä vastuualueena on lupahallinto.

Yksikköjaon ulkopuolella olevat asehallinto ja turvallisuusalan valvonta tuottavat toimialallaan valtakunnallisia hallinto-, lupa-, ohjaus- ja valvontatoimintoja. Lisäksi Poliisihallituksessa on myös muusta rakenteesta erillinen arpajaishallinto, joka tuottaa arpajais-, rahankeräys- ja viihdelaitelainsäädäntöön sekä rahapesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettuun lainsäädäntöön perustuvia hallinto-, lupa-, ohjaus- ja valvontatoimintoja. Asehallinnolla, turvallisuusalan valvonnalla ja arpajaishallinnolla on kiinteä yhteys Poliisihallituksen lupahallinnon vastuualueeseen ja sitä kautta lupahallinnon toimintoihin poliisilaitoksissa.

Poliisihallituksen lupahallinnon vastuualueen keskeisenä tehtävänä on:

- Paikallispoliisin toimivaltaan kuuluvien lupa- ja ilmoitusasioihin liittyvän lupahallinnon suunnittelu, johtaminen ja kehittäminen:
 - ampuma-aseasiat
 - yksityinen turvallisuusala
 - yleisötilaisuudet
 - henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat ja matkustusasiakirjat
 - poliisille kuuluvat ajo-oikeusasiat ja muut liikenteeseen liittyvät lupa-asiat
 - arpajais- ja rahankeräysasiat
- Poliisin julkisoikeudellinen maksullinen toiminta yhteistyössä taloushallinnon kanssa.
- Lupahallinnon asiakaspalvelun ja palvelumuotojen kehittäminen.
- Hyvän hallinnon toteutuminen hallinnollisessa päätöksenteossa ja asiakaspalvelussa.
- Lupahallinnon toiminnallisen tiedon käsittelyn ja sitä tukevien tietojärjestelmien suunnittelu, ohjaus ja kehittäminen.
- Löytötavaratoiminta

Lupahallinnon vastuualue vastaa poliisilaitosten ohjauksesta silloin, kun kyse on yhteistyössä ja yhdessä vastattavista asiaryhmistä asehallinnon, turvallisuusalan valvonnan ja arpajaishallinnon kanssa.

5.2. POLIISILAITOKSET

Lainsäädännössä ja poliisihallinnon ohjeistuksissa lupahallinnon substanssiasioiden ratkaisuvalta on jaettu Poliisihallituksen ja poliisilaitosten kesken. Poliisihallitukselle on säädetty ratkaisuvaltaa ase-, arpajais- ja yksityisen turvallisuusalaa koskevista asioista. Siltä osin kuin ratkaisuvalta ei ole Poliisihallituksella se on poliisilaitoksella. Poliisihallituksella ei ole yksittäistä asiaa koskevaa ratkaisu- tai ohjaustoimivaltaa niissä asioissa, jotka kuuluvat poliisilaitosten ratkaistaviksi. Ratkaisun tekee poliisilaitos itsenäisesti soveltaen asiaa koskevaa lainsäädäntöä ja Poliisihallituksen yleisellä tasolla antamia ohjeita.

Poliisiin myöntämiin lupiin ei liity kotipaikkasidonnaisuutta. Asiakas voi jättää lupahakemuksensa siis muulle kuin kotipaikkansa poliisiasemalle. Lupa-asia voidaan käsitellä missä tahansa poliisilaitoksessa tai -asemalla. Lupa-asiaa ei siten ole pakko käsitellä siellä, missä se on tullut vireille. Käytännössä ne kuitenkin käsitellään siellä, minne hakemus on jätetty. Myös henkilön voimassa oleviin lupiin kohdistuvat seuraamuspäätökset voidaan tehdä henkilön kotipaikkakunnasta riippumatta missä tahansa poliisilaitoksessa. Käytännössä seuraamuspäätökset ratkaistaan henkilön kotipaikkakunnan poliisilaitoksessa.

Poliisilaitosten tehtävänä on tuottaa paikallispoliisin hoidettaviksi määrättyihin asiaryhmiin kuuluvat lupapalvelut, lupavalvonta ja seuraamuspäätökset:

- henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat ja matkustusasiakirjat
- ampuma-aseasiat
- yksityinen turvallisuusala
- yleisötilaisuudet
- poliisille kuuluvat ajo-oikeusasiat ja muut liikenteeseen liittyvät lupa-asiat
- arpajais- ja rahankeräysasiat

Poliisilaitoksissa lupahallinto tukee yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa, rikosten ennalta estämistä ja edistää liikenneturvallisuutta hallinnollisella päätöksenteolla ja valvonnalla. Luvanhaltijoiden kenttävalvontaa toteutetaan yhdessä poliisipalvelulinjan eri sektoreiden/ yksiköiden kanssa.

Löytötavara-asioiden hoitaminen on ohjeistettu monessa poliisilaitoksessa lupahallinnon henkilöstön tehtäväksi. Lisäksi monissa poliisilaitoksissa lupahallinnon henkilöstö osallistuu muun muassa tarkastusoikeuden käyttämistä koskevien vastausten laatimiseen, todistelukustannusten käsittelyyn, rikostutkintaan liittyvien tutkintasihteerin tehtävien hoitamiseen, poliisiaseman infopisteen toimintaan, puhelinpalveluihin, toimitila- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin. Nämä tehtävät eivät suoranaisesti kuulu poliisiin lupahallinnon tehtäviin (maksullinen ja maksuton toiminta), mutta monessa poliisilaitoksessa on päädytty perustellusti siihen, että nämä tehtävät tehdään lupahallinnossa.

Poliisilaitoksissa lupahallinnon tehtävät on organisoitu hyvin eri tavoin. Lupapalvelut ja lupavalvonta voivat olla poliisilaitoksen organisaatiossa omana linjana, sektorina, yksikkönä tai yksikköön sisältyvänä toimintona. Joissakin poliisilaitoksissa lupapalvelut ja lupavalvonta on sijoitettu eri sektoreille tai yksiköihin.

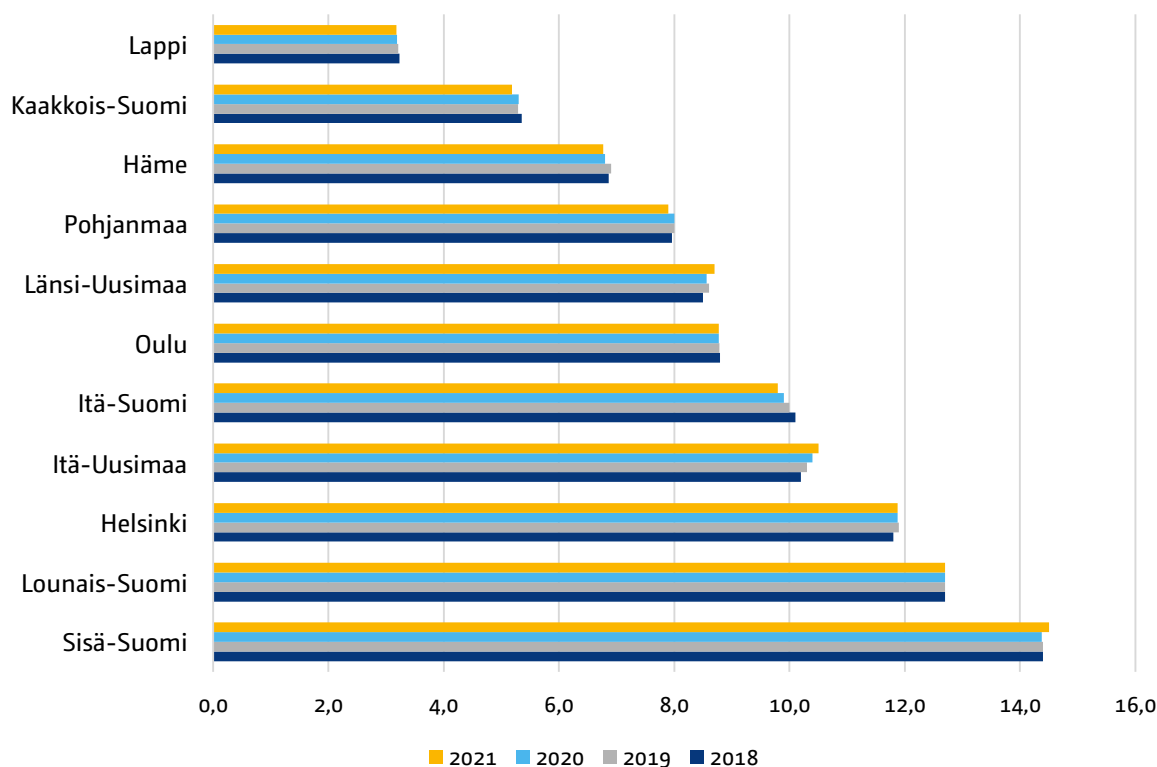
6. TOIMINTAYMPÄRISTÖ

6.1. VÄESTÖKEHITYS

Vuosi 2021 oli kuudes vuosi peräkkäin, jolloin Suomessa kuoli ihmisiä enemmän kuin syntyi. Ennusteen mukaan nettomaahanmuutto ylläpitäisi väkiluvun kasvua vuoteen 2034 saakka, jolloin maamme väkiluku olisi 5,6 miljoonaa henkilöä. Tämän jälkeen väkiluku kääntyisi laskuun ja 2050-luvulla maamme väkiluku olisi ennusteen mukaan jo nykyistä pienempi. Vuonna 2021 väkiluku kasvoi Uudellamaalla, Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa, Pohjois-Pohjanmaalla, Pohjanmaalla, Ahvenanmaalla, Pohjois-Savossa ja Keski-Suomessa. Ennusteen mukaan vuonna 2040 väkiluku kasvaisi enää Uudenmaan ja Pirkanmaan maakunnissa sekä Ahvenanmaalla.

Taulukossa 1 on kuvattu väestön prosentuaalinen jakautuminen poliisilaitosten toimialueille vuosina 2018–2021. Lähde: Tilastokeskus.

Taulukko 1. Väestön prosentuaalinen jakautuminen poliisilaitosten toimialueille



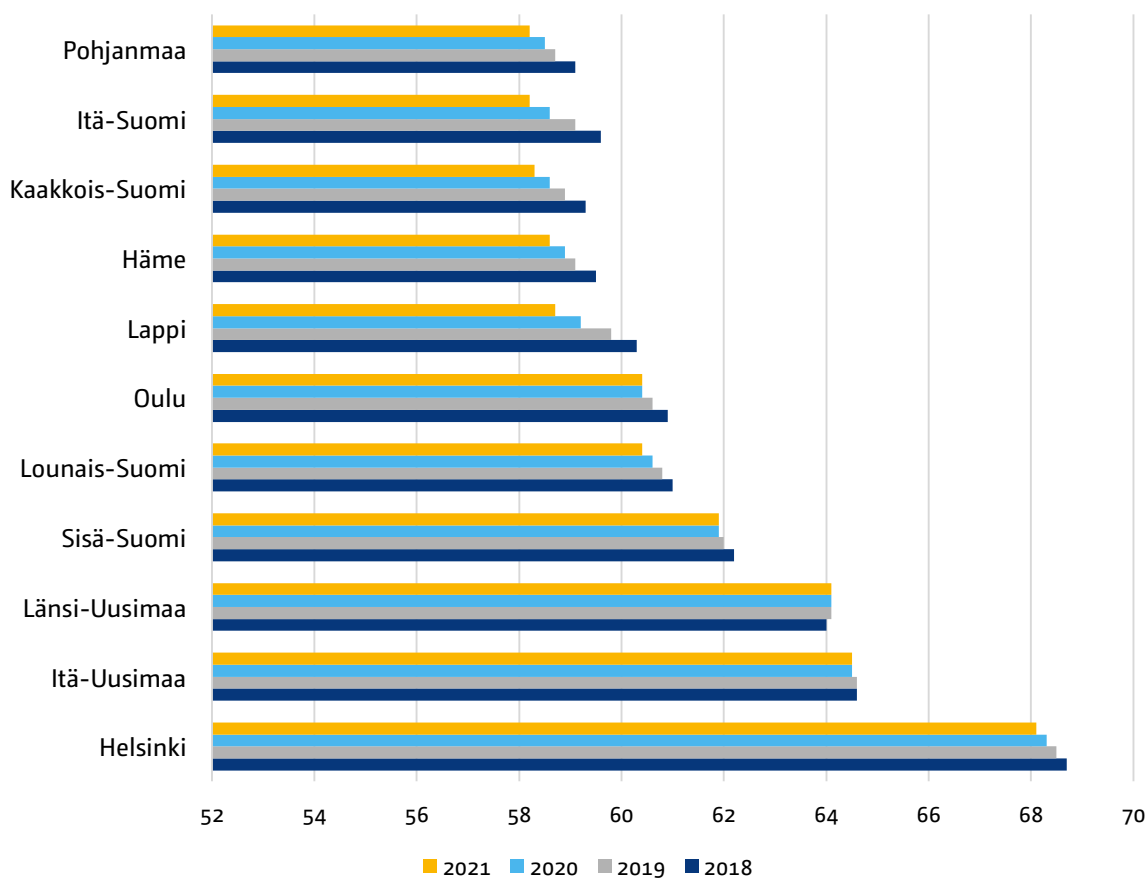
Vuosi	Sisä-Suomi	Lou-nais-Suomi	Helsinki	Itä-Uusi-maa	Itä-Suomi	Oulu	Länsi-Uusi-maa	Pohjan-maa	Häme	Kaak-kois-Suomi	Lappi
2021	14,4	12,6	11,9	10,4	9,8	8,8	8,6	7,9	6,8	5,2	3,2
2020	14,4	12,6	11,9	10,3	9,8	8,8	8,6	7,9	6,8	5,2	3,2
2019	14,3	12,6	11,8	10,2	9,9	8,8	8,5	7,9	6,8	5,3	3,2
2018	14,3	12,6	11,7	10,1	10,0	8,8	8,4	8,0	6,9	5,4	3,2

Väestömäärällä on selkeä yhteys lupahallinnon tehtävämääriin lupapalveluissa ja -valvonnassa. Väestömäärän lisäksi väestön rakenteella on merkitystä palvelujen kysyntään ja kysynnän sisältöön. Työkäisen väestöosan (15–64-vuotiaiden) lupapalvelujen tarve on suurempaa ja monipuolisempaa kuin muiden väestöosien. Työkäiset muodostavat niin sanotun aktiivi väestön ja tämä näkyy myös lupavalvonnan tehtävämäärässä (esim. ajo-oikeuteen ja aselupiin kohdistuvat seuraamus päätökset).

Työkäisen väestön määrä oli Suomessa suurimmillaan vuonna 2009, jolloin työkäisiä oli maassamme 3,55 miljoonaa. Vuosien 2010-2020 aikana työkäisten määrä on vähentynyt 136 000 henkilöllä. Seuraavan kahden vuosikymmenen vuoden aikana työkäisen väestön ennustetaan vähenevän hitaammin eli 76 000 henkilöllä vuoteen 2040 mennessä. Työkäisten osuus väestöstä on tällä hetkellä 62 prosenttia. Osuus pienenee ennusteen mukaan 60 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä.

Taulukossa 2 on kuvattu työkäisen väestön osuus poliisilaitosten toimialueiden kokonaisväestömäärästä vuosina 2018–2021. Lähde: Tilastokeskus.

Taulukko 2. Työkäisen väestön osuus toimialueiden väestöstä

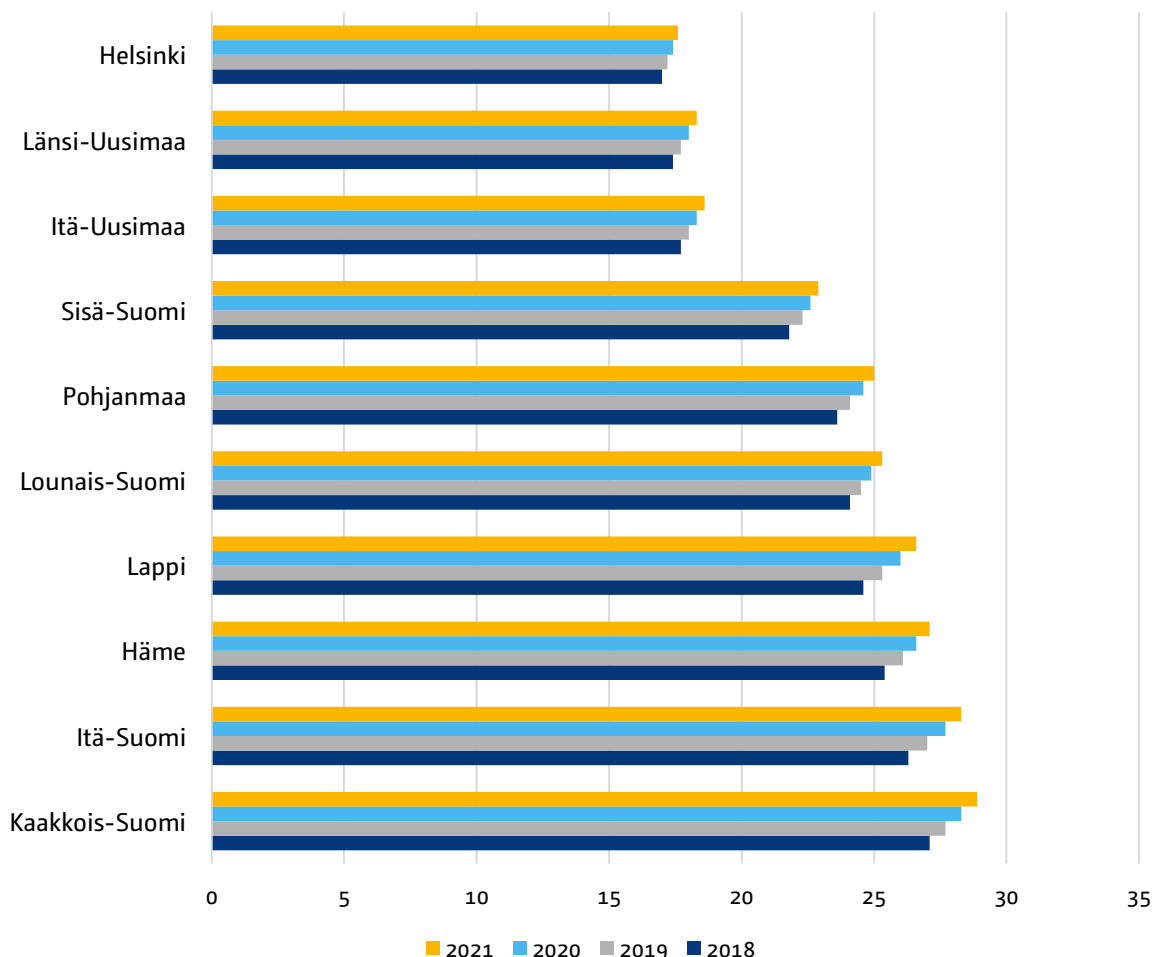


Vuosi	Helsinki	Itä-Uusimaa	Länsi-Uusimaa	Sisä-Suomi	Lounais-Suomi	Oulu	Lappi	Häme	Kaakkois-Suomi	Itä-Suomi	Pohjanmaa
2021	68,1	64,5	64,1	61,9	60,4	60,4	58,7	58,6	58,3	58,2	58,2
2020	68,3	64,5	64,1	61,9	60,6	60,4	59,2	58,9	58,6	58,6	58,5
2019	68,5	64,6	64,1	62	61	60,6	59,8	59,1	58,9	59,1	59,1
2018	68,7	64,6	64	62,2	61	60,9	60,3	59,5	59,3	59,6	59,1

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Suomessa kuolisi vuoden 2060 loppuun mennessä 700 000 ihmistä enemmän kuin syntyy, jos syntyvyys pysyy nykyisellä tasolla. Suomessa syntyisi 2060-luvulla enää alle 40 000 lasta vuosittain. Pitkällä aikavälillä syntyvyys ei ole ikärakenteen kannalta kestävällä tasolla.

Taulukossa 3 on kuvattu 65 v täyttäneiden osuus poliisilaitosten toimialueiden kokonaisväestömäärästä vuosina 2018–2021. Lähde: Tilastokeskus.

Taulukko 3. 65 v täyttäneiden osuus poliisilaitosten toimialueiden väestöstä



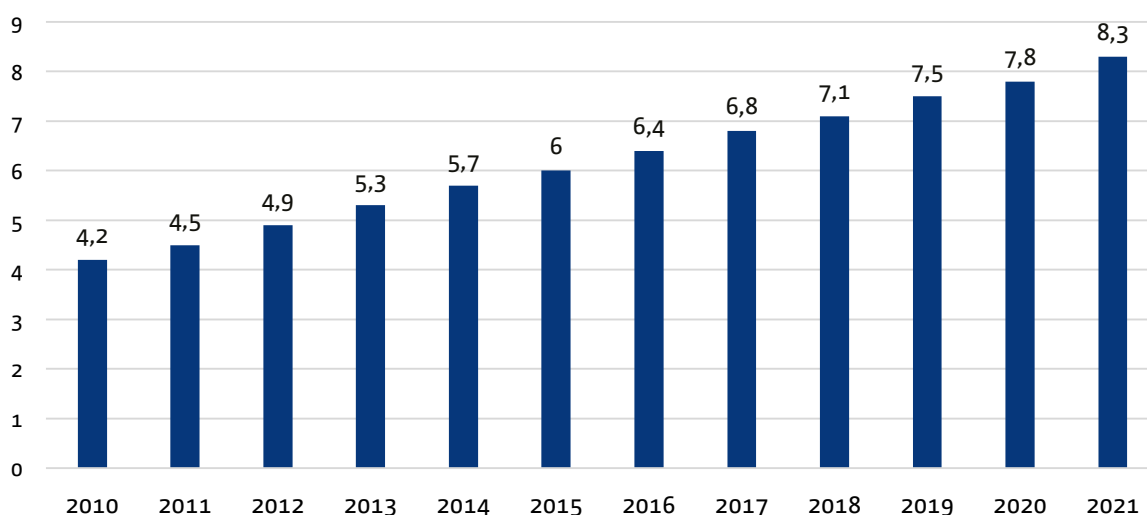
Vuosi	Kaakkois-Suomi	Itä-Suomi	Häme	Lappi	Lounais-Suomi	Pohjanmaa	Sisä-Suomi	Itä-Uusimaa	Länsi-Uusimaa	Helsinki
2021	28,9	28,3	27,1	26,6	25,3	25	22,9	18,6	18,3	17,6
2020	28,3	27,7	26,6	26	24,9	24,6	22,6	18,3	18	17,4
2019	27,7	27	26,1	25,3	24,5	24,1	22,3	18	17,7	17,2
2018	27,1	26,3	25,4	24,6	24,1	23,6	21,8	17,7	17,4	17

Vaikka työikäisen osuus vähenee, se ei suoraan tarkoita lupapalveluiden kysynnän vähentymistä, ainakaan samassa suhteessa. Ikääntyvä väestö elää entistä pitempään ja pysyy entistä terveempänä. Ikäihmisten parissa aktiivinen toiminta lisääntyy, ja sillä on oma vaikutuksensa poliisin lupapalveluiden ja -valvonnan tehtävämääriin. On aikaa, rahaa ja terveyttä aktiiviseen toimintaan.

Vieraskielisen kansanosan osuus väestöstä on ollut viimeisen vuosikymmenen ajan koko ajan kasvussa. Suomen väestökasvu perustuu jatkossa täysin vieraskielisen väestön osuuden kasvuun. Vieraskielinen väestö keskittyy kasvukeskuksiin ja yliopistokaupunkeihin. Helsingin seudulla (14 kuntaa) määrän ennustetaan vuonna 2035 olevan 437 000 henkilöä. Vantaalla vieraskielisten osuuden arvioidaan vuonna 2035 olevan 34 %, Espoossa 30 % ja Helsingissä 26 %. Helsingissä ja Espoossa suurimpien ryhmien ennustetaan olevan Lähi-idän, Pohjois-Afrikan ja Kauko-Aasian kieliryhmistä. Sen sijaan Vantaalla suurimman kieliryhmän muodostavat venäjää ja entisen Neuvostoliiton alueen kieliä puhuvat.

Taulukossa 4 on kuvattu vieraskielisten osuus väestöstä vuosina 2010–2021.
Lähde: Tilastokeskus.

Taulukko 4. Vieraskielisten osuus väestöstä



2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
4,2	4,5	4,9	5,3	5,7	6,0	6,4	6,8	7,1	7,5	7,8	8,3

6.2. TOIMIVALTAMUUTOKSET

6.2.1. Ajokortit Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille

Ajokorttiasioiden toimivalta siirrettiin 1.1.2016 poliisilta Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille (1.1.2019 lukien Liikenne- ja viestintävirasto Traficom). Taustalla oli poliisin lupahallintostrategian linjaukset lupahallinnon ydintehtävistä; ajo-oikeuden myöntämiseen liittyvät tehtävät eivät kuuluneet ydintehtäviin. Siirtoa perusteltiin poliisin ja myös Trafin ydintehtävien selkeyttämisellä. Poliisilta siirtyi Trafin hoidettavaksi ajokortti-, opetus- ja moottoripyörän harjoitusluvut sekä liikenneopettajaluvat, taksinkuljettajien ajoluvat ja vammaisten pysäköintiluvat. Poliisilla säilyi edelleen ajokieltoon määrääminen, ajokortinhaltijan ajoterveyden ja ajotaidon valvonta sekä lupien peruuttaminen.

Muutoksen takia poliisihallinnossa toteutettiin 87 htv:n vähennys. Htv-vähennys kohdennettiin poliisilaitoksille vuoden 2015 resurssimallin mukaisesti. Htv-vähennys toteutettiin poliisilai-

toksissa luontaisen poistuman ja sisäisten tehtäväjärjestelyiden avulla. Henkilöstön siirtymisiä poliisihallinnosta Trafiin tapahtui varsin vähän.

6.2.2. Turvallisusselvitykset Suojelupoliisille

Turvallisusselvitykset keskitettiin poliisihallituksen määräyksellä (POL-2015-12962) Suojelupoliisille 1.1.2016. Aikaisemmin suppeat turvallisusselvitykset oli tehty aluevastuuperiaatteen mukaisesti poliisilaitoksissa. Kaikkien turvallisusselvitysten keskittämällä Suojelupoliisille haluttiin parantaa turvallisusselvitysten laatua, yhdenmukaistaa menettelytapoja ja helpottaa turvallisusselvitysten tekijöiden ohjeistusta ja koulutusta. Muutoksen yhteydessä Suojelupoliisin palvelukseen siirtyi poliisilaitoksista kahdeksan viranhaltijaa suostumuksensa perusteella.

6.2.3. Ulkomaalaisasiat Maahanmuuttovirastolle

Ulkomaalaisasioiden toimivalta siirrettiin Maahanmuuttovirastolle 1.1.2017. Taustalla oli poliisin lupahallintostrategian linjaukset lupahallinnon ydintehtävistä. Siirtoa perusteltiin poliisin ja Maahanmuuttoviraston ydintehtävien selkeyttämällä. Poliisilta siirtyi Maahanmuuttoviraston hoidettavaksi:

- kaikki Suomessa haettavat oleskeluluvat: ensimmäiset, jatko- ja pysyvät oleskeluluvat
- kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten vastaanotto Suomessa
- EU-kansalaisten rekisteröinnit ja heidän perheenjäsentensä oleskelukortti-hakemukset
- pakolaisen matkustusasiakirjaan ja muukalaispassiin liittyvät tehtävät ja
- päätösten tiedoksiantoon liittyviä tehtäviä

Muutoksen takia poliisihallinnossa toteutettiin 96 htv:n vähennys. Htv-vähennys kohdennettiin poliisilaitoksille vuoden 2016 resurssimallin mukaisesti. Muutoksen yhteydessä 75 henkilön virat siirrettiin poliisista Maahanmuuttovirastoon.

6.2.4. Ajokiellot poliisille

Ajokorttilain muutoksella rattijuopumuksesta, törkeästä rattijuopumuksesta, törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ja vaarallisten aineiden kuljetusrikoksesta määrättävät ajokiellot siirrettiin 1.6.2019 kärjäoikeuksilta poliisille. Muutoksen myötä kaikista ajokielloista vastaa poliisi. Muutoksen tavoitteena oli osaltaan keventää tuomioistuinten työkuormitusta. Sipilän hallituksen strategisen ohjelman (Ratkaisujen Suomi, hallituksen julkaisusarja 10/2015) mukaisesti tuomioistuimille haluttiin antaa mahdollisuus keskittyä omiin ydintehtäviinsä.

Poliisi määrää ajokiellon sen jälkeen, kun liikenne rikos on ratkaistu joko sakkomenettelyssä tai tuomioistuimessa. Tehty muutos lisäsi entisestään hallinnollista byrokratiaa. Saman asiakokonaisuuden käsittelyyn osallistuu kaksi viranomaisesta ja ajokieltoasian käsittelevä poliisi on sidottu rikosasiaa käsittelevän viranomaisen ratkaisuun. Muutosta ei voida myöskään nähdä myönteisenä kehityksenä ajokieltoasian asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta. Asianosainen joutuu asiansa takia asioimaan kahdessa viranomaisessa sekä käymään kahta eri prosessia. Tämä tuo asiakkaan näkökulmasta hitautta ajo-oikeutta koskevan seuraamus päätöksen saamisen suhteen.

Poliisille arvioitiin tulevan noin 17 000 uutta ajokieltoasiaa ratkaistavaksi vuosittain. Vuonna 2021 tuli kärjäoikeuksilta yhteensä 19 315 asiaa poliisille ajokieltoasiana käsiteltäväksi. Lisäksi syyttäjien sakkomenettelyn kautta tuli 1 150 rattijuopumuksen perusteella määrättävää ajokieltoasiaa poliisille käsiteltäväksi. Täten 1.6.2019 tapahtuneen lakimuutoksen johdosta vuonna 2021 poliisille tuli 20 465 uutta asiaa käsiteltäväksi.

Muutoksen yhteydessä sillä arvioitiin olevan noin 30 htv:n työllistävä vaikutus. Poliisihallinto ei saanut rahoitusta htv-lisäyksen toteuttamiseen. Poliisihallitus kohdensi poliisilaitoksille poliisihallinnon rahoituksen sisältä yhteensä 14 htv:ta (keskimäärin 1 htv / poliisilaitos). Poliisilaitokset täydensivät puuttuvan resurssitarpeen oman kehyksensä sisältä. Vuoden 2021 toteuman perusteella voidaan katsoa, että todellinen työllistävä vaikutus on noin 36 htv:tä.

6.2.5. Oikaisuvaatimukset

Oikaisuvaatimukset tulivat poliisiin käsiteltäväksi uutena asiaryhmänä 1.6.2019 lukien ajokorttilain muutoksella. Aiemmin ajo-oikeuteen liittyvästä päätöksestä voitiin valittaa suoraan hallinto-oikeuteen. Muutoksen jälkeen vasta oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Ajokorttilain muutoksen yhteydessä tuli myös mahdollisuus hakea oikaisua poliisimiehen määräämään väliaikaiseen ajokieltopäätökseen ja sen pysyttämispäätökseen. Aikaisemmin näistä asioista ei voinut valittaa hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimusten määrässä näitten asioiden osuus on merkittävä. Nykyisellään henkilö voi samassa asiassa esittää kolme kertaa oikaisuvaatimuksen; poliisimiehen määräämä väliaikainen ajokieltopäätös, väliaikaisen ajokiellon pysyttämispäätös ja varsinainen ajo-oikeutta koskeva seuraamuspäätös.

Poliisilla ei ollut käytössään vastaavaa menettelyä näin laaja-alaisessa asiakokonaisuudesta, joten saapuvien oikaisuvaatimusten määrää oli vaikea arvioida. Oli perusteltua kuitenkin olettaa, että oikaisuvaatimuksia tehdään olennaisesti useammin kuin valituksia hallinto-oikeudelle. Tämä johtuu siitä, että oikaisuvaatimus on maksuton ja valitus hallinto-oikeuteen maksaa nykyisin 270 €. Lisäksi osalle ihmisistä tuomioistuininprosessin käynnistämisen kynnys on korkeampi kuin asioinnissa asiaa jo hoitavan poliisin kanssa. Lain valmistelun yhteydessä muutoksen arvioitiin aiheuttavan noin 3 htv:n lisätyön poliisille. Vuonna 2021 näitä asioita käsiteltiin yhteensä 1 706 kpl.

6.3. TYÖMÄÄRIEN VAIHTELUT

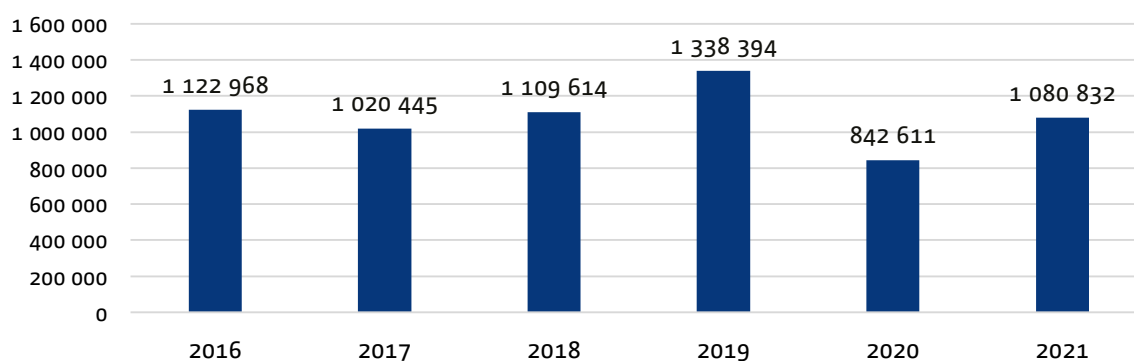
6.3.1. Lupapalvelut

Tietojärjestelmät antavat varsin hyvän kuvan maksullisten lupa-asioiden määrästä eri luparyhmissä. Työmäärien tarkastelussa voidaan hyödyntää Kassa-järjestelmää ja lupakohtaisia (esimerkiksi HekoPassi) järjestelmiä. Henkilömäärien tarkastelussa vastaavasti Polstat-järjestelmän henkilöstökuutiosta löytyvät riittävät tiedot. Valitettavasti näiden järjestelmien ominaisuuksia ei kaikissa poliisilaitoksissa hyödynnetä riittävästi. Osittain kysymys on osaamisesta ja toisaalta siitä, ettei pidetä tarpeellisena seurata lupakysynnän vaihtelua eri poliisiasemien, ryhmien ja henkilöiden välillä. Kyseisten järjestelmien sisältämän tiedon perusteella poliisilaitoksissa kyettäisiin nykykäytäntöjä paremmin seuraamaan työmääriä, tasaamaan työtekijöiden työkuormitusta ja hyödyntämään tietoja henkilöstösuunnittelussa. Työmäärien tarkastelun ja toiminnan suunnittelun tulisi perustua tietojohitoisuuteen.

Maksullisten lupien määrät ovat viimeisten vuosien aikana voimakkaasti vaihdelleet. Viimeinen tavanomainen vuosi oli 2018. Vuonna 2019 lupien kysyntä nousi huippuunsa. Jo vuoden 2018 marraskuussa passien ja henkilökorttien kysyntä alkoi vilkastua. Syynä kysynnän kasvuun olivat ennen kaikkea pankkien tiukentuneet vaatimukset asiakkaan henkilöllisyyden varmistamiseksi; ajokortti ei enää kelvannut, vaan piti olla voimassa oleva passi tai henkilökortti.

Taulukossa 5 on kuvattu maksullisten lupien määrä vuosina 2016–2021. Lähde: Polstat.

Taulukko 5. Maksullisten lupien määrä



2016	2017	2018	2019	2020	2021
1 122 968	1 020 445	1 109 614	1 338 394	842 611	1 080 832

Syklisyyttä matkustusasiakirjojen kysyntään on aiheuttanut lisäksi lainsäädännössä tapahtuneet muutokset. Kymmenen vuoden passeja myönnettiin 21.8.2006 asti. Biopassit otettiin käyttöön 22.8.2006 ja niiden voimassaoloaika on viisi vuotta. Tämä muutos aiheutti sen, että pari kuukautta ennen muutosajankohtaa kysyntä vilkastui, kun ihmiset halusivat vielä saada 10 vuotta voimassa olevan passin. Tämän takia vuoden 2016 kesällä passeja uusittiin tavanomaista enemmän, koska viimeiset 10 vuoden passit vanhenivat tuolloin. Vuoden 2021 kesällä taas näiden henkilöiden ensimmäiset viisi vuotta voimassa olleet passit vanhenivat. Näistä syistä johtuva syklisyys vähenee kuitenkin koko ajan sitä mukaa kun lainmuutoksesta kuluu aikaa.

Vuonna 2020 Suomeen saapunut covid-19 -pandemia (koronapandemia) vähensi merkittävästi matkustamista. Kansainvälisten ja kansallisten matkustus- ja muiden rajoitteiden takia matkustusasiakirjojen kysynnän muutosten ennakoiminen on ollut haastavaa. Rajoituksia koskevat päätökset ovat kansainvälisesti ja kansallisesti vaihdelleet. Reagointi-aikaa matkustusasiakirjojen kysynnän muutoksille on ollut hyvin vähän.

Rajoitteiden tultua voimaan keväällä 2020 oli huomattavissa selkeää laskua jätettyjen passihaakemusten määrässä. Ihmiset havaitsivat, ettei heillä ollut välitöntä tarvetta matkustusasiakirjan hankkimiseen. Matkustusrajoitusten muutokset eivät kuitenkaan vaikuttaneet samalla tavalla henkilökorttien kysyntään. Vaikka henkilökortti on Euroopassa matkustusasiakirja, se on ennen kaikkea henkilöllisyyden osoittamisen keino, joten on oletettavaa, että sen kysyntä on tasaisempaa kuin passien.

Voimassaolevien passien lukumäärä väheni pandemian aikana pahimmillaan yli puolella miljoonalla. Kysyntä on jonkin verran palautunut, mutta edelleen tammikuussa 2022 voimassa olevien passien määrä oli vain 3,37 miljoonaa. Se on 490 000 passia vähemmän kuin joulukuussa 2019. Samana ajanjaksona henkilökorttien määrä on noussut yli 375 000 kappaleella. Niiden henkilöiden määrä, joilla on voimassa oleva passi, henkilökortti tai molemmat aleni vastaavasti 250 000:lla.

Suuri joukko ihmisiä, joilla on aikaisemmin ollut ainoastaan passi, hankki henkilökortin joko passin tilalle tai sen rinnalle. Asiakirjojen uusimatta jättäminen kohdistui hyvin korostetusti alaikäisiin. Molemmat muutokset ovat luonnollisia kehityskulkuja tilanteessa, jossa ulkomaille matkustamista on rajoitettu hyvin voimakkaasti. Tarve kohdistuu nimenomaan henkilöllisyyden eikä matkustusoikeuden osoittamiseen. Alaikäisillä ei ole henkilöllisyytensä todentamiseen niin suurta käytännön tarvetta kuin täysi-ikäisillä, koska heidän huoltajansa hoitavat lähikohtaisesti merkittävät oikeustoimet alaikäisten puolesta.

Koronapandemia on siis johtanut siihen, että matkustusasiakirjoja on vanhentunut runsaasti. Jos matkustusasiakirjan voimassaolon päättymisestä on yli vuosi aikaa, sen uusiminen edellyttää asiointia poliisiasemalla, jossa tehdään henkilön tunnistaminen. Tällöin käyntiasiointiin kuluu aikaa enemmän kuin tilanteissa, joissa matkustusasiakirja uusitaan ilman tunnistamista. Venäjän hyökkäys Ukrainaun 24.2.2022 on lisännyt voimakkaasti matkustusasiakirjojen kysyntää. Näistä syistä johtuen lupapalveluiden käyntiasioinnin määrä on lisääntynyt merkittävästi.

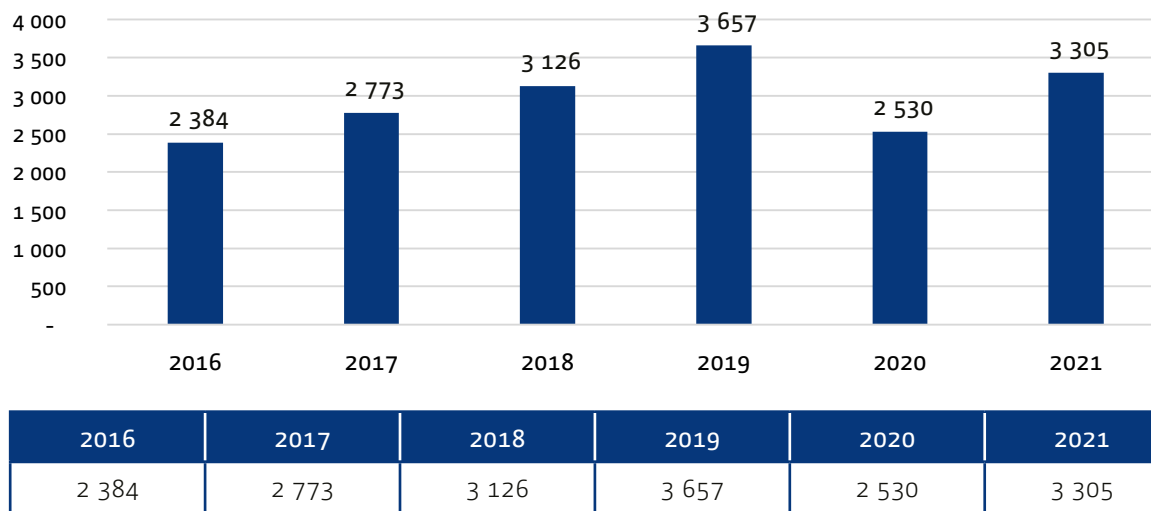


Kuva 3. Tampereen pääpoliisiaseman asiakasjono poliisin lupapalveluihin maaliskuussa 2022.

Lupakysynnän määrällinen vaihtelu varsinkin vuosina 2018–2021 ollut siis hyvin voimakasta. Tähän tarkastelujaksoon ei sisälly mitään toimivaltamuutoksia, joten kysynnän muutokset johtuvat muussa toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista. Myös vuosi 2022 on alkanut toimintaympäristön voimakkailla muutoksilla. Kysynnän muutoksiin reagoiminen henkilöstömäärän muutoksilla on varsin kankea ja hidas prosessi. Henkilöstö on melkein kokonaisuudessaan vakinaisissa viroissa eikä määräaikaisen lupahenkilöstön lisääminen useinkaan onnistu poliisilaitosten määräraha- ja htv-kehyksen sisällä.

Taulukossa 6 on kuvattu, kuinka monta lupa-asiaa on käsitelty yhtä maksullisen toiminnan htv:tä kohden vuosina 2016–2021. Lähde: Polstat.

Taulukko 6. Lupa / htv



6.3.2. Lupavalvonta

Lupavalvonnan keskeiset tehtävät liittyvät ajo-oikeuteen ja ampuma-aseisiin. Ajo-oikeuspäätöksiin liittyvät tiedot poliisi saa Traficomien ylläpitämästä Polli-rekisteristä. Tämä rekisteri otettiin käyttöön 15.6.2019 ja sen sisältämät tiedot ovat poliisin lupahallinnon tarpeisiin edelleen epäluotettavia ja puutteellisia. Aikaisempi Atj-järjestelmä palveli poliisia päätös- ja työmääräseurannan näkökulmasta paremmin.

Vuoden 2021 alusta lukien ajo-oikeuteen liittyvät asiat on pitänyt käsitellä poliisilaitoksissa Acta-järjestelmässä. Väliaikaisten ajokieltojen ja väliaikaisten ajokieltojen voimassapitämis- päätösten osalta Acta-järjestelmän käyttöä suositellaan, mutta poliisilaitoksilla on mahdollisuus tarkoituksenmukaisuussyistä käsitellä asiat myös Kameleon-lomakkeella.



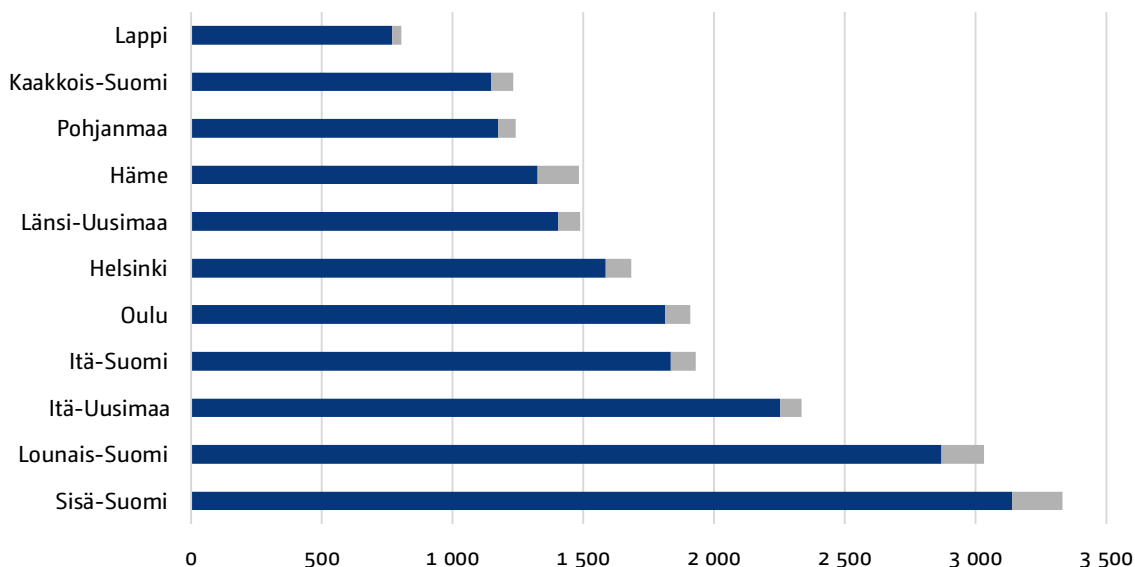
Kuva 4. Kuopion pääpoliisiasema. Poliisin haltuunottamia ajokortteja rattijuopumuksen takia ajokieltoon määrättyiltä. Henkilön ajokortti ”kuivumassa”.

Acta-järjestelmästä on saatavissa hyvinkin yksityiskohtaiset tiedot työmääristä asiaryhmittäin ja päätöksentekijöittäin. Järjestelmän ominaisuuksia ei kuitenkaan täysimääräisesti osata tai haluta hyödyntää poliisilaitoksissa. Acta-järjestelmän sisältämän tiedon perusteella pystyttäisiin kuitenkin poliisilaitoksissa paremmin seuraamaan työmääriä, tasaamaan työntekijöiden kuormitusta ja lisäämään suunnitelmallisuutta rekrytointeihin.

Ajo-oikeuspäätösten määrään vaikutti voimakkaasti ajokorttilain muutos 1.6.2019. Aikaisemmin kärkeäajokorttien tehtäviin kuuluneet rattijuopumuksesta, törkeästä rattijuopumuksesta, törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ja vaarallisten aineiden kuljetusrikoksesta määrättävät ajo-oikeusseuraamukset siirtyivät poliisille. Poliisille arvioitiin tulevan n. 17 000 uutta ajokieltoasiaa ratkaistavaksi vuosittain. Vuonna 2021 poliisi ratkaisi 20 465 tähän ryhmään kuuluvaa ajokieltoasiaa.

Taulukossa 7 on kuvattu 1.6.2019 ajokorttilain muutoksen johdosta poliisin ratkaistavaksi käräjäoikeuksilta ja syyttäjiltä siirtyneiden ajokieltoasioiden määrät vuonna 2021. Lähde: Acta.

Taulukko 7. Käräjäoikeuksilta ja syyttäjiltä poliisille siirtyneet ajokieltoasiat 2021



Ajokiellon käsittelijä	Sisä-Suomi	Lou-nais-Suomi	Itä-Uusi-maa	Itä-Suomi	Oulu	Hel-sinki	Länsi-Uusi-maa	Häme	Poh-jan-maa	Kaak-kois-Suomi	Lappi
■ Käräjäoikeus	3 140	2 869	2 252	1 834	1 813	1 586	1 404	1 326	1 173	1 149	769
■ Syyttäjät	193	163	82	95	95	98	83	156	67	82	36

Uudistettu tieliikennelaki tuli voimaan 1.6.2020. Tässä yhteydessä tuli käyttöön hallinnollisena seuraamuksena liikennevirhemaksu. Liikennevirhemaksu korvaa aikaisemmin käytetyn rikesakon. Liikennevirhemaksun käyttöönotto vähensi huomattavasti poliisin toistuvista liikenne-rikkomuksista määrättävien liittyvien seuraamusten määriä (varoitus tai määräaikainen ajokielto). Lakiuudistuksen jälkeen toistuviin rikkomuksiin ei enää lasketa tapauksia, joissa ylinopeus on ollut vähäinen. Laskennasta jäävät pois tapaukset, joissa ylinopeutta on enintään 10 km/h niillä nopeusrajoitusalueilla, joissa nopeusrajoitus on 60 km/h tai vähemmän, sekä tapaukset, joissa ylinopeutta on enintään 15 km/h yli 60 km/h nopeusrajoitusalueella.

Tietojärjestelmän vaihdoksen ja Polli-järjestelmään liittyvien ongelmien takia luotettavaa tilastoa asiamääristä ei ole saatavissa. Karkean arvioin (poliisilaitoksilta saadut tiedot/arviot ja Traficomien tiedot) mukaan ajo-oikeuteen liittyvät seuraamus päätökset vähenivät muutoksen johdosta noin 75 prosenttia eli noin 8 900 kappaletta. Poliisilaitosten väliset erot ovat erittäin suuret. Asiamäärien vähentymisen vaihteluväli on 49–87 prosenttia.

Poliisille tuli siis vuonna 2021 käräjäoikeuksilta ja syyttäjiltä käsiteltäväksi yhteensä 20 465 ajokieltoasiaa. Työllistävä vaikutus on noin 36 htv:tä. Toisaalta uudistetun tieliikennelain muutoksen johdosta toistuvista liikenne-rikkeistä määrättävien ajo-oikeusseuraamusten määrä väheni noin 75 prosenttia. Htv:n muutosvaikutus noin 13 htv:tä. Kokonaisuutena näiden kahden muutoksen työllistävä vaikutus muutoksia edeltävään aikaan verrattuna on noin 23 htv:tä. Tässä arvioissa on huomioitu se, että samanaikaisesti käsittelyprosessi on muuttunut siten, että asiat käsitellään Acta-järjestelmässä. Vaikka päätöksen tekemiseen menee järjestelmässä aiempaa enemmän aikaa, toisaalta sillä vähennetään työaikaa, joka menee arkistointiin ja esimiehiltä toiminnan seuraamiseen ja työmäärien tarkasteluun. Arviointiin vaikuttaa myös se, että käräjäoikeuksilta

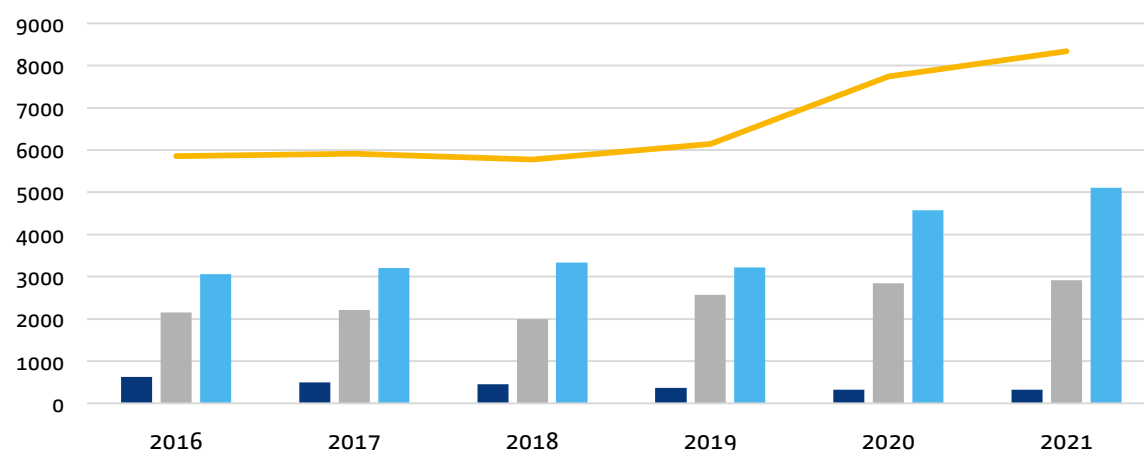
ja syyttäjiltä tulevien ajokieltoasioiden käsittelyyn menee joissakin tapauksissa enemmän aikaa kuin toistuvista liikennerikkeistä määrättävien ajokieltoseuraamusten käsittelyyn.

