



Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti

2/2011

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Lupahallinnon kehittämishankkeen ohjausryhmä ja alatyöryhmät	Julkaisun laji Kehittämishankkeen loppuraportti
	Toimeksiantaja Poliisin ylijohto
	Toimielimen asettamispäivä 16.11.2009
Julkaisun nimi Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti	
Julkaisun osat raportti, liitteet	
Tiivistelmä Lupahallinnon kehittämishankkeen tavoitteena oli muun muassa sopeuttaa toiminta hallintorakenteen uudistuksen jälkeiseen organisaatorakenteeseen. Hanke tarkasteli lupahallinnon työmenetelmiä ja -välineitä niin, että ne vastaisivat muuttunutta toimintaympäristöä ja tiukentunutta taloudellista tilannetta. Uusien työmenetelmien tarkoituksena on myös tukea osaamista, asiallisesti oikeaa päätöksentekoa ja työssä jaksamista. Hanke päätyi esittämään toimivallan jaon uudelleen arviointia vammaisen pysäköintilupa- tien sulkemista koskeviin asioihin, alkoholi-, yökahvila-, räjäytystyö- ja ilotulitusilmoituksiin sekä löytötavaroihin liittyvissä asioissa. Myös yleisötilaisuusilmoituksiin liittyvää toimivaltaa selvitetään lisää sekä maahanmuuttoon liittyviä toimivaltakysymyksiä tarkasteltaisiin jatkossa kokonaisuutena. Menettelyjä kehitetään ulkoistamalla lupa-asiakirjojen luovuttaminen sekä ottamalla käyttöön i-post -postituspalvelu. Lisäksi selvitetään päätöksenteon keskittämisen mahdollisuudet. Vartija- ja järjestyksenvalvojakorttien hakumenettelyä uudistetaan. Lupahallinnon sähköistämissuunnitelma ja sen tavoiteaikataulu vahvistetaan sekä asetetaan hanke edistämään suunnitelman toteuttamista ja lupahallinnon päätöksentekojärjestelmän kehittämistä. Lisäksi huolehditaan ajanvarausjärjestelmän jatkokehityksestä. Hanke käsitteli myös yhteispalvelun järjestämisen periaatteita poliisissa ja sen pohjalta annetaan poliisille ohje yhteispalvelusta. Poliisilaitoskohtaisen resurssijaon arvioinnin perustaksi hankkeessa on laadittu lupahallinnon voimavaroja kohdentava resurssi- ja laskentamalli. Lupahallinnon henkilökunta erotetaan jatkossa rahoituskehyslaskennassa erilleen luokasta ”muut”. Lisäksi tarkastellaan myös lupahallinnon virkakarakennetta ja virkanimikkeitä sekä uudistetaan koulutus. Lupahenkilöstön käyttöön rakennetaan sähköinen lupaohjeisto. Kansalaisneuvonta nähdään jatkossa kokonaisuutena, jonka muodostaa www-sivut, lupaneuvontapuhelin ja sosiaalinen media. Myös malliprosessit kuvataan lupaohjeiston laatimisen yhteydessä. Hankkeen tiimoilta poliisilaitoksissa toteutettiin lupahenkilöstölle työhyvinvointia tukevia toimenpiteitä. Lupahenkilöstön työhyvinvoinnin kehittämiseksi suunniteltujen toimenpiteiden toteutumista ja vaikuttavuutta seurataan jatkossa poliisilaitoskäyntien ja tulosseurannan yhteydessä. Työssä jaksamista tuetaan järjestämällä esimiehille koulutusta ja työhyvinvointiseminaari.	

Avainsanat (asiasanat)			
lupahallinto, kehittäminen, sähköinen asiointi, työhyvinvointi, neuvonta, prosessit, yhteispalvelu			
Sarjan nimi ja numero			
Poliisihallituksen julkaisusarja 2/2011			
ISSN	ISBN (nid.)		ISBN (pdf)
1798-7121	978-952-491-520-5		978-952-491-521-2
Kokonaissivumäärä	Kieli	Luottamuksellisuus	
63	Suomi	Julkinen	
Julkaisija			
Poliisihallitus			

Författare (organ, organets namn, ordförande, sekreterare) Ledningsgruppen och underarbetsgrupper för projektet för utveckling av tillståndsförvaltningen	Typ av publikation Utvecklingsprojektets slutrapport
	Uppdragsgivare Polisens högsta ledning
	Datum då organet tillsattes 16.11.2009
Publikation Slutrapport för projektet för utveckling av tillståndsförvaltningen	
Publikationens delar rapport, bilagor	
Referat Målet med projektet för utveckling av tillståndsförvaltningen var bland annat att anpassa verksamheten till den nya organisationsstrukturen, som är en följd av omstruktureringen av polisförvaltningen. I projektet gick man igenom arbetsmetoder och -redskap inom tillståndsförvaltningen, för att se att de motsvarar den ändrade verksamhetsmiljön och det kärvare ekonomiska läget. De nya arbetsmetoderna är också avsedda att främja kunnskap, sakligt beslutsfattande och bättre arbetsmotivation. I projektet föreslås att befogenheterna vad gäller parkeringstillstånd för handikappade, ärenden som gäller avstängning av vägar, alkohol-, nattkafé-, sprängningsarbets- och fyrverkerianmälningar samt hittegods ska omfördelas. Även befogenheter för anmälan om offentliga tillställningar ska vidareutredas och vad gäller befogenheter för tillstånd för utlänningar ska de i fortsättningen granskas som en helhet. Metoderna utvecklas genom att överlåtagandet av tillståndsdokument externaliseras och genom att postningstjänsten iPost tas i bruk. Dessutom utreds möjligheterna att koncentrera beslutsfattandet. Förfarandet för ansökan om väktar- och ordningsvaktkort förnyas. Planen och tidtabellen för elektrifiering av tillståndsförvaltningen fastställs och ett projekt för att främja genomförandet av planen och utvecklandet av beslutsfattandestrukturen inom tillståndsförvaltningen tillsätts. Därtill ser man till att polisens tillståndstjänster med tidsbeställning vidareutvecklas. I projektet behandlades också polisens principer angående arrangerande av samservice och utgående från detta ges polisen en anvisning om samservice. Som grund för utvärdering av resursfördelningen vid polisinrättningarna har man inom projektet utarbetat en resurs- och beräkningsmodell för resurserna inom tillståndsförvaltningen. I fortsättningen kommer tillståndsförvaltningens personal i beräkningarna i finansieringsramen noteras skilt under klassen "övriga". Därtill granskas tjänstestrukturen och tjänstebemyndigarna vid tillståndsförvaltningen och utbildningen förnyas. Elektroniska tillståndsanvisningar utarbetas för tillståndspersonalen. Medborgarinformationen ses i framtiden som en helhet, som består av webbsidor, telefonservice för rådgivning i tillståndsärenden och sociala media. I samband med att tillståndsanvisningarna utarbetas beskrivs olika modellprocesser. Som en del av projektet genomfördes i polisinrättningarna åtgärder som stöder tillståndspersonalens arbetshälsa. Genomförandet och effekterna av de vidare åtgärder som planerats för att främja tillståndspersonalens arbetshälsa uppföljs i fortsättningen i samband med resultatuppföljningen och besök vid polisinrättningarna. Arbetsmotivationen stöds genom att arrangera utbildning för förmännen och seminarier i arbetshälsa.	