Aselupiin kohdistuneiden seuraamuspäätösten määrä on kasvanut voimassa olevien aselupien kokonaismäärän pysyessä suurin piirtein samalla tasolla. Muutos ei johdu siitä, että aseluvan haltijat olisivat aikaisempaan enemmän syyllistyneet rikoksiin tai epäsovivaan käyttäytymiseen. Aikaisemmin tapauksia jäi käsittelyyn ulkopuolelle. Poliisilaitokset ovat tehostaneet luvanhaltijoiden nuhteettomuusseuranta. Tämän johdosta aseluvanhaltijan seuraamusharkinnan piiriin on tullut aikaisempaa enemmän tapauksia. Valitettavasti nuhteettomuusseuranta ei vielä ole kattavaa, oikea-aikaista eikä yhteismitallista poliisilaitosten kesken.

Nuhteettomuusseurannan tehostumisen lisäksi on tullut lainsäädäntömuutoksia, jotka ovat lisänneet aselupiin kohdistuneiden seuraamuspäätösten määriä. Ampuma-aselain 67 §:n 1 momentti muuttui 15.7.2019. Aikaisemmin peruuttaminen oli lain sanamuodon mukaisesti kyseisissä tapauksissa harkinnanvaraista, mutta muutoksen jälkeen aselupien peruuttaminen on ollut pakollista (sanamuoto: on peruutettava). Myös aseiden säilyttämistä koskeva lainsäädäntö (Ampuma-aselaki 106 §) on muuttunut. Turvakaappivaatimus tuli voimaan 1.12.2015. Lakiin kirjoitettu viiden vuoden siirtymäaika päättyi 30.11.2020. Sen jälkeen kaikilla, joilla on säilytettävänä vähintään kuusi asetta tai yksikin erityisen vaaralliseksi luvitettu ase, tulee olla säilytystä varten standardoitu turvakaappi tai poliisin hyväksymät säilytystilat. Tämä muutos lisäsi loppuvuodesta 2020 jossain määrin vapaaehtoista luopumista aseista. Henkilöt pyrkivät vähentämään aseittensa määrää, ettei tarvitsisi ostaa turvakaappia. Vapaaehtoinen luopuminen lisäsi seuraamuspäätösten määriä, koska asiassa tehdään peruuttamis- ja haltuunottopäätös (Ampuma-aselaki 67 §).

Taulukossa 8 on kuvattu aselupiin kohdistuneiden seuraamuspäätösten määrä vuosina 2016–2021. Lähde: Polstat.

Taulukko 8. Aselupiin kohdistuneet seuraamuspäätökset 2021



Seuraamuspäätös	2016	2017	2018	2019	2020	2021
■ Varoitukset	630	498	448	366	317	324
■ Vah ja Vah jatko	2 155	2 212	1 997	2 565	2 849	2 915
■ Peruutus sekä per ja halt	3 064	3 207	3 330	3 212	4 577	5 101
— Yhteensä	5 849	5 917	5 775	6 143	7 743	8 340

Seuraamuspäätökset koostuvat varoituksista, aseisiin kohdistuvista väliaikaista haltuunottopäätöksistä (Vah) ja näiden päätösten jatkopäätöksistä (Vah jatko). Lisäksi seuraamuspäätöksiin kuuluvat peruutuspäätökset (peruutus) sekä peruutus- ja haltuunottopäätökset (per ja halt). Yhteensä viivalla on kuvattu seuraamuspäätösten kokonaismäärää.

6.4. HENKILÖSTÖVOIMAVARAT

Henkilöstö on poliisin tärkein voimavara. Lupahallinnon toimintaympäristö on viimeisten vuosien aikana ollut voimakkaassa muutoksessa; lupahallinnon tietojärjestelmä- ja toimivaltamuutokset, lupakysynnän voimakkaat vaihtelut, lainsäädäntömuutokset jne. Myös työn tekemisen tavat ja muodot ovat muuttuneet digitalisoitumisen ja etätyömahdollisuuksien lisääntyessä. Henkilöstösuunnittelulla pyritään ennakoimaan ja varmistamaan, että poliisilla on määrältään ja osaamiseltaan sellaiset henkilöstövoimavarat, joilla edistetään poliisin suorituskykyä ja tavoitteiden saavuttamista.

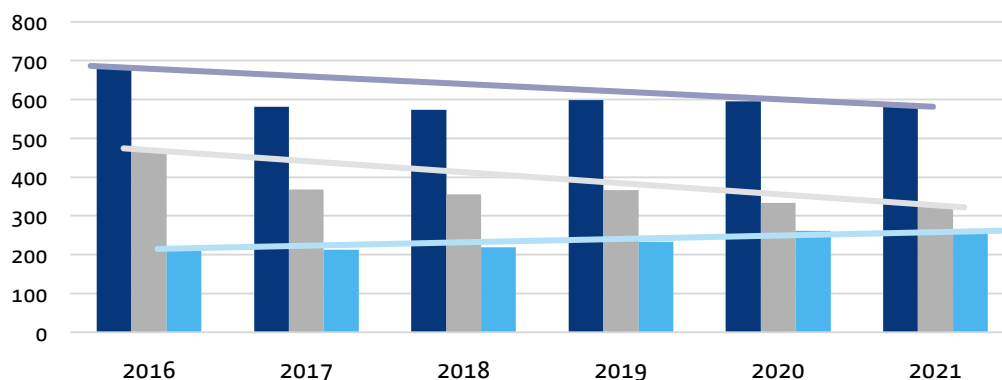
Työn muutos, digitalisoituminen ja monipaikkaisuus edellyttävät työntekijöiltä sekä esimiestyöltä uudenlaisia taitoja ja toimintatapoja. Organisaatiolta muutokset edellyttävät tietojohtoisuutta, joustavuutta, nopeaa reagointikykyä ja uudistumiskykyä. Työtä tehdään yhä enemmän myös yhteistyössä ja verkostoissa.

Poliisin henkilöstösuunnitelma laaditaan olemassa olevaan rahoitustasoon ja sitä päivitetään poliisin toimintaympäristössä ja rahoituksessa tapahtuvien muutosten johdosta. Poliisin määrällistä henkilöstösuunnittelua tehdään osana pitkän aikavälin rahoituslaskelmaa. Tarkemmat kirjaukset löytyvät vuosittaisista suunnittelumääräyksestä ja määrärahajakokirjeistä.

Henkilöstön määrää ja rakennetta koskevat henkilöstösuunnitelman kirjaukset perustuvat kulloinkin tiedossa olevaan rahoitukseen ja siihen oletukseen, ettei uusia ja merkittäviä, esimerkiksi toimitiloihin, kohdistuvia kuluja tai henkilöstövaikutuksiltaan merkittäviä lainsäädäntömuutoksia, päätetä ilman niihin kohdistettavaa rahoitusta. Valitettavasti tämä ei kuitenkaan ole aina toteutunut, vaan poliisin lupahallinnolle kohdistuneita lisätehtäviä on jouduttu organisoida olemassa olevilla htv-resursseilla, esimerkiksi henkilökorttien ja passien 2019 tapahtunut voimakas kysynnän lisääntyminen ja käräjäoikeuksilta 1.6.2019 poliisille siirtyneet ajokieltopäätökset.

Taulukossa 9 on kuvattu lupahallinnon maksullisen toiminnan htv, maksuttoman toiminnan htv ja näiden yhteismäärä vuosina 2016–2021. Trendiviivat kuvaavat kehityssuuntia. Lähde: Polstat.

Taulukko 9. Lupahallinnon htv

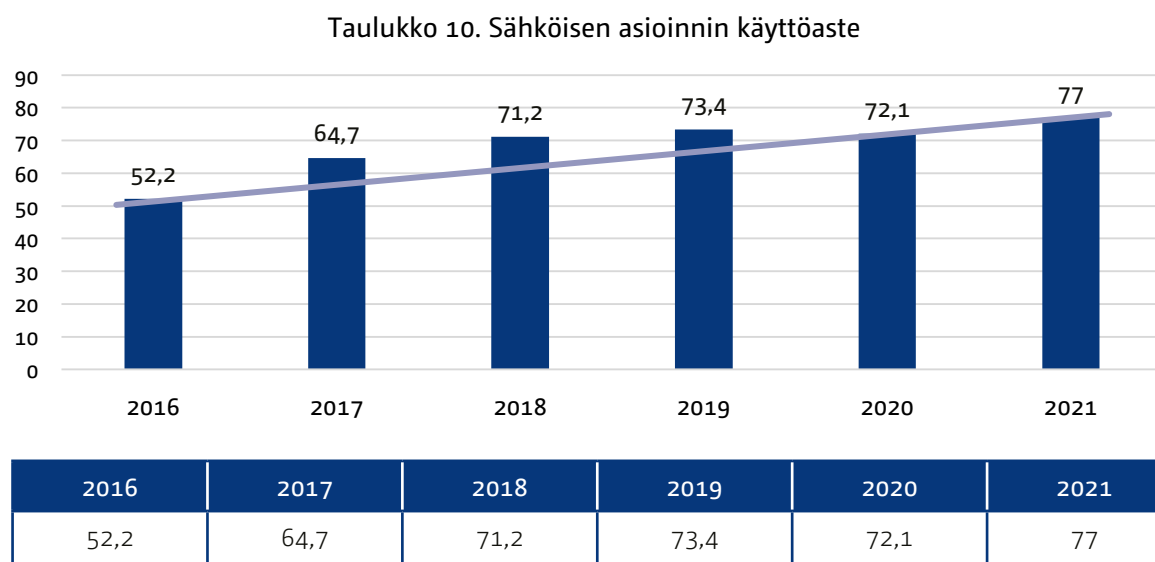


Htv	2016	2017	2018	2019	2020	2021
■ Kokonais htv	685	581	574	599	595	589
■ Maksullinen htv	471	368	355	366	333	327
■ Maksuton htv	214	213	219	233	262	262

Taulukossa 9 on huomioitavaa, että 1.1.2016 siirtyivät ajokorttiasiat Trafiin (nykyinen Traficom) ja turvallisuusselvitykset Suojelupoliisille. Ulkomaalaisasiat siirtyivät Maahanmuuttovirastolle 1.1.2017 lukien. Toimivaltamuutokset ja niille määritellyt htv-vähennykset aloitettiin poliisilaitoksissa jo vuoden 2015 aikana ja jatkettiin vielä vuoden 2016 ja 2017 aikana.

Sähköisten palvelujen käyttöaste on vuosina 2016–2018 noussut merkittävästi. Vuosina 2019–2021 käyttöasteen muutokset ovat olleet vähäisiä.

Taulukossa 10 on kuvattu sähköisen asioinnin käyttöaste vuosina 2016–2021. Trendiviiva kuvaa kehityssuuntaa. Lähde: Polstat.



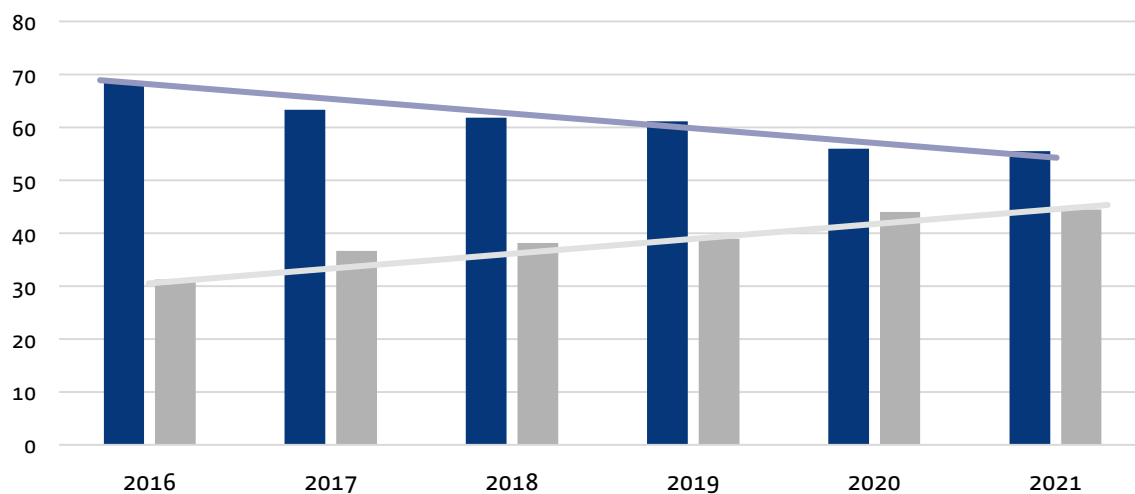
Käytännössä sähköiset palvelut tarkoittavat sitä, että asiakkaat tekevät itse lupaan liittyviä sellaisia toimenpiteitä, joita lupapalveluiden henkilöstö tekisi käyntiasioinnin yhteydessä. Sähköisten palvelujen käyttöasteen nousu tarkoittaa sitä, että vaikka lupamäärät pysyisivät samoina, niiden työllistävä vaikutus vähentyy.

Maksuttoman toiminnan htv:n osuus on kasvanut. Kasvu johtuu siitä, että lupavalvontaan tuli uusia tehtäviä 1.6.2019 lukien: ajokieltopäätökset siirtyivät käräjäoikeuksilta poliisille ja ajo-oikeutta koskeviin asioihin tuli oikaisuvaatimusmenettely.

Toisaalta tehtävät ovat vähentyneet 1.6.2020 voimaantulleesta uudesta tieliikennelaista johtuen. Tällöin otettiin käyttöön hallinnollisena seuraamuksena liikennevirhemaksu. Liikennevirhemaksu korvaa aikaisemmin käytetyn rikesakon. Muutos vähensi huomattavasti poliisin toistuvista liikenerikkomuksista määrättävien ajo-oikeuteen liittyvien seuraamusten määriä (varoitus tai määräaikainen ajokielto). Lakiuudistuksen jälkeen toistuviin rikkomuksiin ei enää lueta tapauksia, joissa ylinopeus on ollut vähäinen: enintään 60 km/h -nopeusrajoitusalueella enintään 10 km/h ylinopeudet ja yli 60 km/h -nopeusrajoitusalueella enintään 15 km/h ylinopeudet. Päätösten määrä väheni näistä syistä noin 70 prosenttia.

Taulukossa 11 on kuvattu htv:n jakaantuminen maksullisen ja maksuttoman toiminnan kesken vuosina 2016–2021. Trendiviivat osoittavat kehitysuunnan. Lähde: Polstat.

Taulukko 11. Htv:n prosentuaalinen jakautuminen



Htv	2016	2017	2018	2019	2020	2021
■ Maksullinen	69	63	62	61	56	56
■ Maksuton	31	37	38	39	44	44

Maksuttoman toiminnan htv:n lisääntymiseen on vaikuttanut myös se, että vuosien 2020–2022 Poliisihallituksen ja poliisilaitosten välisiin tulossopimuksiin on kirjattu velvoite tehostaa yksityisen turvallisuusalan ja yleisötapahtumien kenttävalvontaa.

6.5. TYÖPROSESSIT

Lupahallinnon työprosessit ja asiakaskäyttäytyminen ovat viime vuosien aikana muuttuneet paljon. Työprosessien kehittäminen on ollut mahdollista lainsäädäntö- ja tietojärjestelmämuutosten johdosta. Lupahallinnossa on toteutettu merkittäviä sähköisen asioinnin kehittämistoimia tuottavuuden lisäämiseksi ja toiminnan tehostamiseksi sekä asiakaspalvelujen parantamiseksi.

Lupahallinnon asioissa ei enää ole luvan myöntämiseen tai hakemiseen eikä lupiin kohdistuviin seuraamuspäätöksiin liittynyttä kotipaikkasidonnaisuutta. Lupahakemus voidaan siten jättää siellä, missä se asiakkaan näkökulmasta on hänen kannaltaan järkevintä. Monet lupa-asiat saa vireille ja ne myös käsitellään kokonaan sähköisesti ilman asiakastapaamista. Muutokset ovat johtaneet siihen, että asiakaskäyntien määrä on vähentynyt. Lupapalveluiden työ tehdään entistä enemmän taustatyönä ilman asiakaskohtaamista.

Lupahakemusta koskeva päätös voidaan tehdä muualla kuin siellä, minne hakemus on jätetty tai missä on henkilön kotipaikka. Mahdollisuutta ohjata päätöksentekoa poliisilaitosten sisällä ei valitettavasti ole osattu tai haluttu hyödyntää täysimääräisesti. Vallalla on edelleen ajatusmalli, jonka mukaan jokainen poliisiasema huolehtii omista asiakkaistaan ja heidän asioistaan alusta loppuun. Poliisilaitosten välinen töiden jakaminen, joka on siis täysin mahdollista ja järkevää työmäärien tasaamiseksi, ei ole toteutunut käytännössä lainkaan.

Suuret muutokset asiakaskäyntien määrässä (varsinkin vuoden 2019 passien ja henkilökorttien kysynnän voimakas kasvu) ovat pakottaneet poliisilaitokset tarkastelemaan ja muuttamaan työprosesseja. Muun muassa asiakaspalvelu- ja taustatehtävien työnjakoon, ajanvarauksen

palveluaikojen pituuteen, poliisiasemien aukioloaikoihin sekä tehtävjakoihin lupapalvelun ja lupavalvonnan henkilöstön välillä on tehty muutoksia.

Lupavalvonnassa käyntiasiakkaiden määrä on myös vähentynyt. Tämä johtuu siitä, että henkilökohtainen tapaaminen on enää hyvin harvoin tarpeellista. Hallintolain 37 §:n mukaisesti asianosaiselle on pyynnöstä varattava tilaisuus esittää selvitys myös suullisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia.

Poliisihallinnon ohjeistusten mukaan kirjallista menettelyä ei tulisi soveltaa 15–17-vuotiaiden vajaanvaltaisten kuljettajien ajo-oikeusasioissa. Uusien kuljettajien osalta tulisi ensisijaisesti käyttää suullista kuulemistä. Huomioitavaa on se, että edellä mainituissa asioissa kirjallisen menettelyn käytölle ei ole ehdotonta estettä.

Työ on nykyisin siis hyvin pitkälti kirjallista prosessia, joka ei ole mitenkään sidottu yksittäisille poliisiasemille. Työtä voidaan tehdä paikkariippumattomasti, ja se soveltuu siten oikein hyvin poliisilaitoksen sisällä ja poliisilaitosten kesken jaettavaksi. Myös etättyö soveltuu hyvin lupavalvonnan päätöksentekoon.

Lupavalvonnassa merkittävä asia on ollut ajo-oikeusseuraamuksia koskevat tietojärjestelmämuutokset. Ajokorttiasioden toimivallan siirtyminen Traficomille 1.6.2016 on johtanut siihen, että tietojärjestelmät eivät palvele Trafcomin ja poliisihallinnon keskenään erilaisia tarpeita. Tietojärjestelmät eivät ole tuoneet sellaisia hyötyjä, joita poliisihallinto olisi tarvinnut tehtäviensä sujuvoittamiseen, organisoimiseen ja tilastointiin.

6.6. ENNALTA ESTÄVÄ TOIMINTA

Poliisin ennalta estävällä työllä tarkoitetaan suunnitelmallisia ja johdettuja toimia, joilla estetään rikoksia, turvallisuutta heikentäviä häiriöitä ja muita ihmisten turvallisuuden ja turvallisuuden tunteeseen vaikuttavia ei-toivottuja tapahtumia. Sisäministeriössä on laadittu poliisin ennalta estävän työn strategia vuosille 2019–2023. Ennalta estävä toiminta on poliisin lailla säädetty tehtävä, jolla ylläpidetään yhteiskunnan ja ihmisten turvallisuutta, turvallisuuden tunnetta ja luottamusta poliisiin puuttumalla varhain turvallisuutta heikentäviin tapahtumiin ja kehitykseen. Tuloksellisessa ja vaikuttavassa ennalta estävässä toiminnassa korostuvat erityisesti strateginen ohjaus, johdonmukainen ja ennalta estävän toiminnan edellytyksiä luova johtaminen organisaation kaikilla tasoilla sekä toimin-
taa tukeva esimiestyö.

Toimintaympäristön muutokset ovat entisestään lisänneet poliisin ennalta estävän työn tarvetta ja vaatimuksia. Ennalta estävän työn merkitys sisäiselle turvallisuudelle on merkittävä. Poliisilta odotetaan toiminnallisen painopisteen siirtämistä nykyistä ennalta estävämpään suuntaan ja asioihin puuttumista ennakoivasti.

Poliisin ennalta estävä työ on erityistoimintaa; se on aktiivista ja suunniteltua sekä johdettua toimintaa, joka on tulosohjauksen, -seurannan ja raportoinnin piirissä. Ennalta estävän työn lisäksi poliisi toimii edelleenkin ennalta estävästi niin kenttätoiminnassa, rikostorjunnassa kuin lupahallinnossa, mikä vaikuttaa laajasti turvallisuusriskeihin ja tilanteisiin, jotka voivat johtaa rikoksiin, häiriöihin ja onnettomuuksiin.

Lupahallinnossa ennalta estävä toiminta liittyy muun muassa lupien myöntämiseen (esimerkiksi aselupa, vartijakortti, yleisötapahtuma) sekä luvanhaltijan kelpoisuuteen, lupaehtojen noudattamiseen ja lupatapahtumaan. On tärkeää, että luvan saamisen edellytykset ovat yleisesti tiedossa. Luvan saaminen ei ole ehdoton oikeus, vaan hakijan on täytettävä luvan myöntämiseksi vaadittavat hakijaa koskevat kelpoisuusehdot, kuten määrätty ikä, koulutus ja nuhteettomuus. Myös tapahtumaan ja sen järjestämispaikkaan liittyvien vaatimusten on täytettävä. Tietoisuus edellä mainituista vaatimuksista karsisi turhia lupahakemuksia.

Poliisi valvoo luvanhaltijoiden lupaehtojen noudattamista ja luvanhaltijoiden toimintaa; esimerkiksi onko vartijalla käytössään ne ja vain ne voimankäyttövälineet, joihin hänellä on lupa. Lisäksi tehdään luvanhaltijoihin kohdistuvaa nuhteettomuusseurantaa. Tietoisuus siitä, että lupa ei ole automaattisesti voimassa koko sen voimassaoloajan, ohjaa luvanhaltijoiden käyttäytymistä niin lupaan liittyvää toimintaa tehdessään kuin vapaa-ajalla. Lupa voidaan peruuttaa, jos luvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyty.

Lupahallinnossa hyödynnetään analysoituun tietoon perustuvia hallinnollisen rikostorjunnan mahdollisuuksia osana ennaltaestävyyttä. Esimerkiksi järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuuluminen otetaan aina huomioon hallinnollisissa päätöksentekoprosesseissa rikosten ennalta estämiseksi sekä rikollisuuden aiheuttamien haitallisten vaikutusten hallitsemiseksi.

Suurten yleisötilaisuuksien näkyvää valvontaa ja toimenpiteitä kohdennetaan uhka-arvioiden perusteella. Yleisötilaisuusilmoituksia käsiteltäessä varmistetaan, että tilaisuuden järjestäjä on huolehtinut riittävästä turvallisuuteen liittyvistä valmisteluista ja suunnitelmista. Tarvittaessa tehdään yhteistyötä Tukesin ja pelastuslaitosten kanssa. Yleisötilaisuuksien järjestäjien tietoisuus siitä, että poliisi suorittaa tapahtumaan liittyvää valvontaa, kannustaa heitä noudattamaan määräyksiä ja ohjeita ja siten edistämään tapahtuman turvallista toteuttamista.

Anniskeluliikkeisiin ja -alueisiin kohdistetaan valvontaa yhteistyössä Aluehallintoviraston ja pelastuslaitosten kanssa. Aseisiin ja räjähteisiin kohdistettavilla ”armovuosikeräyksillä”, vanhusten palvelutaloihin kohdistettavilla aselupia koskevilla selvitystöillä ja ns. mopomiitteihin liittyvillä toimenpiteillä estetään rikoksia, turvallisuutta heikentäviä häiriöitä ja muita ihmisten turvallisuuden ja turvallisuuden tunteeseen vaikuttavia ei-toivottuja tapahtumia.

Lupavalvonnassa peruutusmenettelyssä priorisoidaan henkeen ja terveyteen sekä päihteiden väärinkäyttöön liittyvät seikat, joissa riski aseiden väärinkäytölle on merkittävä. Nämä seikat liittyvät usein myös perheväkivaltatilanteisiin, joissa puuttumiskynnykset pyritään pitämään niin matalalla kuin suinkin lainsäädännöllisesti on mahdollista. Reagointi on nopeaa ja puuttumisessa toteutetaan hallinnollisia väliaikaistoimia. Poliisi perustaa päätöksensä ampuma-aselain mukaisesti joko terveydellisiin, käyttäytymiseen tai rikosperusteisiin syihin.

Ongelmallisia ovat tapaukset, joissa hälytystehtävästä ei kirjata rikosilmoitusta tai kirjaukset ovat muuten suppeita, eikä niistä ilmene esimerkiksi ilmoituksen kohteen kontrolloiva käytös. Haasteita löytää lainmukaiset perusteet päätöksille esiintyy myös niissä tapauksissa, joissa esitutkintaa rajoitetaan, syyttäjä tekee syyttämättä jättämispäätöksen tai asia menee sovitteluun. Näissä tapauksissa partion havainnot ja kuulusteluissa kirjatut kuvaukset henkilön käyttäytymisestä ovat tärkeitä.

Lupavalvonnan haasteena on, että tietoa lupaharkintaa edellyttävistä tapauksista joudutaan poliisilaitoksissa kaivamaan monista eri lähteistä, eivätkä menettelytavat ole täysin aukottomia.

7. TUTKIMUKSIA JA SELVITYKSIÄ

Lupahallinnosta on varsin vähän poliisihallinnossa tehtyä tutkimusta. Poliisiammattikorkeakoulussa tehdyt tutkimukset painottuvat hyvin pitkälti valvonta- ja hälytystoimintaan sekä rikos-
torjuntaan. Myös poliisihallinnon ulkopuolinen tutkimus poliisin lupahallinnosta on vähäistä. Ammattikorkeakoulu- ja yliopistotasosta tutkimusta löytyy lähinnä aselupiin ja niihin liittyviin myöntämiskäytäntöihin ja seuraamuspäätöksiin liittyvinä. Seuraavassa muutamia poimintoja keskeisistä selvityksistä. Selvitykset on toteutettu Poliisihallituksen toimeksiannosta.

7.1. LUPAHALLINNON BUDJETOINNIN JA HINNOITTELUN KEHITTÄMINEN

Poliisihallitus asetti työryhmän selvittämään maksullisen lupapalvelun budjetoinnin eriyttämistä poliisin muun toiminnan budjetoinnista. Työryhmän toimikausi oli 1.6.2014–30.4.2015. Työryhmän tavoitteena oli tehdä selvitys ja valmistella esitys lupahallinnon maksullisen toiminnan budjetoinnin erottamiseksi muusta määrärahabudjetoinnista. Tavoite perustui sisäministeriön sisäisen tarkastuksen maksullisen toiminnan tarkastuskertomuksen suositukseen, jonka mukaan Poliisihallitus selvittää mahdollisuuden luopua lupahallinnon määrärahabudjetoinnista ja irrottaa talousjohtaminen muusta poliisitoiminnasta. Tavoite oli kirjattu myös sisäministeriön ja Poliisihallituksen tulostavoiteasiakirjaan vuodelle 2014.

Työryhmän tehtävänä oli:

- Selvittää rahoituspohjan eriyttämistä siten, että maksuton toiminta olisi budjettimäärärahoista ja maksullinen toiminta maksullisen toiminnan tuloista rahoitettua.
- Selvittää lupien hinnoittelumallin uudistamistarpeet.
- Lisäksi työryhmän tuli ottaa huomioon muut sisäministeriön sisäisen tarkastuksen suositukset ja kehittämistarpeet lupahinnoittelun osalta ja selvittää mahdollisuudet muuttaa toimintatapoja suositusten suuntaan.

Työryhmän esitys:

Työryhmä kannattaa poliisin omakustannehintaisten maksullisen toiminnan taloudellista eriyttämistä budjettirahoitteisesta muusta poliisitoiminnasta. Eriyttämällä saavutettaisiin seuraavat hyödyt:

- Taloudellinen eriyttäminen varmistaisi kustannuslaskennan, kustannusten seurannan ja hinnoittelun kehittämistä maksullisen toiminnan tarpeita vastaaviksi ja edistäisi siten kustannusvastaavuuden toteutumista.
- Eriyttämällä mahdollistettaisiin maksullisen toiminnan resursointi siten, että henkilöresurssi vastaisi kysynnän tarpeita ja joustaisi kysyntäpiikkien mukaan.

Haasteeksi jää edelleen poliisin maksullisen toiminnan kehittämishankkeiden (investoinnit) rahoitus, johon ei ole millään budjetointimallilla löydettävissä ratkaisua. Investoinnit tulee jatkossakin rahoittaa valtion talousarviosta eikä investointikustannuksia voi etukäteen huomioida maksullisen toiminnan hinnoittelussa. Investointien kustannukset on mahdollista huomioida lupahinnoissa vasta myöhemmin poistoina ja korkoina. Tämä on jatkossakin poliisin sisäisissä hankepriorisoinneissa huomioitava seikka. Muiden kuin investointikustannusten osalta kehittämiskustannukset tulee ottaa hinnoittelussa huomioon eikä niitä rahoiteta poliisin talousarviorahoituksella.

Työryhmä esitti ensisijaisesti omakustannehinnoitellun maksullisen toiminnan eriyttämistä nykyistä poliisilaitosrakennetta kehittämällä. Työryhmän näkemyksen mukaan poliisilaitosten

omakustanteinen maksullisen toiminnan tulisi olla yhdenmukaisesti järjestetty kaikissa poliisilaitoksissa. Mallin hyötynä on ensi sijassa se, ettei toteuttaminen edellytä massiivisia organisatorisia muutoksia. Mallissa lupapalvelun käytössä olisi edelleen poliisilaitoksen tukitoiminnot, kuten talous-, henkilöstö- ja tietohallinnon palvelut ja oikeudellisen osaaminen. Lisäksi malli varmistaisi poliisitoiminnan ja lupahallinnon synergian säilymisen nykyiseen tapaan. Edelleen tulisi huolehtia, että valtakunnallisesti tasapuolinen työn jakautuminen varmistettaisiin esimerkiksi valtakunnallisilla työjonoilla, ja taloushallinnon kustannuslaskennan suunnittelu- ja seurantaresurssit olisivat riittävät. Maksullisen toiminnan resurssimalli, kustannusvastaavuuslaskenta ja hinnoittelu uudistettaisiin tavoitteiden saavuttamiseksi.

Arviointi:

Työryhmän esitys käytiin läpi Poliisihallituksessa. Poliisihallitus kävi keskusteluja myös sisäministeriön kanssa työryhmän esitysten täytäntöönpanosta. Maksullisen lupapalvelun eriyttämistä poliisin muun toiminnan budjetoinnista ei kuitenkaan päädytty lopulta edistämään vaan ongelmat yritettäisiin ratkaista ensin kevyemmällä menettelyllä. Tämän seurauksena Poliisihallitus asetti uuden työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella konkreettiset toimenpiteet tehostamaan maksullista lupahallintoa.

7.2. MAKSULLISEN LUPAHALLINNON KEHITTÄMINEN

Poliisihallitus asetti 14.9.2015 työryhmän, jonka tehtävänä oli konkreettisin toimenpitein parantaa hinnoittelua, kustannus- ja kustannusvastaavuuslaskentaa sekä resursointia vastamaan vuosittain toistuviin kysyntäpiikkeihin.

Työryhmän tehtävänä oli:

- Selvittää ne kustannukset, joiden käsittely ja maksaminen on tarkoituksenmukaista keskittää Poliisihallitukseen, koska niitä vastaavat suoritettuotot kertyvät Poliisihallitukselle.
- Varmistaa, että kustannusvastaavuuslaskennassa on otettu huomioon kaikki maksulliseen toimintaan kohdistuvat kustannukset.
- Varmistaa, että suoritteiden hinnoittelu vastaa kustannusvastaavuuslaskentaa.
- Huolehtia, että kustannuslaskenta ja -seuranta on maksullisen toiminnan osalta luotettavaa, ja että se tarjoaa ajankohtaista ja oikeaa tietoa suunnittelun tueksi.
- Laatia lupahallinnon maksullisen toiminnan resurssimalli, joka ottaa huomioon toimintaympäristön muutokset pitkällä aikavälillä ja vuosittaisen kausivaihtelun, ja jonka täytäntöönpanon toteuttamista on mahdollista seurata luotettavasti.

Työryhmän raportti:

Työryhmä selvitti kustannukset, joiden keskittäminen Poliisihallitukseen on tarkoituksenmukaista. Työryhmä päätyi siihen, että kulueristä vain painatuskustannukset ovat sellaisia, jotka tulisi keskittää Poliisihallitukseen, jolloin budjetoitua suuremmat kustannukset jäävät Poliisihallituksen maksettaviksi ja riskiksi.

Vuoden 2015 tilinpäätöstä varten annettuun ohjeeseen ”Kustannusten kohdistaminen ja poliisin kustannusraportit vuodelta 2015” tehdyillä muutoksilla varmistettiin, että maksulliseen toimintaan kohdistuvat kustannukset jakautuvat oikeille suoriteryhmillä samalla periaatteella kuin hinnoittelulaskennassa on huomioitu.

Keskittyminen ydintehtäviin toimivaltasiirtojen jälkeen edesauttaa luparyhmäkohtaista tarkastelua aikaisempaa paremmin. Lisäksi Kieku-järjestelmä monine seurantakohteineen tarjoaa

hyvän alustan luparyhmäkohtaisten kustannustietojen keräämiselle. Jatkossa hinnoittelu myös tarvitsee tuekseen entistä tarkempia volyymiarvioita.

Poliisin työaikatietojen laadullinen ja määrällinen oikeellisuus on oleellinen osa poliisin tulokellisuuden laskentatointa. Tämä on lupahallinnon osalta etenkin kustannusvastaavuuslaskelmien tärkeä pohja. Tämän vuoksi työaikojen kirjaamisen oikeellisuudesta tulee huolehtia riittävästi poliisiyksiköissä.

Päätös uudesta resurssimallista lähetettiin poliisilaitoksille elokuussa 2016.

Arviointi:

Työryhmän työskentelyn aikana vuosina 2015–2016 toteutettiin jo useita konkreettisia toimenpiteitä maksullisen lupatoiminnan tehostamiseksi. Kaikki työryhmän esiin nostamat toimenpiteet ovat toteutuneet ja osan kehittämistä on edelleen jatkettu viime vuosien aikana.

Painatuskustannukset keskitettiin vuonna 2016 Poliisihallitukseen ja painatuskulujen seuranta varten perustettiin Kieku-järjestelmään edelleen käytössä oleva valtakunnallinen Seuko2-koodi.

Poliisihallituksesta lähti poliisilaitoksille alkuvuonna 2016 kirje lupahallinnon toimintokoodien käytöstä työajan kohdentamisessa. Kirjeen tarkoituksena oli yhtenäistää lupahallinnon toimintokoodien käyttöä valtakunnallisesti niin lupahallinnossa kuin muussakin poliisitoiminnassa. Kirjeessä tuotiin esille myös työajan käytön kohdentamisen merkitys poliisin kustannus- ja hinnoittelulaskentaan. Työaika-kirjausten merkitystä on myöhemminkin korostettu eri yhteyksissä.

Vuonna 2015 tilinpäätöksen yhteydessä kustannusvastaavuuslaskennassa ja vuoden 2016 hinnoittelulaskelmissa varmistettiin, että niiden laskentaperusteet vastaavat toisiaan ja kaikki mahdolliset maksulliseen toimintaan kohdistuvat kustannukset otetaan huomioon. Vuoden 2016 hinnoittelun lähtökohdaksi otettiin uutena elementtinä lupapalvelujen kustannusvastaavuusennustelaskelma, jossa pyrittiin huomioimaan myös konsernitasolla tiedossa olevat toimivaltamuutokset. Vanhasta suoritekohtaisesta hinnoittelulaskelmamallista luovuttiin samassa yhteydessä. Kuluvan vuoden kustannusvastaavuusennusteet ovat edelleen varsin tärkeä elementti seuraavan vuoden hinnoittelun valmistelussa.

Vuoden 2017 hinnoitteluun tuli ensimmäistä kertaa mukaan myös luparyhmäkohtaista kustannusvastaavuusajattelua ja ulottuvuutta, vaikka sitä ei vielä tuolloin ollut mahdollista laskelmin toteuttaa. Ensimmäiset luparyhmäkohtaiset kustannusvastaavuusennusteet otettiin käyttöön vuoden 2022 hinnoittelun yhteydessä. Lisäksi passien volyymiarvioiden tekemiseen kehitettiin vuonna 2017 uusi ennustemalli.

Resurssimalli valmisteltiin alkuvuonna 2016 ja päätös lähetettiin poliisilaitoksille elokuussa 2016. Uuden resurssimallin mukaiset HTV-tavoitetasot asetettiin vuodelle 2017.

7.3. POLIISIN LUPAVALVONNAN ESISELVITYS

Poliisin lupahallintoa oli kehitetty aktiivisesti vuonna 2011 julkaistun lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportissa esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti. Toteutetut kehittämistoimet ovat koskeneet pääasiassa lupien myöntämiseen liittyviä prosesseja. Tehtyjen kehittämistoimien myötä oli tullut tarve nykyaikaistaa ja tehostaa lupavalvontaan liittyviä toimintoja. Kehittämistarpeiden selvittäminen oli tuotu esille myös lupahallintostrategiassa vuosille 2017–2021.

Lupavalvonnan tulee lupahallintostrategian mukaisesti olla nykyaikaista, vaikuttavaa sekä taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokasta. Poliisihallitus käynnisti lupavalvonnan kehittämi-

sen esiselvitykseen tähtäävän työn vuoden 2017 alkupuolella. Selvityksen laatimiseksi Poliisihallitus asetti kolme työryhmää ajalle 20.2.2017–30.9.2017. Selvityksen valmistelu tehtiin kolmessa aihealueiden perusteella jaetussa työryhmässä: ajokieltoasiat, lupahallinnollinen rikostorjunta sekä aselupien lupavalvonta. Työryhmien selvitystyön tavoitteena oli laatia loppuraportti. Raportissa tuli kuvata lupavalvonnan nykytilaa ja siihen liittyviä haasteita sekä niitä suuntaviivoja, joilla ohjataan poliisin lupavalvonnan kehittämistä seuraavien vuosien aikana yhtenäisesti ja johdonmukaisesti.

Selvityksen keskeisiä teemoja olivat etenkin asianosaisen kuulemiseen, tiedoksiantomenettelyyn ja osaamisen kehittämiseen liittyvät seikat sekä prosessien digitalisoinnin ja sähköisen asioinnin mahdollisuuksien huomioiminen. Lisäksi selvityksessä tarkasteltiin lupavalvonnan tehostamisen edellyttämiä lainsäädännön kehittämistarpeita poliisin näkökulmasta.

Selvityksessä käsiteltiin laajasti ja yksityiskohtaisesti lupavalvontaan ja lupahallinnolliseen rikostorjuntaan liittyviä aiheita ja niihin liittyviä keskeisiä ongelmia. Työryhmien työssä nousi esiin useita erilaisia kehitysehdotuksia. Työryhmien tekemien kehitysehdotusten määrä vaihteli huomattavasti, mikä johtui osittain samoihin aikoihin tehdyistä lainsäädäntömuutoksista ja lupavalvonnan kehittämistyöstä. Etenkin ajo-oikeutta koskevaan sääntelyyn liittyi selkeitä haasteita.

Yhteenvedona selvityksessä todettiin, ettei selvitystä tulisi nähdä lupavalvonnan kehittämisen päätepisteenä, vaan aloituspisteenä. Esitettyjen kehitysehdotusten toteuttaminen tulisi varmistaa tulevilla toimenpiteillä. Kehityskohteiden havainnointiin tähtäävää työtä olisi jatkettava osana jokapäiväistä toimintaa. Jatkossa tulisi kiinnittää valtakunnallisesti huomiota etenkin lupavalvonnan resurssien riittävyyteen sekä tietojärjestelmien kehitystyöhön. Tietojärjestelmien kehitystyön yhtenä keskeisimpänä näkökulmana tulisi olla kaikissa asiaryhmissä rikostiedoista syntyvien herätteiden automatisointi sekä hallinnollisen prosessin keskeisten vaiheiden eli kuulemisen ja tiedoksiannon sähköistäminen tavalla, joka palvelee resurssien tehokasta hyödyntämistä.

Arviointi:

Selvitystyö nosti erinomaisella tavalla esille lupavalvonnan työ- ja toimintaprosesseihin liittyviä epäkohtia ja kehittämismahdollisuuksia. Selvityksen mukaan monissa asiakokonaisuuksissa pystyttiin etenemään ilman henkilöresurssien lisäämistä, taloudellisia lisäpanostuksia tai lainsäädännön muutoksia. Kehittämismahdollisuuksien toteuttaminen on esiselvityksen perusteella monelta osin mahdollista tehostamalla johtamista ja ohjaamista sekä lisäämällä yhteistyötä. Selvitystyön loppuraportti jäi luonnosasteelle. Monet siinä olleet ehdotukset ovat kuitenkin edenneet ja raportin linjauksia on otettu käytäntöön.

8. LUPAHALLINNON HANKKEET

8.1. LUPAHALLINNON KEHITTÄMISHANKKEEN LOPPURAPORTTI 2/2011

Poliisihallitus asetti 16.11.2009 lupahallinnon kehittämishankkeen, jonka toimikausi oli 1.12.2009–31.12.2010. Hankkeen tavoitteena oli muun muassa sopeuttaa lupahallinnon toiminta Pora I -hallintorakennemuutoksen jälkeiseen organisaatorakenteeseen. Hankkeessa tarkasteltiin lupahallinnon työmenetelmiä ja -välineitä niin, että ne jatkossa vastaisivat sen hetkistä paremmin muuttuvaa toimintaympäristöä ja tiukentuvaa taloudellista tilannetta. Uusien työmenetelmien tarkoituksena oli myös tukea osaamista, asiallisesti oikeaa päätöksentekoa ja työssä jaksamista.

Hanke päättyi esittämään muun muassa toimivallan uudelleen arviointia vammaisen pysäköintilupa-, alkoholi-, yökahvila-, räjäytystyö- ja ilotulitusilmoituksiin sekä löytötavaraa ja tien sulkemista koskeviin asioihin. Esitykset ovat toteutuneet seuraavasti:

- Vammaisen (nyk. liikkumisesteisen) pysäköintilupa siirtyi Trafille 1.1.2016.
- Yökahvilailmoitusta ja alkoholi-ilmoitusta ei ole tarvinnut tehdä poliisille enää 1.3.2018 voimaan tuleen alkoholilain uudistuksen jälkeen.
- Räjäytystöitä ja ilotulituksia koskevat ilmoitukset tehdään edelleen poliisille.
- Löytötavara-asiat kuuluvat edelleen poliisin hoidettavaksi. Tosin yksityiset yritykset (esim. hotellit ja ravintolat) ovat jossain määrin ulkoistaneet omien toimitilojensa löytötavara-asiat yksityisille yrityksille.
- Tien tilapäisestä sulkemisesta on päättänyt 1.6.2020 lukien se, jolla on oikeus asettaa liikenteenohjauslaite. Kiireellisissä tapauksissa tien voi sulkea tilapäisesti liikenteenvalvoja tai pelastusviranomainen.

Menettelyjä esitettiin kehitettävän siten, että otetaan käyttöön valmiiden lupa-asiakirjojen luovuttaminen muuten kuin henkilökohtaisesti poliisilaitoksella asioimalla; lupa-asiakirjat postitetaan hakijalle suoraan kortinvalmistajalta aina kun se on mahdollista. Henkilökorttien ja passien osalta esitettiin selvitettäväksi asiakirjojen postittamista keskitetysti poliisilaitoksen jostain toimipisteestä tai automatisoitua asiakirjan luovutusta hyväksikäyttäen. Esitykset ovat toteutuneet seuraavasti:

- Vartija-, järjestyksenvalvoja- ja turvasuojaajakortit on postitettu suoraan kortinvalmistajalta hakijalle 26.11.2014 lukien.
- Passit ovat olleet noudettavissa poliisihallinnon kilpailuttamalta toimijalta 1.4.2013 lukien.
- Aseluvat on postitettu suoraan kortinvalmistajalta hakijalle 1.1.2014 lukien.
- Henkilökortit ovat olleet noudettavissa poliisihallinnon kilpailuttamalta toimijalta 1.1.2017 lukien.

Poliisilaitoskohtaisen resurssijaon perustaksi hankkeessa esitettiin laadittavaksi lupahallinnon voimavaroja kohdentava resurssi- ja laskentamalli. Resurssitarvetta selvitettäessä tuli tarkastella myös lupahallinnon virkarakennetta, jotta se omalta osaltaan mahdollistaisi poliisin pääsemisen tavoitteisiinsa sekä asianmukaisen kehittämisen ja päätöksenteon. Esitykset ovat toteutuneet seuraavasti:

- Paikallispoliisin lupahallinnon ensimmäinen resurssimalli otettiin käyttöön 2015. Malliin oli laskettu mukaan muun muassa vaikutukset, joita oli syntynyt ajo-

oikeusasioiden siirrosta Trafille 1.1.2016, turvallisuuspalvelusten siirrosta Suojelupoliisille 1.1.2016 sekä toimipaikkaverkoston supistuminen. Resurssimallissa htv:n kokonaismääräksi muodostui 747,4.

- Paikallispoliisin lupahallinnon resurssimalli päivitettiin vuonna 2016. Siinä otettiin huomioon vuoden 2017 alusta alkaen tapahtunut oleskelulupa-asioiden siirtyminen Maahanmuuttovirastolle. Lisäksi erinäiset lupahallinnon kehittämistoimet olivat vähentäneet lupa-asioiden käsittelyyn käytettävää työaika. Malli osoitti poliisilaitoksille määritellyn htv-tavoitetason, jolla poliisilaitoksen tuli suoriutua lupahallinnon tehtävistä, ja johon sen tuli pyrkiä suunnitelmallisesti. Htv:n kokonaismäärä oli 602 eli 145 htv:tä vähemmän kuin vuoden 2015 resurssimallissa.
- Lupahallinnon poliisivirkojen virkarakennetta on vuosien saatossa tarkasteltu, mutta virallisia linjauksia asiasta ei ole tehty.

8.2. POLIISIN LUPAHALLINTOSTRATEGIA 2012

Sisäasianministeriö asetti 27.1.2011 hankkeen valmistelemaan poliisin lupahallintostrategiaa toimikaudelle 1.2.–31.12.2011. Poliisin lupahallinnolle ei ollut aikaisemmin laadittu kattavaa strategiaa.

Hankkeen tarkoituksena oli laatia kattava poliisin lupahallintostrategia, jossa kuvataan poliisin toimivallassa olevien keskeisten lupa-asioiden kehitys ja merkitys poliisin tehtävien kannalta vuonna 2020. Lisäksi hankkeen tavoitteena oli yhteensovittaa poliisin lupahallinnon henkilöresurssit, hallinnon palveluiden tuottamisen tavat ja edellä mainittujen lupa-asioiden myöntämisen ja lupavalvonnan volyymit. Tässä tarkoituksessa hankkeessa arvioitiin muun muassa sähköisen asioinnin rooli palvelun tuottamisen tapana sekä muu lupahallinnon kehittäminen esimerkiksi asiakaspalvelun, henkilöstön sekä toimipaikkaverkoston ja tietohallintostrategian näkökulmista. Lupahallintostrategia laadittiin yhdessä Poliisihallituksen kanssa.

Kataisen hallitusohjelman (hallituksen julkaisusarja 1/2011) mukaan hallinnon kehittämisen pääpaino on sähköisessä asiointissa, hallinnon rakenteiden ja tietojärjestelmien kehittämisessä, identiteettivarkauksien estämisessä, maahanmuuttohallinnon rakenteiden kehittämisessä sekä yhteispalvelussa. Hallitusohjelman mukaan tuottavuutta parannetaan kehittämällä johtamista ja esimiesosaamista sekä lisäämällä työntekijöiden osaamista ja aitoja osallistumismahdollisuuksia. Hallinnon tuloksellisuus syntyy aidosti tuottavuutta lisäävistä toimenpiteistä. Julkishallinnon sähköistä asiointia ja palveluita kehitetään asiakaslähtöisesti. Sähköisten palveluiden esteettömyys turvataan ja ikääntyvän väestön erityistarpeet huomioidaan.

Työryhmän esitys poliisin lupahallinnon tavoitetilaksi vuonna 2020 oli seuraava:

Poliisin lupahallinto on ydintehtäviin keskittyvä, tehokas ja oikeudenmukainen asiantuntijaorganisaatio, joka tukee hyvin ennalta estävää toimintaa sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toteutumista lupaharkinnan ja lupavalvonnan keinoin.

Lupahallinnon ydintehtävät:

Poliisin lupahallinnon ydintehtäviä ovat matkustusasiakirjoihin, ampuma-asehallintoon, yksityiseen turvallisuusalaan ja yleisötilaisuuksiin liittyvät tehtävät, koska nämä asiat liittyvät olennaisesti rikosten ennalta estämiseen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Muissa lupa-asioissa pyritään siihen, että niitä koskeva toimivalta järjestetään valtion kokonaisedun kannalta taloudellisimmalla ja tehokkaimmalla tavalla.

Keskeiset strategiset linjaukset ja niiden toteutumisen arviointi:

1. Poliisin lupahallinto keskittyy poliisin ydintehtäviin.

Muiden, ydintehtäviä tukevien tehtävien toimivaltakysymykset (lukuun ottamatta arpajais- ja rahankeräyslain mukaisia asioita) selvitetään yhteistyössä yhteistyöhallinnonalojen ja -virastojen kanssa ja ratkaistaan valtion kokonaisedun kannalta taloudellisimmalla ja tehokkaimmalla tavalla. Muut kuin ydintehtävät pyritään siirtämään niiden viranomaisten toimivaltaan, joiden tehtäviin ne parhaiten sopivat, tai pyritään yksityistämään.

Arviointi:

Ydintehtäviin keskittymistä koskeva strateginen linjaus on toteutunut varsin hyvin. Toimivalta-siirtoja on tehty seuraavasti:

- Ajolupa-asioden asiakasaloitteiset hakemusasiat siirtyivät Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille 1.1.2016.
- Suppeiden turvallisuus selvitysten toimivalta siirtyi Suojelupoliisille 1.1.2016.
- Maahanmuuttoon liittyvien lupa-asioden toimivalta siirtyi Maahanmuuttovirastolle 1.1.2017.
- Arpajaishallinnon organisointia koskeva selvitystyö oli aloitettu.
- Löytötavaratoimialan toimivaltaa koskevat muutokset eivät edenneet.

2. Lupahallinnon palvelu on asiakaslähtöistä.

Lupahallinnon asiakkaat saavat laadukasta ja oikein kohdennettua palvelua. Rakenteet, ohjausmallit ja osaaminen tukevat laadukasta päätöksentekoa ja asiakaspalvelua. Lupahallinnon pääasialliset palvelun tarjoamisen tavat ovat sähköisen asioinnin palvelukanavat ja kiinteä palveluverkosto. Lupahallinnon asiakas asioi henkilökohtaisesti ainoastaan ajanvarauksella, ellei prosessin erityispiirteistä muuta johdu. Henkilökohtaista asiointia edellytetään ainoastaan silloin, kun se on prosessin lopputuloksen turvallisuuden kannalta tarpeellista. Ne prosessit pyritään ulkoistamaan, joihin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä ja jotka ovat kokonaisuuden kannalta järkevästi toteutettavissa. Kotipaikkasidonnaisuudesta luovutaan aina, kun sille ei ole perusteita prosessin turvallisuuden kannalta.

Arviointi:

Palvelun asiakaslähtöisyyttä koskeva strateginen tavoite on kokonaisuutena toteutunut hyvin, vaikkakin osa toteutuksesta on kesken. Laajat tietojärjestelmähankkeet edellyttävät pitkäjännitteistä suunnittelua ja toteutusta sekä riittävää resursointia niin tilaajan kuin toimittajankin puolelta. Monia isoja hankkeita ei ole mahdollista toteuttaa hallitusti toistensa kanssa rinnakkain. Hallinnon kehittäminen edellyttää usein myös lainsäädännön muutoksia.

Seuraavat toimenpiteet ovat kohdistuneet lupahallinnon palveluihin:

- Uusi ajanvarausjärjestelmä otettiin käyttöön 2014.
- Passien ja henkilökorttien sähköinen asiointipalvelu otettiin käyttöön joulukuussa 2014.
- Arpajaishallinnossa rahankeräyslupahakemusten sähköinen palvelu otettiin käyttöön maaliskuussa 2016.

- Yksityisen turvallisuusalan sähköiset palvelut keskeisissä asioissa otettiin käyttöön toukokuussa 2016.
- Valmiiden lupa-asiakirjojen toimittaminen asiakkaille ulkoistettiin; aseluvat 2011, passit 2013, turva-alan luvat 2015 ja henkilökortit 2017.
- Pora III -hankkeen yhteydessä yhdenmukaistettiin lupahallinnon rakenteita. Helsingin poliisilaitosta lukuun ottamatta kaikkiin poliisilaitoksiin tuli lupapalvelulinja.
- Poliisiammattikorkeakouluun tuli lupahallinnon erikoistumisopintokokonaisuus, jonka tarkoituksena on tukea henkilöstön osaamista ja urakehitystä.

3. Sähköinen asianhallinta käsittää kaikki lupahallinnon prosessit koko prosessin keston ajan.

Ne osat menettelyitä automatisoidaan, joiden automatisointi on teknisesti ja juridisesti mahdollista. Sähköinen asianhallinta toteutetaan yhtenäisillä ja yhteensopivilla sekä mahdollisimman harvalukuisilla tietojärjestelmillä. Lupahallinnossa on käytössä valtakunnallisesti yhtenäiset toimintamallit.

Arviointi:

Lupaprosessien sähköistäminen on edennyt seuraavasti:

- Uusi asetietojärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2011. Tuolloin myös aselupakorttien tilaaminen yhdenmukaistettiin henkilökorttien kanssa: korttitilaus lähtee suoraan järjestelmästä sähköisenä korttien valmistajalle. Aselupaprosessissa otettiin käyttöön myös valmiiden lupakorttien suoratoimitus. Aluksi lupakortit lähtivät valmistajalta kirjatussa kirjeessä ja myöhemmin siirryttiin riskiarvioinnin pohjalta tavalliseen kirjeeseen.
- Turva-järjestelmä otettiin käyttöön 2015. Tuolloin turvallisuusalan korttien tilaaminen yhdenmukaistettiin henkilö- ja aselupakorttien kanssa siirtymällä valmiiden korttien suoratoimitukseen suoraan valmistajalta. Myös Lupa-järjestelmä on käytössä yksityisen turvallisuusalan asioissa eli lupa-asiakirjaan liitettävät valokuvat on mahdollista toimittaa valokuvaamosta suoraan poliisin järjestelmään digitaalisessa muodossa. Turva sai myös sähköisen säilyttämisen luvan ensimmäisenä poliisin operatiivisena järjestelmänä. Kun yksityisen turvallisuusalan asioissa otettiin käyttöön sähköiset palvelut vuonna 2016, koko prosessi vireillepanosta arkistointiin oli ensimmäisenä järjestelmänä kokonaan sähköisen asianhallinnan piirissä.
- Rabita-järjestelmä otettiin käyttöön vuoden 2016 aikana. Samassa yhteydessä rahankeräysasioissa tuli käyttöön sähköinen asiointi ja käynnistettiin sähköisen säilyttämisen lupaprosessi arkistolaitoksen kanssa.
- Henkilökortti- ja passijärjestelmään on tehty sen elinkaarta pidentäviä toimenpiteitä ja luotu sähköisen asioinnin prosessit sekä suoratoimituksen mahdollistavat seurantamenettelyt. Paperisesta arkistoinnista on pääsääntöisesti luovuttu.
- Lupahallinnon ydintehtävistä ainoastaan yleisötilaisuusasioista puuttui pitkään valtakunnallinen asianhallintajärjestelmä, kunnes vuonna 2020 tehtiin päätös asioiden viemisestä Acta-järjestelmään.

4. Varmistetaan jatkuvalla seurannalla, että valtion maksuperustelain mukainen maksullinen toiminta on kustannusvastaavaa ja maksuttoman toiminnan resursoinnista huolehditaan.

Arviointi:

Lupahallinnon hinnoittelun, kustannuslaskennan ja kustannusvastaavuuslaskennan haasteisiin on pyritty löytämään vastauksia erilaisissa työryhmissä. Maksullisen toiminnan resurssi- ja taloussuunnittelua, talousseurantaa, hinnoittelua sekä kustannus- ja kustannusvastaavuuslaskentaa on pyritty järkeväyttämään. Lupahallinnon maksullisen toiminnan eriyttäminen poliisin muusta budjettirahoituksesta toiminnasta nousi myös esille.

5. Toiminnan kehittämistarpeita arvioidaan jatkuvasti. Kehittämisen vaikutukset hallitaan kokonaisvaltaisesti.

Arviointi:

Kehittämistarpeiden kartoittaminen on normaalia päivittäistä työtä. Resurssien ollessa rajalliset kehittämistarpeita pitää käytännössä priorisoida kriittisillä perusteilla ja toteuttaa ainoastaan suurimman hyödyn tuottavat kehittämistoimet sekä EU:n lainsäädännöstä johtuvat välttämättömät uudistukset.

Yhteenveto:

Ydintehtäviin keskittymistä koskeva strateginen linjaus on toteutunut löytötavara-asioita lukuun ottamatta suunnitellusti. Asiakaslähtöisyyttä koskeva tavoite on toteutunut isoissa asiaryhmissä hyvin. Mahdollisuus asioida sähköisesti puuttuu kokonaan ainoastaan yleisötilaisuusasioissa. Aseasioissa sähköisen asioinnin toteutus on kesken.

Kehittämistarpeet ovat jatkuvan arvioinnin kohteena. Strategian mukaisesti kehittämistyö on kohdistunut maksulliseen asiakasaloitteiseen toimintaan. Kustannusvastaavuus on parantunut ja toimenpiteet ennakoitavuuden lisäämiseksi ovat käynnistyneet.

Maksuttoman lupavalvonnan kehittäminen on seuraava kehittämistarpeiden arvioinnin kohde. Lupahallinnon koulutus on edelleen varsin vähäistä, vaikka toimenpiteitä koulutuksen kehittämiseksi on tehty.

8.3. ARPAJAISHALLINNON UUELLEEN ORGANISOINTIA KOSKEVA HANKE 2021

Poliisihallitus esitti 7.11.2013 päivätyllä kirjeellä sisäministeriölle ehdotuksen arpajaishallinnon uudelleen organisoimiseksi. Poliisihallituksen mukaan arpajaishallinnon tehtäviin liittyvän toimivallan selkiyttämiseksi sekä rahapelitoiminnan ja rahankeräysten valvonnan tehostamiseksi tarkoituksenmukaisin ratkaisu olisi siirtää arpajaishallinnon toimintojen kokonaisuus sisäasiainministeriön poliisiosaston alaisuuteen.

Poliisihallitus ehdotti, että sisäasiainministeriö asettaisi välittömästi hankkeen arpajaishallinnon organisaation, tehtävien ja resurssien uudelleen arvioimiseksi, toiminnan saattamiseksi kaikilta osin nettobudjetoinnin piiriin ja tarpeellisten säädösmuutosten valmistelemiseksi. Samassa yhteydessä tulisi tehdä esitys poliisilaitoksilla olevien arpajaishallinnon alaan kuuluvien tehtävien siirtämisestä uudelleen organisoitavalle lupa- ja valvontaviranomaiselle.

Sisäministeriö asetti 23.1.2015 talouspoliittisen ministerivaliokunnan toimeksiannosta selvityshankkeen SM004:00/2015 laatimaan ehdotuksen Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista. Hankkeen taustalla oli rahapelialaa koskeva voimakas toimintaympäristön muutos.

Hanketta varten asetetun virkamiestyöryhmän yksimielinen johtopäätös oli, että yksinoikeusjärjestelmän ylläpitäminen edellyttää toimenpiteitä. Järjestelmää tulisi kehittää siten, että Veikkaus Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n rahapelitoiminta yhdistetään. Työryhmän mukaan rahapelipoliittisten tavoitteiden turvaamiseksi on keskeistä, että omistajaohjaus, valvontaviranomainen ja säädösvalmistelu pidetään erillään ja niille turvataan riittävät resurssit.

Työryhmän johtopäätöksenä oli, että rahapelien valvonta tulisi siirtää Poliisihallituksesta sisäministeriön poliisiosaston alaisuuteen. Muutoksessa tulisi varmistaa valvonnan itsenäisyys ja riippumattomuus ja lisätä samalla valvonnan resursseja. Tällöin valvova viranomainen kykenisi nykyistä tehokkaammin puuttumaan arpajaislain vastaiseen pelitoimintaan.

Virkamiestyöryhmän selvitys luovutettiin sisäministeri Räsäselle 13.3.2015. Kansanedustaja Kanervan johtama laaja-alainen parlamentaarinen ohjausryhmä yhti virkamiestyöryhmän esitykseen. Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi kokouksessaan 24.3.2015 virkamiesvalmistelun jatkamista ja linjasi 17.9.2015, että sisäministeriön johdolla käynnistetään lainsäädäntöhanke rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämiseksi.

Sisäministeriö asetti 14.10.2015 rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämistä koskevan hankkeen SM051:00/2015. Hankkeen toimikausi oli 14.10.2015–31.12.2016. Tämän hankkeen tehtävänä oli valmistella rahapeliyhteisöjen rahapelitoiminnan yhdistämistä koskeva ehdotus hallituksen esitykseksi arpajaislain ja tarvittavan muun lainsäädännön muuttamiseksi sekä laatia ehdotus hallituksen esitykseksi. Hankkeen yhteydessä tuli myös valmistella erillisselvitys rahapelien toimeenpanon valvonnan uudelleenjärjestämisestä. Erillisselvityksessä oli esitettävä vaihtoehtoiset ratkaisuvaihtoehdot ja tehtävä niitä koskeva riittävä vaikutusarviointi.

Poliisihallitus asetti 3.12.2015 hankkeen arpajaishallinnon uudelleen organisoimiseksi. Tehtävänä oli valmistella selvitys arpajaishallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisestä ja tehdä tarpeelliset toimenpiteet uuden valvontaviranomaisen käynnistämiseksi selvityksen mukaisesti.

Arpajaishallinnon uudelleen organisoinnin ohjausryhmä esitti sisäministeriölle, että se linjaisi Poliisihallituksen arpajaishallinnon uudelleen organisoinnista seuraavaa:

1. Arpajaishallinto pidetään osana poliisihallintoa ja organisoidaan sisäministeriön alaisuuteen itsenäisenä virastona tai viranomaisena.

Jos sisäministeriö katsoisi, että esitetty ratkaisumalli ei olisi mahdollinen, ohjausryhmä esitti vaihtoehtoisesti, että:

2. Arpajaishallinto sijoitetaan Poliisihallituksen alaisuuteen itsenäiseksi virastoksi tai viranomaiseksi.

Sisäministeriö linjasi 14.3.2016 antamallaan päätöksellä, että Arpajaishallinto tulisi sijoittaa Poliisihallituksen alaisuuteen itsenäisenä viranomaisena. Hankkeen ohjausryhmän mukaan sisäministeriön linjaus tarkoitti sitä, että Arpajaishallinto tulisi sijoittaa Poliisihallituksen yhteyteen itsenäisenä viranomaisena ja että arpajaishallinnon toimintojen kokonaisuus organisoidaan uudelleen Poliisihallituksen yksikkörakenteen ja ylijohtotehtävien ulkopuolelle välittömästi poliisiylijohtajan alaisuuteen.

8.4. LUPA 2016

Poliisihallitus asetti 23.1.2012 lupahallinnon kokonaiskehittämistä varten LUPA 2016 -hankkeen ajalle 23.1.2012–31.12.2016. Hankkeen tavoitteena oli panna täytäntöön valtioneuvoston kehyspäättöksessä 4.4.2012 (Valtiontalouden kehykset vuosille 2013–2016) edellytetyt toimenpiteet. Nämä kehittämistoimenpiteet oli määritelty tarkemmin lupahallintostrategiassa, sisäasianhallinnon TTS-asiakirjassa, sisäasianministeriön ja Poliisihallituksen välisessä tulossopimuksessa sekä lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportissa 2/2011.

Keskeisiksi toimenpiteiksi nousivat sähköisen asioinnin kehittäminen ja käytön tehostaminen, keskittäminen, ulkoistaminen ja näiden kehittämistoimien vaikutusten hallinta. Hanke suunnitteli lupahallinnon johtamis- ja päätöksentekojärjestelmän, ja kiinnitti erityistä huomiota muutoshallintaan ja muutosjohtamiseen. Hanke huomioi PORA III -hankkeesta tulleet lupahallintoa koskevat linjaukset organisoinnin suunnittelussa ja myös muissa tehtävissä.

Hankkeen taustalla oli se, että poliisin lupahallinnon tehtävien arvioitiin lisääntyvän merkittävästi. Lisääntyneeseen työmäärään ei voitu vastata henkilöresursseja lisäämällä, koska samaan aikaan poliisiin kohdistui tuottavuusvähennysvelvoitteita.

Tavoitetila

- LUPA 2016 -hankkeen tavoitteeksi määriteltiin, että hankkeen päättyessä 31.12.2016 poliisin lupahallinto on asiantuntijaorganisaatio, joka keskittyy poliisille säädettyihin ydintehtäviin ja jossa rutiinitehtävät on ulkoistettu. Ydintehtäviä ovat matkustusasiakirjoihin liittyvät tehtävät, ampuma-aseasiat, yksityinen turvallisuusala ja yleisötilaisuudet.
- Lupahallinnon palvelu on asiakaslähtöistä. Lupahallinnon asiakkaat saavat laadukasta ja oikein kohdennettua palvelua. Rakenteet, ohjausmallit ja osaaminen tukevat laadukasta päätöksentekoa ja asiakaspalvelua. Lupahallinnon pääasialliset palvelun tarjoamisen tavat ovat sähköisen asioinnin palvelukanavat ja kiinteä palveluverkosto. Lupahallinnon asiakas asioi henkilökohtaisesti ainoastaan ajanvarauksella, ellei prosessin erityispiirteistä muuta johdu. Henkilökohtaista asiointia edellytetään ainoastaan silloin kun se on prosessin turvallisen lopputuloksen kannalta tarpeellista. Ne prosessit pyritään ulkoistamaan, joihin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä ja jotka ovat kokonaisuuden kannalta järkevästi toteutettavissa. Kotipaikkasidonnaisuudesta luovutaan aina kun sille ei ole perusteita prosessin turvallisuuden kannalta.
- Sähköinen asianhallinta käsittää kaikki lupahallinnon prosessit koko prosessin keston ajan. Ne osat menettelyistä on automatisoitu, joiden automatisointi on teknisesti ja juridisesti mahdollista. Sähköinen asianhallinta toteutetaan yhtenäisillä, yhteensopivilla ja mahdollisimman harvalukuisilla tietojärjestelmillä. Lupahallinnossa on käytössä valtakunnallisesti yhtenäiset toimintamallit.
- Toiminnan kehittämistarpeita arvioidaan jatkuvasti. Kehittämisen vaikutukset hallitaan kokonaisvaltaisesti.

Hankkeen tehtävät ja niiden toteutumisen arviointi:

Kokonaisuudessaan voidaan arvioida, että Lupa 2016 -hanke saavutti erinomaisesti sille asetetut tavoitteet. Hankkeessa toteutettiin lupahallinnon kehittämistä kokonaisvaltaisesti toteuttamalla lakisääteiset muutokset sekä tehostettiin omaa toimintaa asiakaslähtöisesti. Eräs isoista ratkaistavista asioista oli passivolyymien kaksinkertaistuminen, joka johtui vuonna 2006 tapahtuneesta passin voimassaolon muutoksesta kymmenestä vuodesta viiteen vuoteen. Passi- ja henkilökorttiprosessin sähköistäminen ja muu kehittäminen mahdollistivat kysynnän kasvusta

selviytymisen ilman resurssilisäyksiä. Kansainvälisen vertailun perusteella voidaan todeta, että passin ja henkilökortin hakeminen onnistuu Suomessa helposti, nopeasti, turvallisesti ja vielä edullisestikin.

Hankkeen toteuttaminen tapahtui ajallisesti oikeaan aikaan ottaen huomioon yhteiskunnallinen kehitys, Pora III:n mukanaan tuomat muutokset ja palvelukysynnän keskittyminen. Ilman hankkeen mukanaan tuomia uusia johtamisen, työntekemisen ja asiakaspalvelun uusia menetelmiä ja tietojärjestelmiä ei esimerkiksi vuoden 2019 voimakkaasta matkustusasiakirjojen kysynnän kasvusta olisi selvitty.

1. Henkilökortti- ja passiprosessin kehittäminen

Tehtävänä oli:

- Toteuttaa uuden passikirjan käyttöönoton tuomat muutokset henkilökortti- ja passijärjestelmään (Heko-Passi).
- Toteuttaa passin toimitustavan muutos Heko-Passi-järjestelmään.
- Huolehtia Heko-Passin tietoturva-auditoinnista.
- Saada vuoden 2014 loppuun mennessä tuotantokäyttöön kaikki Heko-Passiin sekä sen taustateknologiaan tarvittavat päivitykset, muutokset ja uudet ominaisuudet, joilla mahdollistetaan elinkaaren pidentäminen yli vuoden 2016.
- Suunnitella vuoden 2016 loppuun mennessä Heko-Passin siirtyminen uudelle alustalle.
- Henkilökortti- ja passiasioiden erityispiirteiden huomioiminen ja suunnittelu (ns. jatkopassi-ajatuksen selvittely ja siihen liittyvät seikat) sähköisen asiointin kehittämisessä.
- IS-palvelun ja sirunlukusovelluksen kehittäminen.
- Henkilökorttien toimitustavan muutoksen määrittely ja toteutus.
- Identiteettiohjelman henkilökortti- ja passijärjestelmää koskevien toimenpide-ehdotusten suunnittelu ja toteuttaminen (sulkulistapalvelu, ja henkilökortin ja passin yhteismyöntö).
- Laatia selvitys ja ehdotus biometrinen tunnistamisen hallintaan ja käyttöön liittyvistä Poliisihallituksen ja poliisin tehtävistä sekä näiden tehtävien asianmukaisesta resursoinnista.

Arviointi:

Henkilökortti- ja passiprosesseihin kohdistunut kehittäminen on toteutunut ja onnistunut erittäin hyvin. Heko-Passin siirtämistä uudelle alustalle selvitettiin ja todettiin, että siirtämisestä Siebel-alustalle aiheutuisi liian suuria riskejä ja että on järkevämpää tähdätä nykyjärjestelmän vähittäiseen uudistamiseen.

Uusi passikirja otettiin käyttöön suunnitellusti 2012, samoin samassa yhteydessä toteutetut uudistukset Heko-Passiin. Passin toimitustavan muutos otettiin onnistuneesti käyttöön 2013. Heko-Passille tehtiin elinkaarenpidennys 2014, ja samana vuonna otettiin käyttöön passien ja henkilökorttien sähköinen asiointi, mukaan lukien passien kevennetty menettely eli ns. jatkopassi. Lopullinen suunnitelma Heko-Passin perusuudistuksesta valmistui hankkeen jälkeen. IS-palvelun ja sirunlukusovelluksen kehittämistä jatkettiin. Henkilökorteille määriteltiin suora-toimitus, joka toteutettiin henkilökorttitoimittajan seuraavan kilpailutuksen yhteydessä ja otettiin käyttöön hankkeen juuri päätyttyä eli vuoden 2017 alussa. Passien ja henkilökorttien sulkulista- eli voimassaolopalvelu sekä yhteismyöntö otettiin käyttöön niin ikään keväällä 2017.

Biometrisen tunnisteiden hallintaan ja käyttöön liittyvistä tehtävistä tehtiin selvitys ja selvityksen pohjalta tehtävät resursoitiin Poliisihallitukseen.

2. Sähköisen asioinnin kehittäminen

Tehtävänä oli:

- Suunnitella ja määritellä lupahallinnon asiakasprosessien kattava sähköinen asiointi sähköistämissuunnitelman mukaisesti ja edistää käyttöönotettavien sähköisten palveluiden käyttöä muun muassa asiakasviestinnällä niin, että käyttöaste on vuonna 2016 yli 50 %.
- Koordinoida sähköisen asioinnin edellyttämien lomakkeiden suunnittelua.
- Määritellä poliisin lupahallinnon asianhallintajärjestelmiin sähköisesti vastaanotettujen lupa-asioiden virkailijan käsittelytoiminnallisuudet.
- Suunnitella ja määritellä uusi ajanvarausjärjestelmä niin, että vuonna 2016 henkilökohtaista asiointia on tarjolla vain ajanvarauksella, ellei tietyn lupalajin erityispiirteistä tai konkreettisesta tapauksesta poikkeuksellisesti muuta johdu.
- Mahdollistaa lupakuvien sähköinen vastaanotto (Luppa-järjestelmä).
- Ulkoistaa lupa-asiakirjojen toimitus asiakkaalle asiakirjojen valmistajille kaikissa niissä tapauksissa, joissa se on mahdollista.
- Koordinoida sähköisen asioinnin edellyttämän tiedonohjaussuunnitelman (TOS) valmistelua.

Arviointi:

Hankkeen ulkopuolelta tulleiden toimivalta- ja aikataulumuutosten myötä sähköisen asioinnin aikataulutusta muutettiin. Ensimmäisenä toteutukseen tulivat maaliskuussa 2014 käyttöön otetun uuden ajanvarausjärjestelmän lisäksi passi- ja henkilökorttiprosessin sähköinen asiointi joulukuussa 2014. Sähköisen asioinnin kehittämisessä juuri matkustusasiakirjojat toivat kaikista isoimman hyödyn niiden suuresta volyymistä johtuen. Aikataulun muuttaminen siis samalla myös nopeutti kehitystyöstä saatavia hyötyjä.

Sähköisen asioinnin suunnitelmalliset markkinointi- ja viestintätoimenpiteet nostivat sähköisen asioinnin käyttöastetta tasaisesti passiasioissa. Vuonna 2015 sähköisen asioinnin kautta tuli 33 prosenttia kaikista passihakemuksista, vuonna 2016 prosenttiosuus nousi jo 61 prosenttiin. Kevennetyn menettelyn mukaiset hakemukset olivat vuonna 2015 kaikista passihakemuksista 18% ja vuonna 2016 jo 26%.

Sähköisen asioinnin toteuttamisen aikatauluissa reagoitiin taustajärjestelmätoteutusten aikataulujen ja toiminnallisuuksien muutoksiin. TAR (Turva-Ase-Rabita)-hankekokonaisuuden sisällä vuonna 2012 käyttöön otettu asetietojärjestelmä ei tukenut sähköisen asioinnin toiminnallisuuksia, joten sähköinen asioinnin toteutus siirtyi ASKEL-hankkeelle uuteen asetietojärjestelmään toteutettavaksi. Arpajaishallinnon asiankäsittelyjärjestelmä Rabita ja yksityisen turvallisuusalan asiankäsittelyjärjestelmä Turva sekä näiden suurimpien luparyhmien sähköinen asiointi otettiin käyttöön maaliskuussa ja kesä/syyskuussa vuonna 2016. Käyttöaste näissäkin palveluissa on noussut tasaisesti toimijoiden löydettyä sähköisen asiointimahdollisuuden.

Asiakaskäyntien ohjaaminen ajanvarauksen kautta tapahtuviksi kehittyi uuden järjestelmän ja sähköisten hakemusprosessien myötä niin, että asiakaspalvelupisteiden jonot vähentyivät huomattavasti. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen linjauksen mukaan asioimisen on oltava mahdollista myös ilman ajanvarausta. Suurin osa asiakkaista kuitenkin käyttää ajanvarausta käyntiasiointiin ja se on erittäin hyvä asia.

Luppa-järjestelmä otettiin valtakunnalliseen käyttöön keväällä 2013. Sen käyttöaste valokuvamojien keskuudessa nousi nopeasti noin 50 prosenttiin. Kun sähköinen asiointi otettiin käyttöön, sähköisiä kuvia tarjoavat kuvaamot koottiin luetteloksi ja sähköisen hakemuksen tekijät ohjattiin valitsemaan kuvaamo luettelosta. Sen myötä Lupan käyttöaste saatiin nousemaan yli 90 prosenttiin. Lupan myötä passikuvien laatu on olennaisesti parantunut, kun digitaalisesti otettua kuvaa ei enää tarvitse tulostaa ja sen jälkeen skannata ja rajata. Samalla passikuviin liittyvä työmäärä on pienentynyt, ja kun kuvan syöttäminen Luppaan vaatii vahvan sähköisen tunnistautumisen, kuvien alkuperä on aiempaa luotettavammin tiedossa. Ilman Luppaa passien ja henkilökorttien kevennetyt menettelyt ei olisi mahdollinen.

Passien toimituksen ulkoistus toteutettiin 2013 ja henkilökorttien 2017. Nämä toimet ovat vähentäneet asiakaskäyntejä poliisiasemilla monilla sadoilla tuhansilla vuodessa.

3. Koulutuksen kehittäminen

Koulutuksen kehittämiskokonaisuus oli Poliisiammattikorkeakoulun vastuulla. Tehtävänä oli:

- Luoda lupahallinnon henkilöstölle ammattiin pätevä koulutusohjelma (erikoisammattitutkinto) ja huolehtia opetus suunnitelman vahvistamisesta.
- Luoda osaamista ylläpitävä ja kehittävä täydennyskoulutusjärjestelmä.
- Luoda uralla etenemisen mahdollistava koulutusohjelma, joka mahdollistaa ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisen myös lupahallinnon siviiliviroissa työskenteleville.

Arviointi:

Lupahallinnon ammatilliset erikoistumisopinnot oli tarkoitettu kaikille lupahallinnossa työskenteleville, ensisijaisesti kuitenkin uransa alkuvaiheessa oleville. Erikoistumisopinnot (60 op) koostuivat kolmesta 20 opintopisteen opintokokonaisuudesta. Jokainen opintokokonaisuus (20 op) muodosti kokonaisuuden, joka on edellytyksenä seuraavan opintokokonaisuuden (20 op) suorittamiselle. Opintoihin sisältyi työelämäläheinen kehittämistehtävä (10 op), jonka tavoitteena oli tukea opiskelijan ammatillisen osaamisen ja asiantuntijuuden kehittymistä.

Ensimmäinen koulutuskokonaisuus käynnistettiin vuonna 2013 ja sen aloitti 20 opiskelijaa. Seuraava koulutuskokonaisuus alkoi 2014 ja opiskelijoita oli 12. Vuoden 2015 opiskelijahaussa oli vain yhdeksän hakijaa ja koulutus jäi toteuttamatta. Sen jälkeen koulutuksia ei ole käynnistetty.

Koulutuksen päättymiseen johti sen vähäinen kiinnostavuus. Selvitysten perusteella nousi esille muun muassa seuraavat asiat:

- Sitoutumisaika kahdeksi vuodeksi opintoihin koettiin liian pitkäksi.
- Koulutuksen hyöty urakehitysmielessä koettiin vähäiseksi.
- Koulutuksen suorittamisella ei ollut vaikutusta virkanimikkeeseen.
- Poliisilaitosten käytännöt tukea opintoja vaihtelivat.
- Ammattitaitoisten kouluttajien / luennoitsijoiden saaminen oli hankalaa.

4. Lupahallinnon työvälineiden kehittäminen

Tähän kokonaisuuteen kuului:

- Uuden biometriatietojen keräysohjelmiston käyttöönotto ja jatkokehitys.
- Virkailijan sähköisen työpöydän suunnittelu ja toteutus.
- Osallistuminen johdon sähköisen työpöydän suunnitteluun ja toteutukseen lupahallinnon tarpeiden mukaisesti.
- Käynnistää skannaamista koskeva ulkoistamisselvitys.
- Arvioida poliisin lupahallinnon toimintojen kehittämisen yhteydessä havaittuja laitetarpeita ja koordinoita hankintoja.

Arviointi:

Uusi työasemasovellus passikuvan, sormenjälkien ja nimikirjoitusten keräämiseen (Mammutti) otettiin käyttöön 2012, ja sen kehittäminen jatkuu edelleen. Virkailijan ja johdon sähköisen työpöydän toteutusta selvitettiin, mutta kehitysresurssit suunnattiin lopulta muihin kohteisiin, joissa hyödyt arvioitiin suuremmiksi suhteessa kustannuksiin.

Oleskelulupiin liittyvien liitteiden skannaamista UMA-järjestelmään selvitettiin yhdessä Migrin kanssa. Esillä oli sekä liiteskannereiden hankinta poliisiasemille että skannauksen ulkoistaminen yksityiselle palveluntarjoajalle. Projekti ei johtanut hankintoihin ennen ulkomaalaisasioiden toimivallan siirtoa pois poliisilta.

5. Lupahallinnon johtamis- ja päätöksentekojärjestelmän kehittäminen

Tehtävänä oli:

- Suunnitella ja toteuttaa lupahallinnon johtamis- ja päätöksentekojärjestelmä PORA III -hankkeen linjausten ja poliisin johtamisjärjestelmän mukaisesti.
- Hankkia tarvittavat selvitykset, suunnitella ja toteuttaa pääkaupunkiseudun asiakaspalvelun järjestämisen tavat tuottavasti, tehokkaasti ja asiakasystävällisesti.
- Koordinoida PORA III -hankkeen täytäntöönpanoa paikallispoliisissa.

Arviointi:

Poliisin rakenteita kehittävän hankkeen kolmas vaihe alkoi kesken hankkeen. Tässä yhteydessä PORA III -hankkeen ohjausryhmä päätti, että lupahallinnon rakenneuudistus toteutetaan yhteistyössä LUPA 2016 -hankkeen kanssa. LUPA 2016 -hankkeen alaprojekti selvitti ja teki ehdotuksen poliisilaitosten lupahallinnon organisoitumisesta, ja nämä ehdotukset otettiin suosituksina PORA III -hankkeen loppuraporttiin.

Myös pääkaupunkiseudun asiakaspalvelun järjestämistä koskevaan työryhmätyöhön PORA III -hanke vaikutti. Työryhmä keräsi laajan tietoaineiston ja teki vaihtoehtoisia ratkaisuehdotuksia. Epävarmuus PORA III -hankkeen palvelupisteitä koskevista päätöksistä esti kuitenkin käytännössä työryhmää ottamasta kantaa loppuraportissaan palvelupistetason.

8.5. LUPA 2017

Poliisihallitus asetti 3.2.2017 poliisin henkilökortti- ja passijärjestelmän ja siihen liittyvien järjestelmien jatkokehittämistä varten LUPA 2017 -hankkeen. Hanke asetettiin ajalle 10.2.–31.12.2017. Hankkeen tavoitteet oli johdettu lupahallintostrategiassa esitetyistä poliisin lupahallinnon kehittämistoimista.

Hankkeen tehtävänä oli varmistaa henkilökortti- ja passiprosessin jatkuva toimivuus, toteuttaa lakisääteisiä muutoksia, parantaa asiakirja- ja matkustusturvallisuutta ja ehkäistä anastettujen ja kadonneiden matkustusasiakirjojen väärinkäyttöön liittyvää rikollisuutta. Lisäksi sen tuli parantaa sähköisen asioinnin palvelukokemusta, keventää lupaprosesseihin liittyvää työkuormaa sekä edistää toimipaikkoihin ja palveluihin liittyvien ydintietojen ylläpidettävyyttä ja yhte-neväisyyttä eri järjestelmissä. Hankkeen aliprojekteissa tehtävänä oli toteuttaa muutoksia, jotka vähentäisivät lupavirkailijoiden ja joissakin tapauksissa muidenkin poliisiviranomaisten työtä.

Arviointi:

Hankkeessa kehitettiin henkilökortti- ja passijärjestelmää, siihen liittyvää sähköistä asiointia, biometristen tunnisteiden käsittelyyn tarkoitettua Mammutti-sovellusta, lupakuvien toimittamiseen käytettävää Luppa-palvelua, passien ja henkilökorttien voimassaolopalvelua sekä varmenteiden hallinnassa käytettävää IS-palvelua. Hankkeessa huolehdittiin myös passien, henkilökorttien sekä oleskelu- ja oleskelulupakorttien käyttöönottoprojektin loppuun saattamisesta.

Lupa 2017 aliprojekteissa toteutettiin seuraavat toimet:

1. Heko-Passi -järjestelmän muutostyöt
Toteutettiin elinkaarta pidentäviä muutostöitä, joilla ylläpidettiin järjestelmän toimintakykyä, kunnes uusi teknologiaratkaisu saatiin käyttöön. Lisäksi rakennettiin toiminnallisia muutoksia, joita tarvittiin ennen uuden ratkaisun käyttöönottoa.
2. Heko-Passi -järjestelmän tulevaisuus selvitys
Kartoitettiin Heko-Passi -järjestelmän toiminnalliset ja tekniset vaatimukset sekä arvioitiin kartoituksen pohjalta vaihtoehtoisten toteutusvaihtoehtojen kelpoisuus.
3. Keskitetty toimipaikka- ja palveluluettelo
Toteutettiin keskitetty toimipaikkaluettelo ajanvarausjärjestelmään.
4. Passisormenjälkien AFIS-toteutuksen selvitys ja määrittely
Selvitettiin edellytykset passisormenjälkien joukkovertailulle (1:N) uudessa järjestelmässä ja tehtiin tarvittavat määrittelyt.
5. Passisormenjälkien lukeminen ulkomailla ja ulkomaisten passisormenjälkien lukeminen Suomessa
Toteutettiin mahdollisuus lukea passien sormenjälkiä Suomessa ja suomalaisten passien sormenjälkiä ulkomailla.
6. Luppa- ja Mammutti -työt
Toteutettiin kantapalvelimen eriyttäminen edustajapalvelimesta ja siirtäminen Tuven sisälle. Lisäksi otettiin käyttöön KAPA-tunnistuspalvelu.
7. Passien, henkilökorttien sekä oleskelu- ja oleskelulupakorttien käyttöönotto
Toteutettiin käyttöönoton jälkeisen tuotantoseurantajakson tehtävät ja saatettiin loppuun projektin keskeneräiset tehtävät.

8.6. LUPA24-OHJELMA

Poliisihallituksessa oli meneillään ja käynnistymässä useita hankkeita, joissa kehitetään poliisin lupahallinnon menettelyjä ja tietojärjestelmiä. Yksittäisten hankkeiden tehtävät ovat osittain ajallisesti riippuvaisia toistensa edistymisestä. Tästä syystä poliisihallitus asetti 23.1.2020 Lupa24-ohjelman. Hankkeiden yhdistäminen samaan ohjelmaan auttaa ohjaamaan ja edistämään hankkeiden tehtäviä siten, että hankkeiden tavoitteisiin päästään. Yhdenmukaiset kehittämisen periaatteet ja ratkaisut varmistavat kokonaisuuden tavoitteiden saavuttamisen kustannustehokkaimmin. Hankkeiden siirtäminen saman ohjelman alle mahdollistaa myös henkilöresurssien ja rahoituksen joustavan käytön ohjelman sisällä.

Lupa24-ohjelman hankkeissa kehitetään työprosesseja, menetelmiä, tiedonhallintaa ja ohjelmaan liittyviä tietojärjestelmiä sekä huolehditaan lupa-asiakirjojen toimitussopimusten kilpailuttamisesta ja käyttöönnotosta. Yhtäaikaisella ohjelman kehittämisellä taataan toimintojen kehitys siten, että ne tukevat nykyistä paremmin viranomaisten toimintaa ja niihin liittyviä velvoitteita.

MHEKO-hanke on asetettu osaksi Lupa24-ohjelmaa ja valtiovarainministeriön (VM) digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hanketta 2.11.2020. Hanke on täysin VM:n rahoittama. Hankkeen toimikausi on 2.11.2020–30.6.2023. Hankkeen rahoitus on toistaiseksi käytettävissä vain 2022 vuoden loppuun asti VM:n määrärahapäätöksellä.

Hankkeen tavoitteena on:

- Suunnitella, toteuttaa ja ottaa käyttöön julkisiin palveluihin valtion uusi sähköisen tunnistuksen väline sekä sitä hyödyntävä mobiilisovellus henkilöllisyyden, lupien ja valtuuksien osoittamiseen käyntiasioinnissa. Käyntiasioinnissa käytettävää passiin tai henkilökorttiin perustuvaa tunnistusvälinettä nimitettäisiin digitaalseksi henkilöllisyydestodistukseksi. Hanke toteutetaan yhteistyössä Digi- ja väestötietoviraston (DVV) kanssa.

1. Hepuli-hanke

Hepuli-hankkeessa varmistetaan henkilökortti- ja passijärjestelmän (Heko-Passi) toimintakuntoisuus ja jatkokehittävyys vähintään vuoteen 2026 saakka. Hankkeessa kehitetään uusia toimintoja ja ominaisuuksia, jotka tukevat henkilöllisyyttä osoittaviin asiakirjoihin ja henkilöllisyyden todentamiseen liittyviä prosesseja. Esimerkiksi henkilökorteille lisätään sormenjäljet tulevan EU-lainsäädännön mukaisesti ja toteutetaan ulkomaalaisten passien sormenjälkien lukemisen ja vertailun mahdollistava PASIS-järjestelmä.

Arviointi:

Passi- ja henkilökorttijärjestelmän uudistukseen kohdistuu suuria odotuksia, koska kyse on sekä volyymien kannalta että perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta keskeinen lupahallinnon tietojärjestelmä. HEPULI-hankkeessa on ollut useita projekteja, joista Heko-Passin perusuudistus jatkuu koko hankkeen ajan.

Hankkeen ensimmäinen merkittävä osa oli lakiuudistus, jonka myötä henkilökortteihin alettiin ottaa sormenjäljet. Muutos otettiin käyttöön elokuussa 2021. Toinen merkittävä hankkeelle kuuluva projekti on passien ja henkilökorttien kilpailutukseen liittyvä käyttöönottoprojekti. Siihen liittyvät pika- ja express-toimitusten laajentaminen henkilökortteihin, express-toimitusten laajentaminen koko maahan, 2D -viivakoodin lisääminen passeihin ja henkilökortteihin sekä valmiin asiakirjan noutajan tunnistamisen turvallisuusparannukset. Projektin on oltava käyttöönottovalmis 13.3.2023.

Hankkeessa oli tiedossa, että passien ja henkilökorttien käyttöönottoprojekti oli edessä melko pian, ja siksi käyttöliittymä uudistus aikataulutettiin niin, että se ehdittäisiin tekemään tuotantovalmiiksi ennen sitä. Hanke ei kuitenkaan saanut siinä vaiheessa rahoitusta muulle kuin valmistelutöille. Toteutukselle saatiin rahoitus vasta vuotta myöhemmin.

Käyttöliittymä uudistusta ja siihen kytkeytyvää eTuve-tytärpalvelimen toteutusta edelsi asteittain tarkentunut teknologiaselvitys sekä toiminnallisten tarpeiden määrittely, jota varten perustettiin myös eri virastojen virkailijoista koostunut asiantuntijaryhmä. Järjestelmän kehitysvastuullisilla ja ylläpitäjillä oli omat näkemyksensä kehitystarpeista, ja asiantuntijaryhmä keräsi omansa käytettävyyssuunnittelijoiden tuella.

Järjestelmän olemassa oleva toiminnallinen määrittely otettiin lähtökohdaksi, ja sitä päätettiin muuttaa vain niiltä osin kuin käytettävyys- tai turvallisuussyistä oli tarpeellista ja teknisesti ottaen tarkoituksenmukaista. Tällä tavoin pyrittiin säilyttämään nykyjärjestelmän perusolemus, koska järjestelmä on käyttäjien keskuudessa varsin pidetty ja sen toiminta on vuosien kuluessa hioutunut. Menettelyllä pyrittiin myös minimoimaan uudistustyön hinta, ajantarve ja riskit.

Selvitysten perusteella päädyttiin ensin malliin, jossa käyttöliittymä uusittaisiin näyttö kerrallaan. Tarkemman teknisen suunnittelun yhteydessä toimittaja kuitenkin totesi, että kokonaistyömäärä olisi pienempi ja teknisesti epätarkoituksenmukaisilta väliaikaisratkaisuilta välttyttäisiin, jos kaikki näytöt vietäisiin uuteen teknologiaan kerralla. Tämä otettiin toteutuksen lähtökohdaksi.

Samalla kun uuden käyttöliittymäkerroksen teknistä pohjaa suunniteltiin, aloitettiin itse käyttöliittymän suunnittelu. Toimittajan käytettävyyssiantuntijat seurasivat oikeiden käyttäjien työtä ja tekivät omia havaintojaan, minkä jälkeen he tekivät luonnoksia. Luonnoksia punnittiin asiantuntijaryhmässä, ja paras valittiin lähtökohdaksi. Siitä tehtiin prototyyppi, jota sitten muokattiin käyttäjähavaintojen pohjalta, kunnes päästiin hyvään lopputulokseen. Lopullista prototyyppiä käytettiin sitten tarkemman teknisen määrittelyn pohjana.

Teknisen määrittelyn tarkentuessa toiminnallisia muutoskohteita jouduttiin kuitenkin siirtämään jatkuvalla syötöllä myöhempiin versioihin. Kaikki suuritöisimmät toiminnalliset uudistukset siirrettiin myöhemmin toteutettaviksi, jotta perusrunko saataisiin käyttöön mahdollisimman tehokkaasti.

Toteutustyötä seurattiin parin viikon välein pidetyissä palavereissa, joissa toimittajan projektipäällikkö esitteli edistymisen tehtäväkohtaisesti. Jo melko varhaisessa vaiheessa toimittajalle ilmaistiin huoli edistymisprosenttien hitaasta kasvusta suuritöisimmissä tehtävissä. Toimittaja totesi, että prosentit eivät kasva lineaarisesti ja että välillä tulee suuria hyppäyksiä, kun eri tahoilla toteutettuja osia yhdistetään. Sama keskustelu toistui useasti.

Toimittaja ilmoitti vain pari kuukautta ennen kuin järjestelmä oli tarkoitus luovuttaa ensimmäisiin testeihin, että sovittuun aikatauluun ei pystytä. Uusikaan aikataulu ei lopulta pitänyt, eikä liioin sitä seurannut. Toiminnallisia vaatimuksia ensimmäiselle käyttöönotolle karsittiin jokaisella kierroksella. Toimittajan projektipäällikkö vaihtui ja projekti päättyi avoimeen kriisiin. Kävi ilmeiseksi, että toimittaja oli arvioinut oman työmääränsä liian optimistisesti.

Viivästymisen vuoksi käyttöönotto ei enää ollut mahdollinen ennen passien ja henkilökorttien käyttöönottoprojektin takarajaa. Erilaisia vaihtoehtoja punnittiin, mukaan lukien koko uudistuksen keskeyttäminen. Lopulta päätettiin jatkaa projektia niin, että käyttöliittymä uudistus yhdistettäisiin passien ja henkilökorttien käyttöönottoprojektin kanssa ja molemmat menisivät tuotantoon yhtä aikaa. Näin toteutui tiedossa ollut riski, jota oli pyritty välttämään hakemalla uudistukselle rahoitusta vuotta aiemmin kuin se lopulta saatiin. Lisäksi eTuve-tytärpalvelimen toteutuksen viimeistely sekä valmiin asiakirjan noutajan tunnistukseen liittyvä turvallisuusparannus siirrettiin omaan versioonsa, joka otetaan käyttöön muutama kuukausi käyttöliittymäkerroksen jälkeen.

Toimitus jaettiin väliversioihin, ja niistä ensimmäiset on luovutettu sovitun uuden aikataulun mukaisesti. Jäljellä on yksi väliversio ja sen jälkeen lopullisen version luovutus. Passien ja henkilökorttien käyttöönottoprojektin aikataulu on hyvin kireä, ja siihen yhdistyy nyt uuden käyttöliittymäkerroksen hyvin laajat testit ja käyttäjäkoulutukset. Tällä hetkellä näyttää kuitenkin siltä, että uusi käyttöliittymä saadaan käyttöön 13.3.2023, minkä jälkeen päästään toteuttamaan toiminnallisia kehityskohteita.

2. Liike-hanke

Tieliikennelain kokonaisuudistuksen valmistelutöissä poliisi lausui käsityksensä, että aikaisin realistinen voimaantuloaika laille olisi 1.6.2022. Elokuussa 2018 tuli kuitenkin tieto, että laki tulee voimaan jo 1.6.2020. Vaaditun uuden tietojärjestelmäratkaisun luomiseksi perustettiin Liike-hanke. Hanke on asetettu ajalle 1.3.2019–31.12.2025. Liike-hankkeen tarkoituksena on ollut ja on toteuttaa liikennevirhemaksua koskevan lainmuutoksen edellyttämät muutokset poliisin nykyisiin tietojärjestelmiin sekä toteuttaa ja ottaa käyttöön uusi tietojärjestelmä liikennevirhemaksujen, ajo-oikeusasioiden sekä näiden muutoksenhakuun liittyvien asioiden käsittelemistä varten.

Arviointi:

Hanke jouduttiin vaiheistamaan, jotta pystyttiin todella tiukassa lakiaikataulussa tekemään poliisin sakko- ja liikennevirhemaksutoiminnan laillisuuden takaava uusi tietojärjestelmä (Liike) lailliseen toimintaan vaadittavalla minimitoteutuksella sekä vaaditut muutokset muihin poliisin tietojärjestelmiin (POLO, Patja).

Hankkeen 1. vaiheessa tehtiin uudesta hallinnollisen rikemaksun käsittelyjärjestelmästä ja rekisteristä minimitoteutus, jolla poliisi pystyi toimimaan 1.6.2020 lukien. Lisäksi tehtiin tarvittavat muutokset poliisin olemassa oleviin sakotukseen ja rikosprosessiin liittyviin tietojärjestelmiin. Hankkeessa johdettiin myös ajokorttilain uudistamisessa poliisille tuomioistuimelta siirtyneiden ajokieltojen käsittelyn teknisen ratkaisun toteutus.

Hankkeen 2. vaiheessa erittäin keskeneräisestä Liike-järjestelmästä tehdään normaalin ylläpidon omaava järjestelmä kaikkine tarpeellisine yhteyksineen ja automatisointeineen sekä kilpailutetaan vaiheen 3 (Ajo-järjestelmä) toteutus. Tämän vaiheen jälkeen Liike-järjestelmä siirtyy kehittävä ylläpidon piiriin. Hanke saadaan tämän hetken arvion mukaan valmiiksi vasta vuoden 2022 syksyyn mennessä, koska järjestelmätoimittajan vaihdos on tuonut viivettä kehittämiseen.

Hankkeen 3. vaiheessa tehdään valitun järjestelmätoimittajan kanssa yksityiskohtainen toteutussuunnitelma, jonka pohjalta toteutetaan poliisin ajo-oikeusasioiden käsittelyjärjestelmä Ajo. Tämä vaihe alkaa aikataulusuunnitelman mukaan syksyllä 2022. Ajo-järjestelmän toteutus alkaa vuonna 2023 ja valtakunnallinen käyttöönotto tapahtuu nykysuunnitelman mukaan vuonna 2025.

Hankkeen aikataulua jatkettiin alkuvuonna 2022 vuoden 2025 loppuun asti, koska vuoden 2022 hankerahoitusta leikattiin niin, ettei Ajo-järjestelmän toteuttamiseen vuonna 2022 jäänyt hankebudjettiin käytännössä yhtään varoja. Hankkeen jatkaminen vuoden 2025 loppuun helpottaa hankkeen koko keston ajan jatkunutta erittäin kuormittavaa työtilannetta. Se mahdollistaa Askel-hankkeen toteutumisen tukemisen ja lakiaikataulussa pysymisen yhteisten mikropalveluiden toteutuksen kautta.

Poliisi on tähän mennessä joutunut kattamaan kaikki hankkeeseen tarvittavat varat muusta rahoituksestaan, sillä se ei ole saanut hankkeeseen mitään lain valmistelussakin selkeästi esiin tuotua tietojärjestelmä uudistuksiin tarvittavaa lisärahoitusta.

3. Askel-hanke

ASKEL-hankkeessa toteutetaan aselupatoiminnan sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä asiankäsittely- ja valvontatoimintoinen sekä aselupatoimintaan liittyvät poliisin sähköisen asiointialustan uudet palvelut.

Arviointi:

Vuosien saatossa aselakiin on tehty merkittäviä uudistuksia, joista viimeisin tuli voimaan 2019. Viimeiseen aselain uudistukseen sisältyy myös joukko normeja, jotka astuvat voimaan myöhemmin, viimeistään 1.3.2024. Siirtymäaikaa on perusteltu sillä, että poliisi ehtii saada valmiiksi uuden asetietojärjestelmän, jossa otetaan huomioon aselain ja poliisin strategian sekä EU-asedirektiivin muutokset.

Uuden asetietojärjestelmän on tarkoitus mahdollistaa ampuma-aseiliitännäisten lupa-asioiden tuominen sähköisen asioinnin piiriin, kokonaan sähköinen asianhallinnan prosessi ja rutiinitehtävien automatisoiminen. Sähköinen asianhallinta toteutetaan operatiivisessa järjestelmässä. Lisäksi järjestelmässä muodostuvan sähköisen aineiston säilytysjärjestelmän siirto tulee mahdolliseksi.