Nyckelord (ämnesord)

tillståndsförvaltning, utveckling, elektronisk ärendehantering, arbetshälsa, rådgivning, processer, samservice

Seriens namn och nummer

Polisstyrelsens publikationsserie 2/2011

ISSN 1798-7121	ISBN (inb.) 978-952-491-520-5	ISBN (pdf) 978-952-491-521-2
Sidantal 63	Språk Finland	Sekretessgrad Offentlig
Utgivare Polisstyrelsen		

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Hankkeen asettaminen	8
2.	Lupahallinto nyt	10
2.1	Organisaatio ja johtamisjärjestelmä	10
2.2	Poliisin lupahallinnon tehtävät ja volyymit	11
2.3	Henkilöresurssit ja työssä jaksaminen.....	12
2.4	Palveluverkosto ja yhteispalvelu	14
2.5	Menettelyt, tietojärjestelmät ja sähköinen asiointi	15
2.6	Lupahallinnon haasteet.....	16
3.	Lupahallinnon kehittäminen	17
3.1	Lupahallinnon yleinen kartoittaminen	17
3.1.1	Poliisin ratkaisemat lupa-asiat poliisin tehtävien kannalta	17
3.1.2	Ulkoistaminen	19
3.1.3	Keskittäminen	21
3.1.4	Palvelupisteiden aukioloajat	22
3.1.5	Lupahallinnon resurssimalli.....	23
3.2	Prosessit ja mittaaminen.....	25
3.2.1	Lupahallinnon toiminnan mittaaminen.....	25
3.2.1.1	Tehtäväasetelma	25
3.2.1.2	Tuloksellisuuden arviointi ja mittaaminen	25
3.2.1.3	Esitetyt kehittämistoimet.....	27
3.2.2	Menettelyiden kehittäminen	31
3.3	Ohjeistus	34
3.3.1	Sähköinen lupaohjeisto.....	34
3.3.2	Kansalaisneuvonta	35
3.4	Sähköisen asioinnin tehostaminen ja kehittäminen	38
3.4.1	Sähköinen asiointi.....	38
3.4.2	Ajanvarausjärjestelmän kehittäminen.....	40
3.5	Yhteispalvelu.....	41
3.6	Henkilöstön hyvinvointi.....	44
3.6.1	Lupahallinnon henkilökunnan työhyvinvoinnin turvaaminen	44
3.6.2	Työvuoro- ja lomasuunnittelu lupahallinnossa	47
3.6.3	Osaaminen ja ammatti-identiteetti	48
4.	Hankkeen esitykset lupahallinnon kehittämisen jatkotoimiksi	50
5.	Liitteet	53

1. Hankkeen asettaminen

Poliisiylijohtaja Mikko Paatero asetti Lupahallinnon kehittämishankkeen 16.11.2009. Hankkeen toimikausi oli tällöin 1.12.2009 - 30.6.2009. Hankkeen ohjausryhmä jatkoi hankkeen toimikautta vuoden 2010 loppuun saakka.

Hankkeen tavoitteena oli järjestää poliisin lupahallinnon toiminta poliisin hallintorakenteen uudistamisen jälkeiseen organisaatorakenteeseen. Tavoitteena oli myös sopeuttaa lupahallinnon organisointi, työnjako ja työvälineet vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön, tiukkenevan taloudellisen tilanteen ja tulevien lupahallintoa koskevien lainsäädäntömuutosten asettamia vaatimuksia. Hankkeen tavoitteet perustuivat resurssityöryhmän raportissa (Poliisi 2020, Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma, Sisäasiainministeriön julkaisu 10/2009) esitettyihin toimenpide-esityksiin. Hankkeen tehtävänä oli saattaa lupaohjeisto ja neuvonta ajan tasalle, tarkastella lupahallinnon prosesseja ja kehittää taloudellisuutta ja vaikuttavuutta kuvaavat mittarit, edistää yhteispalvelun vakiintumista lupapalvelujen tarjoamisen muotona, tukea sähköisen asioinnin kehittämistä, selvittää lupahallinnon nykytilaa sekä edistää lupahallintohenkilöstön työhyvinvointia.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana toimi poliisiylijohtaja Mikko Paatero ja sihteerinä ylitarkastaja Leena Hokkanen Poliisihallituksesta. Ohjausryhmän jäseniksi nimettiin hallitusneuvos Arto Nieminen, lupahallintojohtaja Anne Aaltonen, lupahallintopäällikkö Minna Gråsten, tietohallintopäällikkö Tapani Hämäläinen ja ylläkäri Päivi Loikkanen Poliisihallituksesta, johtaja Jaana Vuorio Maahanmuuttovirastosta, apulaispoliisipäällikkö Heidi Nuoritalo Päijät-Hämeen poliisilaitoksesta, erityisasiantuntija Tanja Rantanen Kuntaliitosta, hallitusneuvos Anna-Liisa Tarvainen liikenne- ja viestintäministeriöstä, nimismies, apulaispoliisipäällikkö Antero Rytkölä Nimismiesyhdistyksestä sekä osastosihteerinä Leena Höysniemi-livonen Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:stä varajäsenenään osastosihteerinä Arja Salin. Ohjausryhmän tehtävänä oli ohjata alatyöryhmien työskentelyä, hyväksyä alatyöryhmien ehdotukset ja suunnitelmat sekä vastata viime kädessä hankkeen läpiviennistä ja esitettävien toimenpide-ehdotusten mahdollisesta priorisoinnista. Ohjausryhmä on kokoontunut yhteensä seitsemän kertaa.

Hanke työskenteli asetetuissa alatyöryhmissä, asiantuntijaverkostoissa ja Poliisihallituksen virkatyönä. Alatyöryhmät ja asiantuntijaverkostot koostuvat poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden jäsenistä ja ryhmien puheenjohtajina toimivat Poliisihallituksen asiantuntijat.

Hanke käsitti seuraavat alatyöryhmät:

1. Ohjeistus

Työryhmän tehtävät:

- suunnitella poliisin keskitetyn lupaneuvontapuhelimen toteutus sekä huolehtia toteutuksesta
- valmistella ja toteuttaa sähköinen lupaohjeisto

2. Prosessit ja mittaaminen

Työryhmän tehtävät:

- kehittää lupahallinnon tuloksellisuuden arviointia ja mittaamista
- tarkastella lupahallinnon prosesseja, luoda tavoitetilan prosessit ja tehdä ehdotukset päätöksenteon keskittämiseksi eräissä asioissa

3. Yhteispalvelu

Työryhmän tehtävät:

- laatia suunnitelma sekä toteuttaa tarvittavat konkreettiset toimenpiteet yhteispalvelun vakiinnuttamiseksi poliisin lupapalvelujen tarjoamisen muotona

4. Sähköisen asioinnin tehostaminen ja kehittäminen

Työryhmän tehtävät:

- tehdä ehdotukset sähköisen ajanvarausjärjestelmän käytön jatkokehittämiseksi ja tehostamiseksi
- tukea muuta sähköisen asioinnin kehittämistyötä

5. Lupa-asioden yleinen kartoittaminen

Työryhmän tehtävät

- arvioida henkilökohtaisen asioinnin tarvetta ja tehdä ehdotuksia asiakaspalvelun kehittämiseksi
- tehdä ehdotukset niistä lupa- tai ilmoitusasioista, jotka tulisi joko lakkauttaa kokonaan tai siirtää toisen tahon vastuulle
- tehdä ehdotukset lainsäädännön muuttamiseksi toiminnan tehostamiseksi
- selvittää ja tehdä ehdotus lupapalveluja tarjoavien toimipisteiden aukioloajoista

6. Henkilöstön hyvinvoinnin työryhmä

Työryhmän tehtävät:

- selvittää ja tehdä ehdotus lupapalveluhenkilöstön työvuoro- ja lomasuunnittelun pohjaksi sekä lomapoistumien korvaamisen järjestämisestä
- selvittää ja tehdä ehdotukset jatkotoimenpiteiksi lupahallinnon työntekijöiden työhyvinvoinnin turvaamiseksi

2. Lupahallinto nyt

2.1 Organisaatio ja johtamisjärjestelmä

Poliisin organisaatio on uudistunut poliisin hallintorakenteen uudistamishankkeen (PORA) seurauksena kokonaisuudessaan. PORA-hankkeen ensimmäisessä vaiheessa muodostettiin 24 maakunnallista poliisilaitosta aikaisempien noin sadan poliisilaitoksen tilalle. Uudet poliisilaitokset aloittivat toimintansa vuoden 2009 alusta lukien. Hankkeen toisessa vaiheessa vuoden 2010 alusta lähtien perustettiin poliisin keskusvirasto Poliisihallitus, jonka tehtävänä on toimia poliisin ylijohtona. Poliisihallitus muodostettiin aikaisemmista poliisin lääninjohdoista ja sisäasiainministeriön niistä tehtävistä, jotka kuuluivat poliisin ylijohdon tehtäviin. Sisäasiainministeriön poliisiosastolle jäi ainoastaan valtioneuvostolle kuuluvat tehtävät.