Asetietojärjestelmän kokonaistoimitus kilpailutettiin ensimmäisen kerran kesällä 2017. Kilpailutus jouduttiin uusimaan, koska ei saatu tarjouspyyntöä vastaavia tarjouksia. Hankkeen ensimmäinen toteutus keskeytettiin heinäkuussa 2019 ja toimittajasopimus irtisanottiin, koska toimittajalla ei ollut edellytyksiä toteuttaa asetietojärjestelmää lakisääteisessä aikataulussa.

Hanke suunniteltiin ja aikataulutettiin uudelleen elokuussa 2019 siten, että uuden järjestelmäkoko-naisuuden (asiankäsittelyjärjestelmä + sähköinen asiointi) lakisääteinen käyttöönotto-ajankohta on 1.3.2024. Hankkeessa päätettiin käyttää erilaista tietojärjestelmän toteutustapaa kuin aiemmin, kokonaistoimituksen sijaan hankitaan asiantuntijoita, jotka toimivat poliisihallinnon ohjauksessa.

Kolmannella kilpailutuskerralla vuoden 2021 aikana hanke on kilpailuttanut asiantuntijatyötä asetietojärjestelmän toteutukseen kahdella eri kilpailutuksella; asiantuntijatyö asetietojärjestelmän määrittelyn ja suunnittelun tueksi sekä asiantuntijatyö asetietojärjestelmän toteutukseen. Kevään 2022 aikana kilpailutetaan asiantuntijatyö migraation suunnitteluun ja toteutukseen. Järjestelmän kehitystyö on käynnistynyt vuoden 2022 alussa ja hanke etenee aikataulussa.

9. LUPAHALLINNON KEHITTÄMINEN JA TOIMENPIDESUOSITUKSET

Poliisin lupahallinnon toimintaympäristössä tapahtuneet ja ennakoitavissa olevat muutokset mahdollistavat uudenlaisen, joustavan lähestymisen lupahallinnon organisoimiseen, johtamiseen ja työprosessien hallintaan. Toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset vaativat uudenlaista suunnittelua ja ennakointia. Uudet tekniset innovaatiot mahdollistavat uudenlaisen lähestymistavan lupahallinnon tehtäväkokonaisuuden hallintaan. Toimenpidesuosituksen toteuttaminen ei pääosin edellytä lisää rahaa, välineitä eikä henkilöstöä; tarvitaan vain uudenlaista asennetta, tekemistä, johtamista ja organisoimista.

Merkittävä osa toimenpidesuosituksista on toteutettavissa yksittäisinä toimenpiteinä. Osa toimenpidesuosituksista on kuitenkin kytköksissä muihin toimenpidesuosituksiin ja siten niiden toteuttamista on arvioitava kokonaisuutena. Työprosesseihin liittyvien toimenpidesuositusten osalta on tärkeää myös seurata sitä, miten asiat kehittyvät jatkossa.

Selvitystyön aikana on välitetty tietoa havainnoista Poliisihallitukselle ja poliisilaitoksille. Lupa 24 -ohjelman hankkeet ovat saaneet uusia näkökulmia työhönsä. Poliisilaitoksissa on vierailujen ja muiden yhteydenottojen yhteydessä tarkasteltu esimerkiksi työprosesseja, työajan kirjauksikäytäntöjä, aselain soveltamista ja Acta-asianhallintajärjestelmän käyttöä. Poliisilaitoksissa on lähdetty positiivisella asenteella heti liikkeelle toimintojen kehittämisessä, eikä ole jääty odottamaan selvitysraportin valmistumista.

Esittämäni toimenpidesuositukset on tarpeen käydä läpi Poliisihallituksen johdolla hyödyntäen eri osa-alueiden asiantuntijaryhmiä ja asiantuntijoita. Joidenkin toimenpidesuositusten toteuttaminen voi vaatia jatkoselvityksiä tai ne eivät ole juuri nyt toteutettavissa poliisihallinnosta riippumattomista syistä. Ne on kuitenkin syytä ottaa huomioon lupahallinnon toimintoja edelleen kehitettäessä.

Toimenpidesuositusten pohjalta tulee laatia toimenpideohjelma. Ohjelmassa on määriteltävä selkeät vastuut, seuranta ja aikataulus. Lisäksi on seurattava toimenpiteiden vaikuttavuutta. Selvityksen havaintoja ja suosituksia tulee hyödyntää myös muussa lupahallinnon kehittämisessä, kuten kehittämishankkeissa, tulohajautuksen, mittaristojen ja raportoinnin kehittämisessä, sekä erikseen tehtävässä lupahallinnon resurssimallin tarkastelussa.

9.1. POLIISIHALLITUS

9.1.1. Organisaatio

Poliisihallitus on sisäministeriön alainen poliisin keskusvirasto. Poliisihallitus toimii poliisin ylijohtona. Poliisihallituksen tehtävänä on suunnitella, johtaa, kehittää ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja, vastata poliisin palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta maan eri osissa, päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta sekä vastata poliisiyksiköiden tulohajautuksesta. Poliisihallitus on keskeisten johtamis-, kehittämis-, suunnittelu- ja valvontatehtäviensä järjestämiseksi jaettu yksiköihin (esikunta, hallintoyksikkö, poliisitoimintayksikkö ja teknologiayksikkö). Poliisihallituksessa on yksikköjaosta riippumaton sisäinen tarkastus. Yksikköjaon ulkopuolella olevat arpajaishallinto, asehallinto ja turvallisuusalan valvonta tuottavat toimialallaan valtakunnallisia hallinto-, lupa-, ohjaus- ja valvontatoimintoja.

Arpajaishallinnon asemaa ja uudelleen organisoimista on selvitetty Poliisihallituksen 3.12.2015 asettamassa hankkeessa. Taustalla oli muun muassa se, etteivät arpajaishallinnon tehtävät kuulu poliisin ydintehtäviin. Hanke valmisteli esityksen sisäministeriölle. Esityksen mukaan arpajaishallinnon toiminnot tulisi siirtää sisäministeriön poliisiosaston alaisuuteen. Sisäminis-

teriö kuitenkin linjasi 14.3.2016 (SMDno-2016-480), että arpajaishallinto tulee sijoittaa Poliisihallituksen alaisuuteen itsenäisenä viranomaisena.

Arpajaishallinnon organisatorista asemaa on keväällä 2020 muutettu Poliisihallituksen työjärjestyksen muutoksella siten, että se on siirretty poliisiylijohtajan suorasta alaisuudesta poliisitoimintayksiyön yhteyteen. Tällä Poliisihallituksen työjärjestyksen muutoksella kumottiin vuonna 2017 voimaantulleeseen organisaatiouudistushankkeen ohjausryhmän/sisäministeriön linjaus, jonka mukaan Arpajaishallinto tulisi sijoittaa Poliisihallituksen yhteyteen itsenäisenä viranomaisena, ja että arpajaishallinnon toimintojen kokonaisuus organisoidaan uudelleen Poliisihallituksen yksikkörakenteen ja ylijohtotehtävien ulkopuolelle välittömästi poliisiylijohtajan alaisuuteen.

Tehdyt ratkaisut ovat varsin tuoreita, eivätkä olosuhteet ole muuttuneet siten, että asiaa tulisi arvioida uudelleen. Jos poliisihallinto siirtyy niin sanotun yhden viraston malliin, arpajaishallinnon asema ja organisointi tulisi selvittää uudelleen siinä yhteydessä.

Toimenpidesuositus:

- Poliisihallituksen asehallinnon uudelleen organisointi
- Poliisihallituksen turvallisuusalan valvonnan uudelleen organisointi

Perustelut:

Asehallinnon ja turvallisuusalan valvonnan toiminnot sopivat huonosti Poliisihallituksen rooliin keskusvirastona. Kyseiset toiminnot sisältävät pääsääntöisesti lupa-asioihin liittyvää päätöksentekoa ja valvontaa, jotka eivät ole keskusvirastolle kuuluvia tehtäviä. Asehallinnon ja turvallisuusalan valvonnan toiminnot tulee tämän vuoksi käydä läpi. Jos niissä on keskusvirastotason tehtäviä, ne tulee sijoittaa Poliisihallituksen lupahallintoon. Muiden tehtävien osalta tulee tarkastella, miltä osin ne on tarkoituksenmukaista jakaa kaikkien poliisilaitosten hoidettavaksi vai onko tehtäviä, jotka voitaisiin keskittää vain muutaman poliisilaitoksen hoidettavaksi.

Mikäli päädytään sijoittamaan tehtäviä muutaman poliisilaitoksen hoidettavaksi, Hämeen ja Itä-Suomen poliisilaitokset ovat keskeisin vaihtoehto, koska nykyiset toiminnot sijaitsevat näiden poliisilaitosten toimialueilla. Tällä ratkaisulla ehkäistäisiin varsinkin asehallinnon toimitilakustannusten ja aseiden tarkastustoimintaan liittyvän välineistön hankintakustannusten kasvua. Myös henkilöstönäkökulmasta tehtävien sijoittuminen nykyisten toimipaikkojen alueiden poliisilaitoksen yhteyteen on suositeltavaa.

Nykyisin Helsingin poliisilaitokselle on vastuutettu hoidettavaksi valtakunnallisesti paikallispoliisiin puhelinneuvontaan ja automaattivalvontaan liittyviä tehtäviä. Asehallinnon ja turvallisuusalan valvonnan uudelleen organisointia koskeva esitys siitä, että joitakin tehtäviä ja vastuita keskitetään yksittäiselle poliisilaitokselle, ei siten poikkea poliisihallinnossa aiemmin toteutetuista järjestelyistä.

Asehallinnon ja turvallisuusalan valvonnan toiminnot sijoitettiin aikanaan alueellistamisen periaatteiden takia Riihimäelle ja Mikkeliin. Valtiovarainministeriö julkaisi vuonna 2020 strategian alueellistamisen uudistamisesta. Strategiassa mainitaan muun muassa että, alueellistamisen käsitteestä luovutaan ja sen sijasta puhutaan valtion alueellisesta läsnäolosta. Siirtämällä asehallinnon ja turvallisuusalan valvonnan tehtäviä poliisilaitosten hoidettavaksi toimitaan kyseisen strategian periaatteiden mukaisesti.

Muutoksen toteuttaminen edellyttää jonkin verran lainsäädäntömuutoksia. Muutokset ovat kuitenkin pitkälti teknisiä. Kohdentamalla muutoksen yhteydessä asehallinnon ja turvallisuusalan valvonnan henkilöresursseja jossain määrin Poliisihallituksen lupahallintoon lisättäisiin keskusviraston mahdollisuuksia johtaa poliisilaitosten toimintaa ase- ja turva-alan asioissa.

Uudelleenjärjestelyllä selkeytetään ja vahvistetaan Poliisihallituksen roolia keskusvirastona ja ratkaistaan samalla asehallinnon ja turvallisuusalan valvonnan toimintoihin nykyisin liittyvät ohjaukselliset ongelmat.

9.1.2. Tulos- ja toiminnan ohjaus

Poliisihallituksen tehtävänä on suunnitella, johtaa, kehittää ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja, vastata poliisin palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta maan eri osissa, päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta sekä vastata poliisiyksiköiden tulosohjauksesta. Tulos- ja resurssiohjaus on Poliisihallituksen keskeinen toiminto, jota toteutetaan kaikissa sen alaisissa yksiköissä. Poliisihallitus kohdistaa alaiseensa poliisihallintoon tulosohjauksen lisäksi hallinnollista ja operatiivista ohjausta. Poliisilaitoksissa toteutetuissa haastatte- luissa on monissa yhteyksissä tuotu esille toive siitä, että Poliisihallituksen lupahallinto antaisi nykyistä aktiivisempaa ja tehokkaampaa ohjausta.

Toimenpidesuositus:

- Poliisihallituksen lupahallinnon tulos- ja toiminnanohjauksen tehostaminen

Perustelut:

Poliisihallituksen poliisiyksiköihin kohdentamaa operatiivisen toiminnan ohjausta on tarpeen vahvistaa esimerkiksi toimintojen organisointitapojen, eri toimintojen vastuulle kuuluvien tehtävien ja toiminnallisten prosessien valtakunnalliseksi yhdenmukaistamiseksi. Tulee myös selvittää, onko lupahallinnossa sellaisia työprosesseja, joissa nykyistä pidemmälle viety valtakunnallinen yhdenmukaisuus olisi tarkoituksenmukaista ja perusteltua toteuttaa. Lupahallinnon tilaa koskevan selvitystyön toimenpide-esitysten arviointi, jatkokehittäminen ja toteuttaminen vaativat myös oman työpanoksensa.

Prosesseja, työtapoja ja työn organisointitapoja tulee kehittää nykyistä tehokkaammin poliisiyksiköiden kesken yhteisesti. Tällä varmistetaan se, että prosessit ovat mahdollisimman yhdenmukaisia. Valtakunnallisesti on syytä analysoida, mitä toimintoja voitaisiin tuottaa nykyistä enemmän keskitetyksi esimerkiksi yhdessä tai muutamassa poliisilaitoksessa.

Poliisilaitokset ovat esittäneet toiveen, että Poliisihallituksen lupahallinto ohjaisi nykyistä tehokkaammin poliisilaitosten lupahallinnon toimintaa. Toivotaan siis vahvempaa tulos- ja toiminnanohjausta. Nykyisellään eri yhteyksissä 11 poliisilaitosta erikseen pohtii linjauksia ja antaa joskus toisistaan poikkeavia ohjeistuksia, mihin menee runsaasti aikaa.

Toiminnan ohjausta tulee tehostaa. Poliisihallituksen toimivaltaan kuuluvia ohjaamisen tapoja ovat määräys, ohje, kirjallinen käsky ja ohjaava kirje. Poliisihallituksen antamien ohjausasiakirjojen sisältöä tulee selvittää. Ohjausasiakirjeissä tai niiden saatekirjeissä tulisi ilmetä muun muassa seuraavat asiat:

- mikä merkitys ohjausasiakirjan asialla on toiminnalle
- miksi ohjausasiakirja on annettu
- mikä asia on ohjausasiakirjassa olennaista

Kyseessä ovat siis ohjausasiakirjojen jalkauttamiseen liittyvät asiat. Mitä paremmin asia on perusteltu, sitä helpompi se on jalkauttaa toimintaan. On myös tärkeää, että annetun ohjeistuksen toteutumista seurataan. Seurannan avulla pystytään havaitsemaan esimerkiksi ohjausasiakirjoihin liittyvät virheelliset tulkinnat tai tietojärjestelmiin tehtävät kirjaukset. Seurannan tulisi olla säännönmukainen osa hallinnollisen ohjauksen prosessia.

9.1.3. Resurssit ja organisointi

Organisaation tulee olla joustava ja pystyä nopeasti reagoimaan tapahtuneisiin ja tiedossa oleviin tuleviin muutoksiin. Kyseessä on pitkälti johtamiskysymys. Johtaminen ei kuitenkaan onnistu, ellei siihen ole varattu riittävästi resursseja. Poliisihallituksen lupahallinnon resurssit eivät nykyisellään ole riittävät tehtävien hoitamiseen.

Toimenpidesuositus:

- Poliisihallituksen lupahallinnon resurssien vahvistaminen ja uudelleen organisointi

Perustelut:

Kasvattamalla Poliisihallituksen lupahallinnon resursseja, se kykenisi ottamaan itselleen keskusvirastolle kuuluvan ohjaavan roolin, toiminnan johtaminen parantuisi ja poliisilaitoksissa säästyisi aikaa varsinaiselle lupahallinnon operatiiviselle toiminnalle. Poliisin lupahallinnon kokonaisresursseja ei tämän muutoksen takia tarvitsisi kasvattaa, vaan resurssit Poliisihallituksen ja poliisilaitosten välillä kohdennettaisiin uudestaan resurssimallin päivittämisen yhteydessä. Poliisihallituksen lupahallinnon resurssien vahvistamisen lisäksi Poliisihallituksen lupahallinnon sisäistä organisointia tulisi tarkastella lupahallinnon kokonaisuohjauksen parantamiseksi.

9.2. PALVELUJEN SAATAVUUS

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista tuli voimaan 1.1.2022 (728/2021). Valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää sekä yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelujen saatavuus vastaa eri asioiden keinoja käyttäen eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla koko maan kattavasti. Valtion palvelujen saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten ja suunnitelmien tulee lisäksi vahvistaa elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana maan eri osissa.

Valtiovarainministeriö julkaisi vuonna 2021 organisaation rakennetta ja toiminnan järjestämisestä koskevan suosituksen (12/2021). Sen mukaan valtion läsnäolon alueilla tulee pohjautua palvelutarpeeseen sekä viranomaistehtävien järjestämiseen tuloksellisesti.

Valtiovarainministeriö on määritellyt tavoitetilaksi vuoteen 2030 mennessä, että valtion virastojen käyntiasiointi kootaan vaiheittain julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin, joista saa laajasti myös kuntien, Kelan sekä annettavaksi soveltuvia hyvinvointialueiden palveluita. Valtionhallinnon viranomaisten omat käyntiasiointipisteet korvaantuvat yhteisillä asiakaspalvelupisteillä.

- Jatkossa palvelujen lähtökohtana ovat kattavat sähköiset asiointipalvelut, joita käyntiasiointi täydentää.
- Asiakkaiden palvelut paranevat, kun usean viranomaisen käyntiasiointi kootaan yhteisiin palvelupisteisiin, joissa on nykyistä laajempi ja yhtenäisempi palveluvalikoima ja sähköisten palveluiden käyttöön saa tukea.
- Yhteisten asiakaspalvelupisteiden määrää ja sijoittumista ei määritetä ennalta, vaan uudistusta ohjaavat palvelutarpeet ja palveluiden saavutettavuuden kriteerit:
 - enintään tunnin asiointietäisyys ja
 - riittävä väestöpohja palveluvolyymin perustaksi (käytännössä tarkoittaa noin 10 000 henkilön väestöpohjaa)

- Vähennetään toimistotilaa valtion toimitilastrategian mukaisesti (Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.21)
 - Käyntiasioinnin kokoaminen yhteen ja yhteisiin toimistotiloihin siirtyminen yhdessä monipaikkaisen työn lisääntymisen kanssa tuovat kustannussäästöjä ja on ekologisesti kestävämpää.
 - Yhteiset toimitilat tukevat tuloksellisuutta sekä kehittyviä työnteon ja yhteistyön tapoja.

Poliisin lupapalveluiden saatavuutta tulee ohjata ja johtaa kokonaisuutena. Palvelutarpeiden arviointi tulee tehdä laajemmassa kokonaisuudessa, ei pelkästään poliisilaitostasolla. Varsinkin pääkaupunkiseudulla, mutta myös pääkaupunkiseudun ulkopuolella, palvelutarpeet ja niihin vastaaminen tulee arvioida kokonaisuutena. Poliisilaitosten toimialueiden välillä ja ennen kaikkea raja-alueilla asiakaskysyntä ei ohjautu poliisilaitosten toimialuejaon mukaan vaan palvelun saatavuuden ja tarjonnan mukaan. Asiakas hankkii palvelun sieltä, mistä se hänen näkökulmastaan on helpoiten saatavissa. Lomamatkailu ja etätöy ohjaavat myös asiakaskysyntää kotipaikkakunnan ulkopuolelle.

Taulukossa 12 on kuvattu valtionhallinnon viranomaisten omien palvelupisteiden lukumäärä vuonna 2020. Lähde: Valtiovarainministeriö.

Viranomainen	Palvelupisteiden määrä
Aluehallintovirastot	12
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset	21
Kansaneläkelaitos	143
Maahanmuuttovirasto	9
Maanmittauslaitos	26
Digi- ja väestötietovirasto	36
Oikeusapu ja edunvalvonta	160
Poliisin lupahallinto	100
Rikosseuraamuslaitoksen yhdyskuntaseuraamustoimistot (Toimistoja on 14, ja toimipaikkoja on 24 paikkakunnalla)	14
Tulli	21
Työ- ja elinkeinotoimistot	75
Ulosottolaitos	64
Verohallinto	50
Asiointipisteet	n. 195
Yhteensä	723/926

9.2.1. Lupapalvelujen palveluverkko

Poliisilla on erittäin laaja lupapalvelujen palveluverkko. Poliisin lupapalvelut tuotetaan jokaisessa toimipaikassa omalla henkilöstöllä. Muut viranomaiset ovat voineet tehdä yhteispalvelusopimuksia, joiden mukaan osa niiden palveluista voidaan tuottaa asiointipisteissä. Lupapalvelujen prosessit perustuvat ns. vahvaan henkilön tunnistamiseen. Tätä tunnistamista ei voida lainsäädännön perusteella siirtää muiden viranomaisten tai tahojen tehtäväksi. Tämän takia poliisin rooli asiointipisteissä on täysin marginaalinen, koska yhteispalvelusihteerit eivät voi tehdä muuta kuin lupahallintoon liittyvää opastusta ja neuvontaa.

Ainoastaan kuusi poliisilaitosta on tehnyt alueelleen yhden tai useamman asiointipisteen käyttöä koskevan yhteispalvelusopimuksen. Voimassa olevat yhteispalvelusopimukset on tehty seuraavien kuntien kanssa: Hamina, Joroinen, Kerava, Laitila, Lapinjärvi, Puumala, Sulkava, Savukoski ja Vantaa.

Poliisilaitosten sisällä palveluverkkoon kohdistuvat tarpeet ja odotukset ovat erilaiset riippuen siitä, onko kyseessä poliisin operatiivinen toiminta vai lupahallinnon palveluiden tarjonta. Kyseisiä asioita ei voi kuitenkaan käsitellä toisistaan irrallaan, vaan niillä on monilta osin yhteisiä, toisiaan tukevia, tarpeita. Lupahallinnon palveluiden siirtäminen kokonaisuudessaan valtion virastojen yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin ei ole siten kaikissa tapauksissa tarkoituksenmukaista.

Toimenpidesuositus:

- Kiinteän lupapalveluverkon supistaminen

Perustelut:

Poliisilla on runsaasti poliisiasemia, joilla ei käytännössä ole mitään tai juuri mitään toimintaa. Monilla poliisiasemilla tarjotaan vain lupapalveluita ja niitäkin hyvin suppeilla aukioloilla. On poliisiasemia, joissa ei ole yhdenkään virkamiehen virkapaikka ja palvelut tuotetaan viereiseltä miehityltä poliisiasemalta. Monilla poliisiasemilla on töissä vain yksi lupasihteeri. Hän työskentelee useissa tapauksissa yksin poliisiasemalla, koska sinne ei ole sijoitettu kenenkään muun virkapaikkaa. Jos sinne on sijoitettuna poliiseja, he voivat olla hälytys- tai tutkintatehtävillä, vapaapäivillä tai lomilla, eivätkä siten aina fyysisesti poliisiasemalla. Yksintyöskentelyyn liittyy fyysisiä ja henkisiä riskejä.

Sisäministeriön sisäisen tarkastuksen laatimassa palveluperiaatteen toteutuminen valtakunnallisesti poliisin lupahallinnossa -raportissa (11.2.2021) on todettu, että poliisin lupahallinnon palvelupisteverkostossa asiakkaiden palvelutarve tulee muuttumaan Suomen sisäisen muuttoliikkeen, väestöennusteiden ja sähköisten asiointikanavien käytön lisääntymisen myötä. Nykyinen poliisin lupahallinnon palvelupisteverkko ei vastaa 10-20 vuoden päästä asiakkaiden palvelutarvetta ja on nykyisillä organisaatorakenteilla taloudellisesti arvioituna epätarkoituksenmukainen ylläpidettävä poliisille. Sisäinen tarkastus suositteli, että sisäministeriön poliisi-osasto sekä Poliisihallitus yhteistyössä poliisilaitosten kanssa ottaisivat lupahallinnon palvelupisteverkon tarkasteluun.

Tarkasteltaessa palvelujen nykyistä ja ennustettavaa kysyntää, sähköisten palvelumuotojen käytön ja tarjonnan lisääntymistä sekä väestörakenteen ennustettavia muutoksia nykyinen lupapalveluiden palveluverkko on jo tällä hetkellä toiminnan, asiakaspalvelun ja kustannusrakenteen kannalta liian laaja. Palveluverkkoa tulee supistaa vastaamaan nykyistä ja tulevaa käyntiasioinnin kysyntää. Lupapalveluiden palveluverkon arvioinnissa hyvänä kriteerinä ovat VM:n linjaukset asiointimatkan pituudesta (enintään tunnin ajomatka) ja väestöpohjan laajuudesta (10 000 henkilön väestöpohja).

9.2.2. Uudet palvelumuodot

Poliisin lupahallinnon asiakaspalvelu annetaan lupapalveluissa käyntiasioinnin ja sähköisten palvelujen kautta ja lupavalvonnassa suurelta osin kirjallisessa menettelyssä. Käyntiasiointi tapahtuu poliisiasemilla.

Poliisi sai käyttöönsä 1.9.2009 siirrettäviä rekisteröintipisteitä eli niin sanottuja lupasalkkuja. Lupasalkut sisälsivät täyden varustuksen lupahallinnon tehtävien hoitamiseen mobiilisti. Lupasalkut oli tarkoitettu korvaamaan poliisin lupapalvelutarjontaa niillä paikkakunnilla, joilla vaki-
tuinen lupapalvelutoiminta oli lopetettu poliisin omista toimipisteistä.

Lupasalkut olivat varsin hankalia käsiteltäviä niiden suuren koon ja painon takia. Lisäksi tietoliikenneyhteyksissä oli runsaasti ongelmia. Käytännössä lupasalkkujen käytöstä luovuttiin kokonaan muutaman vuoden sisällä niiden käyttöönotosta.

Poliisilla on käytössä yksi lupapalveluauto, jonka on sijoitettu Sisä-Suomen poliisilaitokseen. Auton käyttöaste on ollut hyvin vähäinen. Lupapalveluiden tuottaminen lupapalveluautosta käsin ei ole järkevää auton heikon toiminnallisuuden ja käytettävyyden sekä suurten hankinta- ja käyttökustannusten takia (hankintahinta n. 150 000 euroa, alv 0%). Jos asiointipiste tai -pisteet rakennetaan auton sisälle, auton on oltava kooltaan iso. Auton koko olisi jopa sitä luokkaa, että sen kuljettamiseen vaaditaan C1-luokan ajokortti. Lupapalveluautoa ajavien henkilöiden määrä on hyvin rajallinen. Lupahenkilöstö ei mielellään aja pakettiautotyypisillä autoilla. Poliisimiehen tai muun henkilön sitominen lähinnä kuljetustehtäviin lisää tarpeettomasti kustannuksia, koska hänelle ei ole järjestettävissä sellaisia töitä, että toiminta olisi kustannustehokasta.



Kuva 5. Sisä-Suomen poliisilaitoksen lupapalveluauto

Toimenpidesuositus:

- Liikkuvat palvelut lurasalkun muodossa

Perustelut:

Poliisin määrärahojen käyttöä ja määrärahojen riittävyttä koskeneessa selvityksessä (Sisäministeriön julkaisuja 2022:24) esitetään, että poliisin tulisi tehdä enemmän yhteistyötä kuntien ja muiden julkisen hallinnon toimijoiden kanssa erilaisissa yhteisissä asiointipisteissä. Liikkuvat palvelut lurasalkun avulla toteutettuna soveltuvat erinomaisesti tähän yhteistyöhön.

Julkisen hallinnon tulee suhtautua kriittisesti toistensa kanssa kilpailevien palvelumuotojen kehittämiseen ja ylläpitämiseen. Mitä moninaisemmat palvelun antamisen tavat ovat, sitä enemmän hallinnollista ja operatiivista työtä niiden ylläpitämiseen kuluu. Valtion maksuperustelain mukaan maksullisiksi säädettyjen palveluiden tulee kattaa suoritustuotoina omat kustannuksensa, eikä niitä voi rahoittaa budjettivaroilla. Poliisi voi kuitenkin tarjota liikkuvia palveluita kustannustehokkaasti palveluverkoston täydentäjänä, jos asiakaspalvelun kysyntä on riittävää alueella ja annettava palvelu kattaa omat kustannuksensa. Teknologinen kehitys on laitteistoissa ja verkkoyhteyksissäkin edennyt siten, että nyt on mahdollista ja tarkoituksenmukaista ottaa yhdeksi lurasalkun tarjoamismuodoksi liikkuvat palvelut uuden lurasalkun muodossa.

Lurasalkun avulla liikkuvat palvelut voidaan toteuttaa lurasalkun avulla tarjoamalla lurasalkun avulla esimerkiksi yhteispalvelupisteissä, kuntien kanssa sovittavissa tiloissa ja yksityisissä tiloissa esimerkiksi pop up -tapahtumissa. Lounais-Suomen poliisilaitos on ollut kehittämässä ansiokkaasti uusimuotoista lurasalkkutoimintaa. Toiminnan levittäminen kaikkien poliisilaitosten toimialueille on suotavaa. Tarjoamalla kiinteään lurasalkun ulkopuolella lurasalkun avulla ajanvarauksella passi- ja henkilökorttiasioissa lurasalkun avulla palvelu on huomattavasti kustannustehokkaampaa kuin lurasalkun käyttöä käyttämällä. Lurasalkkukokonaisuuden hankintahinta on noin 1 500 euroa.



Kuva 6. Turun pääpoliisiasema. Lurasalkku ja sen sisältö.

Asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna lurasalkun avulla palveluja voidaan kohdentaa alueille, joissa poliisin ei kannata tarjota palveluja kiinteissä toimitiloissa niiden vähäisen kysynnän takia tai alueella, jolla palveluverkkoa on supistettu tai ollaan supistamassa.

9.2.3. Ajanvarausjärjestelmä ja sen käyttö

Poliisilla on ollut käytössään ajanvarausjärjestelmä vuodesta 2008 alkaen ja sen tunnettavuus ja käyttöaste on kasvanut vuosi vuodelta. Kansalaisten asiointi on ajanvarauksen avulla helpottunut ja nopeutunut. Ajanvarausjärjestelmällä pyritään myös hallitsemaan asiakaspalvelun ruuhkautumista.

Poliisin ensimmäiseen lupahallintostrategiaan (2012) kirjattiin linjaus lupahallinnon palvelun asiakaslähtöisyydestä. Linjaukseen sisältyi ajatuksena se, että asiakas asioi henkilökohtaisesti ajanvarauksella, ellei prosessin erityispiirteistä muuta johdu. Uuden lupahallintostrategian (2017) mukaan tavoitteena on lisätä lupahallinnon sähköisiä palveluita niin, että ne kehittyvät pääasiallisesti palvelun tarjoamisen tavaksi. Lupahallinnon asiakaspalvelu on monikanavaista, jossa käyntiasiointi täydentää sähköistä palvelua. Asiakaspalvelua annetaan pääsääntöisesti ajanvarauksella, mutta jonottamalla asiointi on myös mahdollista.

Nykyaikaisella ja käyttäjäystävällisellä ajanvarausjärjestelmällä hallintaan asiakaspalvelun ruuhkautumista, jolloin asiakkaat saavat palvelua sovittuna aikana. Ajanvarausjärjestelmän käyttö tukee myös poliisin henkilöstön työssä jaksamista.

Toimenpidesuositus:

- Ajanvarausaikojen minimitarjonnan määrittely

Perustelut:

Lupahallinnon asiakaspalvelun toteuttamisen tavoitteena on, että asiakas asioi henkilökohtaisesti ainoastaan ajanvarauksella, ellei prosessin erityispiirteistä johdu muuta. Poliisilaitosten tulee pyrkiä siihen, että vapaita aikoja on varattavissa kohtuullisen ajan kuluessa ajan varaamisesta. Viime vuosien aikana on moneen eri otteeseen ollut kuitenkin tilanteita, jolloin muutamilla poliisiasemilla on ollut huomattavia vaikeuksia tarjota aikoja kohtuullisessa ajassa. Kyse ei kuitenkaan ole aina henkilöressurssien riittävyydestä. Asiakaspalvelun ruuhkautumista voidaan osittain vähentää ajanvarausaikoja lisäämällä ja poliisilaitosten yhdenmukaisilla käytännöillä ajanvarausasioissa.

Poliisilaitokset avaavat ajanvarausaikoja varsin lyhyelle aikavälille, yleensä noin 6–8 viikon ajanjaksolle. Tämä johtaa siihen, että ajat varataan hyvin nopeasti. Jos aikaa ei ole saatavilla kohtuullisessa ajassa, henkilöt tulevat lupapalveluihin jonotusasiakkaksi. Lisäksi poliisilaitosten välillä on erilaisia käytäntöjä. Tästä syystä asiakkaat hakevat palveluaikoja useamman poliisilaitoksen lupapalveluista. Yksittäisten poliisilaitosten erilaiset käytännöt ja niissä tapahtuvat muutokset aiheuttavat yllättäviä kysynnän muutoksia lähialueen poliisilaitosten poliisiasemilla. Voimakkaammin tämä ilmenee pääkaupunkiseudun poliisilaitosten toimialueilla.

Jos poliisilaitosten ajanvarausaikojen tarjontaa koskevat menettelytavat olisivat yhdenmukaiset, se helpottaisi niin poliisilaitosten lupapalvelujen toimintaa samoin kuin asiakasnäkökulmasta palvelujen saatavuutta. Ajanvarausaikoja tulisi olla tarjolla esimerkiksi vähintään seuraavasti:

- pääpoliisiasemilla ja maakuntakeskusten poliisiasemilla kaksi linjaa puolen vuoden päähän ja muilla poliisiasemilla yksi linja puolen vuoden päähän

Henkilömäärältään pienillä poliisiasemilla on tehtävä asemakohtaiset järjestelyt. Tällöin on huomioitava muun muassa se, onko poliisiasemalla omaa lupapalveluhenkilöstöä vai tuotetaanko palvelut joltakin toiselta poliisiasemalta. Lisäksi otettava huomioon mahdollisuus avata linja osittaisena siten, etteivät kaikki ajat ole varattuna päivää kohti ajanvarausasiakkaille, vaan siellä on vapaita aikoja myös jonotusasiakkaille.

Poliisilaitoksissa tulee pyrkiä siihen, että ajanvarauksen asiointipaikkoja on mahdollisimman paljon. Tällä tavoin palvelujen kysyntää voidaan ohjata ajanvarauksen kautta tapahtuvaksi ja siten vähentää ilman ajanvarausta tulevien asiakkaiden määrää. Asiakaspalvelun resurssien ohjaaminen ja toiminnan suunnittelu olisi tällöin nykyistä helpompaa.

Toimenpidesuositus:

- Ajanvarausjärjestelmän uudistaminen

Perustelut:

Nykyinen ajanvarausjärjestelmä on toiminut oikein hyvin. Järjestelmä on kuitenkin jäykkä ja siihen tulisi lisätä joustavuutta.

Ajanvarausjärjestelmässä varaukset kohdistuvat nykyisellään tietyille tiskeille ja varaukselle määritellään tarkka kesto. Sen seurauksena yksittäisen varauksen pituutta ei voi määrättömästi lyhentää. Pienikin viive yksittäisen ajanvarausasiakkaan asian käsittelyssä myöhästyttäisi nopeasti suurta määrää asiointeja. Tähän on tärkeää löytää uusi ratkaisu, koska muuten hakeuksen käsittelyajan lyhentämisestä ei saada täyttä hyötyä.

Yksi mahdollisuus olisi siirtyä väljempiin varausväleihin, joihin otettaisiin useampi kuin yksi asiakasvaraus, sekä työjonoihin, joihin varaukset menisivät asiointipaikan sijasta. Esimerkiksi 20 minuutin aikaväliin voitaisiin ottaa 3 tai 4 varausta asiointipaikkaa kohden. Tällöin jokaiseen varaukseen voitaisiin käyttää joustavasti tarvittava aika. Jos jokin varaus veisi epätavallisen pitkään, seuraavat varaukset eivät jäisi roikkumaan, koska niitä ei olisi sidottu tiettyyn asiointipaikkaan. Muut asiointipaikat vain ottaisivat varauksia yhteisestä jonosta entiseen tapaan. Useampi asiakas tulisi odotustilaan samalla kellonlyömällä, mutta odotusaika olisi yleensä enintään varausvälin mittainen. Varausten väliin ei jäisi enää lyhyitä tyhjiä ajanjaksoja, kun seuraavaa asiakasta odotellaan, mutta väli ei ole niin pitkiä, että siinä voisi palvella jonotusasiakasta.

Muutoksen myötä lupasihteerit voisivat nykyistä paremmin vaikuttaa omaan työtahtiinsa: jos asiointipaikkoja olisi monta, yksittäisen asiointipaikan voisi aina joustavasti sulkea tauon ajaksi. Samoin asiointipaikat voisivat joustavammin ottaa jonotusasiakkaita ajanvarausasiakkaiden väliin.

9.2.4. Aukioloajat

Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti (palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus). Viranomaisen on järjestettävä toimintansa asiakkaiden tarpeita palvelevalla tavalla.

Hallitus on tekemässä kevään 2022 aikana esitystä eduskunnalle valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan valtion viranomaisten aukioloa koskevan sääntelyn uudistamista. Voimassa oleva asetus on vanhentunut valtion palvelujen toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi ja jäänyt osittain soveltamatta.

Virastojen aukiolon sääntelystä siirryttäisiin valtion viranomaisen aukiolosääntelyyn osana palvelujen saatavuuden sääntelyä. Uuden sääntelyn tarkoituksena olisi turvata valtion palveluiden saatavuus ja mahdollistaa valtion viranomaisten aukioloaikojen joustava käyttö viraston johtamisen työkaluna.

Toimenpidesuositus:

- Lupapalvelujen asiakaspalvelun aukioloaikojen yhdenmukaistaminen ja monipuolistaminen

Perustelut:

Nykyisellään poliisilaitokset ovat täysin itsenäisesti päättäneet lupapalvelujen aukioloajoista poliisiasemakohtaisesti voimassa olevan aukioloasetuksen määrittelemissä rajoissa. Tämän seurauksena aukioloajat ovat hyvin epäyhtenäiset.

Aukioloaikojen yhdenmukaistaminen on tärkeää asiakas- ja viestintänäkökulmasta. Lupahallinnossa havaitun asiakasohjauksen ongelmana on muun muassa verkkosivujen sekava sisältö. Nykyisellään poliisin ylläpitämien nettisivujen tietosisältö ei ole poliisiasemien aukioloaikojen etsintätoimintojen, luettavuuden ja selkeyden osalta tyydyttävällä tasolla. Yksittäisen poliisiaseman aukioloaikojen löytäminen on hankalaa.

Sen jälkeen, kun valtion viranomaisten virastojen aukioloaikoja koskeva lainsäädäntö on vahvistettu, poliisin lupahallinnossa on tehtävä sen mukaiset uudet ohjeistukset. Ohjeistusten suunnittelun lähtökohdaksi tulee olla aukioloaikojen mahdollisimman pitkälle menevä yhdenmukaisuus ottaen kuitenkin huomioon paikalliset olosuhteet, kuten henkilöstön määrä, palvelujen kysyntä ja asiakaskäyttäytyminen.

Esimerkki:

- pääpoliisiasemien ja maakuntakeskusten poliisiasemien lupapalvelut ovat avoinna ma-ti ja to-pe klo 8–16.15 ja ke klo 9–16.15.

Kun ovet avattaisiin keskiviikkoisin pääpoliisiasemilla ja muillakin poliisiasemilla klo 9, tällöin jäisi aikaa aamuisin erilaisille valtakunnallisille ja poliisilaitoskohtaisille koulutuksille sekä palaverien pitämiseen. Tämä järjestely mahdollistaisi lupapalveluhenkilöstön osallistumisen näihin tilaisuuksiin mahdollisimman kattavasti.

Lupapalvelujen aukioloaikojen monipuolistamista tulee myös tarkastella. Vaihtoehtona olisi esimerkiksi työvuorojen suunnittelu kahteen vuoroon, esimerkiksi klo 8 ja klo 10 alkavat vuorot. Tällöin myöhäisempi vuoro kestäisi klo 18.15 saakka. Jatkamalla palveluaikaa klo 18 saakka tarjottaisiin päivätöissä oleville asiakkaille nykyistä parempi mahdollisuus asioidensa hoitamiseen. Myös työntekijän näkökulmasta työvuorojen monipuolistaminen saattaisi joissakin tapauksissa helpottaa työn ja yksityiselämän yhteensovittamista.

9.3. TÖIDEN JAKAMINEN

Poliisin myöntämiin lupiin ei liity kotipaikkasidonnaisuutta. Asiakas voi siis jättää lupahakemuksensa muulle kuin kotipaikkansa poliisiasemalle. Asiakkaat ovat hyvin tiedostaneet tämän mahdollisuuden. Lupa-asia laitetaan vireille siellä, missä se omat tarpeet ja palvelun saatavuus huomioon ottaen parhaiten onnistuu. Varsinkin etätöiden yhteydessä ja kesälomakaudella asiakkaat hyödyntävät tätä mahdollisuutta vapaa-ajan asunnolla asuessaan ja lomamatkojen yhteydessä. Asiakasnäkökulmasta kyse on myönteisestä asiasta. Poliisiasemilla tämä aiheuttaa jossain määrin ongelmia. Jonkin poliisiaseman ajanvarauksen aikojen ruuhkautuessa kysyntä siirtyy läheisille poliisiasemille. Tämä ilmiö on havaittavissa pääkaupunkiseudulla sekä muutamilla maakuntakeskusten viereisillä poliisiasemilla.

Lupa-asia voidaan käsitellä missä tahansa poliisilaitoksessa tai -asemalla. Lupa-asiaa ei siten ole pakko käsitellä siellä, missä se on tullut vireille. Myös henkilön voimassa oleviin lupiin kohdistuvat seuraamuspäätökset voidaan tehdä henkilön kotipaikkakunnasta riippumatta missä tahansa poliisilaitoksessa.

Töiden jakamisen mahdollisuuksia poliisilaitosten välillä ei ole hyödynnetty lainkaan. Myöskään poliisilaitosten sisällä mahdollisuutta ei ole osattu tai haluttu hyödyntää täysimääräisesti. Taustalla ovat ilmeisesti vanhat perinteet ja periaatteet siitä, että jokainen poliisilaitos ja sen poliisiasemat hoitavat oman alueensa asiat. Läheisen poliisiaseman tukeen turvaudutaan vasta kun tulee ongelmia työmäärien hallinnassa tai asiantuntemuksessa. Tällöinkin ajatellaan, että läheisen poliisiaseman on kuuluttava saman poliisilaitoksen toimialueen sisälle.

Työtehtäviä tulee kohdentaa joustavammin toiminnoittain ja alueellisesti. Tällä tavoin voidaan turvata lupahallinnon keskeisen tehtävän, asiakaspalvelun, toimivuus.

9.3.1. Poliisilaitoksen sisällä

Töiden jakamisessa on kyse esimiestoiminnasta ja johtamisesta. Esimiesten tulee olla perillä oman linjansa, sektorinsa, yksikkönsä tai ryhmänsä työtilanteesta ja sen tulevasta kehityksestä. Tämän takia esimiehillä pitää olla kykyä, taitoa ja halua hakea, analysoida ja hyödyntää tietojärjestelmistä saatavia tietoja. Työtilanteen kartoittaminen pelkästään henkilöstöltä kyselemällä ei ole riittävää. Sekin on sinänsä tärkeää, mutta työn kuormittavuus ja käsitykset ruuhkasta ovat hyvin subjektiivisia tuntemuksia. Pelkästään sillä tiedolla ei voi toimintaa johtaa.

Toimenpidesuositus:

- Työtehtävien jakaminen poliisilaitoksen sisällä asiakaspalvelun turvaamiseksi, työkuormituksen tasaamiseksi ja asiantuntevuuden hyödyntämiseksi

Perustelut:

Helsingin poliisilaitosta lukuun ottamatta kaikilla poliisilaitoksilla on useita poliisiasemia. Lupa-hallinnon henkilöstö, työmäärät ja lupapalvelun aukioloajat vaihtelevat suuresti. Tarkasteltaessa työmääriä henkilötasolla on vaihteluväli erittäin suuri poliisilaitoksen sisällä eri poliisiasemien välillä.

Työmääriä tulisi tasata henkilötasolla ottaen huomioon henkilöiden toimenkuvat. Työmäärien tasaaminen töitä siirtämällä on paljon helpompaa ja nopeampaa kuin henkilöstöresursseja lisäämällä ruuhkaisille toimipaikoille.

Käyntiasioinnin kysyntää on vaikeaa ohjata eri poliisiasemille, mutta töitä voidaan jakaa. Ei ole järkevää, että ruuhkautumisesta kärsivillä poliisiasemilla ratkaistaan myös kevennetyn menettelyn piirissä olevia asioita. Nämä asiat ovat helppoja ja ne on tarkoituksenmukaista siirtää sinne, missä työtilanne sen mahdollistaa. Tällä tavoin pystytään paremmin vastaamaan asiakaspalvelun kysyntään.

Töiden jakamisessa kannattaa hyödyntää erityisesti niitä poliisiasemia, joissa palveluaikoja on rajattu lupapalvelujen vähäisen kysynnän takia. Tällä tavoin töitä jakamalla voidaan kenties samalla turvata sen pienen poliisiaseman lupapalveluiden olemassaolon oikeutus. Voidaan osoittaa, että siellä on tarjolla riittävästi töitä. Tästä hyötyy työmäärien tasoittumisena koko lupahallinnon henkilöstö ja myös asiakkaat, kun poliisiasemaa ei tarvitse vähäisen työmäärän takia sulkea.

Myös määrältään vähäisten tai vaikeiden lupa-asoiden käsittelyn keskittäminen on järkevää. Harvoin eteen tulevan lupa-asian ratkaiseminen vie huomattavan paljon enemmän aikaa kuin, jos niitä olisi usein käsiteltävänä.

9.3.2. Poliisilaitosten kesken

Poliisilaitosten välillä lupapalvelujen työmäärät vaihtelevat runsaasti. Lupahallinnon resurssimalli ei ole ajan tasalla, eikä se koskaan voi reaaliajassa seurata kysynnän vaihteluita. Toiset poliisilaitokset kärsivät toisia huomattavasti enemmän asiakaspalvelun kysynnän voimakkaista vaihteluista. Toimintaa ei voida johtaa ja ohjata pelkästään resurssimallin avulla. Se on siihen tarkoitukseen liian hidas ja kankea.

Lainsäädännöstä ei löydy esteitä sille, että lupahallinnon työmääriä ohjattaisiin ja kohdennettaisiin valtakunnallisesti poliisilaitosten välillä. Tehtävä kuuluu Poliisihallitukselle.

Toimenpidesuositus:

- Kevennetyn menettelyn piirissä olevien hakemustyöjonojen valtakunnallistaminen

Perustelut:

Jo nykyään kevennetyn menettelyn hakemuksia käsitellään jakamalla niitä poliisilaitosten toimialueen sisällä poliisiasemille, joilla ei yleensä ole käyntiasiakkaita ruuhkaksi asti tai joilla on rajoitetut aukioloajat. Tämä keventää ruuhkautuvien poliisiasemien työmääriä. Menettely ei kuitenkaan auta Helsingin poliisilaitosta, jolla ei ole muita poliisiasemia.

Valtakunnallisilla työjonoilla työtehtäviä voitaisiin jakaa poliisilaitosten ja poliisiasemien kesken. Tällä tavoin voitaisiin valtakunnan tasolla tasata poliisilaitosten työmääriä ja selvittää paremmin äkillisistä käyntiasioinnin ruuhkista.

Valtakunnallinen työjono on paljon parempi ratkaisu kuin hakemusten käsittelyn keskittäminen johonkin fyysiseen paikkaan. Keskittämisestä aiheutuu riski toimitilakustannusten kasvuun. Keskitetty toiminto vaatii lisää toimitiloja, eikä vastaavaa vähennystä synny olemassa oleviin tiloihin. Valtakunnallisen työjonon käytöllä hyödynnetään vajaakäytöllä olevia toimitiloja. Olemassa olevat toimitilat ja työvälineet otetaan nykyistä tehokkaampaan käyttöön.

Keskitetty toiminto edellyttäisi resursseja ja resurssien siirtäminen virastoista on hyvin haastavaa. Se johtaisi väistämättä henkilöresurssien lisääntymiseen ainakin joksikin aikaa ennen kuin tilanne korjaantuisi luontaisen poistuman myötä.

Valtakunnallista työjonoa suunniteltaessa kannattaa hyödyntää niitä kokemuksia, joita esimerkiksi Syyttäjävirsto on saanut valtakunnallisen sakkokorin käyttöönoton yhteydessä. Syyttäjillä valtakunnallisen sakkokorin työt on jaettu siten, että jokainen alue (5 aluetta) hoitaa sakoista 20 %. Sakot otetaan käsittelyyn aikajärjestyksessä vanhimmasta päästä.

Jos poliisissa otettaisiin käyttöön valtakunnallinen työjono, se olisi asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna hyvä asia. Käsiteltäessä saapuneet hakemukset valtakunnallisesti saapumisjärjestyksessä, asiakas saisi palvelun keskimäärin samassa ajassa riippumatta asuinpaikastaan.

9.4. TYÖPROSESSIT

Työprosesseissa poliisilaitosten kesken ja poliisilaitosten sisällä on runsaasti eroavaisuuksia. Kaikilta osin eroavaisuudet eivät ole perusteltavissa, vaan ne pohjautuvat esimerkiksi vanhoihin käytäntöihin. Palvelukysynnän, tietojärjestelmien ja lainsäädännön muutoksia on seurattava ja otettava huomioon muutosten mukanaan tuomat vaatimukset ja mahdollisuudet uudistaa työprosesseja. Työprosesseja tulee jatkuvasti tarkastella. Laittamalla työprosessit kuntoon kaikilta osin vapautuu työaika kohdennettavaksi muun muassa ruuhkautuviin asioihin, koulutukseen, liikuntavapaiden käyttöön sekä laadun ja itsensä kehittämiseen.

Poliisilaitosten keskinäinen yhteistyö on tärkeää. Yhteistyön avulla pystytään jakamaan hyviä käytäntöjä. Erityisen suositeltavaa poliisilaitosten keskinäinen yhteistyö on niiden poliisilaitosten kesken, joiden toimintaympäristö on samankaltainen, mutta toisen poliisilaitoksen työprosessit ovat nopeampia, tehokkaampia tai kustannustehokkaampia kuin toisen. Myös kokeilukulttuurin ylläpitäminen on tärkeää. Erilaisten kokeilujen kautta saadaan arvokasta tietoa työprosessien parhaista käytännöistä.

Työprosesseihin kuluva aika näyttää riippuvan ainakin osaksi siitä, kuinka pitkiä palveluaikoja tarjotaan ajanvarausasiakkaille. Palveluaikojen mitoittamisessa täytyy ottaa huomioon seuraavaa:

- On tärkeää, että asiakas saa palvelun siihen aikaan, kun palveluaika on varattu hänelle. Ei ole kustannustehokasta, jos ajanvarauksen ajat mitoitetaan siten, että kaikissa tilanteissa asiakkaat saavat palvelunsa minuutilleen oikeaan aikaan. Pienet, silloin tällöin eteen tulevat viiveet (10-30 minuuttia), ovat kuitenkin hyväksyttäviä.
- Määriteltäessä kullekin poliisiasemalle sopivia ajanvarausaikojen pituuksia, ei ole järkevää mitoitaa niitä sen mukaan, kuinka paljon aikaa asian hoitaminen vie pisimmillään. Jos esimerkiksi 75 %:lle asiakkaista riittää 10 minuutin aikavaraus, on järkevää ottaa se käyttöön. Koska palveluun kuluu usein vähemmän aikaa kuin 10 minuuttia, ajansäästö antaa lisää aikaa niille asiakkaille, joiden palvelu kestää hiukan kauemmin kuin 10 minuuttia.
- Ajanvarausaikojen pituuksiin vaikuttaa myös, kuinka monta palvelutiskiä poliisiasemalla on asiakaspalveluun tosiasiallisesti käytössä. Poliisiasemilla, joissa on vain 1–2 työntekijää, on tarkoituksenmukaista käyttää 15 minuutin ajanvarausaikoja.