Poliisihallinnon strategisesta ja tulosohtauksesta vastaa sisäasiainministeriö, joka huolehtii myös hallinnonalaan koskevan lainsäädännön valmistelusta. Poliisin keskushallintoviranomainen on Poliisihallitus, joka toimii poliisin ylijohtona. Poliisihallitus on jakautunut toiminnoista vastaaviin yksiköihin, esimerkiksi rikostorjuntayksikköön ja lupahallintoyksikköön. Ylijohdon tehtäviin kuuluu poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden tulosohtaus, toimialan ohtaus ja kehittäminen sekä laillisuusvalvonta. Poliisihallitusta johtaa poliisiylijohtaja. Poliisihallitukselle on säädetty myös lupa-asioiden ratkaisovaltaa ase-, arpajais- ja yksityisellä turvallisuusallalla. Kun ratkaisualta on säädetty paikallispoliisille eli poliisilaitokselle, Poliisihallituksella ei ole yksittäistä asiaa koskevaa ratkaisu- tai ohtaustoimivaltaa, vaan ratkaisun tekee itsenäisesti poliisilaitos soveltaen asiaa koskevaa lainsäädäntöä ja Poliisihallituksen yleisellä tasolla antamia ohteita. Tavanomaisissa suurivolyymisissä lupa-asioissa ratkaisualta on paikallispoliisilla.

Sekä sisäasiainministeriön että Poliisihallituksen tulosohtaus toteutuu tulossopimuksilla ja pidemmän kauden toiminta- ja taloussuunnittelulla (TTS). Tulossopimuksissa määritellään virastojen tavoitteet tulossopimusvuodelle, joka on sopimuksen solmimista seuraava vuosi. TTS-asiakirjassa määritellään ne konkreettiset toimenpiteet, joita poliisiyksikkö tekee näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi TTS-asiakirjassa suunnitellaan viraston toimintaa tulossopimusvuotta seuraaviksi neljäksi vuodeksi yleisemmällä tasolla.

Poliisilaitosta johtaa poliisipäällikkö. Laitos on organisoitunut operatiivisiin ja hallinnollisiin linjoihin. Useimmissa poliisilaitoksissa lupahallinnon linja on oma toimintonsa, mutta pienimmissä poliisilaitoksissa lupahallinto saattaa olla osa hallinnollisista asioista vastaavaa linjaa tai muuta poliisitoiminnan linjaa. Linjojen johdossa ovat apulaispoliisipäälliköt, jotka vastaavat oman linjansa toiminnasta ja johtamisesta. Lupahallinnon linjat ovat usein jakautuneet organisatorisesti

lupavalvontaan ja lupapalveluun, ja nämä sektorit edelleen esimerkiksi ajokorttitiimiin, passitiimiin, ulkomaalaispoliisiin ja aseasioihin. Poliisilaitoksittain organisoitumisessa on jossain määrin eroja.

Päätöksenteosta poliisissa on säädetty poliisin hallinnosta annetussa laissa ja virastojen työjärjestyksissä. Päätösvalta poliisilaitoksessa on poliisipäälliköllä, ellei päätöksentekovaltaa ole työjärjestyksellä delegoitu jollekin muulle virkamiehelle. Lisäksi sisäasiainministeriön poliisiosasto on antanut PORA-hankkeen ensimmäisen vaiheen täytäntöönpanon yhteydessä delegoimiskirjeen, jolla linjattiin päätöksenteon perusteita lupahallinnossa¹.

2.2 Poliisin lupahallinnon tehtävät ja volyymit

Poliisin tehtävistä säädetään poliisilaissa ja poliisin hallinnosta annetussa laissa poliisin virastojen välisen työnjaon pääpiirteistä. Poliisi huolehtii rikosten ennalta estämisestä, niiden esitutkinnasta ja syyteharkintaan saattamisesta. Lisäksi poliisi turvaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisille on myös erikseen säädetty tehtäviä, kuten palonsyyn tutkintaa, kuolemansyyn tutkintaa ja liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkintaa.

Lupa-asioissa päätösvalta on säädetty poliisille matkustusasiakirjoihin liittyvissä asioissa, ajokorttilupa-asioissa ja muissa yksityisten henkilöiden hakemissa liikenteeseen liittyvissä luissa, aseasioissa ja yksityisellä turvalalla. Lisäksi poliisilla on jaettua toimivaltaa maahanmuuttoon liittyvissä luissa Maahanmuuttoviraston kanssa. Poliisi ratkaisee myös yleisötilaisuuden järjestämiseen liittyviä asioita, ilotulituksiin, teiden sulkemiseen rallikilpailun vuoksi ja moniin muihin yksittäisiin kysymyksiin liittyviä lupa- tai ilmoitusasioita.

Myös poliisin ratkaistaviksi säädettyjen lupa-asoiden ja luvan myöntämisen jälkeisen lupavalvonnan pitää olla poliisin tehtävien toteutumista turvaavaa toimintaa. Luvan edellyttämisen pitää siis turvata poliisilaissa säädettyjen poliisin tehtävien toteutumista. Aseisiin liittyvissä kysymyksissä on helppoa havaita, että aseiden hankkimis- ja hallussapitoluvan edellyttäminen ja sen peruuttaminen edellytysten täytyessä turvaa sekä rikosten ennalta estämistä että yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Liikenteeseen liittyvät luvat turvaavat liikenneturvallisuutta, joka voidaan nähdä osaksi ennalta estävyyttä. Oleskeluluvat turvaavat puolestaan laillista maahantuloa. Siinä tapauksessa, että luvan edellyttäminen turvaisi jotakin muuta arvoa tai etua, toimivaltaisen viranomaisen pitäisi olla jokin muu kuin poliisi.

Viimeksi valmistuneen tilinpäätöksen mukaan poliisin maksullisen toiminnan suoritettuotto oli 41 460 000 euroa ja kustannusvastaavuus oli 95 %. Poliisin maksullinen lupahallinto on nettobudjetoitua eli suoritettuoton pitää kattaa maksullisen toiminnan kulut. Maksullista toimintaa voi olla asianosaisaloitteisten

1

SMDno/2008/1852

toimenpiteiden tekeminen, kuten luvan myöntäminen tai ilmoituksen käsittely. Viranomaisaloitteinen toiminta ja neuvonta² ovat maksuttomia. Tyypillistä viranomaisaloitteista toimintaa on luvan peruuttaminen.

Vuonna 2009 poliisi myönsi yhteensä 1 086 761 lupaa. Lupalajeista passit ovat suurin ja toisena seuraavat liikenteeseen liittyvät luvat. Muita suurivolyymisiä lupalajeja ovat henkilökortit, ulkomaalaisluvat ja aseluvat. Poliisi tekee jälkikäteisessä lupavalvonnassa eniten päätöksiä ajo-oikeuteen liittyvissä asioissa. Ajokieltopäätöksiä, terveydentilaan liittyviä päätöksiä ja muita määräämisiä poliisi tekee vuosittain noin 66 000. Aseisiin liittyviä lupavalvonnan päätöksiä poliisi tekee noin 3100 ja muita peruuttamispäätöksiä joitain satoja. Raportin liitteenä 1 on poliisin lupahallinnon tunnuslukutaulukko.

2.3 Henkilöresurssit ja työssä jaksaminen

Vuonna 2008 työaikakirjanpidon mukaan poliisin lupahallinnon henkilöresurssi oli 774 henkilötyövuotta. Ensimmäisenä uuden organisaation toimintavuotena käytetyn henkilöresurssin määrä nousi 843 henkilötyövuoteen. Tällöin myös lupahallinnon tuottavuus laski 1416 luvasta/htv 1289 lupaan/htv. Hallintorakenneuudistuksesta on laadittu arviointiraportti, jossa arvioidaan myös tuottavuuden laskun syitä. Raportissa syyksi arvellaan toimenkuvien täsmentymistä uudessa organisaatiossa ja tämän vuoksi tapahtunutta työaikakirjausten täsmentymistä. Lisäksi poliisin ylijohdo kiinnitti vuoden 2008 lopulla poliisilaitosten huomiota siihen, että työaikakirjaukset pitää kohdistaa oikeille tehtäville riippumatta siitä tekeekö toimenpiteen poliisimies vai siviili. Toisin sanoen, jos poliisimies huolehtii poliisilaitoksen ajokorttikäsittelyiden pitämisestä ja ajokortin peruuttamisesta, tämä työaika pitää kirjata lupahallinnon työaikakirjanpidon koodeille. Henkilöresurssin kasvu johtuneekin työaikakirjausten täsmentymisestä kokonaisuudessaan eikä tämä johdu yksinomaan hallintorakenteen uudistuksesta.