Olennaista on myös se, miten lupa-asian hoitamiseen liittyvät toiminnot ovat jaettu asiakasta-paamisen, tiski- ja taustatyöskentelyn yhteydessä tehtäväksi. Jos lupa-asian käsittelyyn liittyviä toimintoja on jaettu useammassa vaiheessa ja useamman henkilön tehtäväksi, pitää huolehtia siitä, ettei tehdä päällekkäistä työtä. Päällekkäistä työtä ovat esimerkiksi henkilön taustatietojen tarkastaminen useaan kertaan sekä asioiden kirjaaminen ensin paperille ja sitten siirtäminen toiselle henkilölle tietojärjestelmään kirjattavaksi.

9.4.1. Matkustusasiakirjat

Suomen passi on käytännössä kaikissa kansainvälisissä vertailuissa ollut maailman parhaimpien passien joukossa. Fyysisen passin ja sen taustalla olevan käsittelyprosessin turvallisuus on yksi keskeisimpiä tekijöitä siinä, että Suomen passi on kansainvälisesti erittäin arvostettu asiakirja.

Passin kansainvälisen luotettavuuden lisäksi on syytä olla erityisen ylpeitä siitä, että passin haku- ja toimitusprosessi on todella tehokas. Asiakas saa muutamassa päivässä passin, joka on laadultaan ja luotettavuudeltaan kansainvälistä huipputasoa. On siis saatu aikaan todella nopea ja tehokas prosessi laadun ja luotettavuuden kärsimättä. Myös henkilökortti on vastavalla tasolla.

Suomessa käytössä oleva matkustusasiakirjojen (passi ja henkilökortti) sähköiseen asiointiin perustuva malli on käytännössä täysin poikkeuksellinen. Matkustusasiakirjojen uusimisessa on käytössä turvallinen ja luotettava toimintamalli, jossa tiettyjen edellytysten täytyessä sähköinen hakemus ei edellytä lainkaan käyntiä poliisiasemalla. Mallin mahdollistaja on passin- ja henkilökortin hakijoiden sormenjälkirekisteri, jonka olemassaolo on erittäin harvinaista koko maailman mittakaavassa.

Toimenpidesuositus:

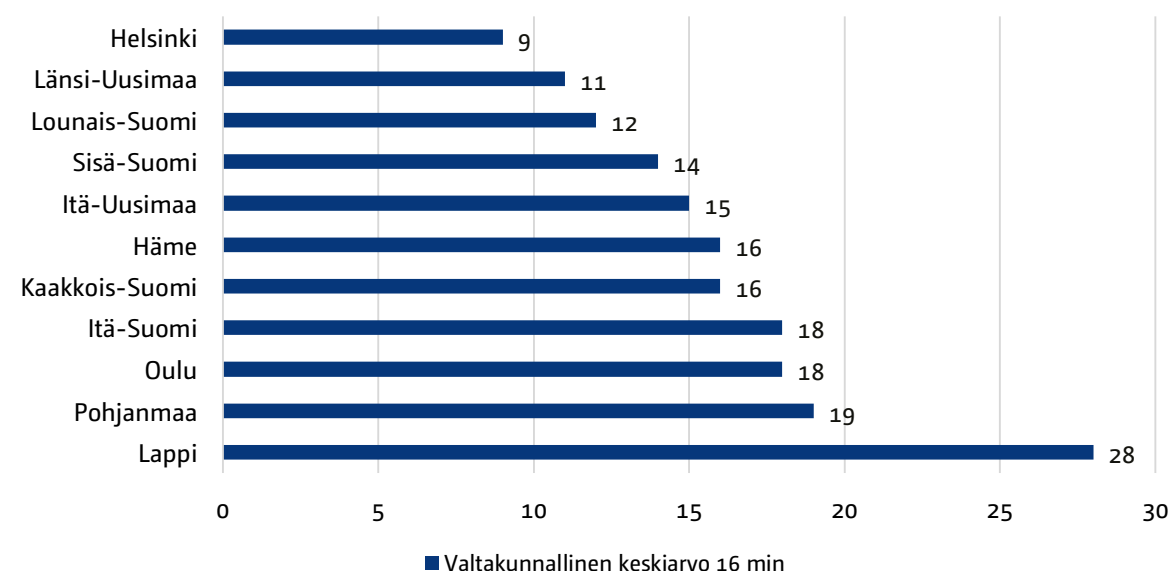
- Matkustusasiakirjojen myöntämisen työprosessien määrittely
- Poliisilaitosten, joissa taulukossa 13 oleva aika ylittää valtakunnallisen keskiarvon, tulee tehdä kirjallinen kehittämissuunnitelma matkustusasiakirjojen työprosessien tehostamiseksi ja toimittaa se Poliisihallitukselle esimerkiksi vuoden 2023 tulos-sopimuksen valmistelun yhteydessä

Perustelut:

Matkustusasiakirjat muodostavat poliisin lupa-asioista 92 prosenttia. Maksullisen toiminnan kokonaistyöajasta matkustusasiakirja-asioiden käsittelyyn menee 50 prosenttia. Matkustusasiakirjoihin liittyvän työprosessin toimivuus on tärkeintä koko lupapalvelutoimintojen toimivuuden ja asiakaspalvelun sujuvuuden näkökulmasta.

Taulukossa 13 on kuvattu, kuinka paljon työaika meni vuonna 2021 keskimäärin eri poliisilaitoksissa yhden passin tai henkilökortin myöntämiseen. Lähde: Polstat.

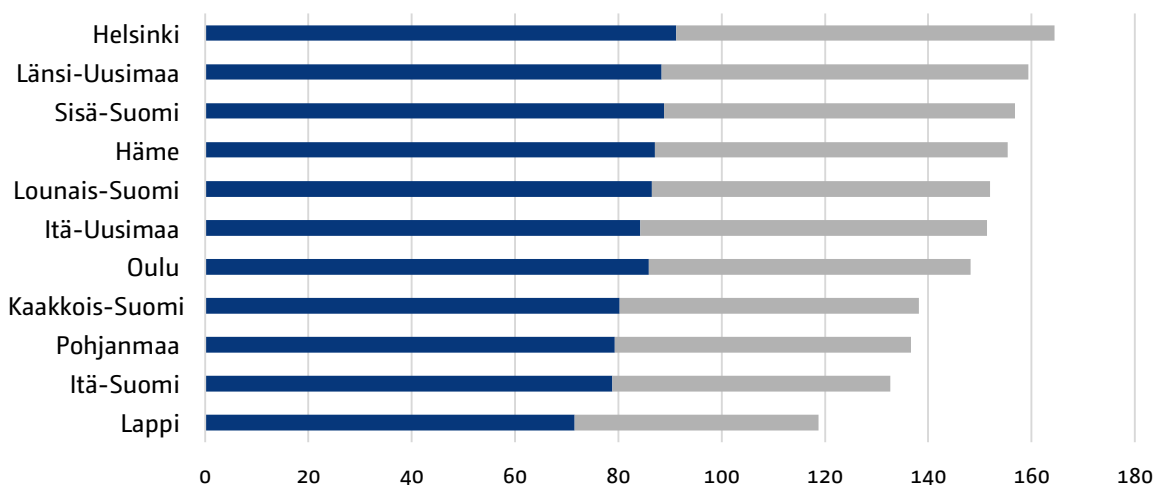
Taulukko 13. Yhden passin tai henkilökortin myöntämiseen käytetty työaika
2021



Helsinki	Länsi-Uusimaa	Lounais-Suomi	Sisä-Suomi	Itä-Uusimaa	Kaakkois-Suomi	Häme	Oulu	Itä-Suomi	Pohjanmaa	Lappi
9	11	12	14	15	16	16	18	18	19	28

Taulukossa 14 on kuvattu sähköisen asioinnin määrä passeissa ja henkilökorteissa vuonna 2021. Lähde: Polstat.

Taulukko 14. Sähköisen asioinnin käyttöaste passeissa ja henkilökorteissa
2021



Asiakirja	Lappi	Itä-Suomi	Pohjanmaa	Kaakkois-Suomi	Oulu	Itä-Uusimaa	Lounais-Suomi	Häme	Sisä-Suomi	Länsi-Uusimaa	Helsinki
■ Passi	71,5	78,8	79,3	80,2	85,9	84,3	86,5	87,1	88,8	88,4	91,2
■ Henkilökortti	47,3	53,9	57,4	58	62,3	67,1	65,5	68,3	68	71	73,2

Poliisilaitosten kesken on erittäin suuria eroja siinä, kuinka paljon työaikaa menee matkustusasiakirjoihin liittyvien asioiden hoitamiseen. Työaika kirjataan toiminnolle Lup matkustusasiakirjat. Sinne kirjataan passien ja henkilökorttien myöntämiseen ja kielteisen päätöksen tekemiseen menevä aika sekä aika, joka menee valmiiden asiakirjojen vastaanottamiseen, asiakkaille luovuttamiseen tai postittamiseen ja asiakirjojen arkistointiin.

Tosiasialliset erot poliisilaitosten kesken eivät ole kuitenkaan niin suuret kuin kaaviosta 13 voisi päätellä. Lupaa kohti menevän työajan pituuteen vaikuttavat esimerkiksi sähköisten hakemusten määrät. Yhden sähköisesti käsiteltävän henkilökortin myöntämiseen menee työaikaa noin 3 minuuttia, kun taas käyntiasioinnin yhteydessä aikaa menee noin 10–15 min, jos tapahtumaan liittyy henkilön tunnistaminen.

Tarkasteltaessa taulukoita 13 ja 14 voidaan todeta, että niidenkin poliisilaitosten välillä, joiden väestörakenne ja sähköisten palvelujen käyttöaste ovat hyvin lähellä toisiaan, asioiden hoitamiseen menevässä työajassa on eroja. Erot ovat merkittäviä, vaikka yksittäisessä asiassa puhutaan muutamista minuuteista, koska lupavolyymit ovat suuria.

Työprosesseja määriteltäessä on erittäin tärkeää, ettei tunnistamiseen liittyvistä toimenpiteistä tingitä. Tunnistaminen tulee tehdä aina luotettavasti. Poliisilaitostasolla työprosesseja suunniteltaessa kannattaa erityisesti tarkastella:

- Ajanvarausaikojen pituuksia. Suositeltava aika on 10 minuuttia.
- Sähköisten hakemusten käsittelyn siirtämistä niille poliisiasemille, joissa on rajoitetut aukioloajat.
- Jonotusasiakkaiden palvelutarjonnan määrittelyä. Esimerkiksi sijoitetaanko heidän palvelunsa ajanvarausaikojen väliin vai omille tiskipaikoille.

9.4.2. Aseluvat

Aselupa on poliisilta haettava lupa, joka oikeuttaa luvassa määritellyn ampuma-aseen, aseiden osa ja aseeseen sopivien ammusten ostamiseen, hallintaan ja kuljettamiseen. Aseluvan saamisen edellytyksenä on henkilön sopivuus aseluvan haltijaksi ja aseiden soveltuvuus ilmoitettuun käyttötarkoitukseen.

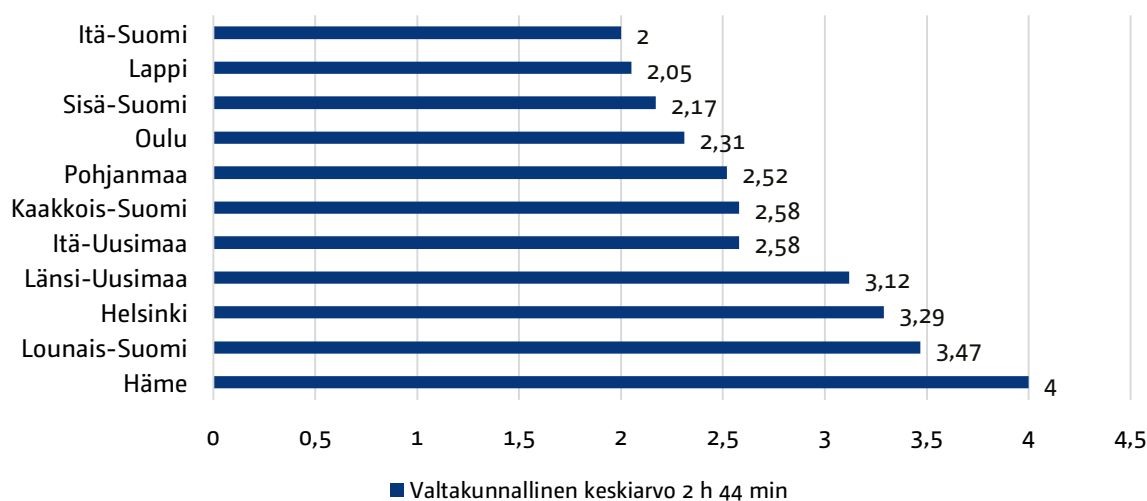
Henkilön soveltuvuuden arviointi on aseturvallisuuden kannalta olennaisinta. Aseen hallussapitoon soveltumaton henkilö on riski yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle riippumatta siitä, millainen ampuma-ase tällä on hallussa. Siksi soveltuvuuteen tulee kiinnittää kaikessa harkinnassa erityistä huomiota ja selvittäminen on tehtävä mahdollisimman tarkoin hyödyntämällä kaikkia käytettävissä olevia tietolähteitä. Tietolähteinä voidaan käyttää poliisin omien järjestelmien lisäksi myös julkisia lähteitä, kuten esimerkiksi hakijan sosiaalisen median tilejä. Erityisen tärkeää soveltuvuuden selvittäminen on silloin, kun hakija hakee ensimmäistä aselupaansa.

Haastattelu on keskeinen työkalu henkilön soveltuvuuden arvioinnissa. Hakija haastatellaan aina silloin, kun hän hakee ensimmäistä aselupaansa, ensimmäistä käsiaselupaansa tai edellisen luvan myöntämisestä tai edellisestä haastattelusta on kulunut enemmän kuin kymmenen vuotta. Haastattelu on tehtävä myös, jos hakijana on 15 vaan ei 18 vuotta täyttäneen rinnakkaisluvan hakijan huoltaja, joka hakee lupaa aseiden säilyttämistä ja kuljettamista varten, tai hakija on alaikäinen. Jos hakija hakee lupaa ensimmäistä erityisen vaarallista ampuma-asetta (ERVA) varten, harkitaan tarve haastatteluun tapauskohtaisesti. Erilliseen haastatteluun voidaan kutsua myös muissa tapauksissa. Erityisesti silloin, jos lupavalmisteluun yhteydessä hakijan taustoissa ilmenee jotain, joka voi vaikuttaa luvan myöntämiseen, hakija tulee kutsua haastatteluun. On kuitenkin muistettava, että haastattelu ja hallintolain mukainen kuuleminen ovat eri asioita, joten luvanhakijan on tiedettävä etukäteen, kumpi tilaisuus on kyseessä.

Hakija haastatellaan pääsääntöisesti henkilökohtaisesti. Ainoastaan niin sanotut kymmenvuotishaastattelut voidaan tehdä etäyhteyksin tai puhelimitse ja nekin siinä tapauksessa, että lupavalmisteluun yhteydessä hakijan taustoissa ei ole ilmennyt mitään sellaista, mikä voisi vaikuttaa luvan myöntämiseen.

Taulukossa 15 on kuvattu, kuinka paljon vuonna 2021 meni aikaa keskimäärin aikaa eri poliisilaitoksissa yhden aseluvan myöntämiseen. Lähde: Polstat.

Taulukko 15. Yhden aseluvan myöntämiseen käytetty työaika 2021



Itä-Suomi	Lappi	Sisä-Suomi	Oulu	Pohjanmaa	Itä-Uusimaa	Kaakkois-Suomi	Länsi-Uusimaa	Helsinki	Lounais-Suomi	Häme
2	2,05	2,17	2,31	2,52	2,58	2,58	3,12	3,29	3,47	4

Ampuma-aselain 44 §:n mukaan aselupa voidaan antaa vain sellaista ampuma-asetta tai aseosa varten, joka ei lippaan patruunamäärän, kaliiberin tai muiden ominaisuuksien perusteella ole hakijan ilmoittamaan käyttötarkoitukseen nähden tarpeettoman tulivoimainen ja tehokas sekä soveltuu hyvin hakijan ilmoittamaan käyttötarkoitukseen.

Toimenpidesuositus:

- Aseluvan myöntämisen työprosessin määrittely
- Poliisilaitosten, joissa taulukossa 15 oleva aika ylittää valtakunnallisen keskiarvon, tulee tehdä kirjallinen kehittämissuunnitelma aseluvan työprosessin tehostamiseksi ja toimittaa se Poliisihallitukselle esimerkiksi vuoden 2023 tulossopimuksen valmistelun yhteydessä.

Perustelut:

Aseluvat muodostavat poliisin lupa-asioista 5,4 prosenttia. Aselupien käsittelyyn menee maksullisen toiminnan kokonaistyöajasta 34 prosenttia.

Aseluvan myöntämiseen menee yksittäisenä lupa-asiana eniten työaikaa; ainoastaan yleisötapahtumiin liittyvät lupa-asiat vievät joissakin tapauksissa tätä enemmän aikaa. Valtakunnallinen keskiarvo on 2 tuntia 44 minuuttia. Aseluvan käsittelyyn menevä työaika muodostuu lupahakemuksen käsittelystä, tarvittaessa haastatteluista ja aseensa tarkastuksesta. Prosessin monimuotoisuuden takia prosessissa on mukana useampi henkilö. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, ettei tehdä päällekkäistä työtä.

Poliisilaitosten kesken on erittäin suuria eroja siinä, kuinka paljon työaikaa menee yhteensä aselupaan liittyvien asiakokonaisuuksien hoitamiseen. Työaika kirjataan toiminnolle Lupampuma-aseluvat. Sille kirjataan työaika, joka menee päätöksen tekemiseen ampuma-aseen hankkimiseen ja hallussapitoon liittyvissä asioissa mukaan lukien aseensa esittäminen.

Työprosesseja määriteltäessä on erittäin tärkeää, ettei aseturvallisuuteen liittyvistä asioista tingitä. Aseluvat tulee myöntää vain sellaisille henkilöille, jotka ovat sopivia aseluvan haltijaksi. Lisäksi ase on sovittava ilmoitettuun käyttötarkoitukseen. Käyttötarkoitukseen liian tulivoimaisia tai muuten soveltumattomia aseita ei tule hyväksyä.

Poliisilaitostasolla työprosesseja suunniteltaessa kannattaa kiinnittää huomiota muun muassa seuraaviin asioihin:

- Haastatteluajan varaaminen
 - Aselupahakemuksen vastaanottavan henkilön tulee tarkastaa, tarvitseeko hakemuksen käsittelyn yhteydessä tehdä haastattelu. Tarvittava haastattelu-aika varataan tällöin lupahakemuksen jättämisen yhteydessä. Asehaastattelijoiden kalentereiden on oltava avoinna ja siellä on oltava merkinnät niille päiville ja ajankohdille, jolloin he ottavat vastaan haastateltavia. Hakemuksen vastaanottava henkilö näkee kalenterin ja yhdessä asiakkaan kanssa valitsee sopivan ajankohdan ja merkitsee sen asehaastattelijan kalenteriin.
 - Työprosessi, jossa hakemus vain otetaan vastaan ja sen jälkeen siirretään haastattelijan lokeroon, ei ole järkevä. Haastattelijan täytyy tällöin erikseen ottaa haastateltavaan yhteyttä ja henkilöiden tavoittamiseen menee tarpeettomasti aikaa ja se saattaa olla hankalaa. Monet henkilöt eivät esimerkiksi työaikana pysty vastaamaan puheluihin tai tekstiviesteihin ja tämä aiheuttaa useita tarpeettomia yhteydenottoja. Osa asiakkaista ei myöskään vastaa 029-alkuisiin numeroihin. Tällöin on lähetettävä tekstiviesti tai sähköpostia.
- Haastattelu
 - Haastatteluprosessiin kuluva aika on noin 30–45 minuuttia. Suurin osa haastatteluista pystytään toteuttamaan 30 minuutin ajassa ilman, että haastattelun tarkoitus vaarantuu. Ensimmäisen aseluvan, erityisen vaarallisia aseita koskevan aseluvan ja peruuttamisen jälkeen myönnettävän ensimmäisen aseluvan hakijoiden haastatteluun on joissakin tilanteissa syytä varata 45 minuutin aika.
 - Edellä mainittujen aikojen puitteissa haastattelijasta pystyy tekemään seuraavat toimenpiteet: haastateltavan taustojen tarkistaminen, haastattelu, haastattelumuistion laatiminen ja haastattelumuistion skannaaminen pdf-muodossa asetietojärjestelmään.
 - Haastattelumuistioon kirjataan haastattelussa esiin tulleet olennaiset asiat. Koska muistio skannataan suoraan asetietojärjestelmään asianomaiselle asialle, esimerkiksi osoitetietojen ja henkilötunnusten kirjaaminen ei ole tarpeen.
 - Haastattelu tehdään vakioidun kysymyslistan mukaisesti. Jos haastattelussa ilmenee jotain erityistä, tehdään tarkentavia kysymyksiä. Ellei siinä ilmene mitään sellaista, jolla olisi vaikutusta lupahakemuksen käsittelyyn, muistiossa riittää esimerkiksi seuraava kirjaus: Haastattelussa ei noussut esille mitään lupaharkintaan vaikuttavaa seikkaa. Siis jokaisen kysymyksen vastausta ei tarvitse kirjata muistioon.
 - Käytännöt, joissa haastattelijasta kirjoittaa muistion, tulostaa sen ja vie esimerkiksi lupasihteerille arkistoitavaksi tai skannattavaksi ovat turhaa työtä. Työllistämme turhaan toisiamme, kun asiat voisi kerralla hoitaa sujuvasti.
- Asetarkastukset
 - Asetarkastusten tekemiseen löytyy hyvä ohjeistus SharaPoint-työtilan kansioista: Lupahallinnon päällikköverkosto

- Useimmissa tapauksissa on tehokasta ja laadukasta, että asetarkastusta tekevä henkilö kirjaa aseiden tiedot suoraan asetietojärjestelmään. Järjestelyt, joissa paperille käsinkirjoitettuja tietoja siirretään toiselle henkilölle kirjattavaksi asetietojärjestelmään, ovat byrokraattisia ja sisältävät virhemahdollisuuksia esimerkiksi käsin kirjoitettujen, aseet yksilöivien numerosarjojen kirjaamisessa.

9.4.3. Turva-alan luvat

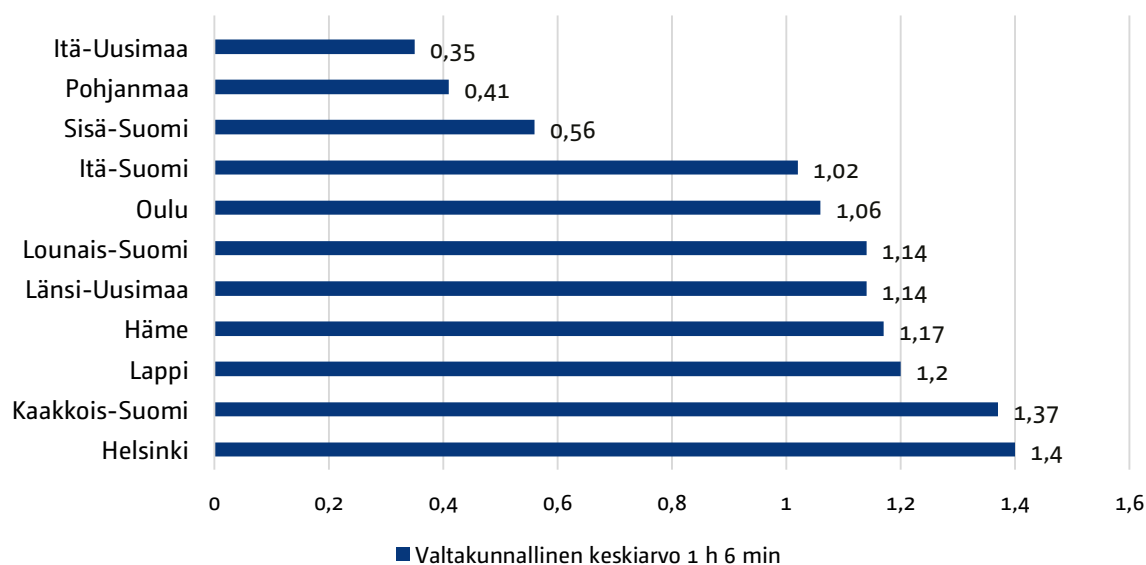
Poliisilaitokset myöntävät hakemuksesta vartijaksi, väliaikaiseksi vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi, tilapäiseksi järjestyksenvalvojaksi ja turvasuojaajaksi hyväksymiset. Lisäksi poliisilaitokset hyväksyvät hakemuksesta toimialueellaan toimivat turvatarkastajat.

Hakijan tunnistamisen on tapahduttava luotettavasti. Henkilön, jolle turva-alan lupa myönnetään, on oltava rehellinen ja luotettava sekä henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva luvan mukaisen tehtävän tekemiseen. Hakijan ei välttämättä tarvitse itse käydä paikan päällä, jos hän on jättänyt hakemuksen sähköisesti. Tällöin riittää poliisin sähköisellä asiointialustalla tehty vahva tunnistautuminen. Poliisi kutsuu hakijan poliisiasemalle silloin, kun valmistelun yhteydessä hakijan taustoissa ilmenee jotain, joka antaa aiheutta henkilökohtaiselle tapaamiselle.

Turvallisuusala on vuosikausia ollut erilaisten rikollisjärjestöjen ja rikollisen toiminnan kiinnostuksen kohteena. Turva-alan lupien avulla pyritään pääsemään sisään turvallisuusalan liiketoimintaan ja niiden yritysten sisälle, jotka ostavat turvallisuusalan palveluita.

Taulukossa 16 on kuvattu, kuinka paljon vuonna 2021 meni aikaa keskimäärin aikaa eri poliisilaitoksissa yhden turva-alan luvan myöntämiseen. Poliisilaitosten myöntämiä turva-alan lupia ovat järjestyksenvalvojakortti, turvasuojaajakortti ja vartijakortti. Lähde: Polstat.

Taulukko 16. Yhden turva-alan luvan myöntämiseen käytetty työaika 2021



Itä-Uusimaa	Pohjanmaa	Sisä-Suomi	Itä-Suomi	Oulu	Länsi-Uusimaa	Lounais-Suomi	Häme	Lappi	Kaakkois-Suomi	Helsinki
0,35	0,41	0,56	1,02	1,06	1,14	1,14	1,17	1,2	1,37	1,4

Toimenpidesuositus:

- Turva-alan lupien myöntämisen työprosessien määrittely
- Poliisilaitosten, joissa taulukossa 16 oleva aika ylittää valtakunnallisen keskiarvon, tulee tehdä kirjallinen kehittämissuunnitelma turva-alan lupien työprosessien tehostamiseksi ja toimittaa se Poliisihallitukselle esimerkiksi vuoden 2023 tulos-sopimuksen valmistelun yhteydessä.

Perustelut:

Turva-alan luvat muodostavat poliisin lupa-asioista 1,5 prosenttia. Turva-alan lupien käsitte-lyyn menee maksullisen toiminnan kokonaistyöajasta 3,7 prosenttia.

Poliisilaitosten kesken on erittäin suuria eroja siinä, kuinka paljon työaikaa menee turva-alan lupiin liittyvien asioiden hoitamiseen. Työaika kirjataan toiminnolle Lup turva-alan luvat. Sinne kirjataan työaika, joka menee hakemuksen käsittelyyn järjestyksenvalvoja-, vartija-, turvasuo-jaaja- ja turvatarkastusasioissa.

Lupien myöntämiseen liittyvä päätöksenteko on poliisilaitoksissa tarkoituksenmukaista keskit-tää muutaman henkilön tehtäväksi. Keskittämisen avulla henkilöiden asiantuntemus lisääntyy, työprosessit tulevat tutuiksi ja työn tehokkuus paranee.

9.4.4. Yleisötilaisuudet

Yleisötilaisuudella tarkoitetaan yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, jotka eivät ole yleisiä kokouksia, esimerkiksi mielenosoituksia. Yleistäen voidaan sanoa, että kyseessä on yleisötilaisuus silloin, kun tilaisuuteen osallistumi-nen ei edellytä nimenomaista kutsua tai kuulumista johonkin yhteisöön. Tyypillisiä yleisöti-laisuuksia ovat erilaiset messut ja markkinat, urheilukilpailut, näytökset ja yleisölle suunnatut juhlat.

Pääsääntöisesti yleisötilaisuuksista pitää ilmoittaa kirjallisesti järjestämispaikan poliisille. Aivan kaikista yleisötilaisuuksista ei tarvitse ilmoittaa. Edellytyksenä on, että tällaisten tapahtumien luonne on sellainen, ettei sivullisille ja ympäristölle aiheudu haittaa, eivätkä erilliset liikenne-järjestelyt ole tarpeen. Tilaisuuden paikka tai yleisön vähäinen määrä voi myös olla edellisten lisäksi perusteena sille, ettei tilaisuudesta tarvitse ilmoittaa.

Poliisilaitosten välillä on erittäin suuria eroja siinä, miten yleisötilaisuusasioita jaotellaan eri asiaryhmiin, miten tehdystä työstä laskutetaan, miten tehdyt työtunnit kirjataan ja Acta-oh-jeistusta noudatetaan.

Toimenpidesuositus:

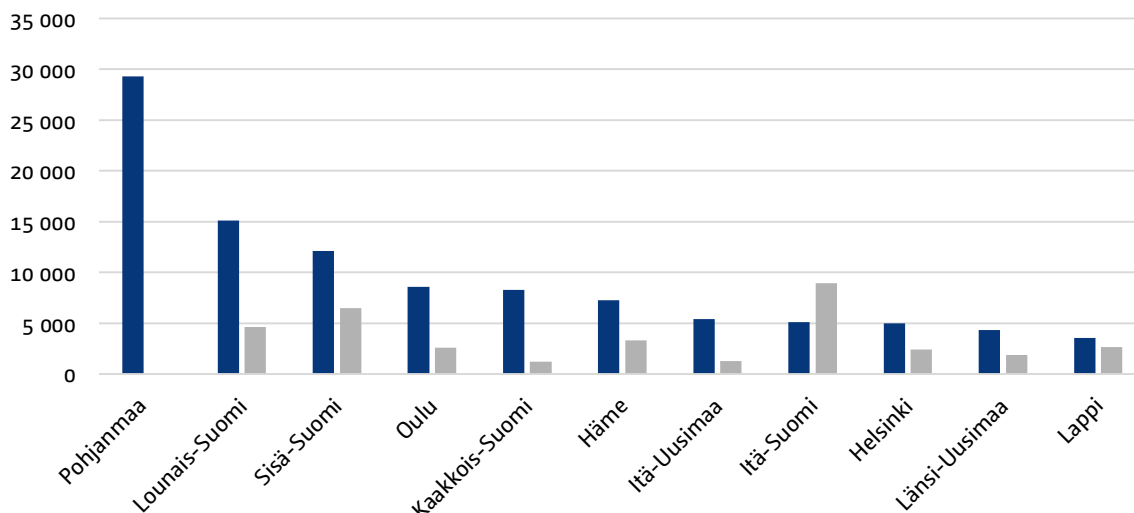
- Ratkaisu- ja maksukäytäntöjen yhdenmukaistaminen yleisötapahtumia koskevissa asioissa

Perustelut:

Jo vuosien ajan on käynyt ilmi, että poliisilaitosten käytännöt eroavat siinä, käsitelläänkö yleisö-tapahtumaa koskeva asia ilmoitusasiana vai tehdäänkö siitä päätös. Samoin päätöksistä perit-tävät maksut ovat epäyhtenäisiä. Asia on ollut esillä poliisilaitosten lupapäälliköiden verkoston kokouksissa, mutta yhdenmukaistaminen on edennyt hyvin hitaasti, jos ollenkaan.

Taulukossa 17 on kuvattu, kuinka paljon tuloja poliisilaitokset ovat saaneet vuonna 2021 yleisötapahtumailmoituksista ja yleisötapahtumapäätöksistä. Lähde: Polstat.

Taulukko 17. Yleisötapahtuma-asioista kertyneet tulot 2021

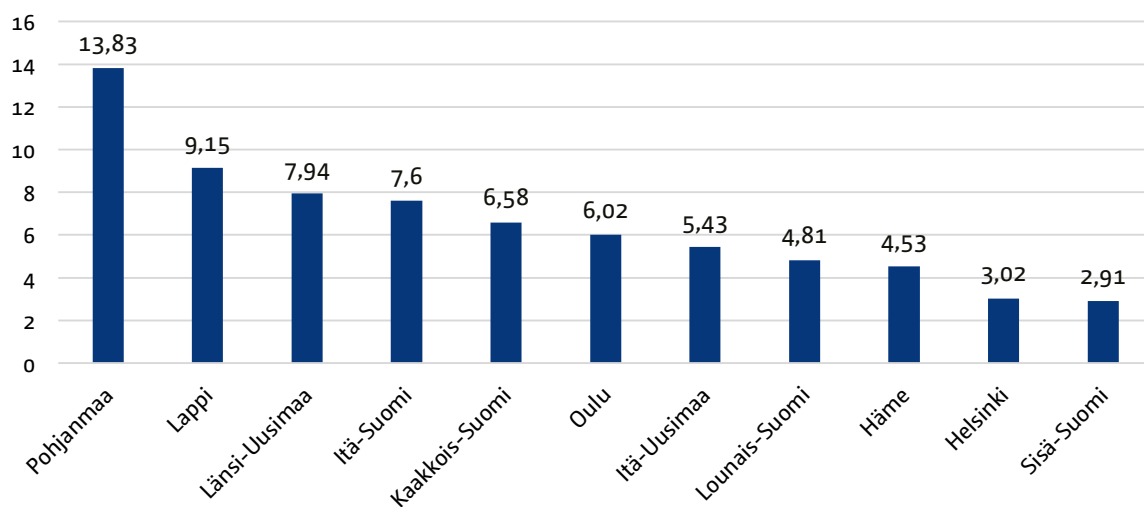


Toimenpide	Pohjanmaa	Lounais-Suomi	Sisä-Suomi	Oulu	Kaakkois-Suomi	Häme	Itä-Uusimaa	Itä-Suomi	Helsinki	Länsi-Uusimaa	Lappi
■ Päätös	29 287	15 080	12 140	8 584	8 310	7 240	5 394	5 116	4 976	4 339	3 530
■ Ilmoitus €	0	4 650	6 480	2 610	1 230	3 300	1 260	8 968	2 400	1 864	2 640

Poliisilaitosten väliset erot ovat erittäin suuria, eivätkä ne ole missään loogisessa suhteessa siihen, kuinka suuri on poliisilaitoksen toimialue, asukasmäärä ja yleisötapahtumien määrä. Asiakkaiden näkökulmasta tasapuolisen kohtelun vaatimukset eivät toteudu. Riippuen siitä, minkä poliisilaitoksen alueella yleisötapahtuma järjestetään, ratkaisuna voi olla asian käsittely pelkästään ilmoitusasiana tai määräyksiä sisältävänä päätösasiana. Pohjanmaan poliisilaitoksessa on tulkittu Poliisihallituksen ja aluehallintoviraston koronaohjeistuksia poikkeavasti muihin poliisilaitoksiin verrattuna. Kaikista yleisötapahtumiin liittyvistä asioista on tehty määräyksiä sisältävä päätös.

Taulukossa 18 on kuvattu, kuinka paljon tuloja poliisilaitokset ovat saaneet vuonna 2021 yleisötapahtuma-asian käsittelyyn menevästä työajasta. Lähde: Polstat.

**Taulukko 18. Laskutus yhdestä yleisötapahtuma-asiaan käytetystä tunnista
2021**



Pohjanmaa	Lappi	Länsi-Uusimaa	Itä-Suomi	Kaakkois-Suomi	Oulu	Itä-Uusimaa	Lounais-Suomi	Häme	Helsinki	Sisä-Suomi
15,18	9,15	7,94	7,6	6,58	6,02	5,43	4,81	4,53	3,02	2,91

Poliisin maksuasetuksen mukaan enintään kaksi tuntia valmistelua vaativan yleisötilaisuuspäätöksen maksu oli 58 euroa vuonna 2021. Jos yleisötilaisuutta koskevan päätöksen valmisteluun käytetään enemmän aikaa kuin kaksi tuntia, suoritemaksuna perittiin 70 euroa tunnilta, kuitenkin korkeintaan 760 euroa. Jos asia käsiteltiin ilmoitusasiana, maksu oli 30 euroa.

Poliisilaitosten välisiin eroihin johtavia syitä on ainakin kaksi, käsitelläkö asia ilmoitusasiana vai tehdäänkö päätös. Tarkasteltaessa asiaa asiakkaan näkökulmasta tasapuolisen kohtelun vaatimukset eivät täyty.

Toimenpidesuositus:

- Oikeat työaikakirjaukset yleisötapahtuma-asioiden hoitamisessa

Perustelut:

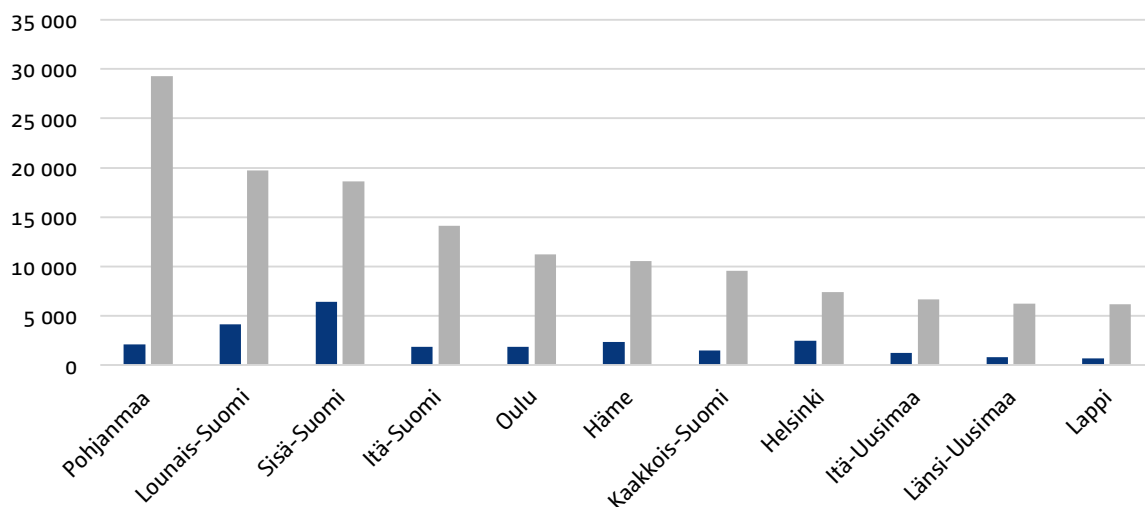
Kirjatut tunnit ja saadut tulot eivät ilmeisesti vastaa aina toisiaan. Tarkasteltaessa asiaa esimerkiksi kustannusvastaavuus- ja tuottavuusnäkökulmista voidaan todeta, että poliisilaitosten kesken on suuria eroja. Käytännössä erot toiminnoissa eivät voine olla noin suuria, vaan ne johtunevat siitä, että työajan kohdentaminen ei ole ohjeistusten edellyttämällä tasolla.

Työaika kirjataan toiminnolle Lup yleisötilaisuudet. Tälle toiminnolle tulee kirjata työaika, joka kohdistuu seuraaviin tehtäviin:

- Yleisötilaisuusasioiden käsittely, määräysten antaminen ilmoituksen johdosta, erilaisten neuvotteluiden käyminen ja suunnittelu.
- Yleisötilaisuudet sisältävät myös ilotulitukset ja niitä koskevien ilmoitusten käsittelyn.

Taulukossa 19 on kuvattu, kuinka paljon yleisötapahtuma-asioiden hoitamiseen on kirjattu tunteja ja mitkä ovat olleet tuotot vuonna 2021. Lähde: Polstat.

Taulukko 19. Yleisötapahtuma-asioiden hoitamiseen kirjatut tunnit ja saadut tulot 2021



Yksikkö	Pohjanmaa	Lounais-Suomi	Sisä-Suomi	Itä-Suomi	Oulu	Häme	Kaakkois-Suomi	Helsinki	Itä-Uusimaa	Länsi-Uusimaa	Lappi
■ Tunnit	2 117	4 103	6 399	1 852	1 861	2 328	1 450	2 441	1 225	781	674
■ Eurot	29 287	19 730	18 620	14 084	11 194	10 540	9 540	7 376	6 654	6 203	6 170

Toimenpidesuositus:

- Acta-ohjeistuksen noudattaminen yleisötapahtuma-asioissa

Perustelut:

Yleisötapahtumiin liittyvät asiat tulee olla kirjattuna Acta-järjestelmään. Poliisihallitus on antanut asiasta 23.10.2020 ohjaavan kirjeen POL-2020-82762: Acta-asianhallintajärjestelmän käyttö lupahallinnon asioissa. Itä-Suomen ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksissa ohjeen on osittain tulkittu virheellisesti koskevan vain vuotta 2020.

Taulukossa 20 on kuvattu, kuinka paljon poliisilaitoksissa on Acta-kirjausten mukaan käsitelty yleisötilaisuusasioita vuonna 2021. Taulukosta ilmenee selvästi, että yleisötapahtumiin liittyvä päätöksenteko ei ole valtakunnallisesti tarkasteltuna yhteismitallista. Poliisilaitosten väliset erot ottaen huomioon poliisilaitosten toimialueiden väestöpohja, eivät ole johdonmukaisessa suhteessa keskenään tarkasteltaessa tapahtumien kokonaismääriä ja sitä, miten ne jakautuvat eri asiaryhmiin. Lähde: Acta.

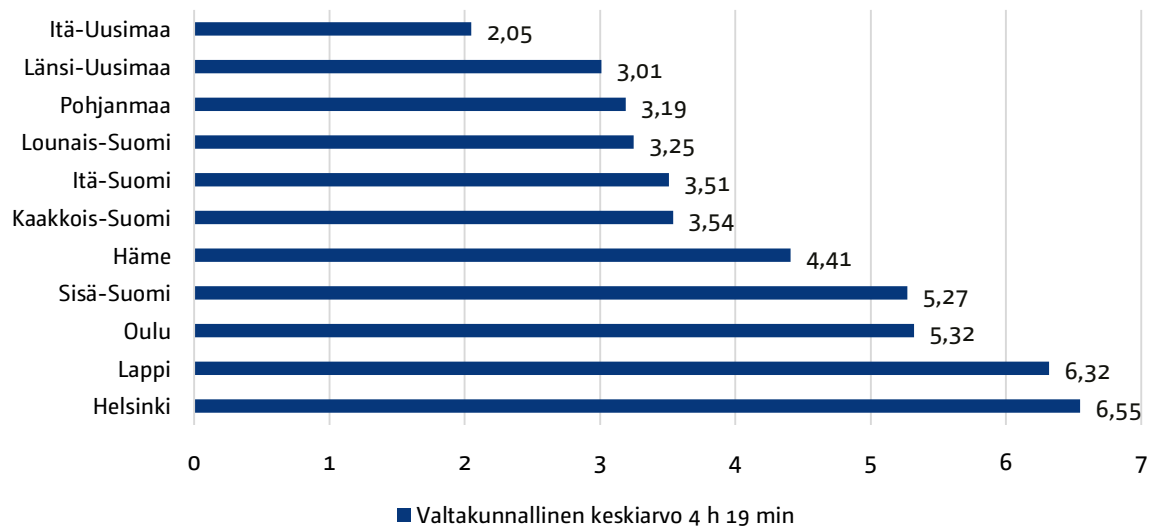
Poliisilaitos	Yleisötilaisuusilmoitukset ja niihin annettavat määräykset	Yleiset kokoukset	Yleisötilaisuuksiin liittyvät muut päätökset ja lausunnot	Yhteensä
Helsinki	252	735	33	1 020
Länsi-Uusimaa	5	0	1	6
Itä-Uusimaa	304	1	106	411
Lounais-Suomi	774	43	76	893
Häme	383	6	54	443
Kaakkois-Suomi	221	4	120	345
Pohjanmaa	648	8	2	658
Sisä-Suomi	938	67	44	1 049
Itä-Suomi	13	0	0	13
Oulu	512	51	14	577
Lappi	151	3	22	176

9.4.5. Muut luvat

Muut luvat-asiaryhmä on varsin laaja. Keskeisiä lupia ovat arvauskilpailujen toimeenpanoa koskeva ilmoitus, tavara-arpajaislupa, pienkeräysilmoitus, viisumin jatkaminen poliisissa, yleisötillaisuutta koskeva ilmoitus, ilotulitusnäytöksen järjestämistä koskeva ilmoitus ja räjäytystyön suorittamista koskeva ilmoitus.

Taulukossa 21 on kuvattu, kuinka paljon vuonna 2021 meni keskimäärin aikaa eri poliisilaitoksissa ryhmän muut luvat myöntämiseen. Lähde: Polstat.

Taulukko 21. Muiden lupien myöntämiseen käytetty työaika / lupa 2021



Itä-Uusimaa	Länsi-Uusimaa	Pohjanmaa	Lounais-Suomi	Itä-Suomi	Kaakkois-Suomi	Häme	Sisä-Suomi	Oulu	Lappi	Helsinki
2,05	3,01	3,19	3,25	3,51	3,54	4,41	5,27	5,32	6,32	6,55

Toimenpidesuositus:

- Muut luvat -asiaryhmän lupa-asioiden hoitamisen keskittäminen poliisilaitoksen sisällä.
- Poliisilaitosten, joissa taulukossa 21 oleva aika ylittää valtakunnallisen keskiarvon, tulee tehdä kirjallinen kehittämissuunnitelma muut luvat -asiaryhmän työprosessien tehostamiseksi ja toimittaa se Poliisihallitukselle esimerkiksi vuoden 2023 tulossopimuksen valmistelun yhteydessä.

Perustelut:

Muut luvat -ryhmän lupa-asiat muodostavat poliisin lupa-asioista 1,1 prosenttia. Maksullisen toiminnan kokonaistyöajasta näiden lupien käsittelyyn menee 11 prosenttia.

Poliisilaitosten väliset erot ovat todella suuret. Eroja ei voida selittää mitenkään esimerkiksi poliisilaitoksen koolla tai lupamäärillä. Tässä tarkastelussa on huomioitava yleisötillaisuuksia koskevat asiat, jotka on käyty läpi kohdassa 9.4.4.

Lupien myöntämiseen liittyvä päätöksenteko on poliisilaitoksissa järkevää keskittää muutaman henkilön tehtäväksi. Keskittämisen avulla henkilöiden asiantuntemus lisääntyy, työprosessit tulevat tutuiksi ja työn tehokkuus paranee.

9.4.6. Ajo-oikeuteen kohdistuvat seuraamuspäätökset

Ajokieltoasioiden päätöksentekoon liittyy merkittävää harkintavaltaa, mikä osaltaan asettaa haasteita yhdenmukaisen soveltamiskäytännön näkökulmasta. Mitä enemmän päätöksentekijällä on harkintavaltaa seuraamuksen antamiseen ja sen pituuden määrittämiseen, sitä isompi vaara on sille, että soveltamiskäytäntö muodostuu erilaiseksi poliisilaitosten välillä. Kansalaisten yhdenmukaisen kohtelun näkökulmasta on erittäin tärkeää, että lakia sovelletaan kaikissa poliisilaitoksissa mahdollisimman samalla tavalla.

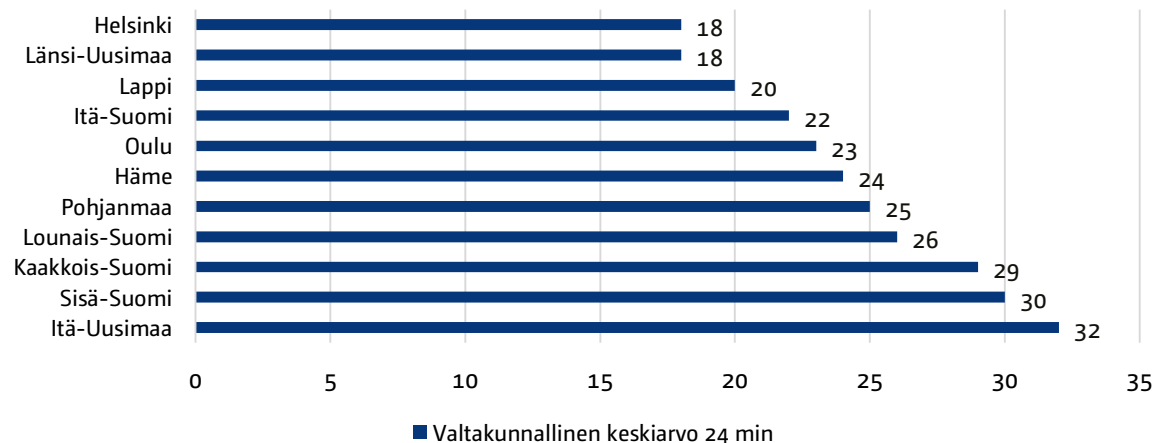
Päätöksentekijän käyttämä harkintavalta liittyy rikkeiden tai rikosten perusteella vireille tulevien ajokieltoasioiden päätöksentekoon. Ajokorttiluvan edellytysten puuttumisen tai toimittamatta jätetyn asiakirjan vuoksi määrättävissä ajokielloissa poliisilla ei ole lainkaan harkinnan varaa.

Rikokseen tai rikkeisiin perustuvan ajokieltoasian käsittelyssä päätöksentekijä voi harkita, kuinka pitkä ajokielto määrätään, vai annetaanko varoitus ajokiellon sijasta. Ajokorttilain mukaan päätöksentekijän tulee arvioida muun muassa ajo-oikeuden haltijan toimeentuloon, ajo-oikeuden tarpeeseen sekä tekojen moitittavuuteen liittyviä seikkoja.

Poliisin käsittelemissä ajokieltoasioissa voidaan erottaa seuraavat prosessit: Ensinnäkin ajokielto voidaan määrätä puuttuvien lupaedellytysten tai toimittamattoman asiakirjan esimerkiksi lääkärinlausunnon perusteella, toisekseen ajokielto voidaan määrätä rikoksen tai rikkeiden perusteella.

Taulukossa 22 on kuvattu, kuinka paljon vuonna 2021 meni keskimäärin aikaa eri poliisilaitoksissa ajo-oikeutta koskevien päätösten tekemiseen. Lähde: Polstat ja Acta.

Taulukko 22. Yhden ajo-oikeuteen liittyvän päätöksen tekemiseen käytetty työaika 2021



Helsinki	Länsi-Uusimaa	Lappi	Itä-Suomi	Oulu	Häme	Pohjanmaa	Lounais-Suomi	Kaakkois-Suomi	Sisä-Suomi	Itä-Uusimaa
18	18	20	22	23	24	25	26	29	30	32

Toimenpidesuositus:

- Poliisilaitosten, joissa taulukossa 22 oleva aika ylittää valtakunnallisen keskiarvon, tulee tehdä kirjallinen kehittämissuunnitelma ajo-oikeuteen kohdistuvien seuraamuspäätösten työprosessien tehostamiseksi ja toimittaa se Poliisihallitukselle esimerkiksi vuoden 2023 tulossopimuksen valmistelun yhteydessä.