Lupahallinnon henkilöresurssin selvittämiseen sisältyy tiettyjä ongelmallisia kohtia muutoinkin kuin työaikakirjanpidon näkökulmasta. Poliisin tulossuunnittelussa henkilökunta jaotellaan asteikolla poliisit-opiskelijat-muut. Ryhmään "muut" kuuluvat niin lupahallinnon ja henkilöstö- ja taloushallinnon henkilökunta kuin vartijat ja siistijätkin. Rahoituslaskennasta ei siis voida päätellä, kuinka paljon lupahallinnon henkilökuntaa poliisilaitoksessa pitäisi olla. Henkilökunnan sijoittuminen poliisilaitoksen eri linjoille on poliisilaitoksen sisäinen asia, jonka poliisipäällikkö päättää. Muun henkilökunnan osalta tuloksellisuuden seurannassa käytetty HTV-määrä saadaankin työaikakirjanpidon perusteella suhteuttamalla kullekin linjalle tehty työ koko poliisilaitoksen henkilöstöön. Tämä laskentatapa johtaa joissain tilanteissa suoranaisesti virheisiin eikä tätä seurantatapaa käyttäen voida varmistua siitä, noudattaako poliisilaitos tältä osin Poliisihallituksen linjauksia.

2

EOA 3467/2008 Huomautus puhelinneuvonnan maksullisuudesta katsastusyhtiölle ja AKElle

Poliisin toimistohenkilöstö on viimeisten vuosien aikana ollut usean samanaikaisesti toteutettavan muutosprosessin kohteena. Henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä on siirretty palvelukeskuksen hoidettavaksi, jolloin tuottavuustavoitteet kohdistuivat erityisesti toimistohenkilöstöön. PORA-hankkeeseen liittyvät organisaatiomuutokset ovat vaikuttaneet toimistohenkilöstöön palveluverkoston kehittämisen myötä. Lisäksi on toteutettu tietojärjestelmämuutoksia ja käynnistetty sähköisen asioinnin kehittämishanke. Muutokset ovat kuormittaneet erityisesti toimistohenkilöstöä. Lisäksi lupamäärät ovat lisääntyneet erityisesti suurissa yksiköissä.

Vuonna 2008 toteutetussa poliisin henkilöstöbarometrissa todettiin toimistohenkilöstön ja vartijoiden tulosten olevan muita ammattiryhmiä huonommat. Kokemukset omasta terveydestä ja työkyvystä olivat muita huonommat ja uupumisriski muita korkeampi. Lisäksi nämä muuttujat olivat edelleen huonontuneet vuodesta 2005.

Toimistohenkilöstön keskinäisessä vertailussa lupahenkilöstön tulokset olivat lähes kaikissa osioissa huonommat kuin muita toimistotehtäviä suorittavilla. Kuitenkin työhön sitoutuminen oli lupahenkilöstöllä parempaa kuin koko henkilöstöllä keskimäärin. Pienissä yksiköissä tulokset olivat kauttaaltaan parempia.

Toimistohenkilöstön sairauspoissaolojen lisääntymistä havaittiin joissakin yksiköissä vuonna 2008. Valtakunnallisesti tarkastellen sairauspoissaolot eivät tässä henkilöstöryhmässä kuitenkaan olleet lisääntyneet merkittävästi vuosien 2006–2009 aikana (taulukko 1). Yksiköiden välillä oli kuitenkin huomattavia eroja.

Taulukko 1. Toimistohenkilöstön määrä (htv) ja sairauspoissaolot per henkilötyövuosi vuosina 2006–2009

	2006	2007	2008	2009
toimistohenkilöstö, htv	1 483	1 430	1 529	1 500
sairauspoissaolopäivät	20 211	19 989	22 291	21 428
sairauspoissaolopäivät / htv	13,6	14,0	14,6	14,3
sairauspoissaolojen %-osuus toimistohenkilöstöstä	5,4	5,5	5,8	5,7

Henkilöstöhallinnon tietojen pohjalta voitiin todeta, että lupahallinnon henkilöstön kokema työkuormitus oli lisääntynyt ja että kokemukset työoloista ja työkyvystä olivat muita heikommät. Kuitenkin työmotivaatio oli säilynyt ja sairauspoissaolot eivät olleet lisääntyneet. Aiemman kokemuksen perusteella voidaan todeta, että kuormittumisen jatkuessa uupuminen ja sairauspoissaolot tulevat lisääntymään ellei tilannetta pystytä parantamaan. Lisäksi on odotettavissa, että sairauspoistumat lisäävät edelleen työssä jatkavien kuormittumista.

Alkuvuodesta 2010 toteutetun henkilöstöbarometrin tulosten mukaan tilanne lupahenkilöstön kohdalla on joiltakin osin parantunut, mutta huonontunut asiantuntijatehtävissä toimivan toimistohenkilöstön osalta.

Lupahallinnon henkilöstöllä on tapahtunut myönteistä kehitystä työssä viihtyvyyden ja työuupumisen kohdalla. Työyhteisön toimivuus on säilynyt ennallaan ja henkilökohtainen sitoutuminen työhön on säilynyt vahvana. Kiire ja ruuhkat rasittavuustekijänä on kasvanut merkittävästi. Kokemus terveydentilasta on heikentynyt ja oma arvio työkyvystä on laskenut selvästi edelleen.

Asiantuntijatehtävissä toimivien toimistotyöntekijöiden kohdalla työyhteisön toimivuuden ja viihtyvyyden koetaan heikentyneen. Työtyytyväisyys on laskenut ja työpaikan vaihtamisen aikomukset ovat vahvistuneet. Kiire ja ruuhkat rasisitustekijänä on vahvistunut. Kokemukset terveydentilasta ovat ennallaan, mutta työkyvyn koetaan laskeneen. Eriarvoisuuden ja kiusaamisen kokemukset ovat selkeästi lisääntyneet

2.4 Palveluverkosto ja yhteispalvelu

Paikallispoliisin lupahallinnon palveluita on tarjolla kaikissa poliisilaitoksissa. Pääpoliisiasemat ovat ns. täydenpalvelun taloja, joissa asianosainen voi hoitaa kaikkia lupa-asioitaan. Poliisiasemat voivat olla palveluvalikoimaltaan rajoitetumpia ja muiden palvelupisteiden palvelut voivat olla sekä ajallisesti että valikoimaltaan poliisiasemaakin suppeammat. Pääpoliisiasemaan ja pääsääntöisesti poliisiasemaan sovelletaan valtiovarainministeriön antamaa asetusta valtion virastojen aukioloajoista. Käytännössä Poliisihallituksen tekemät selvitykset osoittavat, että aukioloajoissa on suuria vaihteluita poliisilaitosten välillä.

Lupavolyymit keskittyvät eteläiseen Suomeen. Viiden suurimman poliisilaitoksen lupavolyymi on 490 782 kappaletta vuonna 2009, joka on koko valtakunnan lupavolyymistä 45 %. Poliisin kiinteiden palvelupisteiden verkko kattaa kuitenkin melko tasaisesti koko Suomen. Siten myös lupahallinnon tuottavuus vaihtelee 1668 lupaa/htv 755 lupaan/htv. Volyymien vaihteluväli on 5884–146 503. Raportin liitteenä 2 on lupavolyymien ja tuottavuuden vertailutaulukko poliisilaitoksittain.

Poliisi on sitoutunut edistämään yhteispalvelua siten, että se vakiintuu yhdeksi poliisin palvelukanavaksi. Yhteispalvelua hyödyntämällä poliisin palvelut voidaan pitää kansalaisten kohtuudella saavutettavissa mahdollisimman tasa-arvoisesti palveluja tarvitsevien asuin- tai työpaikkakunnasta riippumatta.

Poliisi on ollut yhteispalvelutoiminnassa mukana siitä saakka, kun ensimmäinen yhteispalvelua säätelevä laki astui voimaan vuonna 1993. Tuolloin poliisin oma palveluverkosto oli kuitenkin niin kattava, että suurta tarvetta yhteispalveluun osallistumiseen ei ollut. Yhteispalvelun tehostamiseksi ja laajentamiseksi

on viety läpi kaksi hanketta, joiden tuloksena yhteispalvelun käsite ja toimintaperiaatteet ovat vakiintuneet ja tulleet tutummaksi sekä kansalaisille että eri viranomaisille. Yhteispalvelun laajentamishankkeen kanssa samaan aikaan toteutettu poliisin hallintorakenteen uudistamishanke (PORA) loi uuden tarpeen yhteispalvelutoiminnan tehostamiseen myös poliisissa.