Perustelut:

Ajo-oikeuspäätökset ovat työ- ja asiamäärällisesti suurin poliisin lupavalvonnan tehtäväkoko- naisuuksista. Työaika kirjataan toiminnolle Lup ajo-oik tai ajolu per. Sille kirjataan työaika, joka menee seuraaviin tehtäviin:

- Ajo-oikeuden lupavalvontaan liittyvät tehtävät sisältäen ajokieltojen määräämisen, ajoterveyden valvonnan, ajolupien peruuttamisen, ajo-oikeuden rauettamisen, ajoluokan alentamisen ja erityisehtojen lisäämisen.
- Kaikki yksittäiseen tapaukseen käytetty työaika sisältäen valmistelun, päätöksen- teon, tiedoksiannon, tietojärjestelmäkirjaukset, ajo-oikeuden palauttamisen ajo- kiellon jälkeen, toimitetun lääkärin- tai optikonlausunnon käsittelyn ja muut mah- dolliset päätöksenteon valmisteluun ja jälkitöihin liittyvät toimet. Henkilön ikään perustuvien lääkärin- tai optikonlausuntojen käsittelyt.

Ajo-oikeuteen liittyvä seuraamuspäätös on lähtökohtaisesti hallinnollinen turvaamistoimi, jonka tarkoituksena on estää rikoksiin tai rikkeisiin syyllistyneen, lupaan liittyvää velvoitetta rik- koneen tai puutteellisen terveydentilan omaavan henkilön osallistuminen liikenteeseen. Täl- laisen henkilön voidaan katsoa vaarantavan liikenneturvallisuutta ja siten oman turvallisuus- tensa lisäksi myös toisten tiellä liikkujien henkeä ja terveyttä. Turvaamistoimen tehokkuuden ja uskottavuuden näkökulmasta on keskeistä, että sitä koskeva asia käsitellään ilman viivästystä ja päätös laitetaan täytäntöön tehokkaasti. Poliisilaitosten kesken on erittäin suuret erot siinä, kuinka paljon työaika menee ajo-oikeuteen liittyvien asioiden käsittelemiseen. Tämän vuoksi työprosessien kokonaistarkastelu on tärkeää.

9.4.7. Aselupiin kohdistuvat seuraamuspäätökset

Ampuma-aseiden lupavalvonta on työ- ja asiamäärällisesti toiseksi suurin poliisin lupaval- vonnan kokonaisuuksista. Poliisilaitosten yksityishenkilöiden ampuma-aselupiin kohdistama valvonta liittyy pääsääntöisesti luvan voimassaolon edellytysten ja luvanhaltijan soveltuvuu- den seurantaan. Tehtyjen havaintojen perusteella voidaan aloittaa ampuma-aselain mukainen tutkinta tai suoraan lupaharkinta, joka saattaa johtaa luvan peruuttamiseen tai varoitukseen. Muita prosessiin liittyviä keskeisiä toimenpiteitä ovat ampuma-aseiden haltuunotto ja väliai- kainen haltuunotto.

Prosessien tavoitteena on ottaa ampuma-aseet, aseiden osat sekä niiden hallussapitoon oikeut- tavat luvat ja ampumatarvikkeet pois sellaisilta henkilöiltä, jotka ovat sopimattomia pitämään niitä hallussaan. Valvonnalla ylläpidetään tällä tavoin yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Toimenpidesuositus:

- Aselupiin kohdistuvien seuraamuskäytäntöjen yhdenmukaistaminen

Perustelut:

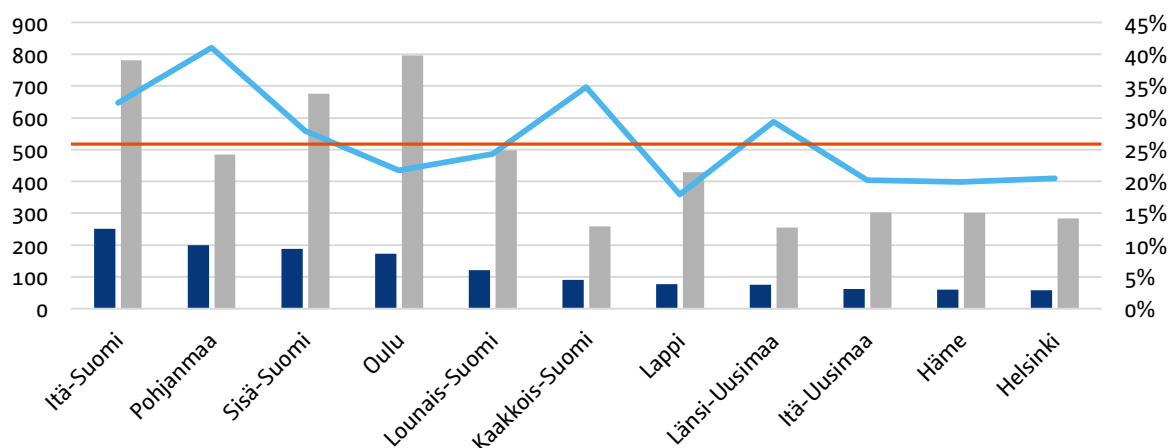
Kuten alla olevista taulukoista ilmenee, poliisilaitosten välillä on huomattavia eroja siinä, miten ja millaisia seuraamuksia aseluvan haltijoihin kohdistetaan. Soveltamiskäytäntöjen eroavai- suudet ovat niin suuria, etteivät ne ole selitettävissä esimerkiksi sillä, että joissakin poliisilai- toksissa metsästysaseperusteisten aselupien määrä tai käsiasekupien määrä on suhteellisesti ottaen suurempi kuin toisissa poliisilaitoksissa. Jossain määrin eroavaisuuksia voi selittää se, että aseluvan haltijoiden nuhteettomuusseuranta on poliisilaitoksissa eritasoisista. Poliisihalli- tuksen valmisteilla oleva ohjeistus, joka koskee ampuma-aselupikäytäntöjen yhtenäistämistä, antaa poliisilaitoksille hyvän pohjan seuraamuskäytäntöjen yhdenmukaistamiseen.

Taulukoissa 23, 24, 25 ja 26 yksi henkilö tarkoittaa 100 henkilöä. Esimerkiksi Helsingin luku 283 tarkoittaa sitä, että siellä on noin 28 300 henkilöä, joilla on aselupa tai aselupia. Tämä tarkastelunäkökulma on otettu sen takia, että pelkkä seuraamuspäätösten määrällinen tarkastelu ei tuo esille poliisilaitosten välisiä eroavaisuuksia. Myöskään seuraamuspäätösten määrän vertaaminen aselupien määrään ei tuo riittävää vertailutietoa. Yhdellä henkilöllä voi olla yksi tai useampi aselupa. Kun poliisi tekee aselupia koskevan peruuttamispäätöksen, päätös kohdistuu henkilöön ei yksittäiseen aseeseen.

Suhdeluku on teoreettinen luku, jonka avulla tarkastellaan eri poliisilaitosten välisiä eroja. Mitä enemmän poliisilaitoksen kohdalla oleva sininen viiva poikkeaa punaisen viivan linjasta, sitä enemmän poliisilaitoksen käytännöt poikkeavat valtakunnallisesta keskiarvosta. Esimerkiksi taulukossa 23 Sisä-Suomi on valtakunnallisessa keskiarvossa. Poikkeaminen valtakunnallisesta teoreettisesta luvusta ei kuitenkaan suoraan kerro poliisilaitosten aselupiin kohdistuvien seuraamuspäätösten soveltamiskäytäntöjen oikeellisuudesta tai virheellisyydestä. Sen poikkeamat kertovat kuitenkin, että aselupiin kohdistuvat seuraamuskäytännöt vaihtelevat poliisilaitosten välillä erittäin paljon. Ampuma-aselupakäytäntöjen yhtenäistämishjeistukselle on todellakin tarvetta ja sen soveltamista käytäntöön on aktiivisesti seurattava.

Taulukossa 23 on tarkasteltu väliaikaisten haltuunottopäätösten (ei jatkopäätöksiä) määrää aseluvanhaltijoiden määrään. Yhdellä henkilöllä voi olla useampikin aselupa. Valtakunnallinen suhdeluku 26 prosenttia (taulukossa punainen viiva). Taulukon sininen viiva kuvaa valtakunnallista suhdelukua. Lähde: Polstat.

Taulukko 23. Väliaikaisten haltuunottopäätösten määrä 2021

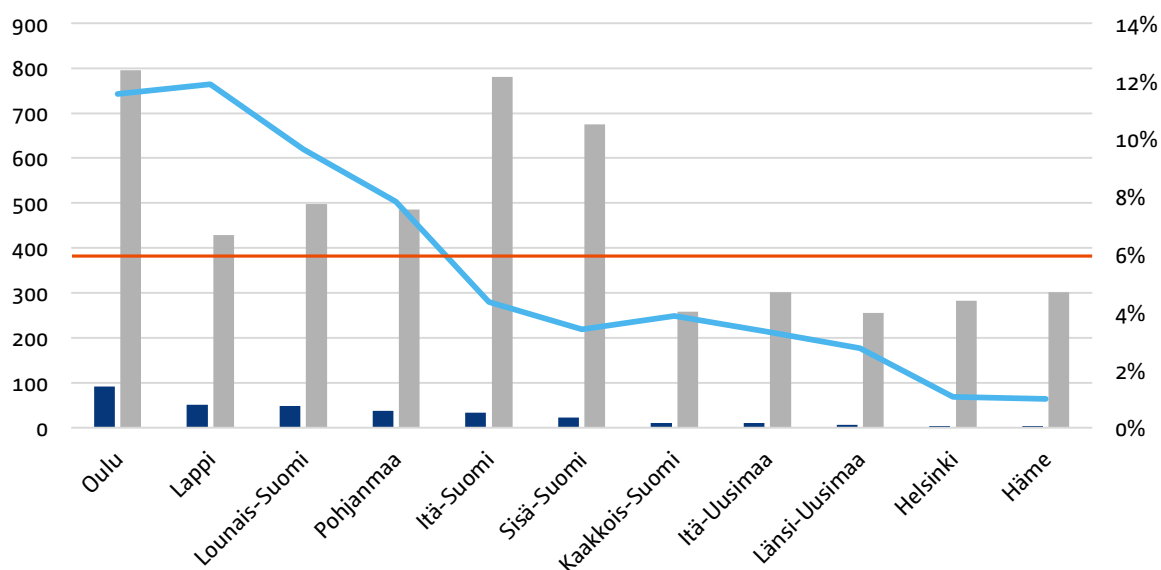


Yksikkö	Itä-Suomi	Pohjanmaa	Sisä-Suomi	Oulu	Lounais-Suomi	Kaakkois-Suomi	Lappi	Länsi-Uusimaa	Itä-Uusimaa	Häme	Helsinki
■ Kpl	252	199	189	173	121	90	77	75	61	60	58
■ Henkilö x 100	780	485	675	796	498	258	429	255	302	301	283
— Suhdeluku	32 %	41 %	28 %	22 %	24 %	35 %	18 %	29 %	20 %	20 %	20 %

Ampuma-aseiden haltuunottaminen on erittäin tärkeä toimenpide ja se on toteutettava matalalla kynnyksellä. Tilanteessa, jossa poliisin tietoon tulee tietoja henkilön soveltumattomuudesta aseluvan haltijaksi, poliisille syntyy toimintavelvollisuus. Ellei toimita, asia saattaa tulla esille virkavelvollisuuden rikkomiseen liittyvänä tutkintana. Kun tieto saavuttaa poliisin, kohdehenkilön elämäntilanne on useimmiten kriisiytynyt tai kriisiytymässä. Poliisin on toimittava oikea-aikaisesti ja mielellään etupainotteisesti. Menettelytavat, joissa tällaisessa tilanteessa jäädytään odottamaan syyttäjän tai käräjäoikeuden ratkaisua, eivät ole perusteltuja.

Taulukossa 24 on tarkasteltu varoitusten määrää aseluvanhaltijoiden määrään. Valtakunnallinen suhdeluku 6 prosenttia (taulukossa punainen viiva). Taulukon sininen viiva kuvaa valtakunnallista suhdelukua. Lähde: Polstat.

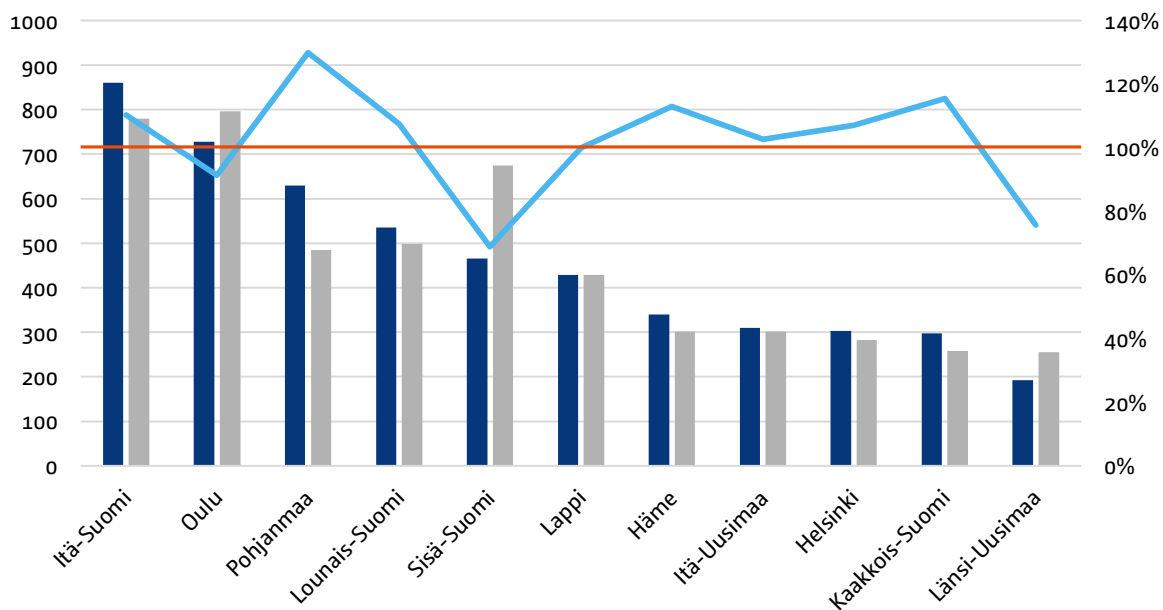
Taulukko 24. Varoitusten määrä 2021



Yksikkö	Oulu	Lappi	Lounais-Suomi	Pohjanmaa	Itä-Suomi	Sisä-Suomi	Kaakkois-Suomi	Itä-Uusimaa	Länsi-Uusimaa	Helsinki	Häme
■ Kpl	92	51	47	38	34	22	10	10	7	3	2
■ Henkilö x 100	796	429	498	485	780	675	258	302	255	283	301
— Suhdeluku	12 %	12 %	9 %	8 %	4 %	3 %	4 %	3 %	3 %	1 %	1 %

Taulukossa 25 on tarkasteltu peruutus- sekä peruutus- ja haltuunotto päätösten määriä aseluvan haltijoiden määrään. Valtakunnallinen suhdeluku 102 prosenttia (taulukossa punainen viiva). Taulukon sininen viiva kuvaa valtakunnallista suhdelukua. Lähde: Polstat.

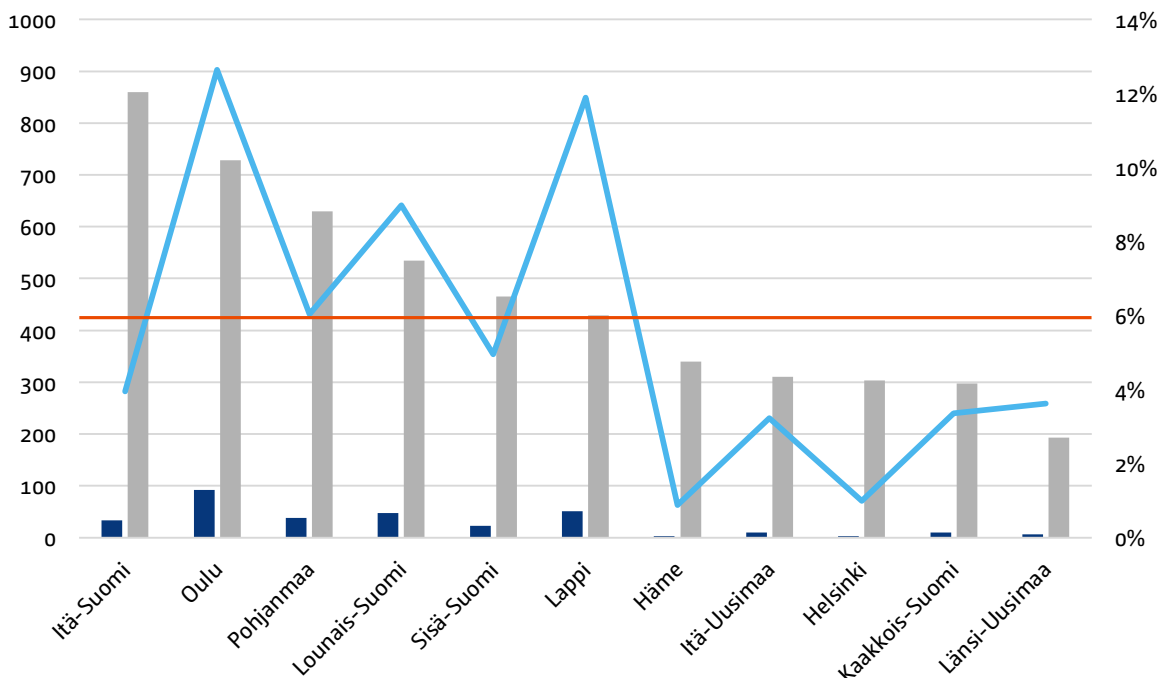
Taulukko 25. Peruutus- sekä peruutus- ja haltuunotto päätösten määrä 2021



Yksikkö	Itä-Suomi	Oulu	Pohjanmaa	Lounais-Suomi	Sisä-Suomi	Lappi	Häme	Itä-Uusimaa	Helsinki	Kaakkois-Suomi	Länsi-Uusimaa
■ Kpl	860	728	630	535	465	429	340	310	303	298	193
■ Henkilö x 100	780	796	485	498	675	429	301	302	283	258	255
— Suhdeluku	111 %	92 %	130 %	107 %	70 %	99 %	113 %	102 %	109 %	115 %	76 %

Taulukossa 26 on tarkasteltu varoitusten määrän suhdetta peruutus- sekä peruutus- ja haltuunottopäätösten määriin. Valtakunnallinen suhdeluku 6 prosenttia (taulukossa punainen viiva). Taulukon sininen viiva kuvaa valtakunnallista suhdelukua. Lähde: Polstat.

Taulukko 26. Varoitusten määrän suhdetta peruutus- sekä peruutus- ja haltuunottopäätösten määrään 2021



Yksikkö	Itä-Suomi	Oulu	Pohjanmaa	Lounais-Suomi	Sisä-Suomi	Lappi	Häme	Itä-Uusimaa	Helsinki	Kaakkois-Suomi	Länsi-Uusimaa
■ Kpl	34	92	38	47	22	51	2	10	3	10	7
■ Henkilö x 100	862	730	630	534	472	424	340	309	309	297	193
— Suhdeluku	4 %	13 %	6 %	9 %	5 %	12 %	1 %	3 %	1 %	3 %	4 %

9.4.8. Oikaisuvaatimukset

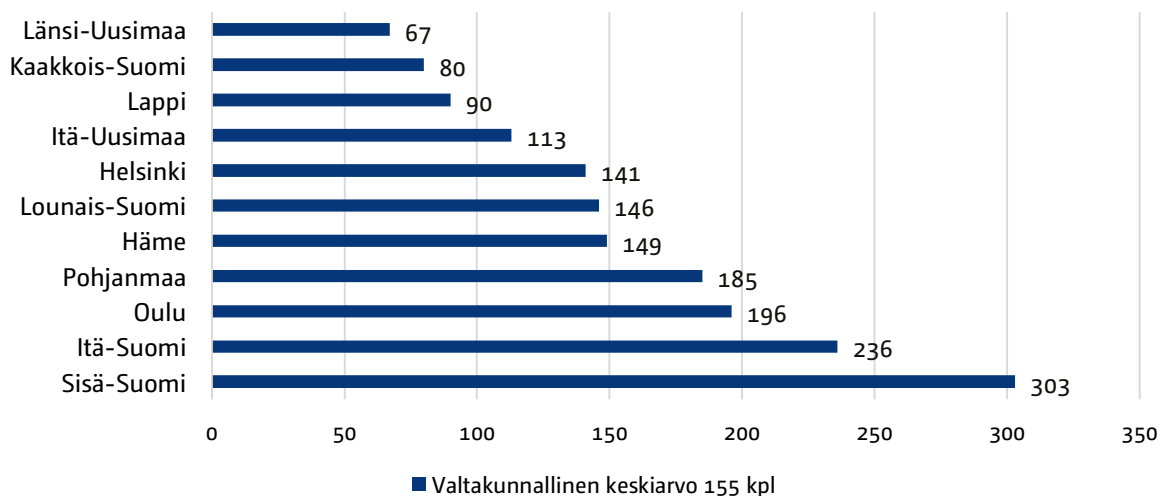
Oikaisuvaatimusten käsittely tuli poliisille uutena tehtävänä 1.6.2019 ajokorttilain muutoksella. Aiemmin ajo-oikeuteen liittyvästä päätöksestä voitiin valittaa suoraan hallinto-oikeuteen. Muutoksen jälkeen vasta oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Ajokieltopäätöstä koskeva oikaisuvaatimus on tehtävä kyseisen ajokieltopäätöksen tehneelle poliisilaitokselle kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Muutoksen tarkoituksena oli nopeuttaa ja yksinkertaistaa muutoksenhakua niin, että se on mahdollista ensi vaiheessa aiempaa kevyemmällä menettelyllä. Näin ei kuitenkaan käytännössä tapahtunut, koska ajokorttilain muutoksen yhteydessä tuli myös mahdollisuus hakea oikaisua poliisimiehen määräämään väliaikaiseen ajokieltopäätökseen ja sen voimassapitämispäätökseen. Nykyisin henkilö voi tehdä samassa asiassa oikaisuvaatimuksen kolme kertaa; poliisimiehen määräämä väliaikainen ajokieltopäätös, väliaikaisen ajokiellon pysyttämispäätös ja varsinainen ajo-oikeutta koskeva seuraamuspäätös. Lisäksi tilanteissa, joissa ajo-oikeutta koskevan seuraamuspäätöksen käsittelyä jatketaan hallinto-oikeudessa, prosessi on aiempaa monimutkaisempi ja kestoiltaan pidempi.

Oikaisuvaatimuksen tekeminen mahdollistaa kuitenkin aikaisempaan hallinto-oikeusprosessiin verrattuna keveämmän prosessin tilanteissa, joissa oikaisuvaatimus johtaa asiakkaan näkökulmasta myönteiseen ratkaisuun.

Taulukossa 27 on kuvattu, kuinka monta ajo-oikeuteen liittyvää oikaisuvaatimusta käsiteltiin vuonna 2021.

Taulukko 27. Oikaisuvaatimukset 2021



Länsi-Uusimaa	Kaakkois-Suomi	Lappi	Itä-Uusimaa	Helsinki	Lounais-Suomi	Häme	Pohjanmaa	Oulu	Itä-Suomi	Sisä-Suomi
67	80	90	113	141	146	149	185	196	236	303

Toimenpidesuositus:

- Acta-ohjeistuksen noudattaminen oikaisuvaatimusasioissa

Perustelut:

Poliisihallituksen linjauksen mukaan oikaisuvaatimusten käsittely on poliisin lupahallintoon kuuluva prosessi. Poliisihallitus ei kuitenkaan ole ottanut kantaa siihen, missä yksikössä asiaa käsitellään poliisilaitoksissa. Olennaista on, että työaikakirjaukset tehdään oikein.

Työaika kirjataan toiminnolle Lup oikvaa ja laus muille viranomaisille. Koska oikaisuvaatimusten lisäksi toiminnolle kirjataan myös se työaika, joka poliisilaitoksissa menee muille viranomaisille annettavien lausuntojen tekemiseen, käytetyn työajan ja tehtyjen oikaisupäätösten määrien vertaaminen poliisilaitosten kesken ei ole mahdollista.

Poliisihallitus antoi 23.10.2020 ohjaavan kirjeen (POL-2020-64848), jonka mukaan Actan asiaryhmässä 70.60.10 käsitellään oikaisuvaatimuksiin ja valituksiin liittyvät asiat. Taulukon 27 perusteella on pääteltävissä, etteivät kaikki poliisilaitokset toimi näin. Väliaikaisesta ajokiellosta ja väliaikaisten ajokiellojen voimassapitämis päätöksistä tehtyjä oikaisuvaatimusasioita ei kaikissa poliisilaitoksissa käsitellä Actassa. Poliisihallituksen 14.4.2021 antamassa ohjaavassa kirjeessä (POL-2020-82762) on kuitenkin seuraava kirjaus: Väliaikaisista ajokielloista ja väliaikaisten ajokiellojen voimassapitämis päätöksistä tehtyt oikaisuvaatimukset käsitellään asiaryhmässä valitukset ajo-oikeus- ja liikenneasioissa 70.60.10.

Oikaisuvaatimusten käsittely poliisilaitoksissa on järjestetty epäyhtenäisesti. Oikaisuvaatimusten käsittely on vastuutettu Helsingin, Itä-Suomen, Pohjanmaan ja Sisä-Suomen poliisilaitoksissa lupahallinnon tehtävistä vastaaville linjoille, sektoreille tai yksiköille. Muissa poliisilaitoksissa sitä ei ole vastuutettu lupahallinnolle. Lupahallinnossa Actan käyttö on jo omaksuttu ja varmaankin siitä syystä taulukossa 27 näiden poliisilaitosten kirjausmäärät ovat poliisilaitoksen ajo-oikeusasioiden kokonaismäärään verrattuna suuremmat kuin monissa muissa poliisilaitoksissa.

9.4.9. Nuhteettomuusseuranta

Lupavalvonnan nuhteettomuusseurannan tehokkuuden ja uskottavuuden kannalta on tärkeää, että poliisi hyödyntää omissa järjestelmissään olevaa tietoa tarvittavien toimenpiteiden käynnistämiseen ja toteuttamiseen. Lisäksi poliisilaitoksen sisäisen tiedonkulun tulee olla hoidettu siten, että tarvittaviin lupavalvonnan toimenpiteisiin voidaan ryhtyä ilman viivästystä. Valvonta- ja hälytystoiminta-, rikostorjunta- ja liikennesektorilta täytyy saada oikea-aikaisesti lupavalvontaan niin sanottuja herätteitä lupaharkinnan käynnistämiseksi.

Luvanhaltijan syyllistyminen rikokseen tai joissakin tapauksissa se, että hänen epäillään syyllistyneen rikokseen, on usein peruste aloittaa voimassaolevaa lupaa koskeva harkinta. Jokaisesta lupalajista on laissa erikseen säännelty ne rikokset tai rikostyypit, jotka johtavat toimenpiteisiin, sekä ne toimenpiteet, joihin lupaviranomainen voi ryhtyä. Ne vaihtelevat suuresti riippuen siitä, mikä on se intressi, jota tietyn toiminnan luvanvaraisuudella pyritään suojaamaan. Näin ollen esimerkiksi luvanhaltijan syyllistyminen väkivaltarikokseen voi johtaa muun muassa ampuma-aselupien, yksityisen turvallisuusalan lupien tai taksinkuljettajan ajoluvan peruuttamiseen, mutta ei henkilökortin tai passin peruuttamiseen taikka ajo-oikeutta koskeviin toimenpiteisiin, kuten ajokielloon. Sen sijaan suuri osa ajokiellon perusteena olevista teoista ei taas johda muita lupia koskeviin toimenpiteisiin.

Rikostietojen läpikäynti ja niiden vertaaminen luvanhaltijoita koskeviin tietoihin on poliisin omaan aktiivisuuteen perustuvaa lupavalvontaa tyypillisimmillään. Poliisilla ei ole käytössään kattavalla tavalla tietojärjestelmiä, jotka tekisivät tämän automaattisesti, vaan nykytilanteessa toiminta perustuu hyvin pitkälti manuaaliseen työhön.



Kuva 7. Vantaan pääpoliisiasema. Hallinnollisella päätöksellä poliisin hallussa olevia ampuma-aseita.

Toimenpidesuositus:

- Luvanhaltijoiden nuhteettomuusseurannan työprosessien määrittely ja organisointi

Perustelut:

Luvanhaltijoiden nuhteettomuusseurantaan ei ole valtakunnallista ohjeistusta. Jokainen poliisilaitos tekee sen omalla tavallaan. Seurannassa hyödynnettävät tietojärjestelmät ja niistä huomioon otettavat tiedot sekä tarkastusaikataulut eroavat suuresti toisistaan eri poliisilaitoksissa. Osa laitoksista seuraa ainoastaan omalla alueellaan tapahtuneita tekoja, kun taas osa laitoksista poimii valtakunnallisella tasolla ne tapaukset, joissa epäiltyä on poliisilaitoksen alueella asuva henkilö. Erilaisiin toimintamalleihin liittyy riski siitä, että yksittäiset teot liivahtavat seulan läpi, eikä niiden perusteella siten ryhdytä tarvittaviin toimiin.

Karkean arvion mukaan jokaisessa poliisilaitoksessa menee noin yksi htv nuhteettomuusseurantaan. Jos toiminta keskitettäisiin ja hyödynnettäisiin eri tietojärjestelmien ominaisuuksia kattavammin, nykyisilläkin tietojärjestelmillä ja ristiintaulukointia hyödyntämällä päästäisiin siihen, että toimintaan sitoutuisi noin yksi henkilötyövuosi. Voittaisiin siis ohjata noin 10 htv:tä toisiin tehtäviin tai saada aikaan noin 548 000 euron säästö (lupahallinnon htv:n hinta vuonna 2021 oli 54 800 euroa).

Ensivaiheessa tulee määritellä nuhteettomuusseurannan työprosessit; mitä tarkastetaan, mitä huomioidaan, mitä tietojärjestelmiä käytetään ja miten usein seuranta tehdään. Tavoitteena tulee kuitenkin olla keskitetty tiedonhallinta, keskitetty tietovaranto, jonne tiedot tulevat automaattisesti. Poliisissa tietojenkäsittelykyvykyys on heikolla tasolla. Poliisilla on käytössään useita eri tietojärjestelmiä ja eri hankkeissa kehitetään vanhoja ja uusia tietojärjestelmiä.

Vaarana on se, että eri hankkeissa yritetään itsenäisesti ratkaista asioita. Keskitetty tiedonhallinta ja siinä tehtävä nuhteettomuusseuranta takaisi sen, että seuranta olisi yhdenmukaista. Lisäksi säästettäisiin huomattava määrä työaikaa, kun laitettaisiin tietojärjestelmät tekemään tarkastustoiminta automaattisesti.

Keskitetyn tiedonhallinnan ja siinä tapahtuvan nuhteettomuusseurannan on lisäksi huolehdittava siitä, että poliisilaitostasolla eri sektoreiden välinen muu tietojen vaihto on edelleen toimivaa. Lupaharkintaan vaikuttavien tietojen tulee välittyä lupavalvontaan lupapalvelujen lisäksi valvonta- ja hälytystoiminta-, rikostorjunta- ja liikennesektoreilta tai -yksiköistä.

9.4.10. Actan käyttö ja ohjeistukset

Acta on asianhallintajärjestelmä, jossa laaditaan, hyväksytään, allekirjoitetaan, jaetaan ja arkistoidaan asiakirjoja sähköisesti. Lupahallinnossa Actassa käsiteltäviä asioita ovat ajo-oikeuteen, oikaisuvaatimukseen ja yleisötapahtumiin liittyvät asiat. Actan käyttöönotosta lupahallinnon asioiden hoitamiseen on poliisilaitoksilta tullut kahdenlaista palautetta. Monissa poliisilaitoksissa uutta käytäntöä pidetään toimivana, mutta monista poliisilaitoksista on tullut kriittistä palautetta. On koettu, että järjestelmä hidastaa tarpeettomasti työprosessien hoitamista. Kokonaistyöajassa tilanne ei ole kuitenkaan välttämättä näin. Lupahallintoasian käsittelyyn yksittäisellä työntekijällä menee jossain määrin enemmän aikaa. On kuitenkin huomioitava, että arkistoinnista säästyy aikaa. Lisäksi Acta-järjestelmä tarjoaa manuaaliarkistoja paremmat mahdollisuudet esimiehille esimerkiksi seurata työmääriä ja sitä kautta huolehtia tasapuolisesta työkuormituksesta.

Toimenpidesuositus:

- Actan ohjeistusten mukainen käyttö ja ohjeistusten tarkentaminen

Perustelut:

Actan käyttöönottoon ja käyttöön liittyy ohjauksellisia ongelmia. Lisäksi on puuttunut seuranta siitä, että annettuja ohjeistuksia noudatetaan poliisilaitoksissa. Ohjeistusten tulee olla selkeitä ja yksiselitteisiä. Ohjeistuksissa tulee tarkkaan määritellä Acta-kirjausten vähimmäiskriteerit eli mitä asiasanoja tulee vähintään käyttää.

Esimerkkejä:

- Poliisihallituksen 23.10.2020 antama ohjaava kirje (POL-2020-64848), joka koskee Acta-asianhallintajärjestelmän käyttöä lupahallinnon asioissa. Kirje on kirjoitettu siten, että sen pohjalta on tehty virheellisiä tulkintoja kirjaamisveloitteesta. Osassa poliisilaitoksissa kirjeen tulkittiin koskevan vain vuotta 2020. Seuranta puuttui kokonaan ja täten asia tuli ilmi vasta tämän selvitystyön yhteydessä.
- Poliisihallituksen 14.4.2021 antama ohjaava kirje (POL-2020-82762), joka koskee Acta-asianhallintajärjestelmän käyttöä ajo-oikeusasioissa 1.1.2021 lukien. Ohjaavassa kirjeessä on monelta osin käytetty ilmaisuja ”suositellaan” ja ”voidaan käyttää”. Tämä on johtanut tilanteeseen, että ajo-oikeuspäätösten määrälliseen ja lajikohtaiseen seurantaan ei ole olemassa yhteistä tietoaaineistoa poliisilaitosten keskinäiseen vertailuun. Tämä on ongelmallista senkin takia, että Traficomien tuottamat raportit ajo-oikeuspäätöksiin ovat poliisin käyttötarpeet huomioiden epä-tarkoituksenmukaisia.

9.5. HENKILÖSTÖ

9.5.1. Henkilöstöresurssit

Lupahallinnolla on oma henkilöstömääriä käsittelevä resurssimalli, joka on laadittu siten, että se mahdollistaa teoriassa erilaisten muutosten aiheuttamien resurssivaikutusten huomioon ottamisen. Esimerkiksi, jos lupahallinnolle tulee uusia tehtäviä taikka asiamäärät kasvavat tai vähenevät, mallin perusteella pystytään laskemaan uusi resurssijako samoilla laskentaperusteilla. Käytännössä resurssimallia ei ole voitu kuitenkaan hyödyntää tilanteissa, joissa uusia tehtäviä on tullut lainsäädännön myötä. Tehtävälisäyksen edellyttämää lisäresurssia ei ole pysyvästi osoitettu lupahallinnolle, eikä mallia ole voitu siten päivittää vastaamaan uusia tehtävämääriä. Resurssimallin joustamattomuus ja sen vaihteleva soveltaminen poliisilaitoksissa aiheuttaa haasteen lupapalveluiden lupamaksujen kustannusvastaavuudelle.

Poliisin lupahallinnon toimintaympäristössä tapahtuneet kysynnän muutokset ovat viimeisten vuosien aikana olleet suuria. Resursseja ei ole pystytty kohdentamaan palvelujen kysynnän edellyttämällä tavalla tilanteissa, joissa kysyntä on voimakkaasti lisääntynyt tai vähentynyt. Vaikka lupapalveluiden asiaryhmistä on poistunut kotipaikkasidonnaisuus, työtehtäviä ei ole pystytty jakamaan poliisilaitosten kesken. Sähköisten lupa-asioiden jakaminen olisi teknisesti helppo toteuttaa, mutta tältäkin osin työmäärien tasaaminen poliisilaitosten kesken ei ole onnistunut. Yllättävää on myös se, että joissakin poliisilaitoksissa työmäärien tasaaminen ei ole käytössä tai onnistunut edes poliisilaitoksen toimialueen eri poliisiasemien kesken.

Taulukossa 28 on kuvattu lupahallinnon resurssimallin soveltamisen tilanne vuodelta 2021 poliisilaitoksissa. Sarakkeessa resurssien käyttö miinusmerkkinen luku tarkoittaa resurssien alitusta ja positiivinen luku resurssien ylittämistä. Luvut sisältävät sekä ydintoimintoihin että myös tukitoimintoihin kirjatut tunnit (yleishallinto ja johtaminen, koulutus, henkilöstön kehittäminen sekä työhyvinvointi ja virkistäytyminen).

Taulukko 28: Lupahallinnon resurssimallin soveltamisen tilanne poliisilaitoksissa 2021.

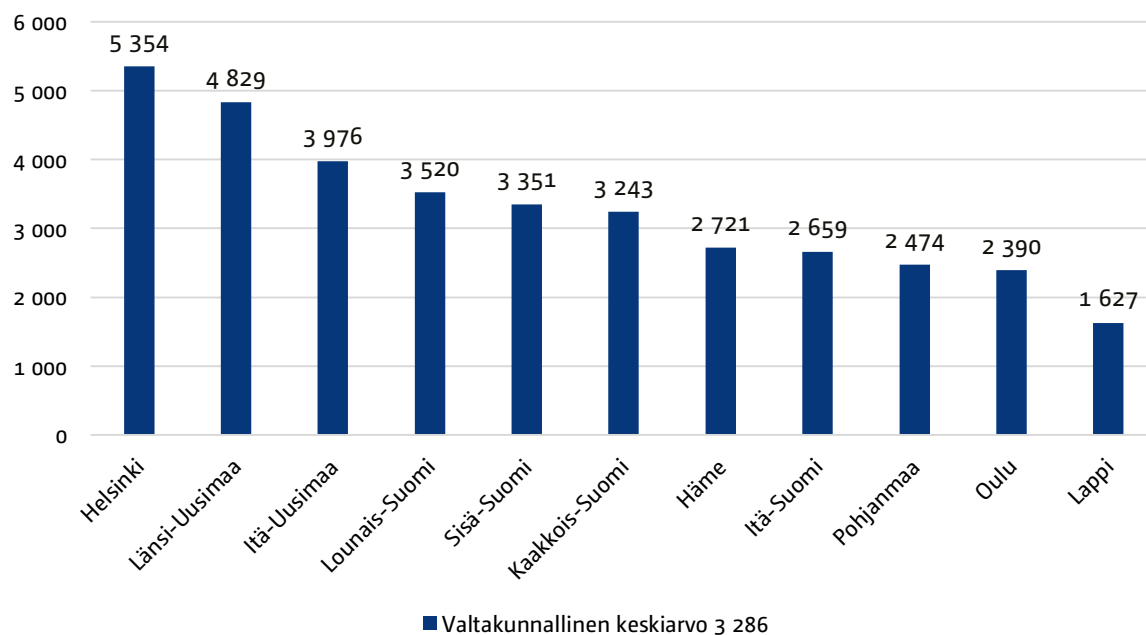
Alue	2020 Mak- sullinen HTV	2020 %	2020 Maksu- ton HTV	2020 %	2020 Yhteensä	2021 Mak- sullinen HTV	2021 %	2021 Maksu- ton HTV	2021 %	2021 Yhteensä	Resurssi- malli HTV yh- teensä	Syky 2016 Neuvon- ta- palvelu	Kehys 2019 Ajo- oikeus HTV lisäys	HTV 2021 resurssit	Resurssi- en käyttö * Eroitus +/- 2021
Helsinki	28,9	47,1	32,4	52,9	61,3	31,8	46,3	36,8	53,7	68,6	51,0	10,0	2,0	63,0	5,6
Länsi- Uusimaa	22,1	56,5	17,0	43,5	39,2	22,4	58,0	16,2	42,0	38,7	44,0		1,0	45,0	-6,3
Itä- Uusimaa	33,3	64,2	18,5	35,8	51,8	33,9	65,8	17,6	34,2	51,5	56,0		1,0	57,0	-5,5
Lounais- Suomi	38,4	52,3	35,1	47,7	73,4	38,2	52,3	34,9	47,7	73,1	72,0		2,0	74,0	-0,9
Häme	27,8	59,0	19,3	41,0	47,1	27,2	62,6	16,2	37,4	43,5	41,0		1,0	42,0	1,5
Kaakkois- Suomi	19,8	59,7	13,3	40,3	33,1	17,8	55,8	14,1	44,2	31,9	34,0		1,0	35,0	-3,1
Pohjanmaa	31,7	56,3	24,6	43,8	56,3	30,4	55,0	24,9	45,0	55,2	53,0		1,0	54,0	1,2
Sisä-Suomi	52,4	57,0	39,6	43,0	92,0	46,5	53,6	40,3	46,4	86,8	83,0		2,0	85,0	1,8
Itä-Suomi	35,9	54,4	30,1	45,6	66,0	37,3	56,8	28,4	43,2	65,7	74,0		1,0	75,0	-9,3
Oulu	36,1	59,1	24,9	40,9	61,0	35,1	57,2	26,2	42,8	61,3	62,0		1,0	63,0	-1,7
Lappi	20,6	53,2	18,1	46,8	38,7	21,1	54,3	17,8	45,7	38,9	33,0		1,0	34,0	4,9
Koko maa	347,0	56,0	273,0	44,0	620,0	341,7	55,6	273,4	44,4	615,1	602,0	10,0	14,0	626,0	-10,9

* Sarake Resurssien käyttö = Miinusmerkkinen luku tarkoittaa HTV-resurssien alitusta ja positiivinen luku HTV-resurssien ylitystä.

Luvut sisältävät sekä ydintoimintoihin että myös tukitoimintoihin (yleishallinto ja johtaminen, koulutus, henkilöstön kehittäminen sekä työhyvinvointi ja virkistäytyminen) kirjatut tunnit.

Taulukossa 29 on kuvattu, kuinka monta lupaa yksittäinen htv on käsitellyt vuoden 2021 aikana eri poliisilaitoksissa.

Taulukko 29. Maksullisia lupia / htv vuonna 2021



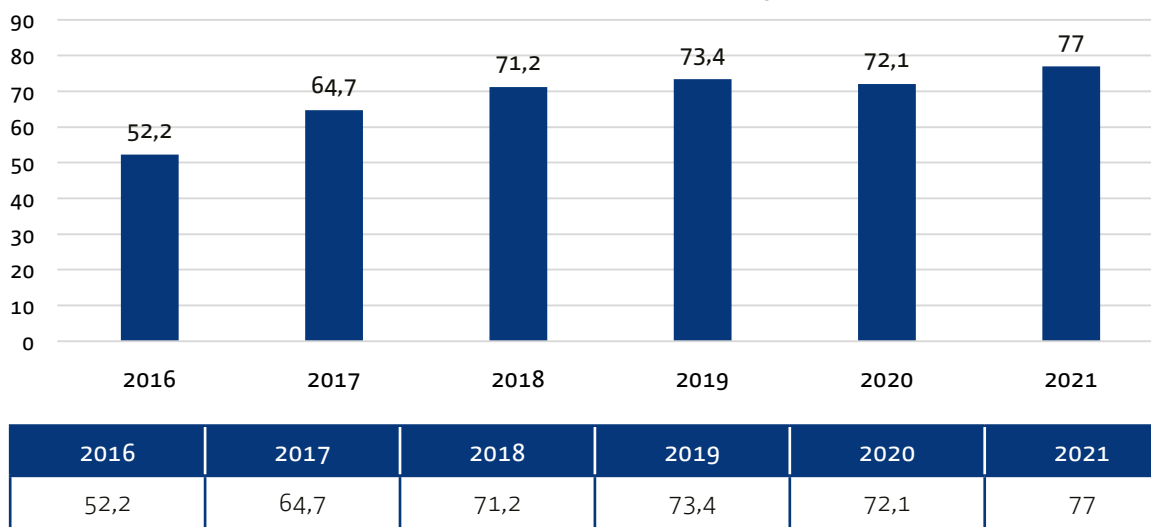
Helsinki	Länsi-Uusimaa	Itä-Uusimaa	Lounais-Suomi	Sisä-Suomi	Kaakkois-Suomi	Häme	Itä-Suomi	Pohjanmaa	Oulu	Lappi
5 354	4 829	3 976	3 520	3 351	3 243	2 721	2 659	2 474	2 390	1 627

Kuten taulukosta 29 ilmenee poliisilaitosten väliset erot ovat erittäin suuria. Taulukko ei suoraan kerro, kuinka paljon töitä eri poliisilaitoksissa kohdentuu henkilöstölle. Esimerkiksi aselupien määrät poliisilaitosten kesken vaihtelevat suuresti ja yhden aseluvan käsittelyyn menee huomattavasti enemmän aikaa kuin yhden kevennetyssä menettelyssä olevan passihakemuksen käsittelyyn. Kuitenkin poliisilaitosten väliset erot ovat niin suuria, etteivät eri luparyhmien työmäärät ja niihin kuluva työaika pelkästään selitä näin suurta vaihtelua. Toisissa poliisilaitoksissa on enemmän töitä kuin toisissa.

Sähköisen asioinnin käyttäjämäärien lisääntyminen nopeuttaa hakemusasiakirjojen käsittelyä, koska asiakkaat tekevät osittain ne toimenpiteet, joita lupasihteeri tekee käyntiasiointin yhteydessä. Poliisilaitosten väliset erot ovat erittäin suuret, kuten aikaisemmin taulukossa 14 on esitetty.

Taulukossa 30 on kuvattu sähköisen asioinnin käyttöaste vuosina 2016–2021.

Taulukko 30. Sähköisen asioinnin käyttöaste



Toimenpidesuositus:

- Lupahallinnon resurssimallin päivittäminen

Perustelut:

Sisäministeriön sisäisen tarkastuksen palveluperiaatteen toteutuminen valtakunnallisesti poliisin lupahallinnossa -raportissa (11.2.2021) on todettu, että nykyinen resurssijakomalli ei vastaa nykyhetken resurssitarvetta uudistuneissa lupahallinnon prosesseissa. Nykyinen resurssijakomalli voi ohjata poliisin resurssien käyttöä epätarkoituksenmukaisella tavalla, eivätkä resurssijakomallin painotukset välttämättä vastaa nykyhetken resursointitarpeita. Resurssimallissa ei oteta huomioon pitkällä aikavälillä tapahtuvia muutoksia poliisilaitosten alueella. Sisäinen tarkastus suositteli Poliisihallitusta tarkastelemaan resurssijakomallin painotuksia ja päivittämään poliisin lupahallinnon resurssimallin vastaamaan nykyhetken tilannetta. Lisäksi päivitystyössä suositeltiin tarkastelemaan palvelupisteverkkoa.

Resurssimallin päivittämisessä on otettava huomioon muun muassa seuraavia asioita:

- Resurssimallin toteuttaminen ja siihen sitoutuminen on haastavaa tilanteissa, joissa kysynnän vaihtelu on suurta. Tämän takia poliisilaitostasolla kaikkia henkilöresursseja ei kannata sitoa vakinaisiin virkoihin, vaan tulisi hyödyntää myös resurssimallin puitteissa määräaikaisia virkasuhteita. Tällöin voidaan paremmin vastata kysynnän kausittaisista ja muista syistä johtuviin vaihteluihin.
- Lupapalveluiden ja lupavalvonnan resurssien erikseen määrittely.

Voidaan myös pohtia sitä, millainen resurssimalli tarvitaan, vai tarvitaanko, jos lupa-asioiden kustannusvastaavuutta voitaisiin seurata poliisilaitosten tasolla nykyistä tarkemmin.

9.5.2. Rekrytointi

Valintamenettely pohjautuu viraston henkilöstösuunnitelmaan. Suunnitelma perustuu tehtävänälyysiin, jossa otetaan erityisesti huomioon organisaation tavoitteet ja ennakoitavissa olevat muutokset. Samalla arvioidaan, millaista osaamista toimintayksikössä tarvitaan tulevaisuudessa. Tämän perusteella määritellään haettavaksi ilmoitettavan viran tai tehtävän avainalueet ja muu sisältö. Jokainen yksittäinen valintatilanne lähtee siis viraston omista tavoitteista

ja suunnitelmista siitä, mitä voimavaroja ja osaamista organisaatio tarvitsee menestyäkseen. Hyvin suunniteltu ja toteutettu valintamenettely on avain onnistuneisiin henkilövalintoihin.

Virkaan nimitettävältä vaadittavat edellytykset riippuvat asianomaisten tehtävien laadusta ja sisällöstä. Sillä on merkitystä, kun harkitaan nimitysperusteiden keskinäistä painotusta ja painotuksen vaikutusta viran hakijoiden ansioiden vertailussa.

Nimittävä viranomaisena päättää itse siitä, millaisia valintamenetelmiä se käyttää. Perinteisesti valtion virkoihin nimitettäessä hakijoiden ansioiden vertailu on tehty hakemukseen liitettyjen asiakirjojen, koulutusta, työkokemusta ja muita asioita koskevien tietojen sekä haastattelun perusteella. Jossain määrin on käytössä myös erilaisia, yleensä ulkopuolisen tahon tekemiä henkilöarviointoja, joiden tarkoituksena on antaa nimitettävälle viranomaiselle lisätietoa hakijoiden soveltuvuudesta haettavana olevan viran tehtäviin.

Toimenpidesuositus:

- Henkilön tunnistamista koskevan testin (VEHTU) käyttöönotto rekrytoinnin yhteydessä

Perustelut:

Suomen passi on käytännössä kaikissa kansainvälisissä vertailuissa ollut maailman laadukaimpien passien joukossa. Fyysisen passin ja sen taustalla olevan käsittelyprosessin turvallisuus on yksi keskeisimpiä tekijöitä siinä, että Suomen passi on kansainvälisesti hyvin arvostettu asiakirja. Passin ja henkilökortin käytettävyys matkustusasiakirjana ja henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana perustuu vaikean väärennettävyyden lisäksi poliisiviranomaisen tekemään luotettavaan henkilön tunnistamiseen sekä menettelyn turvallisuuden kokonaisuutena.

Se, että pysytään korkealla tasolla, edellyttää koko ajan osaamisen, toimintojen ja prosessien kehittämistä. Toimintaympäristö muuttuu koko ajan. Eräs suurimmista haasteista liittyy morfauksen yleistymiseen. Morffaus on merkittävä turvallisuusriski ja morffatun kuvan havaitsemisen silmämääräisesti ja koneellisesti on vaikeaa.

Useimmissa tilanteissa lupapalvelujen lupasihteerin vakinaiseen virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen palkattavat henkilöt sijoitetaan tehtäviin, joissa matkustusasiakirjojen myöntäminen on keskeisin ja usein myös työuran alkuvaiheessa ainoa tehtävä. Tässä tehtävässä siirrytään hyvin nopeasti tekemään itsenäisesti matkustusasiakirjojen myöntämistä koskevia päätöksiä. Henkilön luotettava tunnistaminen on lainsäädännön edellyttämä keskeinen osa matkustusasiakirjojen myöntämistä. Se on yksi poliisin ydintehtävistä.

VEHTU eli verkkokoulutus henkilön tunnistamisesta kasvojen perusteella otettiin käyttöön 2010. Vuonna 2021 se siirrettiin TUVE-Moodleen, mikä mahdollistaa suoritusten keskitetyn seurannan. Tänä aikana suorituksia on kertynyt noin 500. Osa virkailijoista on tulosten perusteella erinomaisia tunnistajia, mutta osalla näyttäisi olevan huomattavia vaikeuksia nähdä, esittävätkö kaksi kuvaa samaa henkilöä vai eri henkilöitä.

Lupavirkailijalla voi olla muita prosessin turvallisuuteen liittyviä taitoja, jotka kompensoivat kasvovertailutaidon puutetta, minkä lisäksi koneellinen kasvovertailu on hyvä apuväline, joka saattaa havahduttaa virkailijan hankalissa tapauksissa tarkkaavaisuuteen. Osassa tilanteista hakijan henkilöllisyys voidaan varmistaa sormenjälkien avulla. Kasvovertailutaito on silti erittäin keskeinen osa-alue.

Tutkimusten mukaan tunnistaminen kasvojen perusteella on pitkälti synnynnäinen taito, jota voi kehittää vain rajallisesti. VEHTU:n avulla voitaisiin erotella parhaat tunnistajat niiden työnhakijoiden joukosta, joita ollaan rekrytoimassa passi- ja henkilökorttiasioita hoitaviksi lupasihteeriksi.

teereiksi. Testin läpäiseminen määrätyllä tasolla olisi rekrytointiin yhteydessä edellytys sille, että henkilö pääsee rekrytointiprosessissa eteenpäin.

9.5.3. Palkkausjärjestelmä

Poliisihallinnossa kehitetty palkkausjärjestelmä perustuu Weigh and See -vaativuudenarviointijärjestelmään ja sen tavoitteena on oikeudenmukainen ja motivoiva palkan määräytyminen. Järjestelmässä palkan suuruus määräytyy pääasiassa työn vaativuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen perusteella ja virkamiehellä on siten aina työsuorituksellaan mahdollisuus vaikuttaa palkkansa suuruuteen.

Poliisihallinnon eri tehtävätyypeille on laadittu erilliset vaativuustasot, jotka muodostuvat tehtävän nimikkeestä ja sitä vastaavasta toimenkuvauksesta. Toimenkuvauksesta selviävät yleisellä tasolla ne tehtävät, jotka kyseiselle vaativuustasolle sijoitettavan henkilön työtehtäviin pitää kuulua. Toimenkuvausta täydentävät kutakin tehtävätyyppiä koskevat osaamis- ja tehtävälueet. Niissä määritellään ne tehtävät, jotka eri tehtävätyypeissä pitää osata.

Lupavalvonnan tehtäviä sisältävissä toimenkuviissa käytetään poliisilaitoksissa vaihtelevasti eri palkkausjärjestelmän sarjoja. Pääsääntönä on 07- ja 40 -sarjat. 07-sarja on yleisesti käytössä henkilöillä, jotka tekevät lupavalvontaan liittyviä valmistelutehtäviä (esim. ajo-oikeuspäätösten valmistelu) ja sellaisia päätöksiä, joissa ei juurikaan ole harkinnan mahdollisuutta (esim. ajo-oikeusasioissa ajoterveysasiat). 40-sarja on käytössä niillä henkilöillä, joilla päätöksentekoon liittyy edellistä laajempi harkintavaltaa.

Helsingin, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitokset eroavat palkkausjärjestelmää sovellettaessa muista poliisilaitoksista. Näissä poliisilaitoksissa lupavalvonnan henkilöstö on sijoitettu 04- ja 08-sarjoihin. Tätä sijoittelua ohjaa pääkaupunkilisä. SM:n päätöksen (SM-2005-01431/Ty-12) mukaan Helsingin, Espoon ja Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen miehistöön, alipäällystöön ja päällystöön kuuluville valvonta- (04) tai tutkintatehtävissä (08), joiden virka- paikka on Helsingissä, Espoossa tai Vantaalla, maksetaan pääkaupunkilisää.

Pääkaupunkilisään on aikanaan päädytty muun muassa sen takia, että haluttiin helpottaa poliisihenkilöstön rekrytointia. Ajatuksena oli ottaa huomioon pääkaupunkiseudun asumisen ja liikkumisen kalleus suhteessa muuhun Suomeen. Nykyisin poliisien rekrytointivaikeudet kohdistuvat suurelta osin pääkaupunkiseudun ja maakuntakeskusten poliisiasemien ulkopuolelle, joissa liikkuminen on kalliimpaa julkisten kulkuyhteyksien puuttumisen takia kuin yleensä pääkaupunkiseudulla.

Toimenpidesuositus:

- Lupahallinnon tehtävissä toimivien henkilöiden sijoittaminen samaan palkkausjärjestelmän vaativuussarjaan
- Pääkaupunkilisän tarpeellisuuden ja uudelleen kohdentamisen arviointi

Perustelut:

Palkkausjärjestelmän soveltamiskäytännöt poliisilaitosten välillä ja sisällä eivät ole yhteismittalaiset. Eroavaisuudet eivät ole perusteltuja ja aiheuttavat henkilöstön keskuudessa perusteltua kritiikkiä. Lupapalvelujen ja lupavalvonnan tehtävät (lupavalvonnan kenttävalvontaa lukuun ottamatta) ovat hyvin samankaltaiset. Täten lupahallinnon henkilöstön sijoittaminen samaan sarjaan edistää tasa-arvon toteutumista palkkauksessa. Soveltamiskäytäntöjen eroavaisuus vaikeuttaa myös poliisilaitosten keskinäistä vertailua. Yhdenmukainen tehtäväsarja helpottaisi kustannusvastaavuuden laskentaa ja seuranta kokonaisuudessaan poliisin lupahallinnossa ja myös poliisilaitostasolla.

Pääkaupunkilisiä ja sen soveltaminen aiheuttaa epätasa-arvoa Helsingin, Etelä-Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan poliisilaitosten lupahallinnon tehtävissä toimivien kesken. Se johtaa siihen, että lupahallinnon tehtäviä tekevät poliisimiehet on sijoitettu väärään tehtäväsarjaan. Samasta tehtävästä tulee maksaa samaa palkkaa. Kun työ tehdään virkavastuulla, ei voi olla eroa siinä, tehdäänkö työtä poliisi- vai siviilivirassa.

9.5.4. Virkarakenne

Viime vuosina on painotettu sitä, että poliisin virat tulee kohdentaa niihin tehtäviin, joissa tarvitaan poliisin toimivaltuuksia. Lupahallinnon tehtävissä ainoastaan turvallisuusalan lupien väliaikaisessa peruuttamisessa vaaditaan poliisin toimivaltuuksia. Ainoastaan päällystään kuuluva poliisimies voi peruuttaa väliaikaisesti vartijan, järjestyksenvälvojan tai turvasuojaajan luvan. Lopullisen päätöksen tekemisessä ei tarvita poliisin toimivaltuuksia. Lupahallinnossa tehdään myös jossain määrin poliisitutkintaa (esim. aselupiin kohdistuvien seuraamuspäätösten yhteydessä) ja siinä yhteydessä tarvitaan poliisivaltuuksia.

Toimenpidesuositus:

- Poliisivirkojen kohdentaminen vain niihin tehtäviin, joissa tarvitaan poliisin toimintavaltuuksia.

Perustelut:

Poliisikoulutetun henkilöstön tulee sijoittua pääsääntöisesti poliisiosaamista ja poliisivaltuuksia edellyttäviin operatiivisiin tehtäviin. Pääministeri Marinin hallitusohjelman 2019 tavoite 7 500 poliisimies-htv:n saavuttamisesta ohjaa poliisin kokonaisresurssien kohdentamista poliisitehtävissä työskentelevien henkilöiden määrän lisäämiseen. Samalla tulisi nykyistä enemmän vapauttaa poliisikoulutettu henkilöstö koulutusta vastaaviin tehtäviin ja siten parantaa poliisin operatiivista toimintakykyä ja operatiivisen toiminnan resursointia.

Poliisin henkilöstösuunnitelman 2022-2025 mukaan lupahallinnossa tulee tarkastella, missä tehtävissä on todellinen tarve poliisikoulutetulle henkilöstölle. Lupavalvontatehtävissä siviilihenkilöstö vastaa tyypillisesti tausta-, valmistelu- ja esittelytehtävistä. Lainsäädännöstä johtuvia vaatimuksia poliisivaltuuksin tehtävälle päätöksenteolle on vain vähän, joten siviiliviroissa olevat henkilöt voivat tehdä esimerkiksi ajokieltoihin ja ampuma-aselupiin liittyvät päätökset.

Muissa kuin operatiivisissa poliisitehtävissä muu kuin poliisikoulutus antaa usein paremmat edellytykset tehtävän menestykselliseen hoitamiseen. Kun virka laitetaan avoimeksi siviilivirrana, siihen voivat hakeutua niin siviilitaustaiset kuin poliisikoulutuksenkin saaneet. Ansioitunein hakijoista sitten valitaan. Näin menetellen pystytään paremmin vastaamaan siviilitaustaisten urakehitysodotuksiin ja näiden tehtävien houkuttavuuteen työmarkkinoilla.

Joskus tulee tietenkin tilanteita, jolloin esimerkiksi poliisimiehen terveydentilan, osaamisen, elämäntilanteen ja käyttäytymisen vuoksi työntekijän pitää etsiä vaihtoehtoja toimenkuvan muuttamiseksi. Näissä tilanteissa poliisilaitoksen kokonaisuuden ja lupahallinnon tarpeiden kannalta saattaa olla järkevää sijoittaa poliisimies lupahallinnon tehtäviin.

Lupavalvonnan kenttätehtävissä tarvitaan myös usein poliisin toimivaltuuksia. Jos poliisilaitoksen lupahallinnossa tehdään myös luvanhaltijoiden kenttävalvontaa, on useimmiten järkevää, että tehtävään nimetyt henkilöt ovat poliisin viroissa.

9.5.5. Työaikamuodot

Lupahallinnon työntekijöiden työaikamuotona on poliisilaitoksissa pääsääntöisesti virastotyöaika. Jossain määrin käytetään myös jaksotyöaika. Jaksotyöaikamuodon käyttämiselle tulee olla erityiset perusteet työn ja tehtävien asianmukaisen hoitamisen näkökulmasta, kuten esimerkiksi Helsinki-Vantaa lentoaseman matkustusasiakirjoihin liittyvä toiminta. Työaikamuoto-

jen käyttö poliisilaitosten kesken vaihtelee, eikä se ole eri henkilöstöryhmien kesken yhdenvertaista. Työaikamuodon määrittelyn tulee perustua työtehtävien luonteeseen, eikä siihen, onko tehtävään nimetty poliisimies vai siviilivirassa toimiva.

Lupavalvonnan luvanhaltijoiden kenttävalvontaan liittyvät tehtävät ovat usein tarkoituksenmukaista toteuttaa jaksotyöaikamuodossa, mutta esimerkiksi luvanhaltijoihin kohdistuvat seuraamus päätökset, niihin liittyvät kuulemiset tai asehaastattelut eivät ole tehtäviä, joissa on toiminnallisia perusteita ilta- tai viikonlopun työvuoroihin. Jaksotyöaikamuoto ja siten viikonlopun vuorojen tekeminen ei siten näissä tehtävissä ole perusteltavissa.

Toimenpidesuositus:

- Henkilöstön työaikamuotojen tarkastelu, pääsääntö virastotyöaika

Perustelut:

Poliisilaitoksissa on käytäntöjä, jonka mukaan poliisimiehet ovat jaksotyössä, vaikkei tämän työaikamuodon käyttämiselle ole olemassa tosiasiallisia perusteita. Käytännössä tehdään normaalia virastotyöaikaa, mutta jaksotyöajan muodossa. Tällöin esimerkiksi jaksotyötä tekevän poliisimiehen ruokatunti on työaikaa päinvastoin kuin virastotyöaikaa tekevillä. Myös työajan pituus on joissakin tapauksissa perusteettomasti 9–10 tuntia. Käytännössä näillä järjestelyillä saadaan jaksotyöaikaa tekeville henkilöille kolmiviikkoisistaan 1–2 arkivapaapäivää. Tällaiset työaikajärjestelyt aiheuttavat henkilöstön välillä epätasa-arvoa ja tarpeetonta eripuraa. Syntyy vastakkain asettelua siviili- ja poliisihenkilöstön välillä.

9.5.6. Työajan kirjaaminen ja hyväksyntä

Työajan kirjaaminen on yksi keskeinen ja mielellään päivittäinen tehtävä virkamiehelle ja työntekijälle. Työajan kirjaamisen tarkoituksena on kerätä tietoa tehdyistä työajoista palkanmaksua, tilastointia ja seurantaa varten. Työajaksi luetaan työhön käytetty aika ja se aika, jonka virkamies tai työntekijä on velvollinen olemaan työntekopaikalla työntajan käytettävissä.

Työajan seurantatiedot ovat tärkeä työväline esimiehelle hänen johtamistoiminnoissaan. Seurantatietoja hyödyntämällä ja yhdistämällä tiedot esimerkiksi lupahallinnon tietojärjestelmien lupakohtaisiin tietoihin esimies pystyy seuraamaan toimintojen tehokkuutta ja taloudellisuutta sekä henkilöstön työmääriä ja aikaansaavuutta. Seurantatietoja hyödyntämällä pystytään myös kohdentamaan henkilöstöä resurssitarpeen mukaan.

Vaikka poliisihallinnossa on vuosikautia korostettu työaikakirjausten oikeellisuuden tärkeyttä, asiat eivät ole vielä kukaan hyvällä tasolla. Ongelmat liittyvät erityisesti työaikakirjausten oikeellisuuteen ja sen varmistamiseen. Lisäksi käytössä olevien työaikakoodien sisältö eli mitä työtunteja millekin toiminnolle kirjataan, on epäselvää ja puutteellista.

Toimenpidesuositus:

- Työaikakirjausten oikeellisuuden varmistaminen

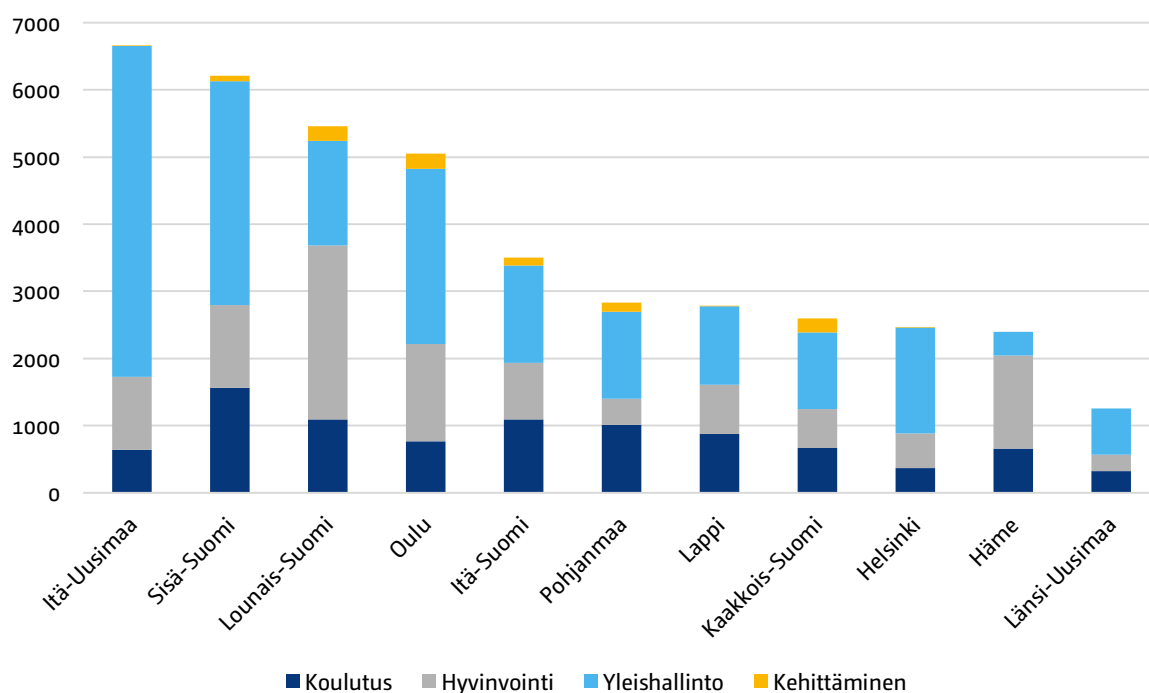
Perustelut:

Työntekijän on tehtävä työaikakirjaukset annettujen ohjeistusten mukaisesti ja esimiehen on varmistettava kirjausten oikeellisuus. Poliisilaitoskierroksella tuli esille, että lupahallinnon henkilöstöä oli kielletty kirjaamasta työaikaa esimerkiksi niille työaikakodeille, joita käytetään hallinto- ja esikuntalinjan tehtävissä. Henkilöstö ei siis saanut käyttää näitä koodeja, vaikka he tosiasiallisesti tekivät ainakin jossain määrin kyseisiä tehtäviä. Kyseessä on täysin virheellinen ohjeistus. Työaika kirjataan sen mukaisesti, mitä tehtäviä henkilö tekee riippumatta siitä, millä linjalla hän toimii.

Erityisesti pienillä poliisiasemilla lupahallinnon henkilöstö palvelee usein työpanoksellaan koko poliisiaseman toimintaa. Esimerkiksi on tyypillistä, että lupasihteerit tekevät tutkintasihteerin- ja sihteeritehtäviä, postin käsittelyä ja jakamista sekä kulkuoikeuksien päivittämistä. Työajan kirjaamisessa on käytettävä niitä koodeja, johon kyseiset työtehtävät sisältyvät. Jos lupahallinnon henkilöt kirjaavat nämä muut kuin lupahallinnon tehtävät lupahallinnon koodeille, se vääristää kustannusvastaavuuslaskentaa. Lisäksi syntyy väärienlainen kuvan poliisilaitosten sisällä eri linjojen, sektoreiden, yksiköiden ja ryhmien laskennallisista htv-määristä.

Taulukossa 31 on kuvattu, kuinka paljon työaika poliisilaitoksissa kirjattiin lupahallinnon tukitoimintoihin vuonna 2021.

Taulukko 31. Tukitoimintoihin kirjattu työaika 2021

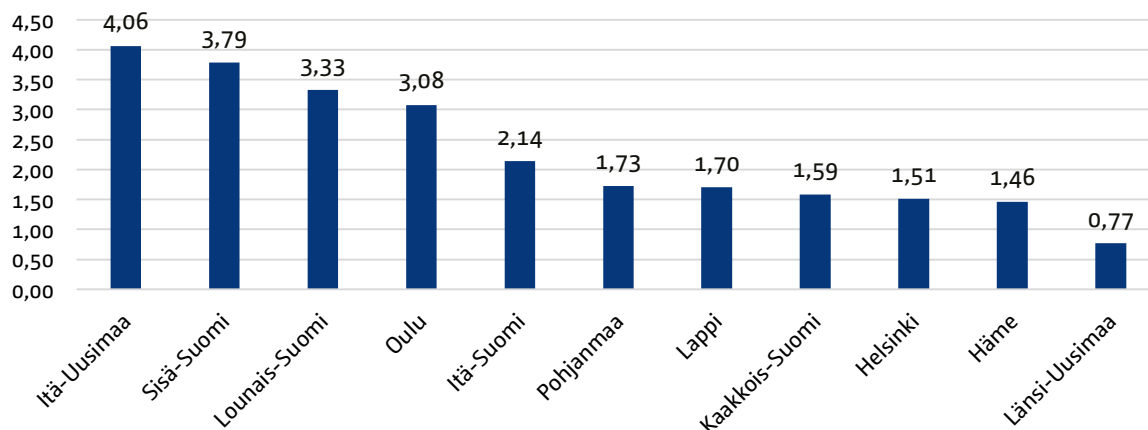


Toiminto	Itä-Uusimaa	Sisä-Suomi	Lounais-Suomi	Oulu	Itä-Suomi	Pohjanmaa	Lappi	Kaakkois-Suomi	Helsinki	Häme	Länsi-Uusimaa
Kehittäminen	6	81	212	229	122	142	15	214	16	0	0
Yleishallinto	4 928	3 333	1 563	2 606	1 444	1 293	1 162	1 143	1 568	359	690
Hyvinvointi	1 087	1 227	2 592	1 453	844	393	739	578	517	1 383	247
Koulutus	641	1 567	1 090	763	1 096	1 008	874	667	371	658	321

Taulukoissa 31 ja 32 on tarkasteltu sitä, että kuinka paljon työaika kirjataan poliisilaitoksissa lupahallinnon tukitoimintoihin ja kuinka suuri htv-kertymä kyseisistä tunneista muodostuu vuositasolla. Tukitoimintoihin lasketaan työaikakirjanpidossa työaikatoiminnoille koulutus oppilaana, työhyvinvointi ja virkistys, yleishallinto ja johtaminen sekä henkilöstön kehittäminen kirjatut tunnit.

Taulukossa 32 on kuvattu, kuin paljon poliisilaitoksissa kertyi htv:tä lupahallinnon tukitoimintoista vuonna 2021.

Taulukko 32. Tukitoimintojen htv 2021



Itä-Uusimaa	Sisä-Suomi	Lounais-Suomi	Oulu	Itä-Suomi	Pohjanmaa	Lappi	Kaakkois-Suomi	Helsinki	Häme	Länsi-Uusimaa
4,06	3,79	3,33	3,08	2,14	1,73	1,7	1,59	1,51	1,46	0,77

Poliisilaitosten väliset erot ovat erittäin suuria, vaikka ne suhteutettaisiin poliisilaitoksen lupahallinnon henkilöstömäärään. On pääteltävissä selkeästi, että kirjaamiskäytännöt ovat erilaiset. Lisäksi poliisilaitosten välillä on varmaankin työajan kohdentamiseen liittyviä painotuseroja. Työajan käyttäminen työhyvinvointiin ja virkistytymiseen ei kaikissa poliisilaitoksissa ja tilanteissa ole mahdollista esimerkiksi asiakaspalvelujen ruuhkautumisen takia. Huolestuttavaa on se, että toimintojen kehittämiseen ei jää juurikaan aikaa tai sitten kirjaamiset on tehty puutteellisesti.

Toimenpidesuositus:

- Työaikakoodien päivittäminen

Perustelut:

Työaikakirjausten kirjaamisessa ja hyväksymisessä on siis selkeitä puutteita. Kaikilta osin ei kuitenkaan ole kyse siitä, etteivät työntekijät ja esimiehet noudattaisi ohjeistuksia, vaan ohjeistukset ovat osittain puutteellisia tai tulkinnanvaraisia. Työaikakoodit tulisi siten tarkastaa ja tehdä niiden käyttämisestä nykyistä tarkemmat ohjeistukset.

Työaikakirjausten hyödynnettävyydessä on myös ongelmia. Samalle työaikakoodille ohjeistetaan kirjaamaan hyvin erilaisien työtehtävien suorittamiseen kuluva työaika. Seuraavassa muutamia esimerkkejä:

Työaika kirjataan toiminnolle Lup oikvaa ja laus muil viranom. Tälle toiminnolle tulee kirjata työaika, joka menee:

1. Lupahallinnon päätöksiin liittyvien oikaisuvaatimusten käsittelyyn sekä oikaisupäätösten valmisteluun ja tiedoksiantoon liittyvät tehtävät.
2. Lisäksi muiden viranomaisten pyytämien lausuntojen valmisteluun, esittelyyn ja antamiseen.

Kohdissa 1 ja 2 on kyse hyvin erilaisista asioista, joten ne tulisi saada kirjattua omilla koodeilla. Mikäli oikaisuvaatimusten käsittelyyn, valmisteluun ja tiedoksiantoon olisi oma koodinsa, pystyttäisiin paremmin seuraamaan tämän toiminnan tuloksellisuutta ja tehokkuutta poliisilaitosten kesken ja välillä yhdistämällä saadut tiedot Acta-järjestelmän tietoihin.

Työaika kirjataan toiminnolle: Lup ampuma-aselupien per. Tälle toiminnolle tulee kirjata työaika, joka menee:

1. Peruuttamis- ja määräämismenettelyn järjestämiseen sisältäen myös menettelyn valmistelun, tiedoksiannon, tietojärjestelmäkirjaukset ja muut mahdolliset päätöksentekoon, sen valmisteluun ja jälkitöihin liittyvät toimet.
2. Kuolinpesän aseiden selvittelyyn.

Kohdissa 1 ja 2 on kyse hyvin erilaisista asioista. Kohdan 1 asioille tulisi saada oma koodinsa. Kyseessä on yksi keskeisimmistä lupavalvonnan tehtävistä. Jos aselupien peruuttamismenettelyyn olisi oma koodinsa tämän toiminnan tuloksellisuutta ja tehokkuutta sekä nuhteettomuusseuran toimivuutta pystyttäisiin poliisilaitosten kesken ja välillä paremmin seuraamaan yhdistämällä saadut tiedot AseLuhti-järjestelmän ja nuhteettomuusseurannan tietoihin.

Toimenpidesuositus:

- Työaikakirjausten hyväksyntä lähiesimiesten tehtäväksi

Perustelut:

Työaikakirjausten hyväksynnät on tehnyt useimpien poliisilaitosten lupapalveluissa aikaisemmin lähiesimies eli lupaesimies. Tämä järjestely on ollut hyvä. Lähiesimies tietää parhaiten, miten hänen ryhmässään työt jakaantuvat, ja sen vuoksi hän pystyy parhaiten tarvittaessa puuttamaan virheellisiin kirjauksiin.

Poliisin virastotyöaikaa tekevät henkilöt siirtyvät 4.4.2022 lukien käyttämään työajan kirjaamisessa Kieku-työajanhallintajärjestelmää. Työajan hyväksyntä on järjestelmässä sidottu Kieku-esimiesrooliin. Kieku esimiehinä toimivat päällystön viroissa olevat esimiehet, eivätkä lupaesimiehet.

Tällä järjestelyllä työajan kirjausten luotettavuus heikkenee. Kieku-esimies tekee esimerkiksi lupapalveluyksiköissä useiden kymmenien henkilöiden työaikojen hyväksynnät. Miten voidaan varmistaa, että työaikakirjaukset ovat oikein, kun yksikön työntekijät tekevät töitä useammalla eri poliisiasemalla? Kyseessä on tehtävä, joka selkeästi kuuluu lähiesimiehen tehtäväksi.

9.6. LUPAHALLINNON TOIMINNAN RAHOITUS JA KUSTANNUSVASTAAVUUS

Poliisin lupahallintostrategiassa 2017–2021 on määritelty, että poliisin lupahallinnon tulee olla nykyaikainen, vaikuttava sekä taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokas asiantuntijaorganisaatio. Poliisin on turvattava lupahallinnon riittävä palvelutaso, tehokkaat menettelyt ja näitä vastaavat resurssit kustannusvastaavuudesta huolehtien. Maksuttoman toiminnan resursointi on tehtävä vastaavalla tasolla. Poliisilla on nykyisin vain yksi strategia, mutta edellä mainitut kirjaukset ovat edelleen voimassa olevaa toiminnanohjausta lupahallinnolle.

Viimeiset, sinällään erityisen poikkeukselliset, vuodet ovat osoittaneet, että palvelutason ja kustannusvastaavuuden vaatimuksiin ei ole kyetty vastaamaan. Viimeisin lupakysynnän normaali vuosi oli 2018. Vuosina 2019–2021 on ollut erittäin runsasta lupakysynnän vaihtelua, joka jatkuu myös vuonna 2022. Kysynnän muutokset ovat ennen kaikkea kohdistuneet matkustusasiakirjoihin, jotka muodostavat 92 prosenttia poliisin myöntämistä luvista.

Matkustusasiakirjat ovat voimassa viisi vuotta. Tämän takia tulevana vuosina lupakysyntään tulee voimakasta syklisyyttä. Esimerkiksi vuonna 2019 myönnettiin huomattavan paljon matkustusasiakirjoja. Tästä syystä niiden uusimistarve tulee eteen vuosina 2024, 2029 jne. Joka toinen kerta uusiminen voidaan tehdä kokonaisuudessaan ilman käyntiasiointia sähköisesti ja joka toinen kerta uusiminen edellyttää käyntiä poliisiasemalla. Tähän syklisyyteen reagoiminen on vaativaa ja edellyttää hyvää kokonaisnäkemystä kysyntään vaikuttavista tekijöistä sekä hyvää olemassa olevan tiedon analysointikykyä.

Lupahallinnon hinnoittelun, kustannuslaskennan ja kustannusvastaavuuslaskennan haasteisiin on pyritty löytämään vastauksia erilaisissa työryhmissä usean vuoden aikana (tarkemmin kohdissa 7.1 ja 7.2). On myös selvitetty, olisiko mahdollista vyöryttää lupavalvonnan kustannukset lupamaksuihin.

Lupahallinnon budjetoinnin ja hinnoittelun kehittämistä selvittävä työryhmä päätyi vuonna 2015 esittämään sisäministeriön sisäisen tarkastuksen tarkastuskertomuksen esitystä vastaavasti, että poliisin omakustannehintaan maksullinen toiminta eriyttäisiin budjettirahoitteisesta muusta poliisitoiminnasta. Jatkokeskusteluissa päädyttiin kuitenkin siihen, että ensin pyritään järkevöittämään maksullisen toiminnan resurssi- ja taloussuunnittelua, seurantaa ja hinnoittelua sekä kustannus- ja kustannusvastaavuuslaskentaa. Vasta toissijaisesti maksullinen toiminta eriyttäisiin budjettirahoitteisesta toiminnasta, ellei kustannusvastaavuuden toteutumiseen ja palveluiden ruuhkaantumiseen saada muulla kehittämistyöllä parannusta.

Toimenpidesuositus:

- Työryhmän asettaminen selvittämään maksullisen lupapalvelujen budjetoinnin eriyttämistä poliisin muun toiminnan budjetoinnista

Perustelut:

Lupahallinnon resurssi- ja taloussuunnittelua sekä seurantaa, hinnoittelua sekä kustannus- ja kustannusvastaavuuslaskentaa on vuosien saatossa kehitetty. On siten tehty niitä toimenpiteitä, joita ensisijaisesti esitettiin tehtäväksi. Nämä toimenpiteet ovat olleet onnistuneita ja niiden avulla on saavutettu budjetointiin ja lupien hinnoitteluun lisää tarkkuutta. Tehtyjen toimenpiteiden avulla ei kuitenkaan ole saavutettu kaikkia niitä tavoitteita, joita asetetaan lupahallinnon budjetoinnille kokonaisuudessaan. Kustannusvastaavuuden toteutumisessa ja palveluiden ruuhkautumisessa on edelleen ratkaisemattomia ongelmia. On siis aika selvittää toissijainen vaihto eli lupahallinnon maksullisen toiminnan eriyttäminen budjettirahoitteisesta toiminnasta.

Kustannusvastaavuuslaskennan tehtävänä on antaa oikeat ja riittävät tiedot maksullisen toiminnan tuotoista, kustannuksista ja kustannusvastaavuudesta. Poliisilaitokset laativat laskelman tilinpäätöksen yhteydessä yhtenäisellä Poliisihallituksen antamalla ohjeistuksella ja Excel-lo-makkeella, joista Poliisihallitus kokoaa valtakunnallisen kustannusvastaavuuslaskelman.

Kustannusvastaavuuden seuranta poliisilaitostasolla tulee tehostaa. Kustannusvastaavuuden tarkastelu ainoastaan kerran vuodessa tilinpäätöksen yhteydessä ei ole riittävää, vaan se on pelkästään toiminnan jälkikäteistä seuranta. Kustannusvastaavuuden seuranta tulee toteuttaa siten, että sen pohjalta voidaan reagoida ja toteuttaa tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä poliisilaitostasolla. Tämän takia kustannusvastaavuuden seurannan tulee tapahtua esimerkiksi neljännesvuosittain. Poliisihallituksella on siten keskeinen rooli määrittellä uudenlainen kustannusvastaavuusseuranta poliisilaitoksille.

Lupapalvelujen toiminnan tulee olla kustannusvastaavaa eli tulojen tulee kattaa kaikki kulut. Lupatuottoja ohjautuu nykyisellään poliisin muuhun toimintaan, eikä se ole lainsäätäjän tahto.

Erityisesti tämä ilmenee poliisin hankkeissa ja niiden rahoituksessa; lupatuotoilla kustannetaan nykyisin poliisin muita hankkeita.

Kustannusvastaavuuslaskennan tehostamistoimet ja niiden pohjalta laaditut esitykset lupahinnoittelusta eivät ole täysin toteutuneet. Esimerkiksi aseluvan hinta on huomattavasti alle sen, mitä todelliset kustannukset ovat. Jos aseluvan hinnasta saaduilla tuloilla kustannettaisiin aseluvan myöntämiseen, valmisteluun ja tietojärjestelmien kehittämiseen menevät kustannukset täysin, aseluvan hinnan tulisi olla huomattavasti nykyistä korkeampi. Tällä hetkellä matkustusasiakirjoista saatavilla tuloilla käytännössä katetaan osittain aseluvan myöntämiseen liittyviä kustannuksia.

Matkustusasiakirjat ovat voimassa viisi vuotta. Siten matkustusasiakirjan voimassa pitäminen edellyttää sen uusimista viiden vuoden välein ja siinä yhteydessä poliisi saa lupatuloja. Aselupa on voimassa toistaiseksi, siis jopa useita kymmeniä vuosia. Pitäisikö aseluvan hintaa ja sen suuruutta tarkastella sen vuoksi luvan elinkaaren näkökulmasta? Esimerkiksi 30 vuoden ajalle jaettuna 300 euron hintainen aselupa ei ole iso kustannus.

Poliisin hinnoittelulaskelmat tehdään samalla periaatteella kuin kustannusvastaavuuslaskelmat. Maksuasetuksen valmistelun yhteydessä ennustetaan tulevan vuoden erillis- ja yhteiskustannukset ja lupavolyymit. Jos ennustetut kustannukset ovat suuremmat kuin volyyminuste kuluvan vuoden voimassaolevilla hinnoilla, maksuja korotetaan ja, jos ne ovat pienemmät, maksuja alennetaan. Se, miten ennustettu kustannusvastaavuus toteutuu, nähdään vasta kyseisen vuoden tilinpäätöksen valmistuttua. Esimerkiksi syksyllä 2020 tehtyjen ennusteiden toteuma nähtiin vasta nyt vuonna 2022 vuoden 2021 tilinpäätöksestä.

9.7. OSAAMINEN JA KOULUTUS

Työelämä muuttuu jatkuvasti, minkä vuoksi työkuultuuria on muutettava siten, että se vastaa nykyisiä ja tulevia tarpeita ja haasteita. Työn sisällön muuttuessa työntekijöiltä edellytetään uutta osaamista ja itsensä kehittämistä. Oppimisen tulisi olla mielekästä ja motivoivaa. Motiivoinnin osalta nousee esille muun muassa se, miten jatkossa selviää paremmin nykyisistä ja tulevista tehtävistä, mitä uramahdollisuuksia kouluttautuminen tuo mukanaan ja miten työn sisältö muuttuu.

Täydennyskoulutuksella tarkoitetaan yleensä virallisten tutkintojen lisäksi tarjottavaa koulutusta, jolla työntekijä joko laajentaa tai syventää omaa osaamistaan, sekä ylläpitää ja kehittää ammattitaitoaan. Muuttuva työelämä edellyttää elinikäistä ja monipuolista oppimista. Uusi tapa tehdä työtä on joustavaa, monimuotoista, mahdollistavaa, verkottunutta, kokeilevaa ja sitä tehdään monessa roolissa yhtä aikaa. Uuden työn maailmassa liikutaan siis joustavasti yli perinteisten rajojen. Työ vaatii jokaiselta aiempaa enemmän uudenlaista oppimista, toimintatapojen joustavoittamista, yhteistyötä, yliammattillisia taitoja ja jatkuvaa ammattitaidon kehittämistä. Täydennyskoulutuksella on oma sijansa kehittymisen mahdollistamisessa.

Poliisin täydennyskoulutuksen tulee olla työelämälähtöistä, mikä edellyttää koulutuksen järjestäjien ja poliisin yksiköiden tiivistä vuoropuhelua. Vaikka osaamista lähestytään edelleen usein yksilön kyvykkyyden ja taitojen kautta, tulevaisuudessa korostuvat yhä enemmän yhteisön osaaminen ja henkilökohtaisen osaamisen soveltaminen kokonaisuuden osana.

Yksi poliisin henkilöstöstrategian valinnoista on monipuolinen osaaminen. Osaava henkilöstö on lupahallinnon toiminnan perusta. Toimenpiteiksi on esitetty monialaosaamista ja vuorovai- kutusta, digiosaamisen vahvistamista ja analyysiosaamista. Osaamisen ylläpidon keskeisissä linjauksissa jokainen vastuutetaan elinikäiseen oppimiseen ja ammattitaidon ylläpitämiseen.

Työntekijät luottavat lujasti siihen, että poliisihallinto huolehtii osaamisen kehittämisestä. Työntekijän osaamista ei kuitenkaan voi täysin jättää työnantajan vastuulle. Työnantajan vastuulla on omalta osaltaan mahdollistaa osaamisen kehittyminen muuttuvassa yhteiskunnassa järjestämällä koulutusta ja luomalla osaamisen kehittämiseen liittyviä mahdollisuuksia (esim. työajan käyttö ja oppimisalustat kuten eOppiva). Jokaisella työntekijällä on suuri vastuu siitä, että hän hallitsee työprosessit, järjestelmät, normit ja muut työn vaatimukset riittävän hyvin. Nykyinen työelämä edellyttää jatkuvaa itsensä kehittämistä.

Poliisin tutkintokoulutus on Poliisiammattikorkeakoulun vastuulla, lupahallintoon liittyvää tutkintokoulutusta ei ole. Täydennyskoulutuksen ja muun koulutuksen painopiste on vastuutettu poliisilaitoksille. Poliisilaitosten järjestämä koulutus lupahallinnossa on hyvin vähäistä ja hajanaista, eikä mitenkään yhteismitallista.

Yleisesti ottaen poliisihenkilöstön koulutus on järjestetty hyvin ja laadukkaasti, siviilihenkilöstön koulutus on jäänyt vähäiseksi. Osaltaan tähän on varmasti vaikuttanut se, että siviilihenkilöstön toimenkuvat ja niiden edellyttämät valmiudet ovat hyvin kirjavat ja runsaslukuiset. Moni lupahallinnossa toimiva siviilitaustainen henkilö kokee, että poliisikoulutuksen puuttuminen tarkoittaa poliiseja vähempiarvoista asemaa poliisihallinnossa. Tämä näkyy muun muassa uralla etenemisessä, palkkauksessa ja koulutusmahdollisuuksissa poliisikoulutuksen saaneisiin verrattuna.

Oppimisen mielekkyyden ja motivaation ylläpitäminen ovat tärkeitä. Tulevien aikojen täydennyskoulutusta onkin hahmotettava juuri oppimisen mielekkyyden ja oppimismotivaation kannalta. Koulutustapojen tulee tukea opetussisältöä ja ottaa huomioon kohderyhmänsä kokeemukset ja valmiudet.

9.7.1. Esimieskoulutus

Johtamisella on tärkeä rooli organisaation toimivuuden ja henkilöstön työhyvinvoinnin edistämässä sekä tulosten saavuttamisessa. Muuttuvassa toimintaympäristössä on tärkeää panostaa esimiesvalintoihin, painottaa henkilöjohtamisen taitoja ja kehittää johtamisosaamista.

Esimies- ja johtotehtäviin tulee valita henkilöitä, jotka soveltuvat ominaisuuksiltaan esimiesrooliin. Heillä tulee olla tehtävässä menestymiseen tarvittavat valmiudet ja osaaminen sekä halua sitoutua oman johtamistaidon ja -osaamisen kehittämiseen. Ensisijainen vastuu osaamisen kehittämisessä on henkilöllä itsellään. Henkilöiden valinnat johtamis- ja esimieskoulutuksiin tulee perustua henkilön omaan kehittymistahtoon ja kykyihin sekä organisaation tarpeisiin.

Esimiesrooli edellyttää työnantajan roolin ymmärtämistä ja esimiestehtäviin kuuluvien juridisten oikeuksien ja velvollisuuksien hallintaa. Esimies toimii työnantajan edustajana, mihin liittyy vastuu siitä, että työntekijän oikeudet toteutuvat, työnantajan henkilöstöpoliittiset linjaukset toteutuvat työnantajan tarkoittamalla tavalla ja että esimies käyttää direktio-oikeuttaan tarkoituksenmukaisella tavalla.

Esimiesten tehtävänä on tuoda esille, millaista suuntaa strategia tarkoittaa käytännön arjen toiminnassa ja osaamisen vaatimuksina. Johtaminen ja päätöksenteko perustuvat analysoituun tietoon ja hyvään tilannekuvaan. Esimiehillä tulee olla siis osaamista ja kykyä tiedolla johtamiseen.

Poliisin henkilöstösuunnitelman 2022–2025 linjausten mukaan johtaminen ja toimiminen työyhteisössä pohjautuvat seuraavien teemojen alle:

1. Johtaminen perustuu poliisin arvoihin, eettiseen koodistoon ja strategiaan.
2. Painotamme esimiestehtäviin valinnoissa henkilöstöjohtamisen valmiuksia ja taitoja.
3. Johdamme henkilöstöä ja toimintaa valmentavalla otteella osallistavasti, vastuullisesti ja tuloshakuisesti vaikuttavuutta tavoitellen. Kehitämme johtamisosaamista, joka mahdollistaa organisaation uudistamisen.
4. Kehitämme poliisissa työkuultuuria ja työyhteisötaitoja, joilla vahvistamme vuorovaikutusta, luottamusta, itseohjautuvuutta ja vastuullisuutta.
5. Kannustamme ja motivoimme henkilöstöä kehittämällä monipuolisia työtehtäviä ja palkitsemalla hyvistä työsuorituksista.
6. Hyvällä työnantajatoiminnalla varmistamme henkilöstön tasapuolisen kohtelun.

Poliisin esimiestyössä tarvitaan hyviä henkilöjohtamisen taitoja asijahtajuuden rinnalle. Osamisen johtaminen on keskeinen esimiestyön osa-alue. Esimiehen tehtävänä on tukea työn suorittamista ja työntekijöiden ratkaisukeskeisyyttä. Tavoitteena on työntekoa palveleva johtaminen, joka perustuu poliisin arvoihin ja luottamukseen.

Kun työ joustaa ja työntekijöiden itsenäisyys lisääntyy, se edellyttää esimiehiltä nykyistä aktiivisempaa työn johtamista, valvontaa, työtehtävien ja tavoitteiden selkeää määrittämistä, palautteen antoa sekä puuttumista suoriutumiseen tarpeen mukaan.

Toimenpidesuositus:

- Siviilihenkilöstön esimieskoulutus

Perustelut:

Valtionhallinnossa ja poliisissa on sisällöltään ja laajuudeltaan erilaisia johtamiskoulutuksia, joilla täydennetään eri esimiestasojen johtamisosaamista. Poliisin eri asteiden tutkintokoulutuksissa käydään läpi esimiestyöhön liittyviä asioita. Poliisiyksiköt järjestävät myös omassa yksikössään tarpeen mukaan johtamiskoulutusta.

Poliisin siviilihenkilöstön koulutustausta on hyvin kirjava, mikä johtuu siviilitehtävien erilaisuudesta. Kun esimerkiksi lupapalveluissa tulee lupaesimiehen virka avoimeksi, melkein poikkeuksetta virkaan tulee nimitetyksi joku kokenut lupapalveluiden työntekijä. Hänellä on vahva substanssiosaaminen, mutta useimmiten ei mitään esimieskoulutusta. He saavat esimieskoulutustavasta nimityksen jälkeen, jos silloinkaan. Yhdessä yössä siten vanhan sanonnan mukaan entisestä työkaverista tulee esimies. Uuden esimiehen paineet ovat valtavat.

Siviilitaustaisia esimiehiä on ja heitä tarvitaan myös muuallakin kuin lupahallinnossa ja he kohtaavat samanlaisia haasteita. Tällaisia esimiestehtäviä ovat poliisilaitoksissa esimerkiksi tutkintasihteeriryhmän, vartijaryhmän ja hallinto- ja esikuntalinjan esimiestehtävät. Näin ollen siviilihenkilöstön esimieskoulutusta tulisi tarjota laaja-alaisesti.

Poliiseilla esimieskoulutus hankitaan tutkintokoulutuksen yhteydessä ja siten ennen esimiestehtävän alkamista. Siviilihenkilölle tulisi olla tarjolla esimieskoulutusta siten, että siihen hakeuduttaisiin etukäteen erikseen määriteltyjen kriteereiden pohjalta. Esimieskoulutukseen voisivat siten hakeutua henkilöt, jotka ovat kiinnostuneita esimiestehtävistä ja täyttävät määritellyt kriteerit. Esimieskoulutus hankittaisiin siten ennen esimiestehtävän alkamista.

Perustuslain mukaan yleisiä nimitysperusteita ovat kyky, taito ja koeteltu kansalaiskunto. Kyky viittaa henkilön koulutukseen ja työkokemukseen. Suoritettu esimieskoulutus tulisi siten huomioidavaksi nimitysharkinnassa.

9.7.2. Siviilihenkilöstön tulokaskoulutus

Poliisivirkoihin määritellyillä kelpoisuusvaatimuksilla varmistetaan, että henkilöllä on riittävät koulutuksen kautta saadut tiedot ja osaaminen niistä asioista, joita kussakin virassa edellytetään. Sen sijaan lupahallinnon siviilivirkoihin ei ole erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Tästä syystä lupahallinnon siviilivirkoihin rekrytoituilla on hyvin erilainen koulutus- ja työkokemustausta.

Käytännössä uusille työntekijöille, jotka tulevat muista kuin valtion viroista, tulee jossain määrin yllätyksenä, kuinka tarkasti säänneltyä poliisin tehtävät ja menettelyt ovat. Tämä eroaa huomattavasti siitä, mihin henkilöt ovat voineet tottua yksityisellä puolella. Uuden siviilivirkaan tulevan työntekijän koulutus tapahtuu käytännössä pitkälti perehdyttämällä hän uusiin tehtäviin. Poliisilaitosten ja jopa yksittäisten perehdyttäjien toiminnassa on suuria eroja. Yhteistä valtakunnallista koulutustarjontaa ei ole, eivätkä mahdolliset perehdyttämissuunnitelmat sisällä substanssitehtävien koulutusta.

Poliisissa on paljon erilaista pakollista verkkokoulutusta, jota suoritetaan poliisikoulutuksen yhteydessä. Siviilihenkilöstölle ne tulevat eteen heti virkauran alkuvaiheessa. Verkkokoulutuksen suorittamiselle annetut määräajat ovat yllättävän pitkiä. Tämän takia esimerkiksi tietoturvallisuuden tai yksityisyyden suojaan liittyvissä asioissa uusi työntekijä mahdollisesti tietämättään rikkoo ohjeistuksia, koska hän ei ole saanut koulutusta saanut tai suorittanut hyväksytysti kurssia.

Toimenpidesuositus:

- Lupahallinnon siviilihenkilöstön verkkokoulutus

Perustelut:

Lupahallinnon tehtäviin tulevat uudet työntekijät ovat tottuneet monimuotoisuuteen ja verkottumiseen. Lupahallinnon koulutus on suunniteltava huomioon ottaen oppimisen mielekkyys ja oppimismotivaation ylläpitäminen. Koulutuksen sisällön ja koulutusmuotojen tulee ottaa huomioon kohderyhmän kokemukset ja valmiudet. On tärkeää huomata kuitenkin se, ettei koulutus korvaa uuden henkilön perehdyttämiseen liittyvää koulutusta poliisilaitoksissa.

Verkkokoulutus tulee valmistella Poliisihallituksen johdolla Poliisiammattikorkeakoulun ja poliisilaitosten osaamista hyödyntäen. Tavoitteena tulee olla koulutuskokonaisuus, jonka suorittaminen on edellytys käyttöoikeuksien myöntämiseen ja itsenäiseen lupa-asioiden käsittelemiseen. Verkkokoulutuksen tulee sisältää poliisihallinnon lupahallinnon henkilöstön suoritettavaksi määritellyt pakolliset verkkokoulutuskurssit.

9.8. LÖYTÖTAVARAT

Löytötavaroista on ilmoitettava omistajalle tai ne on toimitettava poliisille mahdollisimman pian. Löytötavaran voi toimittaa tai siitä voi ilmoittaa myös sellaiseen yhteispalvelun asiointipisteeseen, jonka kanssa poliisi on sopinut poliisille toimitettavien löytötavaroiden vastaanottamisesta. Tyypillisiä poliisille luovutettavia löytötavaroita ovat ulkoa (esim. kaduilta tai puistoista) löytyvät matkapuhelimet, avaimet ja polkupyörät.

Löytötavarat, jotka otetaan talteen julkisen liikenteen kulkuneuvoissa tai rautatie- tai linja-autosemalla, muulla vastaavalla liikennepaikalla tai liikehuoneistossa, virastossa, toimistossa, työpaikalla, oppilaitoksessa, sairaalassa, teatterissa, urheiluhallissa tai vastaavassa huoneistossa, luovutetaan kyseisen laitoksen henkilökunnalle tai sen löytötavaratoimistolle. Nämä ovat niin sanottuja laitoslöytöjä.

Löytötavara-asioiden hoitamista ei ole poliisilaitostasolla vastuutettu lupahallinnolle, vaikka sen hallinnollinen ohjaus on Poliisihallituksen lupahallinnon tehtävä. Jokainen poliisilaitos on järjestänyt löytötavara-asioiden hoitamisen omaan organisaatorakenteeseensa parhaiten sopivalla tavalla. Löytötavara-asiat eivät ole poliisin ydintehtäviin kuuluva asiakokonaisuus.

Toimenpidesuositus:

- Löytötavara-asioiden siirtäminen jonkun muun tahon hoidettavaksi

Perustelut:

Poliisi on moneen otteeseen pyrkinyt pääsemään irti löytötavara-asioiden hoitamisesta siinä kuitenkaan onnistumatta. Viimeksi asia nousi esille poliisin määrärahojen käyttöä ja määrärahojen riittävyttä koskeneessa selvityksessä 4.2.2022. Selvityksessä todetaan, että löytötavara-toiminta on poliisille pieni asia, mutta se vaatii paitsi henkilöstöresurssia, myös toimitilaa. Löytötavara-toiminnan ei voida katsoa kuuluvan poliisin ydintehtäviin ja se olisi perusteltua siirtää jonkun muun tahon hoidettavaksi.

Poliisin tulee koko ajan ja kaikissa mahdollisissa asiayhteyksissä pitää asiaa esillä ja pyrkiä ratkaisuun, jossa löytötavara-asioiden hoitaminen siirretään pois poliisilta.