PORA-hankkeen yhteydessä poliisin omaa toimipisteverkostoa tarkasteltiin kriittisesti. Lupapalvelupisteille määriteltiin tiukat kriteerit, jotka säilytettäväksi halutun toimipisteen tuli täyttää. Elleivät kriteerit täyttyneet, tuli toimipisteen säilyttämisen perusteeksi esittää erityisiä perusteluja. Yksikään poliisin toimipiste ei täyttänyt kaikkia kriteerejä (vähintään 2500 keskeistä lupaa/vuosi, vähintään kolme työntekijää/toimipiste, etäisyys toiseen lupapalveluja tarjoavaan pisteeseen 50 - 100 kilometriä) ja toimipisteiden säilyttämisestä tai lakkauttamisesta päätettiin erityisiin perusteluihin nojaten. Erityinen perustelu saattoi olla esimerkiksi se, että toimipiste on kustannusvastaava, toimipiste turvaa ruotsinkieliset palvelut tai että toimipisteen henkilöstön työssäkäyntialueella ei ollut muuta poliisin lupapalveluja tarjoavaa toimipistettä, johon henkilöstö olisi voitu siirtää.

2.5 Menettelyt, tietojärjestelmät ja sähköinen asiointi

Lupahallinnon menettelyt ovat tällä hetkellä manuaalisesti täytettäviin lomakkeisiin ja poliisilaitoskohtaisesti ohjautuviin työnkulkuihin ja työnjohtoon perustuvia. Ainoastaan henkilökortti- ja passijärjestelmä ohjaa hakemuksen jättämisessä ja päätöksenteossa noudatettavaa menettelyä. Menettelyt ja töiden järjestelyt vaihtelevat suuresti poliisilaitosten välillä osittain luonnollisten ja hyväksyttävien poliisilaitoskohtaisten olosuhteiden vuoksi, mutta osittain myös menettelyiden vanhakantaisuuden ja työnjohdon puutteiden vuoksi. Myös päätöksenteon perusteissa on poliisilaitoskohtaisia eroja: asianosaiset eivät aina saa samanlaisessa asiassa samanlaista päätöstä riippumatta siitä, minkä poliisilaitoksen alueella sattuvat asumaan.

Lupahallinnossa on useita tietojärjestelmien kokonaisuudistuksia meneillään. Poliisin omalla kehittämisvastuulla on Turva-Ase ja Rabita kokonaisuus, joka tulee vaikuttamaan merkittävästi ase- ja turva-alan lupien käsittelyprosesseihin. Maahanmuuttoviraston UMA-hankkeen ensimmäinen vaihe on otettu käyttöön, mikä myös omalta osaltaan ohjaa oleskelulupa-asioissa noudatettavaa menettelyä. Liikenteen toimialalla on meneillään tietojärjestelmä uudistus Liikenteen turvallisuusvirastossa. Myös poliisin ASPO-hankkeella on oma merkityksensä lupa-asioissa ainakin ns. muiden lupien kohdalla.

Valtiovarainministeriössä meneillään oleva SADe-ohjelma tähtää viranomaisten palveluiden sähköistämiseen, kansalaisten osallistumismahdollisuuksien

lisäämiseen ja demokratian toteutumisen edistämiseen. Sekä sisäasiainministeriön hallinnonalan tulossopimuksissa ja TTS-asiakirjoissa sekä poliisin vastaavissa asiakirjoissa poliisilta odotetaan voimakasta sähköisen asioinnin lisäämistä. Poliisin lupahallinnon palveluiden sähköistäminen on aloitettu lisäämällä sähköisiä lomakkeita Itellan suomi.fi -palveluun. Näistä asioista osan voi panna sähköisesti vireille, mutta osa lomakkeista on ainoastaan asianosaisen tulostettavia lomakkeita. Sähköisessä palvelussa on ainoastaan pienivolyymisiä lupa-asioita.

2.6 Lupahallinnon haasteet

Lupavolyymit kasvavat voimakkaasti tulevana vuosina. Erityisesti passilain vuoden 2006 uudistus, jossa passin voimassaoloaika muuttui kymmenestä vuodesta viiteen vuoteen nostaa passivolyymien kaksinkertaiseksi vuoden 2011 loppupuoliskolta lähtien. Ajokorttidirektiivin muutos tuo ajokorteille hallinnollisen voimassaoloajan ja samoin aseluvat ovat muuttumassa määräaikaisiksi. Lainsäädännön muutokset monimutkaistavat prosessia: esimerkiksi aseiden hankkimis- ja hallussapitoluvan käsittelyyn on tulossa uusia työvaiheita. Onkin arvioitu, että vuonna 2015 lupavolyymi on lähellä 1,5 miljoonaa, jolloin nousu olisi vuoteen 2009 verrattuna 38 %.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelma puraisee myös poliisia. Vaikka poliisiylikkojohtaja on linjannut, että lupahallinnon henkilökuntaa ei vähennetä, poliisin kokonaisresurssin väheneminen ei voi olla vaikuttamatta myös lupahallinnon työn määrään. Lisäksi edellisessä kappaleessa kuvattu volyymin kasvu tarkoittaa käytännössä sitä, että nykyisellä henkilökuntamäärällä pitää ratkaista enemmän hallintopäätöksiä. Käsittelyajat eivät kuitenkaan saa merkittävästi nousta eikä laatu laskea.

Väestön keskittyminen eteläiseen Suomeen jatkuu. Poliisin palveluverkko on kuitenkin tasaisesti ympäri Suomea. Palveluverkko itsessään edellyttää tietäntasosta henkilöresurssointia: jos jollain paikkakunnalla on kiinteä palvelupiste, siellä pitää myös olla riittävä henkilökunta riippumatta siitä, kuinka paljon asiakaskäyntejä tässä palvelupisteessä on.

Jotta poliisi selviäisi tulevaisuuden haasteistaan, lupahallinnon tuottavuuden on parannettava nopeasti lähivuosina. Tuottavuuden parantamiseksi on etsittävä prosessien ja tietojärjestelmien kehittämisen keinot, ulkoistamismahdollisuudet ja pohdittava asioiden käsittelyn keskittämisen vaihtoehdot. Lisäksi palveluverkosto kaipaa uudelleen arviointia.

3. Lupahallinnon kehittäminen

3.1 Lupahallinnon yleinen kartoittaminen

3.1.1 Poliisin ratkaisemat lupa-asiat poliisin tehtävien kannalta

Liikenteeseen liittyvissä luissa lupatoimivalta on asuinpaikan poliisilla. Sisäasiainministeriön asettama työryhmä arvioi liikenteeseen liittyvien lupien osalta nykyisen toimivaltasäännösten asianmukaisuuden 2009 keväällä jättämässään työryhmän (AAKE³) muistiossa. Työryhmä päätyi siihen esitykseen, että toimivalta säilyisi edelleen poliisilla, mutta menettelyitä kehitetään yhteistyössä Liikenteen turvallisuusviraston kanssa. Ajokorttilainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä on esitetty asuinpaikkasidonnaisuuksista luopumista. Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle lokakuussa 2010⁴.

Yhtenä erityispiirteenä liikenteeseen liittyvissä luissa on vammaisen pysäköintilupa. Lupia myönnetään vuosittain yli 7000 kappaletta⁵. Vammaisen pysäköintiluvan merkitys poliisin tehtävien kannalta on enintään etäinen, sillä pysäköintilupa myönnetään ainoastaan terveydellisin perustein eikä harkinnassa oteta miltään osin huomioon mahdollisia riskejä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai rikosten ennalta estettävyydelle. Lisäksi vammaisen pysäköintiluvasta seuraa haltijalleen tiettyjä veroetuja. Vammaisen pysäköintilupa voisi olla yksittäisenä lupatyypinä sellainen, jonka myöntämisen toimivalta sopisi paremmin esimerkiksi kunnalle (pysäköinninvalvonta) tai Kelalle.

Poliisi tekee myös *päätöksen tien sulkemisesta* taajama-alueen ulkopuolella autolla ajettavan nopeuskilpailun vuoksi silloin, kun ralli ajetaan yhden poliisilaitoksen alueella. Usean kihlakunnan alueella ajettavista ralleista päätöksen tekee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ELY. Tämä toimivallan jako voitaisiin purkaa ja päätöksen tien sulkemisesta kaikissa tapauksissa voisi tehdä ELY.

Matkustusasiakirjat ja henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat kuuluvat poliisin lupahallinnon perustoimintaan. Lainsäädäntövastuu on sisäasiainministeriöllä ja henkilön tunnistamisen sekä asiakirjan aitouden selvittämisen asiantuntemus on poliisissa. Henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan haltijan henkilöllisyyden varmistamisella on selvä liittymä poliisin tehtävien kannalta. Lisäksi matkustusasiakirjan myöntämisen esteinä on etupäässä rikostutinnan ja rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvät seikat. Myös matkustuskielto määrätään poliisin aloitteesta.

3 SMDno/2009/1431, Ajo-oikeusmenettelyiden arviointi ja kehittäminen

4 HE 212/2010 vp.

5 Vammaisen pysäköintilupia myönnettiin vuonna 2008 paikallispoliisissa 7385 kpl ja vuonna 2009 niitä myönnettiin 7336 kpl

Jo nykyisin matkustusasiakirjoista passi sisältää biometrisen tunnisteiden ja tulevaisuudessa tunnisteet lisättäneen myös henkilökortille. Myös biometristen tunnisteiden hyödyntämiseen liittyvät intressit ovat poliisin tehtävien kannalta yhdenmukaiset. Biometrisista tunnisteista sormenjälkiä ei saa käyttää rikosten selvittämiseen, mutta henkilön tunnistamiseen esimerkiksi uutta asiakirjaa myönnettäessä tai luonnononnettomuuden yhteydessä saa niitä käyttää.

Aselupa-asiat turvaavat selvästi yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä rikosten ennalta estämistä. Lisäksi ampuma-aselainsäädäntö on sisäasiainhallinnon lainsäädäntövastuulla. Samoin voidaan todeta *järjestyksenvalvontaan, vartiijoihin ja muuhun yksityiseen turvallisuusalaan* liittyvien asioiden kohdalla. Nämä lupalajit kuuluvat poliisin perustehtäviin, eikä niitä voida siirtää millekään muulle viranomaiselle.

Yleisötilaisuuden järjestämisestä pitää ilmoittaa poliisille. Ilmoituksen johdosta poliisi voi antaa määräyksiä, jos yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tilaisuuden aikana, liikennejärjestelyt tai muut vastaavat seikat näin edellyttävät. Tällöin poliisi tekee asiasta erillisen päätöksen, jolla poliisi määrää esimerkiksi järjestyksenvalvojien määrän. Järjestyksenvalvonta tilaisuuden aikana ja tilaisuuden yhteydessä on säädetty tilaisuuden järjestäjän tehtäväksi. Yleisötilaisuusilmoituksen liitteenä pitää olla esimerkiksi alueen omistajan lupa yleisötilaisuuden järjestämiselle: yleensä alueen omistaa kunta. Ilmoitusta käsitellessään poliisi hankkii usein paikkakunnan pelastuslaitokselta lausunnon tilaisuuden järjestämisessä huomioon otettavista seikoista.

Vuonna 2009 yleisötilaisuusilmoituksia tehtiin noin 7 700 kappaletta. Näistä tilaisuus järjestettiin pelkän ilmoituksen perusteella 5800 tapauksessa ja yleisötilaisuuden johdosta annettiin määräyksiä noin 1900 tapauksessa. Poliisin määräyksiä tilaisuuden järjestämisestä tarvittiin siis 25 %:ssa järjestetyistä yleisötilaisuuksista. Yleisötilaisuuksien osalta olisikin arvioitava, voitaisiinko ilmoitus yleisötilaisuudesta tehdä esimerkiksi pelastuslaitokselle tai yleisesti tapahtumapaikan kunnalle, koska kunta omistaa tyypillisesti tilat ja alueet, joissa tilaisuuksia järjestetään, ja vähänkin merkittävemmän tilaisuuden järjestelyistä edellytetään kunnalliselta pelastuslaitokselta lausuntoa. Poliisi voisi puolestaan antaa lausunnon yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi huomioitavista seikoista. Toisaalta huolellisesti valmistellulla yleisötilaisuuspäätöksellä on vaikutuksia yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Ulkomaalaisasiat ovat osittain Maahanmuuttoviraston ja osittain poliisin vastuulla. Toimivallanjakoa on perusteltu mm. poliisin roolilla laittoman maahantulon torjunnassa ja sillä, että maahanmuuttovirastolla ei ole alueellista palveluverkostoa, joka poliisilla sen sijaan on. Toimivallanjaon perusteet tulisi kuitenkin ottaa poliittisella tasolla uuteen tarkasteluun ainakin niiden asioiden osalta, joissa ei jatkossa hakijoilta oteta biometrisia tunnisteita, koska sähköisen asioinnin ja yhteispalvelun keinoin myös Maahanmuuttoviraston olisi mahdollista

tarjota maahanmuuttoon liittyvissä lupa-asioissa kattava toimipisteverkosto muutoinkin kuin poliisin verkostoa hyödyntämällä. Tällaisia asioita ovat *esimerkiksi kansalaisuusasiat ja EU-kansalaisen rekisteröimiseen liittyvät asiat*. Toimivallan selkeyttäminen yhdenmukaistaisi ulkomaalaislain tulkintaa ja toisi myös tehokkuushyötyjä. Poliisi voisi edelleen antaa omaan asiantuntijuuteensa liittyviä palveluita esimerkiksi virka-apuna.

Poliisin ns. muissa luvissa on joitain sellaisia ilmoitusasioita, jotka huonosti soveltuvat poliisin tehtäviin. Tällainen on esimerkiksi *ilmoitus alkoholin tarjoilusta*, joka pitää tehdä silloin, kun julkisessa huvihuoneistossa tarjoillaan alkoholia yksityistilaisuudessa tai muuten sellaisen tahon toimesta, jolla ei ole anniskelulupaa. Tällaisen pitopalvelutoiminnan tai muun ilman anniskelulupaa tapahtuvan alkoholin tarjoamisen valvonta on poliisin tehtävä. Anniskeluluvalla tapahtuvaa toimintaa valvoo aluehallintovirasto (AVI), jolla ei ole toimivaltaa valvoa luvanvaraisuuden ulkopuolella tapahtuvaa toimintaa. Erityisesti Majoitus- ja ravitsemistoiminnan etujärjestö MARA on toistuvasti esittänyt toimivallanjaon selkeyttämistä. Samaan yhteyteen luontevasti kuuluisi *ilmoitus yökahvilasta*; myös tämän osalta toimivalta olisi omiaan AVI:ssa.

Muita poliisille tehtäviä ilmoituksia ovat *ilmoitukset räjäytystyöstä ja ilotulituksista*. Jatkossa toimivaltasäännöstä voitaisiin ehdottaa muutettavaksi niin, että ilmoitukset tehtäisiin pelastuslaitokselle, joka voisi tarvittaessa pyytää lausuntoa poliisilta.

Poliisille on säädetty myös *löytötavaroihin* liittyvät toiminnot. Myös näiden osalta toimivaltasäännökset pitäisi harkita uudestaan kuten poliisin pitkän tähtäimen resurssitarpeita selvittäneen työryhmän raportti esittää (Poliisi 2020).

3.1.2 Ulkoistaminen

Liikennettä koskevien lupien yhteydessä edellisessä luvussa mainittiin AAKE-työryhmä, joka selvitti toimivaltakysymyksiä ajokorttilupa-asioissa. Työryhmän työskentelyn yhteydessä arvioitiin mm. luvan myöntämistä ja päätöksentekoa julkisen vallan käytön kannalta, ja työryhmä kuuli asiantuntijana oikeusministeriön lainsäädäntöjohtaja Sami Mannista. Työskentelyssään työryhmä päätyi siihen näkemykseen, että luvan myöntäminen on aina julkisen vallan käyttöä, jos siihen liittyy harkintaa tai esimerkiksi salassa pidettävien tietojen käsittelyä, eikä päätöksentekoa voida siten ulkoistaa. Ulkoistaa voidaan ainoastaan kalastuslupan myöntämisen kaltaiset rutiiniluonteiset toimenpiteet. Siten poliisin lupahallinnon osalta päätöksenteon valmisteluun, päätösharkintaan tai päätöksentekoon liittyviä menettelyiden osia ei voitaisi siirtää minkään yksityisen tahon tehtäväksi. Sen sijaan lupaprosessien muiden osien osalta ulkoistamisharkinta voidaan tehdä.