Toimenpidesuositus:

- Löytötavara-asioiden kokonaisprosessin määrittely

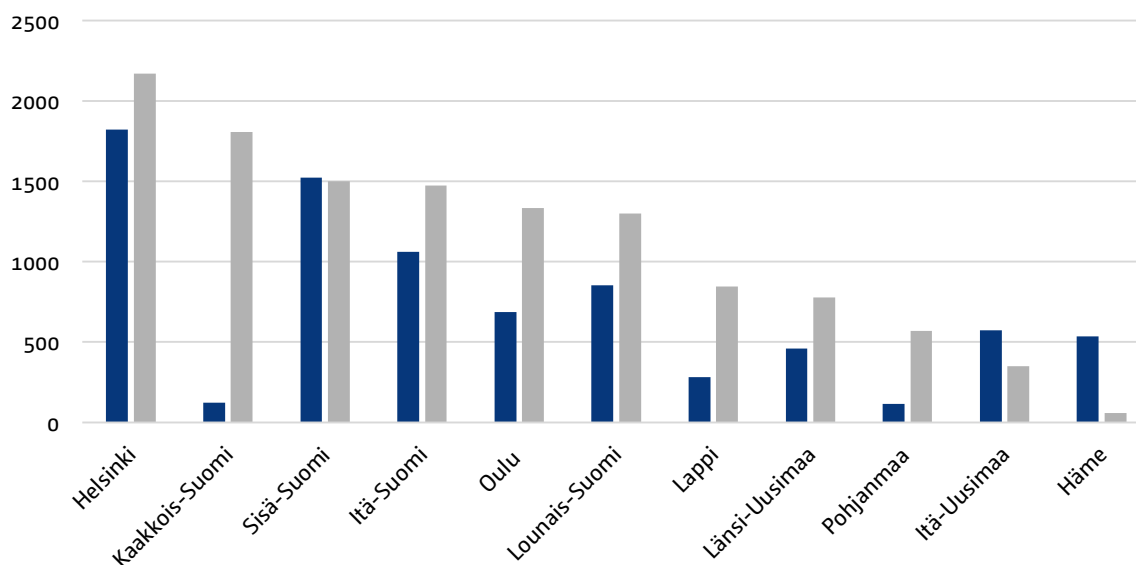
Perustelut:

Poliisi sai 24.8.2021 käyttöönsä valtakunnallisen löytötavararekisterin (Valo). Poliisilaitokset olivat toivoneet vuosikaudet valtakunnallista rekisteriä helpottamaan löytötavara-toimintaa. Nyt kun se lopultakin on saatu käyttöön, se tulee myös kokonaisuudessaan ottaa käyttöön. Kun kaikki poliisilaitokset käyttävät ja soveltavat Valon käyttöohjetta, se helpottaa huomattavasti löytötavara-asioiden käsittelemistä ja tehostaa toimintaa. Asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna kadonnut esine ja sen omistaja löytävät aiempaa helpommin toisensa. Tällä hetkellä Valo-järjestelmän käytössä on huomattavia poliisilaitoskohtaisia eroja.

Tarmo-työaikajärjestelmän käytössä löytötavara-asioiden hoitamiseen menevän työajan kirjaamisessa on vakavia puutteita. Kuten taulukoista 33 ja 34 ilmenee, tuntimäärien ja löytötavara-asioiden asiamäärien kirjaamisessa on huomattavia eroja poliisilaitosten kesken. Toiminnallisessa tehokkuudessa ei voi olla noin suuria vaihteluita. Erot ovat niin suuria, että kirjaamis-käytäntöjen voidaan olettaa olevan erilaisia poliisilaitosten kesken.

Taulukossa 33 on kuvattu löytötavara-asioiden määrät ja löytötavaratoimintaan kirjatut tunnit ajanjaksolla 1.9.–31.12.2021. Kyseinen ajanjakso on otettu tarkasteluun sen takia, että Valo-järjestelmä otettiin käyttöön 24.8.2021.

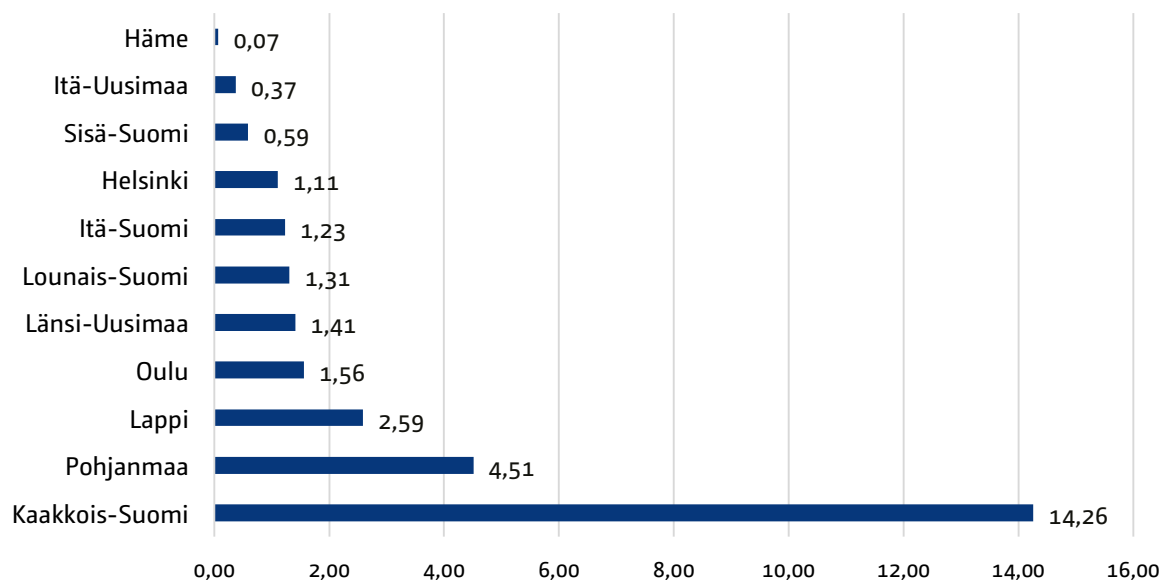
Taulukko 33. Löytötavara-asioiden määrät ja tehdyt tunnit 2021



Yksikkö	Hel-sinki	Kaak-kois-Suomi	Sisä-Suomi	Itä-Suomi	Oulu	Lou-nais-Suomi	Lappi	Länsi-Uusi-maa	Poh-janmaa	Itä-Uusi-maa	Häme
■ Kpl	1 820	125	1 524	1 062	688	852	282	458	117	572	534
■ Tunnit	2 171	1 805	1 501	1 474	1 332	1 298	844	776	568	349	58

Taulukossa 34 on kuvattu, kuinka paljon meni keskimäärin aikaa eri poliisilaitoksissa yhden löytötavara-asian käsittelyyn. Työaikakoodille Muut löytötavaratoiminta on kirjattava löytötavara-lain mukaiset toimenpiteet siis kaikki löytötavara-asioiden hoitamiseen menevä työaika, ei siis pelkästään se aika, joka menee konkreettisen asian käsittelemiseen.

Taulukko 34. Yhden löytötavara-asian hoitamiseen käytetty työaika
1.9.-31.12.2021



Häme	Itä-Uusimaa	Sisä-Suomi	Helsinki	Itä-Suomi	Lounais-Suomi	Länsi-Uusimaa	Oulu	Lappi	Pohjanmaa	Kaakkois-Suomi
0,07	0,37	0,59	1,11	1,23	1,31	1,41	1,56	2,59	4,51	14,26

Jokaisen poliisilaitoksen tulee tarkastella löytötavara-asioiden hoitamisen työprosessit kokonaisuudessaan. Erityisesti tulee tarkastella seuraavia asioita:

- Valo-järjestelmän ohjeistusten mukainen käyttö.
- Työajan kirjaamis- ja hyväksymiskäytännöt. Työntekijän vastuulla on tehdä työaikakirjaukset ohjeistusten mukaisesti ja lähiesimiehen on työaikojen hyväksynnän yhteydessä tarkastaa kirjausten oikeellisuus.

9.9. TIETOJOHTAMINEN JA ANALYSOINTI

Poliisi kehittää toimintaansa voidakseen palvella kansalaisia entistä paremmin ja tehokkaammin. Lupahallinnon tehtävissä korostuu palvelun saatavuus ja yhteismitallisuus koko valtakunnan tasolla. Toiminnan johtamisen tulee perustua analysoituun tietoon. Valitettavasti vielä edelleen tehdään ratkaisuja niin sanotusti ”minusta tuntuu” -periaatteella vaikka ratkaisujen pohjaksi olisi saatavissa myös eri järjestelmien tietoja. On kyettävä hyödyntämään analysoitua tietoa toiminnan suunnittelussa ja ohjaamisessa.

Organisaation tulee olla joustava ja pystyä nopeasti reagoimaan tapahtuneisiin ja tiedossa oleviin tuleviin muutoksiin. Kyseessä on pitkälti johtamiskysymys. Johtaminen ei kuitenkaan ole mahdollista, ellei tiedossa ole strategista tilannekuvaa. Poliisilaitosten tulee kyetä analyytisesti tarkastella toimintaympäristöä ja tulevaisuuden näkymiä ja tehdä siltä pohjalta päätöksiä. Tietojenkäsittelykyvykkyyden osalta on vielä runsaasti kehitettävää.

Poliisihallituksen määräyksen (POL-2019-58976) mukaan poliisi tarvitsee hyvin organisoidun analyysi- ja tiedustelutoiminnan (jatkossa Ati-toiminto) tuottamaan ajantasaista ja merkityksellistä tietoa kaikille poliisitoiminnan sektoreille, siis myös lupahallinnolle. Lupahallinnossa Ati-toiminnon hyödyntäminen on ollut erittäin vähäistä. Ati-toiminto on kuitenkin poliisin tietojohdamisen kriittinen menestystekijä.

Ati-toiminnon tehtävänä on tukea poliisiyksiköiden ylintä johtoa muun muassa strategisessa suunnittelussa ja ohjauksessa sekä poliisiyksiköiden keskijohtoa taktisen tason päätöksenteossa. Analyysitoiminnan tehtävänä on tiedon jalostaminen päätöksentekoa tukevaan muotoon.

Ati-toimintojen yhtenä tehtävänä on tukea myös poliisilaitosten lupahallintoa. Toiminnallisen tason seuranta-asioita lupahallinnossa ovat esimerkiksi lupapalvelujen jonotusaikojen (ajanvaraus ja käyntiasiointi), luvan käsittelyaikojen, lupiin liittyvien seuraamuspäätösten ajallinen kesto sekä työmäärien ja henkilöstövoimavarojen hallinta.

Nykyisellään poliisilaitosten lupahallintoon liittyvien toimintojen analysointi ja esimerkiksi työmäärien kehityksen ennakointi on heikolla tasolla eikä tapahdu yhdenmukaisesti. Koska ei ole yhteistä käsitystä siitä mitä, millä ajanjaksolla ja miten seurataan, vertailtavuus poliisilaitosten kesken on osittain mahdotonta. Tämä vertailumahdollisuus on kuitenkin erittäin tärkeää toimintojen johtamisen, organisoimisen ja kehittämisen kannalta.

Toimenpidesuositus:

- Tietojohdamisen osaamisen lisääminen esimiestasoisille.
- Poliisihallituksen analyysitoimintojen ja lupahallinnon johdolla yhdessä poliisilaitosten kanssa määritellään lupahallinnon johtamista tukevat mittaamis-, tilastointi- ja raportointitavat. Poliisilaitoksissa nämä toiminnot vastuutetaan Ati-toiminnoille.
- Laaditaan lupahallintoa ja sen toimintoja palvelevat indeksit.
- Sinetin lupahallinnon tilastot ja raportit osiosta tehdään paremmin johtamista ja seurantaan tukeva tietopankki.

Perustelut:

Toiminnan mittaaminen on eräs keskeisimmistä haasteista niin lupapalveluissa kuin lupavonnassakin. Nykyiset mittarit ja mittarit ovat hankalasti tulkittavia ja helposti ymmärrettävissä väärin. Tällöin syntyy mahdollisuus virheellisiin tulkintoihin. Tulosojohtaminen ja toimintojen kehittäminen on haastavaa puutteellisista mittareista johtuen. Poliisilaitosten keskinäinen vertailu on hankalaa ja tällöin esimerkiksi hyvien käytäntöjen löytäminen on haasteellista.

Poliisilla on käytettävissään hyviä analysointityökaluja. Lupahallinnolle ei tarvita käytännössä mitään uusia ”työkaluja”, vaan nykyisten tietojärjestelmien sisältämä tietoaineisto on vain otettava nykyistä tehokkaampaan käyttöön.

Myöskään htv-resursseja ei tarvita lisää. Nykyinen lupahallinnon toimialueeseen liittyvät analysointiin menevä työaika (analysointia tehdään eri linjoilla, sektoreilla ja yksiköissä) voitaisiin keskittää poliisilaitosten Ati-yksiköihin. Keskittämällä toiminnot ja siirtämällä niihin menevä työaika htv-muodossa Ati-yksiköihin toiminnan laatu ja tietojen yhteismitallisuus parantuisi huomattavasti.

Poliisihallinnolla on käytettävissä erilaisia indeksejä (esim. liikenneturvallisuus-, katurvallisuus-, työtyytyväisyys- ja väkivaltaindeksi). Näiden avulla tarkastellaan toimintojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta faktisten tilastotietojen pohjalta. Lupahallinnolla ei ole käytettävissä valmiita indeksejä. Esimerkiksi lupapalvelujen saavutettavuutta kuvaavalle indeksille olisi tarvetta.

Sinetin lupahallinnon tilasto ja raportit osio sisältää paljon numeraalista tietoa eri asioista. Sisältö tulee kuitenkin laatia paremmin johtamista ja seurantaan tukevaksi. Eri ajanjaksoihin sidottu yksittäistä asiaa koskeva määrällinen seuranta ei riitä. Tietoaineiston tulee sisältää vertailua esimerkiksi siten kuin tämän raportin kohdan 9.4 työprosessit taulukoissa on esitetty.

9.10. AUTOMAATTINEN PÄÄTÖKSENTEKO JA TEKOÄLYN HYÖDYNTÄMINEN

Oikeusministeriö on 20.1.2022 asettanut työryhmän valmistelemaan hallituksen esitystä automaattista päätöksentekoa koskevaksi yleislainsäädännöksi. Tavoitteena on luoda sääntely, joka varmistaa hyvän hallinnon periaatteiden sekä oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen hallinnon automaattisessa päätöksenteossa. Työryhmän tehtävänä on valmistella säännökset automaation hyödyntämisestä hallintopäätösten valmistelussa ja päätöksenteossa. Työryhmän tulee lisäksi selvittää, olisiko sääntely tarkoituksenmukaista ulottaa koskemaan myös automaation käyttämistä tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, esimerkiksi viranomaisen antaessa neuvontaa verkossa chatbot-sovelluksella.

Automaattinen päätöksenteko liittyy vahvasti hallinnon tuloksellisuuden ja tehokkuuden vaatimukseen. Automaattisella päätöksenteolla viitataan prosessiin, jossa tietojärjestelmä tekee itsenäisesti lopullisen hallintopäätöksen saamiensa tietojen perusteella (itsenäinen automaattinen päätöksenteko). Automaattinen päätöksenteko soveltuu huonosti sellaisten hallintoasioiden käsittelyyn, jotka edellyttävät asioiden monimutkaista selvittämistä ja harkintaa.

Automatisaatiota voidaan käyttää myös ihmisen tekemän päätöksenteon apuna siten, että tietojärjestelmä valmistelee päätösluonnoksen, jota virkamies täydentää ja tekee lopullisen päätöksen (avusteinen päätöksenteko). Sähköinen järjestelmä tuottaisi siinä olevien tietojen pohjalta päätösehdotuksen vakiolausekkeineen ja -perusteluineen. Kyse on tällöin sellaisesta osittaisesta automaatiosta, jossa lopullinen päätös ohjautuu manuaaliseen käsittelyyn. Päätöspohja menee virkamiehen manuaalisesti tarkastettavaksi tai täydennettäväksi ja siten itse hallintopäätös tehdään manuaalisesti.

Automaattisen päätöksenteon yhteydessä puhutaan myös tekoälyn käyttämisestä. Tekoälyllä viitataan järjestelmiin, jotka jäljittelevät erilaisia ihmisälyyn liittyviä ominaisuuksia, esimerkiksi loogista päättelyä, kielellistä ymmärrystä tai visuaalista havaitsemista. Automaattisen päätöksenteon yhteydessä kaksi keskeistä tapaa toteuttaa tekoäly ovat sääntöpohjaiset järjestelmät ja oppivat järjestelmät.

Jos automaattinen päätöksenteko perustuu ihmisen määrittelemiin päätöksentekosääntöihin, voidaan puhua sääntöpohjaisesta automaattisesta päätöksenteosta tai päätösautiluonnosta. Sääntöpohjainen päätöksenteko edellyttää, että asiassa sovellettavat oikeudelliset normit muutetaan viime kädessä kyllä/ei -tyyppisiksi säännöiksi, jotta niihin perustuva päättely voidaan

toteuttaa koneellisesti. Yksinkertaisinta tämä on sääntötyyppisten oikeusnormien kohdalla. Jos sääntötyyppinen normi sisältää avoimen käsitteen (esimerkiksi ”pakottava syy”), sen muuttaminen tietokonetta ohjaavaksi säännöksi on yleensä vaikeaa tai mahdotonta. Sama koskee periaatetyyppisiä normeja.

Vaihtoehtoisesti päätöksentekojärjestelmä voi perustua oppivan tekoälyn käyttämiseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että tekoälyohjelmisto löytää sille annetusta suuresta aineistosta, esimerkiksi joukosta hakemuksia ja niistä tehtyjä hallintopäätöksiä, säännönmukaisuuksia hakemuksen ja päätöksen välillä. Löytämäänsä tilastollista säännönmukaisuutta ohjelmisto voi soveltaa sille annettuihin uusiin hakemuksiin. Oppivan järjestelmän ongelmana lain soveltamisen näkökulmasta on se, että kyseessä on vain todennäköisyyksiin perustuva ennuste, ei oikeudellinen arvio.

Jos automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö aikanaan vahvistetaan, tulisi poliisin lupahallinnon päätöksentekoon liittyvät prosessit käydä tarkasti ja kattavasti läpi sekä ottaa lainsäädännön luomat mahdollisuudet automaattisen päätöksenteon hyödyntämisessä kattavasti käyttöön. Myös lainsäädäntöä muutettaessa olisi huomioitava automaattisen päätöksenteon (itsenäinen tai avusteinen) vaatimat edellytykset.

Koska lainsäädäntöä ei ole vielä olemassa, seuraavassa esitän muutamia yksittäisiä asioita, joiden osalta automaattisen päätöksenteon käyttömahdollisuuksia on syytä selvittää. Automaattiset päätöksentekoprosessit voisivat olla ohjelmoidut siten, että ne siirtävät vain tietyt edellytykset täyttävät tapaukset kokonaan automaattisesti käsiteltäviksi ja muut manuaaliseen käsittelyyn. Manuaaliseen käsittelyyn ohjautuisivat pääsääntöisesti ne tapaukset, joissa asianosainen on antanut vastineen ja käyttänyt siten oikeuttaan tulla kuulluksi. Manuaaliseen käsittelyyn ohjautuisivat myös tapaukset, joissa viranomaisen edellytetään käyttävän oikeudellista tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa, eikä asiaa voida ratkaista ilman tätä harkintavallan käyttämistä.

Automaattisen päätöksenteon käytön salliminen tulisi rajata vain ei lainkaan harkintavaltaa edellyttäviin tapauksiin tai tapauksiin, joissa ohjelma siirtää harkintavaltaa edellyttävät tapaukset virkailijan päätettäväksi. Automaattiseen päätöksentekoon soveltuvia voisivat olla muun muassa hakijan kannalta myönteiset päätökset ja niiden lisäksi sellaiset kielteiset päätökset, joihin ei liity lainkaan viranomaisen harkintavaltaa. Muina mahdollisina asioina voisivat olla ne tapaukset, joihin ei liity lisäselvitys- tai kuulemistarvetta.

Toimenpidesuositus:

- Passin tai henkilökortin peruuttamispäätös (itsenäinen automaattinen päätöksenteko) tilanteissa, joissa passin tai henkilökortin haltija on vahvan sähköisen tunnistautumisen kautta tehnyt ilmoituksen kadonneesta tai anastetusta passista tai henkilökortista.

Perustelut:

Nykyisin Passilaki ei jätä asiassa viranomaiselle minkäänlaista harkintavaltaa, vaan asia koskee ainoastaan passinhaltijaa ja asia ratkaistaan asianosaisen toiveen mukaisesti.

Toimenpidesuositus:

- Passin tai henkilökortin myöntäminen tilanteissa, joissa ei edellytetä poliisiaseamalla asiointia ja hakemus on jätetty sähköisesti. Tietojärjestelmä tekisi automaattisesti rekisteritarkastukset ja tunnistaisi ja erottelisi ne tapaukset, jotka edellyttävät manuaalista käsittelyä (esim. keskeneräinen esitutkinta ja yhteydenotto tutkinnanjohtajaan). Tämän jälkeen virkamiehelle tulisi tarkastettavaksi valokuvan oikeellisuus. Jos kaikki on kunnossa, tulisi myönteinen päätös (avusteinen päätöksenteko).

Perustelut:

Nykyisin lupapalveluissa tehdään rekisteritarkastukset manuaalisesti. Lopputuloksena on se, että yli 90 %:ssa rekisteritarkastuksista passin tai henkilökortin myöntämiselle ei ole estettä. Erikseen selvitettäväksi jäävät tapaukset, joissa esitutkinta on kesken. Automatisoimalla rekisteritarkastukset lisättäisiin tuottavuutta ja estettäisiin esimerkiksi inhimillisestä näppäilyvirheestä syntyvien riskien toteutuminen. Virkamies tekisi valokuvien vertailun tietokoneavusteisesti.

Toimenpidesuositus:

- Ajo-oikeuteen liittyvien varoitusten automatisointi tilanteissa, joissa on kyse lievistä teoista.

Perustelut:

Traficomilta tulee ajo-oikeuden omaaville henkilöille automaattisesti muistutuskirje, jossa luetellaan liikenneriikkomukset ja kerrotaan, että mikäli liikenneriikkeitä tulee lisää, asia menee poliisin käsiteltäväksi. Nykyisellään poliisi kuulee hallintolain mukaisesti henkilöä harkitessaan seuraamusta toistuvista liikenneriikkeistä. Useissa tapauksissa päätöksentekijä tai valmistelija jo kuulemiskirjettä laatiessaan tietää, että kertoipa henkilö ajo-oikeuden tarpeesta mitä tahansa, hän tulee saamaan varoituksen. Näin esimerkiksi silloin kun henkilön rikehistoria on ”puhdas” tai edelliset liikenneriikkeet ovat hyvin kauan sitten tapahtuneita ja tapahtuneet teot ovat lieviä.

Automatisoidussa päätöksenteossa eli varoituksen antamisessa automaattisesti voitaisiin henkilölle varata mahdollisuus antaa lisäselvitys tai vastine asiassa. Ellei asianosainen käyttäisi hänelle varattua tilaisuutta, varoitus astuisi voimaan. Jos asianosainen antaisi lisäselvityksen tai vastineen asiassa, asia käsiteltäisiin niin sanotussa normaalissa muutoksenhakumenettelyssä.

Todennäköisesti valtaosa varoituksista astuisi voimaan ilman lisäselvityksiä tai vastineita. Tällöin vältyttäisiin merkittäviltä osin raskaalta hallintolain mukaiselta prosessilta ja siten lisättäisiin tuottavuutta. Asianosaisten oikeusturvakaan ei vaarantuisi menettelystä, koska heillä kuitenkin olisi mahdollisuus lisäselvityksen tai vastineen antamiseen.

9.11. LAINSÄÄDÄNTÖÄ KOSKEVAT MUUTOSESITYKSET

Eduskunnan tärkein tehtävä on lakien säätäminen. Eduskunta säätää uuden lain tai muuttaa vanhaa lakia hallituksen esityksestä tai kansanedustajan aloitteesta. Lainsäädännön muutokset eivät pääsääntöisesti tapahdu nopeasti. Ennen kuin hallituksen esitys on valmis, virkamieskunnassa on tehty runsaasti valmistelutyötä.

Käytännössä osa säännöksistä vanhenee yllättävän nopeasti yhteiskunnan muutosten ja kehityksen myötä. Lainsäädännön toimivuuden kannalta onkin tärkeää, että sekä lakia soveltavat että ne tahot, joihin säännökset kohdistuvat, tuovat aktiivisesti esille lainsäädännön sisältöön tai soveltamiseen liittyviä ongelmia ja kehittämistarpeita.

Toimenpidesuositus:

- Ajokorttilain uudistaminen ajo-oikeutta koskevien säännösten osalta

Perustelut:

Voimassa oleva ajokorttilaki sisältää runsaasti ongelmia ajo-oikeutta ja sen voimassaoloa koskevissa säännöksissä. Muun muassa näiden ongelmien takia joudutaan tekemään moninkertaista työtä.

Ajo-oikeuden ja fyysisen ajokortin välinen yhteys tulee purkaa. Riippumatta siitä, onko ajokortti saatu poliisin haltuun vai ei, ajokielto alkaa ajokieltopäätöksestä. Ajo-oikeus palautuu vasta sen jälkeen, kun ajokortti on luovutettu asiakkaalle, jos ajokortti on ollut poliisin hallussa. Ellei ajokortti ole ollut poliisin hallussa, asiakkaan on käytävä näyttämässä se poliisille ennen ajo-oikeuden palautumista. Ajokieltoasioissa ajokortin ottaminen poliisin haltuun ja ajokortin palauttaminen ovat turhaa toimintaa tilanteissa, joissa poliisi kuitenkin tarkistaa tietojärjestelmistään ajo-oikeuden voimassaolon.

Ajokorttilain 54 §:n 2 momentin mukaan ajokorttilupaa ei vaadita, eikä toistaiseksi voimassa oleva ajokielto ole esteenä tutkinnon suorittamiselle, jos tutkintoon tulevalla on poliisin määräys uuden ajokokeen suorittamiseksi. Yksi syy poliisin määräämälle ajokokeelle on se, että kuljettaja on tavattu liikenteessä, ja ajaminen on ollut niin epävarmaa, että hänet on määrätty väliaikaiseen ajokieltoon. Edellä mainitun säännöksen sanamuodon mukaan hän ei pääse ajokokeeseen, koska kielto ei ole voimassa toistaiseksi. Tämä ongelma on ratkaistu käytännössä siten, että kuljettaja määrätään suorittamaan ajokoe ja annetaan siihen vain yksi päivä aikaa. Kun henkilö ei voi säännöksen vuoksi suorittaa ajokoea poliisin määräämässä ajassa, hänet määrätään toistaiseksi voimassa olevaan ajokieltoon. Tämän jälkeen hän pääsee ajokokeeseen.

Ajokorttilaki 72 §:n 3 momentin mukaan poliisi voi muulloinkin perustellusta pyynnöstä määrätä väliaikaisen ajokiellon päättymään, jos tähän on rikosasian käsittelyn kesto, epäillyn liikenne rikoksen vakavuus, 66 §:n 4 momentissa mainitut vaikutukset tai muut seikat huomioiden painava syy ja ajokieltoon liittyvä rikosasia on vireillä tuomioistuimessa tai sakkomenettelyssä. Ongelmat liittyvät tässä yhteydessä siihen, että ajo-oikeutta koskeva asia saattaa olla yhtenä osana laajassa esitutkintakokonaisuudessa; esitutkinta kestää, syyteharkinta kestää ja oikeusprosessi kestää. Ajokielto pitäisi pystyä päättämään, vaikka asia ei ole vielä vireillä tuomioistuimessa tai sakkomenettelyssä.

Ajo-oikeuteen liittyvä lainsäädäntö tulee kokonaisuudessaan käydä läpi ja laittaa vireille sen uudistamista edellyttävä valmistelutyö.

Toimenpidesuositus:

- Ampuma-aselaki 94 §:n uudistaminen
- Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 93, 94, 95 ja 96 §:ien uudistaminen

Perustelut:

Ampuma-aselain 94 §:n 1 momentin mukaan ampuma-aseiden väliaikaista haltuunottoa koskeva päätös on voimassa enintään kolme kuukautta ja poliisi voi sitä erityisestä syystä jatkaa enintään kuudella kuukaudella kerrallaan. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 93–96 §:ien mukaan väliaikainen peruutuspäätös on voimassa kolme kuukautta ja sitä voidaan jatkaa enintään kuusi kuukautta kerrallaan, jos henkilöä epäillään rikoksesta, joka todennäköisesti johtaa luvan tai hyväksynnän peruuttamiseen.

Monissa tapauksissa lupaharkinnan käynnistävänä tekijänä on luvanhaltijaan kohdistuva rikosepäily. Tapauksen esitutkinta, syyteharkinta ja tuomioistuinprosessi kestävät lähes aina yli kolme kuukautta, useimmiten useita kuukausia.

Nykyisellään tehdään väliaikainen päätös ja sen jälkeen mahdollisesti useitakin jatkamispäätöksiä. Prosessi on raskas, koska kaikissa käsittelyvaiheissa tehdään hallintolain mukainen kuuleminen. Lisäksi on tarkasti huolehdittava siitä, ettei päätöksen voimassaolo ehdi umpeutua.

Ampuma-aselain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain säännöksiä tulisi muuttaa esimerkiksi seuraavasti:

- väliaikaisen päätöksen voimassaolon jatkaminen kuuteen kuukauteen tai
- väliaikainen päätös voimassa toistaiseksi

Mikäli väliaikainen päätös muutettaisiin toistaiseksi voimassa olevaksi, päätöksen kohdehenkilön oikeusturva varmistettaisiin siten, että hänellä olisi oikeus saattaa asia uudelleen käsiteltäväksi esimerkiksi kuuden kuukauden välein.

Esitetyt muutokset eivät vaarantaisi kohdehenkilöiden perusoikeuksia, jotka liittyvät omaisuuden suojaan, oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen sekä oikeusturvaan. Virkamiehellähän on velvollisuus käsitellä asia viivytyksettä.

9.12. VIESTINTÄ

Poliisihallitus on 31.1.2022 julkaisut raportin Tieto-, viestintä- ja neuvontapalvelujen kehittäminen poliisissa. Raportin mukaan palveluita on tarpeen kehittää ja organisoida vastaamaan paremmin toimintaympäristön ja asiakastarpeiden muutokseen. Keskeisin priorisoitava kehittämistarve liittyy asiakasviestinnän ja -ohjauksen tehostamiseen poliisin verkkopalveluissa.

Lupahallinnon asiakasohjauksen ongelmakohdat liittyvät enimmäkseen joko verkkosivujen sisältöihin tai puhelinalueisiin. Merkittävä ongelma ovat sekavat yhteystiedot verkkosivuilla. Yksittäisen poliisiaseman aukioloaikojen löytäminen on hankalaa. Tältä osin edellä mainitun raportin pohjalta tehtävässä kehittämistyössä on huomioitava tämän raportin kohdassa 9.2.4 Aukioloajat esitetty toimenpidesuositus.

Toimenpidesuositus:

- Lupapalveluiden ja lupavalvonnan viestinnän kehittäminen siten, että sisältö on ajantasaista, ennakoivaa, informatiivista ja ennalta estävää

Perustelut:

Ennakoivan asiakasviestinnän määrää ja laatua pitää saada nostettua. Tällä tavoin kyetään paremmin ohjaamaan palvelukysyntää ja käytössä olevia palvelumuotoja.

Lupapalveluiden viestinnän tavoitteena tulee olla se, että asiakkaat saavat mahdollisimman helposti tarvitsemansa tiedon lupahallinnon palveluista ja niiden saatavuudesta. Viestinnän nopeus ja toimintaympäristön monimuotoisuus edellyttävät viranomaisilta näkyvyyttä, läsnäoloa ja vuorovaikutusta eri julkisuuden areenoilla. Kun asiakas saa tarvitsemansa tiedon helposti esimerkiksi poliisin internetsivuilta, se vähentää saapuvien puhelujen määrää. Puhelimitse annettava neuvonta on henkilökohtaista palvelua, joka sitoo aina yhden työntekijän palvelutapahtumaan kokonaan.

Lupavalvonnan viestinnällä voidaan lisätä lupavalvonnan ja siinä yhteydessä tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta. Esimerkiksi ajo-oikeuteen sekä ase- ja turva-alan lupiin kohdistuviin seuraamuksiin liittyvällä viestinnällä pystytään ennalta estävästi vaikuttamaan luvanhaltijoiden käyttäytymiseen ja tietoisuuteen virheellisten menettelyjen seuraamuksista.

9.13. TOIMITILAT JA KALUSTAMINEN

Poliisin toimitilastrategian tavoitteena on edistää suunnitelmallista ja hallittua toimitilojen johtamista sekä valtion toimitilastrategian toimeenpanoa poliisissa. Toimitilastrategia ohjaa tilojen kehittämistä niin, että se entistä paremmin tukee poliisin toimintoja ja parantaa toiminnan tuloksellisuutta. Tavoitteena on tarjota poliisin tiloissa työskenteleville turvalliset ja terveelliset, toimintaa tukevat tilat, jotka vastaavat käytön määrittelemää tavoitetta.

Lupahallinnon tehtävät koostuvat päivittäisestä asiakaspalvelusta ja hallintomenettelystä; hakeusten vastaanottamisesta, päätösten teosta, lupien peruuttamisesta, neuvonnasta ja asianhallinnasta. Tehtävät edellyttävät erityisesti luvanhakijoiden ja -haltijoiden yksityisyyden suojasta huolehtimista, virkamiehen työrauhaa, työhyvinvointia, ergonomiaa, teknisten työvälineiden saatavuutta sekä työturvallisuutta ja yhteistyötä muiden poliisitoiminnan sektoreiden kanssa.

Sähköiset palvelut kehittyvät lupahallinnon pääasialliseksi palvelun tarjoamisen tavaksi. Asiakaspalvelu on monikanavaista, jolloin käyntiasiointi täydentää sähköistä palvelua. Käyntiasiointi tapahtuu pääsääntöisesti ajanvarauksella, mutta perinteistä jonottamalla asiointia on myös tarjolla. Henkilökohtaista asiointia edellytetään myös jatkossa esimerkiksi hakijan tunnistamiseen, sormenjäljen tallentamiseen tai hakijan haastattelemisen vuoksi.

Toimenpidesuositus:

- Erityisryhmien tarpeiden nykyistä parempi huomioiminen asiakaspalveluhuoneiden rakenteissa

Perustelut:

Asiakaspalveluhuoneiden tulisi sopia myös erityisryhmien tarpeisiin, kuten vanhukset sekä aisti- ja liikuntavammaiset. Hyvin uusillakin poliisiasemilla on tehty ratkaisuja, joissa näitä asioita ei ole otettu riittävästi huomioon.

Poliisiasemalla on säännösten edellyttämä inva-wc, jonne johtava ovi on normaalia leveämpi, ja jonka sisällä on avunpyyntöjärjestelmä. Sen sijaan asiakaspalveluhuoneiden ovien leveys on normaalikokoinen. Esimerkiksi pyörätuolilla liikkuva henkilö pääsee siis käymään wc-tiloissa, mutta ei pääse yhtä helposti hoitamaan varsinaista asiaansa. Normaalista leveämpi ovi mahdollistaisi paremmin liikuntavammaisten asiointien asiakaspalveluissa. Uudisrakentamisen ja saneerausten kustannuksiin sillä ei ole käytännössä mitään merkitystä.

Olisi suositeltavaa, että asiakaspalvelujen ovet (tai ainakin osa) olisivat sähkökäyttöisiä. Tällöin lupasihteeri voisi avata oven. Esimerkiksi yksin pyörätuolilla liikkuvan henkilön on vaikea avata ovia, jotka nykyisellään turva- ja yksityisyyden suojaa koskevien vaatimusten takia ovat raskaskäyttöisiä.

Toimitilasuunnittelussa kannattaa hyödyntää ulkopuolisia asiantuntijoita erityisryhmien palvelutarpeiden huomioon ottamiseksi.

Toimenpidesuositus:

- Tuplanäytöt asiakaspalvelupisteisiin

Perustelut:

Lupavirkailijat käyttävät yksittäisen asiakaspalvelutilanteen hoitamisen yhteydessä useita eri tietojärjestelmiä. Mikäli asiakaspalvelupiste on varustettu kahdella tietokonenäytöllä, toiminta on huomattavasti tehokkaampaa kuin yhdellä näytöllä toimittaessa. Niillä poliisiasemilla, joilla ns. tuplanäytöt on otettu vuosien kuluessa käyttöön, palaute lupavirkailijoilta on ollut ensi hämmennyksen jälkeen pelkästään positiivinen.

Useimmissa tapauksissa toisen näytön sijoittaminen ei vaadi uusia kiinteitä rakenteita. Tarvi-
taan vain uudenlaista ajattelua. Työtason uudelleen järjestetyillä pystytään lisänäyttö sijoitta-
maan työn tekemisen kannalta tarkoituksenmukaiseen paikkaan.

Toimenpidesuositus:

- Kuntosalien kalustuksessa huomioitava koko poliisiaseman henkilöstön tarpeet

Perustelut:

Työhyvinvointi tarkoittaa turvallista, terveellistä ja tuottavaa työtä, jota ammattitaitoiset työntekijät ja työyhteisöt tekevät hyvin johdetussa organisaatiossa. Työantajalla on työturvallisuuslain mukaisesti velvollisuus huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Työn vaatimukset ja tavoitteiden saavuttaminen edellyttävät työntekijöiltä hyvää fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista työkykyä. Jokaisen työntekijän tulee pitää huolta työkyvystään.

Poliisiasemien kuntosalien kalustuksessa tulee ottaa huomioon koko poliisiaseman henkilöstön tarpeet. Valitettavasti monissa tapauksissa kalustamisen vastuu on annettu poliisiasemalla jonkun voimailusta kiinnostuneen, yleensä miehen, toteutettavaksi. Näissä tilanteissa kalustus jää yksipuoliseksi, eikä välttämättä palvele koko henkilöstön tarpeita.

Kuntosalien kalustusten hankinnan suunnittelussa tulee hyödyntää poliisilaitosten työterveys-
huollon asiantuntemusta. Heillä on paras tieto siitä, minkä tyyppisiä henkilöstön fyysiset ongel-
mat ja tarpeet ovat sekä miten ongelmia voitaisiin ehkäistä ja hoitaa kuntosaliliikunnalla.

KOOSTE TOIMENPIDESUOSITUKSISTA

1. Poliisihallituksen asehallinnon uudelleen organisointi (kohta 9.1.1)
2. Poliisihallituksen turvallisuusalan valvonnan uudelleen organisointi (kohta 9.1.1)
3. Poliisihallituksen lupahallinnon tulos- ja toiminnan ohjauksen tehostaminen (kohta 9.1.2)
4. Poliisihallituksen lupahallinnon resurssien vahvistaminen ja uudelleen organisointi (kohta 9.1.3)
5. Kiinteän lupapalveluverkon supistaminen (kohta 9.2.1)
6. Liikkuvat palvelut lupasalkun muodossa (kohta 9.2.2)
7. Ajanvarausaikojen minimitarjonnan määrittely (kohta 9.2.3)
8. Ajanvarausjärjestelmän uudistaminen (kohta 9.2.3)
9. Lupapalvelujen asiakaspalvelun aukioloaikojen yhdenmukaistaminen ja monipuolistaminen (kohta 9.2.4)
10. Työtehtävien jakaminen poliisilaitoksen sisällä asiakaspalvelun turvaamiseksi, työkuormituksen tasaamiseksi ja asiantuntevuuden hyödyntämiseksi (kohta 9.3.1)
11. Kevennetyn menettelyn piirissä olevien hakemustyöjonojen valtakunnallistaminen (kohta 9.3.2)
12. Matkustusasiakirjojen myöntämisen työprosessien määrittely (kohta 9.4.1)
13. Poliisilaitosten, joissa taulukossa 13 oleva aika ylittää valtakunnallisen keskiarvon, tulee tehdä kirjallinen kehittämissuunnitelma matkustusasiakirjojen työprosessien tehostamiseksi ja toimittaa se Poliisihallitukselle esimerkiksi vuoden 2023 tulossopimuksen valmistelun yhteydessä. (kohta 9.4.1)
14. Aseluvan myöntämisen työprosessin määrittely (kohta 9.4.2)
15. Poliisilaitosten, joissa taulukossa 15 oleva aika ylittää valtakunnallisen keskiarvon, tulee tehdä kirjallinen kehittämissuunnitelma aseluvan työprosessin tehostamiseksi ja toimittaa se Poliisihallitukselle esimerkiksi vuoden 2023 tulossopimuksen valmistelun yhteydessä. (kohta 9.4.2)
16. Turva-alan lupien myöntämisen työprosessien määrittely (kohta 9.4.3)
17. Poliisilaitosten, joissa taulukossa 16 oleva aika ylittää valtakunnallisen keskiarvon tulee, tehdä kirjallinen kehittämissuunnitelma turva-alan lupien työprosessien tehostamiseksi ja toimittaa se Poliisihallitukselle esimerkiksi vuoden 2023 tulossopimuksen valmistelun yhteydessä. (kohta 9.4.3)
18. Ratkaisu- ja maksukäytäntöjen yhdenmukaistaminen yleisötapahtumia koskevissa asioissa (kohta 9.4.4)
19. Oikeat työaikakirjaukset yleisötapahtuma-asioiden hoitamisessa (kohta 9.4.4)

20. Acta-ohjeistuksen noudattaminen yleisötapaukuma-asioissa (kohta 9.4.4)
21. Muut luvat -asiaryhmän lupa-asioiden hoitamisen keskittäminen poliisilaitoksen sisällä (kohta 9.4.5).
22. Poliisilaitosten, joissa taulukossa 21 oleva aika ylittää valtakunnallisen keskiarvon tulee, tehdä kirjallinen kehittämissuunnitelma muut luvat -asiaryhmän työprosessien tehostamiseksi ja toimittaa se Poliisihallitukselle esimerkiksi vuoden 2023 tulossopimuksen valmistelun yhteydessä. (kohta 9.4.5)
23. Poliisilaitosten, joissa taulukossa 22 oleva aika ylittää valtakunnallisen keskiarvon tulee, tehdä kirjallinen kehittämissuunnitelma ajo-oikeuteen kohdistuvien seuraamus päätösten työprosessien tehostamiseksi ja toimittaa se Poliisihallitukselle esimerkiksi vuoden 2023 tulossopimuksen valmistelun yhteydessä. (kohta 9.4.6)
24. Aselupiin kohdistuvien seuraamus käytäntöjen yhdenmukaistaminen (kohta 9.4.7)
25. Acta-ohjeistuksen noudattaminen oikaisuvaatimusasioissa (kohta 9.4.8)
26. Luvan haltijoiden nuhteettomuusseurannan työprosessien määrittely ja organisointi (kohta 9.4.9)
27. Acta-ohjeistusten mukainen käyttö ja ohjeistusten tarkentaminen (kohta 9.4.10)
28. Lupahallinnon resurssimallin päivittäminen (kohta 9.5.1)
29. Henkilön tunnistamista koskevan testin (VEHTU) käyttöönotto rekrytoinnin yhteydessä (kohta 9.5.2)
30. Lupahallinnon tehtävissä toimivien henkilöiden sijoittaminen samaan palkkausjärjestelmän vaatimuussarjaan (kohta 9.5.3)
31. Pääkaupunkilisän tarpeellisuuden ja uudelleen kohdentamisen arviointi (kohta 9.5.3)
32. Poliisivirkojen kohdentaminen vain niihin tehtäviin, joissa tarvitaan poliisin toimintavaltuuksia (kohta 9.5.4)
33. Henkilöstön työaikamuotojen tarkastelu, pääsääntö virastotyöaika (kohta 9.5.5)
34. Työaikakirjausten oikeellisuuden varmistaminen (kohta 9.5.6)
35. Työaikakoodien päivittäminen (kohta 9.5.6)
36. Työaikakirjausten hyväksyntä lähiesimiesten tehtäväksi (kohta 9.5.6)
37. Työryhmän asettaminen selvittämään maksullisen lupapalvelujen budjetoinnin eriyttämistä poliisiin muun toiminnan budjetoinnista (kohta 9.6)
38. Siviilihenkilöstön esimieskoulutus (kohta 9.7.1)
39. Lupahallinnon siviilihenkilöstön verkkokoulutus (kohta 9.7.2)
40. Löytötavara-asioiden siirtäminen jonkun muun tahon hoidettavaksi (kohta 9.8)
41. Löytötavara-asioiden kokonaisprosessin määrittely (kohta 9.8)

42. Tietojohdamisen osaamisen lisääminen esimiestasojille (kohta 9.9)
43. Poliisihallituksen analyysitoimintojen ja lupahallinnon johdolla yhdessä poliisilaitosten kanssa määritellään lupahallinnon johtamista tukevat mittaamis-, tilastointi- ja raportointitavat. Poliisilaitoksissa nämä toiminnot vastuutetaan Ati-toiminnoille. (kohta 9.9)
44. Laaditaan lupahallintoa ja sen toimintoja palvelevat indeksit (kohta 9.9)
45. Sinetin lupahallinnon tilastot ja raportit osiosta tehdään paremmin johtamista ja seurantaa tukeva tietopankki (kohta 9.9)
46. Passin tai henkilökortin peruuttamispäätös (itsenäinen automaattinen päätöksenteko) tilanteissa, joissa passin tai henkilökortin haltija on vahvan sähköisen tunnistautumisen kautta tehnyt ilmoituksen kadonneesta tai anastetusta passista tai henkilökortista. (kohta 9.10)
47. Passin tai henkilökortin myöntäminen tilanteissa, joissa ei edellytetä poliisiasemalla asiointia ja hakemus on jätetty sähköisesti. Tietojärjestelmä tekisi automaattisesti rekisteritarkastukset ja tunnistaisi ja erottelisi ne tapaukset, jotka edellyttävät manuaalista käsittelyä (esim. keskeneräinen esitutkinta ja yhteydenotto tutkinnanjohtajaan). Tämän jälkeen virkamiehelle tulisi tarkastettavaksi valokuvan oikeellisuus. Jos kaikki on kunnossa, tulisi myönteinen päätös (avusteinen päätöksenteko). (kohta 9.10)
48. Ajo-oikeuteen liittyvien varoitusten automatisointi tilanteissa, joissa on kyse lievistä teoista (kohta 9.10)
49. Ajokorttilain uudistaminen ajo-oikeutta koskevien säännösten osalta (kohta 9.11)
50. Ampuma-aselaki 94 §:n uudistaminen (kohta 9.11)
51. Ampuma-aselaki 94 §:n uudistaminen (kohta 9.11)
52. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 93, 94, 95 ja 96 §:ien uudistaminen (kohta 9.11)
53. Lupapalveluiden ja lupavalvonnan viestinnän kehittäminen siten, että sisältö on ajantasaista, ennakoivaa, informatiivista ja ennalta estävää (kohta 9.12)
54. Erytisryhmien tarpeiden nykyistä parempi huomioiminen asiakaspalveluhuoneiden rakenteissa (kohta 9.13)
55. Tuplanäytöt asiakaspalvelupisteisiin (kohta 9.13)
56. Kuntosalien kalustuksessa huomioitava koko poliisiaseman henkilöstön tarpeet (kohta 9.13)

10. TAULUKOT

- Taulukko 1. Väestön prosentuaalinen jakautuminen poliisilaitosten toimialueille
- Taulukko 2. Työikäisen väestön osuus poliisilaitosten toimialueiden väestöstä
- Taulukko 3. 65 v täyttäneiden osuus poliisilaitosten toimialueiden väestöstä
- Taulukko 4. Vieraskielisten osuus väestöstä
- Taulukko 5. Maksullisten lupien määrä vuosina 2016–2021
- Taulukko 6. Lupaa / Htv vuosina 2016–2021
- Taulukko 7. Käräjäoikeuksilta ja syyttäjiltä siirtyneet ajokieltoasiat 2021
- Taulukko 8. Aselupiin kohdistuneet seuraamus päätökset 2021
- Taulukko 9. Lupahallinnon htv vuosina 2016–2021
- Taulukko 10. Sähköisen asioinnin käyttöaste vuosina 2016–2021
- Taulukko 11. Htv:n prosentuaalinen jakautuminen vuosina 2016–2021
- Taulukko 12. Valtion hallinnon viranomaisten omien palvelupisteiden lukumäärä vuonna 2020
- Taulukko 13. Yhden passin tai henkilökortin myöntämiseen käytetty työaika 2021
- Taulukko 14. Sähköisen asioinnin käyttöaste passeissa ja henkilökorteissa 2021
- Taulukko 15. Yhden aseluvan myöntämiseen käytetty työaika 2021
- Taulukko 16. Yhden turva-alan luvan myöntämiseen käytetty työaika 2021
- Taulukko 17. Yleisötapahtuma-asioista kertyneet tulot 2021
- Taulukko 18. Laskutus yhdestä yleisötapahtuma-asiaan käytetystä tunnista 2021
- Taulukko 19. Yleisötapahtuma-asioiden hoitamiseen kirjatut työtunnit ja saadut tulot 2021
- Taulukko 20. Yleisötapahtumamäärät 2021
- Taulukko 21. Muiden lupien myöntämiseen käytetty työaika / lupa 2021
- Taulukko 22. Yhden ajo-oikeuteen liittyvän päätöksen tekemiseen käytetty työaika 2021
- Taulukko 23. Väliaikaisten haltuunotto päätösten määrä 2021
- Taulukko 24. Varoitusten määrä 2021
- Taulukko 25. Peruutus- sekä peruutus- ja haltuunotto päätösten määrä 2021
- Taulukko 26. Varoitusten määrän suhde peruutus- sekä peruutus- ja haltuunotto päätösten määrään 2021
- Taulukko 27. Oikaisuvaatimukset 2021
- Taulukko 28. Lupahallinnon resurssimallin soveltamisen tilanne poliisilaitoksissa 2021
- Taulukko 29. Maksullisia lupia / htv 2021
- Taulukko 30. Sähköisen asioinnin käyttöaste
- Taulukko 31. Tukitoimintoihin kirjattu työaika 2021
- Taulukko 32. Tukitoimintojen htv 2021
- Taulukko 33. Löytötavara-asioiden määrät ja käytetyt tunnit 1.9.–31.12.2021
- Taulukko 34. Yhden löytötavara-asian hoitamiseen käytetty työaika 1.9.–31.12.2021

11. KUVAT

- Kuva 1. Sisäministeriön hallinnonalan konsernistrategia
Kuvattu sisäministeriön hallinnonalan konsernistrategiaan sisältyvät tavoitteiden saavuttamista, tavoitteita ja toimeenpanoa koskevat linjaukset.
- Kuva 2. Poliisin strategia 2020–2024
Kuvattu poliisin strategiset tavoitteet, visio, arvot ja ne tavat, joiden kautta poliisi mahdollistaa vuosille 2020–2024 suunnitellun strategiansa toteutumisen.
- Kuva 3. Tampereen pääpoliisiaseman asiakasjono poliisin lupapalveluihin maaliskuussa 2022.
- Kuva 4. Kuopion pääpoliisiasema. Poliisin haltuunottamia ajokortteja rattijuopumuksen takia ajokieltoon määrättyiltä. Henkilön ajokortti ”kuivumassa”.
- Kuva 5. Sisä-Suomen poliisilaitoksen lupapalveluauto.
- Kuva 6. Turun pääpoliisiasema. Lupasalkku ja sen sisältö.
- Kuva 7. Vantaan pääpoliisiasema. Hallinnollisella päätöksellä poliisin hallussa olevia ampuma-aseita.

Julkaisusarja: Poliisihallituksen julkaisusarja 3/2022
ISSN-L 1798-7121
ISSN (painettu) 1798-7121
ISSN (verkkojulkaisu) 2242-5640
ISBN (painettu) 978-952-7267-25-7
ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-7267-24-0

Poliisihallituksen julkaisut verkossa: www.poliisi.fi/julkaisut