Nykyisin pääsääntönä lupa-asioissa on, että luvan haltija noutaa valmiin lupa-asiakirjan poliisilaitokselta joko henkilökohtaisesti tai asiamiehen välityksellä. Lupa-asiakirjan noutamiseen ei kuitenkaan pääsääntöisesti liity lupaharkintaa tai muutakaan julkisen vallan käyttöä, joten lupa-asiakirja voitaisiin luovuttaa hakijalle muutenkin. Turva-Ase -tietojärjestelmän käyttöönoton yhteydessä aseiden hallussapitokortit ja turva-alan kortit tullaan postittamaan kirjattuna kirjeenä haltijalleen suoraan kortin valmistajalta. Samoin liikenteeseen liittyvät lupa-asiakirjat postitetaan ATJ-tietojärjestelmän käyttöönoton yhteydessä kortin valmistajalta suoraan kortin haltijalle. Nämä prosessimuutokset tulevat vähentämään noin 340 000 asiakaskäyntiä vuodessa poliisin lupahallinnossa.

Passien osalta tilanne ei ole täysin vastaava. Passi on haltijansa henkilöllisyyttä osoittava poliisin myöntämä virallinen todistus, jossa on sen sirulle tallennettuna myös haltijan biometriset tunnisteet. On erittäin tärkeää, etteivät biometriset tunnisteet sisältävät passit joudu väärin käsiin. Passin myöntävä viranomainen on velvoitettu lain nojalla tarkastamaan, että siruun tallennetut tiedot vastaavat passissa visuaalisesti nähtäviä tietoja. Ennen passin luovuttamista asiakkaalle on tarkistettava myös sirun toimivuus sekä se, että passi on muutoin ehjä ja kelpoinen käytettäväksi matkustamiseen.

Mallin, jonka mukaisesti lupa-asiakirjat toimitettaisiin asiakkaalle suoraan toimittajalta, ei voida edellä kerrotuista syistä katsoa olevan käyttökelpoinen passien osalta. Sen sijaan olisi syytä tarkemmin arvioida, voisiko poliisilaitoksella tapahtuvaa valmiiden passien luovutusmenettelyä kehittää siten, että henkilökohtaisen asioinnin määrä lupalaskilla vähenisi olennaisesti. Tässä arvioinnissa arvioitavaksi tulisivat ainakin valmiiden passien toimittaminen asiakkaalle poliisilaitokselta lähtökohtaisesti postitse kirjattuna tai esimerkiksi automatisoitu lupa-asiakirjojen luovutus (kone tai laite) poliisilaitoksella.

Poliisin myöntämä henkilökortti on haltijansa henkilöllisyyttä osoittava toinen virallinen todistus. Henkilökortti sisältää tällä hetkellä sähköisen asioinnin mahdollistavan sirun, mutta ei vielä sirua biometrisine tunnisteineen. Koska henkilökorttia voidaan käyttää passin tavoin matkustamiseen EU:ssa, on oletettavaa, että tulevaisuudessa biometriset tunnisteet lisätään myös henkilökortille. Tässä vaiheessa on tarkoituksenmukaista, että valmiiden lupa-asiakirjojen toimittamiseen liittyvät ratkaisut henkilökorttien osalta seuraavat ratkaisuja, joihin päädytään passeissa.

Ulkomaalaislupa-asoiden osalta vastaavaa keskustelua ei ole käyty Maahanmuuttoviraston kanssa. Tämä keskustelu tulisi aloittaa.

Poliisihallituksen ja Itellan välillä on käyty keskusteluja I-Post -postitusjärjestelmän käyttöönotosta. Kyseessä on järjestelmä, jossa postin lähettäjä toimittaa postilähettyksen sähköisessä muodossa Itellalle, joka huolehtii postittamisesta. Lähettäjä laatii siis esimerkiksi asiakirjan, jonka se lähettää sähköisenä Itellalle, joka laittaa kirjeen kuoreen, postittaa ja jakelee postin.

Poliisissa järjestelmää on tarkoitus pilotoida automaattisen liikennevalvonnan huomautusten, rikesakkojen ja rangaistusvaatimusten postittamisessa. Myös lupahallinnossa pitäisi siirtyä automaattiseen postitusjärjestelmään kirjepostin lähetyksessä.

Prosessimuutoksen kustannukset lisätään suoritemaksujen hintoihin, jos maksua korottava vaikutus ilmenee. Helsingin poliisilaitoksen tekemän selvityksen mukaan luvan haltijan henkilökohtainen asiakaspalvelu luvan luovutustilanteessa maksaa poliisille työ kustannuksina yhtä paljon kuin lupa-asiakirjan lähettäminen haltijalle kirjattuna kirjeenä. Siten suoritemaksuihin ei tulisi korotuspaineita tämän prosessimuutoksen vuoksi.

3.1.3 Keskittäminen

Nykyisin kukin poliisilaitos käsittelee sen toimipisteissä vireille tulleet asiat alusta loppuun itse. Vielä tällä hetkellä liikenteeseen liittyvissä asioissa on voimassa tiettyjä toimivaltasäännöksiä, joiden johdosta lupa-asiat pitää siirtää asuinpaikan poliisille ratkaistavaksi. Nämä toimivaltasäännökset poistuvat ajokorttilain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Myös yksityisellä turvallisuusalalla, ase- ja ulkomaalaisasioissa on voimassa asuinpaikkasidonnaisuutta tarkoittavia toimivaltasäännöksiä.

Lainsäädännön kehittämistyön yhteydessä poliisi pyrkii vaikuttamaan siihen, että asuinpaikkasidonnaisuudet poistettaisiin ja toimivaltasäännöksessä ratkaisuvallta kuvattaisiin vain termillä "poliisi". Nykyisessä organisaatorakenteessa paikallispoliisilla ei ole enää sellaista henkilökohtaista paikallisten asukkaiden tuntemusta, että asuinpaikkasidonnaisuudella olisi lupaharkinnassa käytännön merkitystä. Lupaharkinnassa esteiden selvittäminen tehdäänkin nykyisin yksinomaan rekisterimerkintöjen perusteella täydennettynä aseasioissa henkilökohtaisella haastattelulla ja tulevaisuudessa myös soveltuvuus selvityksellä.

Toimivaltasäännösten muuttuessa ja asuinpaikkasidonnaisuuksien poistuessa on mahdollista ottaa tarkasteluun lupa-asioiden keskittämällä saavutettavat hyödyt ja keskittämisen edellytykset. Päätöksentekoa keskittämällä joissain asioissa olisi mahdollista saavuttaa synergiaetuja ja varmistaa päätöksenteon yhdenmukaisuus ja tasalaatuisuus ainakin pienivolyymisempien lupa-asioiden osalta. Esimerkiksi kielteisen päätöksenteon ja luvan peruuttamisten kohdalla keskittäminen takaisi paremmin asianosaisten yhdenvertaisen kohtelun eri poliisilaitosten alueella. Samoin pienivolyymisten lupa-asioiden kohdalla keskittäminen takaisi asian käsittelyssä tarvittavan osaamisen kertymisen ratkaisijalle. Toimivallan keskittäminen kokoaisi tietyn tyyppiset asiat myös muutoksenhaussa tiettyihin hallinto-oikeuksiin.

Hallintomenettely on pääsääntöisesti kirjallista menettelyä, ellei asianosainen halua erityisestä syystä tulla henkilökohtaisesti kuulluksi. Henkilökohtainen

kuuleminen voitaisiin järjestää joko paikalliseen poliisiin virka-apupyyntönä tai videoneuvotteluteitse.

Keskittämismahdollisuuksien selvittäminen edellyttää kuitenkin tarkempaa analysointia ja suunnittelua mm. henkilöresurssinäkökulmasta. Lisäksi keskittäminen edellyttää tietojärjestelmien asianmukaisuutta niin, että tietyt asiat siirtyvät automaattisesti jonkin poliisilaitoksen tai yksikön työjonoon, eikä asiakirjoja tarvitse lähettää erikseen postitse päätöksentekoa varten.

Lupaneuvonnan kehittämistä ja keskittämistä on arvioitu erikseen raportin luvussa 3.3.2.

3.1.4 Palvelupisteiden aukioloajat

Valtion virastojen aukioloajoista säädetään valtiovarainministeriön asetuksessa valtion virastojen aukiolosta (332/1994). Asetuksen mukaan valtion virastot ovat auki arkipäivinä kello 8.00 - 16.15. Jos asiakaspalvelu tai muut erityiset syyt edellyttävät poikkeamista edellä mainitusta aukioloajasta, virasto tai osa virastoa voidaan avata viimeistään kello 9.00 ja sulkea viimeistään kello 20.00. Sisäasiainministeriö on päätöksessään poliisilaitosten ja niiden palvelutoimistojen sijaintipaikoista (1038/2007) säättänyt, että pääpoliisiaseman ja pääsääntöisesti poliisiaseman aukioloaikoihin sovelletaan valtion virastojen aukiolosta annettua asetusta.

Jos viraston tehtävät eivät edellytä aukioloa kaikkina arkipäivinä, virasto tai osa siitä voidaan tilapäisesti pitää suljettuna arkisin kokonaan tai osan aikaa. Poikkeuksellinen aukiolo ei saa vaarantaa viraston asiakaspalvelu- ja viranomaistehtäviä. Kukin virasto päättää töiden järjestelystä ja henkilöstön työajan sijoittelusta viraston aukiolosta riippumatta.

Kehittämishankkeen aikana Poliisihallituksessa valmisteltiin ohje poliisilaitosten lupahallinnon asiakaspalvelun aukiolosta⁶. Ohjetta valmisteltiin kehittämishankkeen alatyöryhmässä ja siitä pyydettiin myös poliisilaitosten lausunnot. Ohjeen linjauksista keskusteltiin kehittämishankkeen ohjausryhmässä ja se käsiteltiin poliisin yhteistoimintaelimessä. Ohjetta laadittaessa pyrittiin ottamaan huomioon poliisilaitoskohtaiset olosuhteet asettamalla aukioloasetuksen soveltamiselle vain tietyt reunaehdot ja jättämällä poliisilaitoksille mahdollisimman paljon harkintavaltaa aukioloaikansa järjestämiselle resurssiensa mukaisesti.

Ohjeen mukaan pääpoliisiaseman lupahallinto on pääsääntöisesti auki kello 8.00 - 16.15. Lupahakemuksien käsittelyn, valmistelun ja päätöksenteon, työpaikkakoulutuksen tai muun vastaavan erityisen syyn vuoksi myös pääpoliisiasema voidaan avata yleisölle vasta kello 9.00. Tänä aikana (kello 8-9) poliisilaitoksen on kuitenkin pidettävä tarjolla ajanvarausaikoja lupa-asioiden

6

POHADno/2009/1642

hoitoa varten ja poliisilaitoksen on lisäksi huolehdittava siitä, että express- ja pikapassihakemukset sekä määräajan noudattamiseen sidotut lupa-asiat voidaan panna vireille myös ilman ajanvarausta ja lisäksi esimerkiksi ajokorttien noutaminen ajokiellon päättymisen vuoksi on oltava mahdollista koko virka-ajan pääpoliisiasemalla.

Poliisiaseman aukioloaika on pääsääntöisesti kello 9.00 - 16.15. Poliisiasema voi olla suljettuna päivällä ruokatunnin ajan siinä tapauksessa, että poliisiasemalla työskentelevän henkilöstön lain mukaista virkistystaukoa ei voida muuten toteuttaa. Muun poliisin palvelupisteen aukioloaika määritellään paikallisesti poliisilaitoksen henkilöresurssit huomioon ottaen.

Poliisilaitosten pitää pyrkiä henkilöresurssiensa mukaisesti siihen, että poliisilaitoksen jokin palvelupiste voisi olla säännöllisesti avoinna myös virka-ajan jälkeen vähintään yhden kerran viikossa. Poliisilaitosten on vältettävä vuoronumeroiden jakamisen lopettamista ennen aukioloajan päättymistä. Poliisilaitoksen on huolehdittava siitä, että lupa-asian hakija saa asiansa vireille, jos hän tulee poliisilaitokseen aukioloaikana eikä sellaisia asiakkaita jätetä palvelematta. Vireillepantua asiaa ei tarvitse vireillepanoa enempää käsitellä saman päivän aikana.

Poliisilaitoksen lupahallinnon asiakaspalvelua ei voida pitää kokonaan suljettuna koulutus- tai virkistyspäivien vuoksi, vaan vähintään pääpoliisiaseman on oltava auki siten, että lupa-asian hakija voi panna asiansa vireille ja noutaa lupa-asiakirjoja. Poliisilaitoksen pitää huolehtia siitä, että sen noudattamat aukioloajat on ilmoitettu oikein poliisilaitoksen www-sivuilla.

Jos poliisilaitos joutuu poikkeuksellisesti rajoittamaan aukioloaan tilapäisesti yllä kuvattua enemmän, sen pitää tehdä asiassa perusteltu päätös ja lähettää päätös tiedoksi vähintään kaksi viikkoa aikaisemmin Poliisihallituksen lupahallintoyksikköön. Ennen tilapäisiin poikkeuksellisiin aukioloaikajärjestelyihin ryhtymistä poliisilaitoksen pitää käyttää työvuoro-, lomasuunnittelu- ja muut henkilöstöhallinnolliset keinot, jotta se voi noudattaa tässä ohjeessa määriteltyjä aukioloaikoja. Edellä mainitusta päätöksestä pitää käydä ilmi, miten poliisilaitos on selvittänyt henkilöstöhallinnollisten keinojen käytön ja miksi nämä keinot eivät ole riittäviä, vaan poikkeuksellisiin aukiolojärjestelyt on otettava käyttöön. Poliisilaitoksen pitää tiedottaa kattavasti ja hyvissä ajoin toimialueellaan poikkeuksellisesta tilapäisestä lupahallinnon aukiolon rajoittamisesta.

Poliisihallitus seuraa, miten poliisilaitokset mukauttavat aukioloaikojaan ohjeen mukaisiksi.

3.1.5 Lupahallinnon resurssimalli

Poliisilaitoskohtaisen resurssijaon arvioinnin perustaksi on laadittu lupahallinnon voimavaroja kohdentava resurssi- ja laskentamalli. Mallin tarkoituksena on

pyrkii turvaamaan lupahenkilöstöön kohdistuvien mahdollisten resurssilisäysten tarkoituksenmukainen kohdentuminen poliisilaitosten välillä. Malli osoittaa valituilla muuttujilla poliisilaitosten luparesurssien keskinäisen suhteen. Sen antamaa tulosta käytetään voimavarojen objektiivisen arvioinnin ja kohdentamisen työkaluna paikallispoliisin lupahallintoa koskevassa resurssijaossa. Raportin liitteenä 3 on lupahallinnon resurssimalli.

Lupahallinnon erillistä resurssimallia on kehitetty rinnakkain poliisin resurssimallin kanssa Poliisihallituksen tulossuunnitteluryhmässä. Molemmat mallit olivat lausuntokierroksella poliisin hallinnonalalla kevään 2010 aikana.

Laskentamallin perustana toimivat viisi eri muuttujaa, joita kutakin on painotettu tietyn painoarvon mukaisesti. Muuttujina käytetään asukaslukua, pinta-alaa, lupavolyymia, ulkomaalaislupia ja peruutuspäätöksiä. Malli laskee kyseisten muuttujien ja niissä käytettävien painokertoimien perusteella miten toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuodelle 2010 suunniteltu henkilötyövuosimäärä (775 htv) jakaantuu poliisilaitosten kesken. Tätä laskentatulosta peilataan poliisin tulostietojärjestelmän vuoden 2009 htv-toteumaan. Lukujen erotuksella saadaan selville ne poliisilaitokset, joissa on resurssivajasta.

Mallin mukaan henkilöstön lisäystarve kohdistuu pääsääntöisesti Etelä-Suomen suuriin poliisilaitoksiin Helsinkiä lukuun ottamatta ja Oulun poliisilaitokseen. Mallin tarkoituksena ei ole siirtää jo olemassa olevia henkilöstöresursseja pois joltakin laitokselta, vaan jakovara muodostuu mahdollisista lisättävistä luparesursseista, mikäli poliisin rahoituskehys antaa tähän edellytykset jatkossa.

On syytä huomioda, että lupahallinnon resurssimallissa ja poliisin resurssimallissa käytettävien htv-seurantalukujen laskentatapa ei ole yhtenäinen. Poliisin resurssimallissa poliisimiesten htv-luvut saadaan henkilöstötietojärjestelmästä, kun taas vastaavasti lupahallinnon resurssimallissa lupahenkilöstön htv-luvut perustuvat työaikakirjauksien pohjalta suhteutettuun htv-laskentaan. Laskentatapojen eroa johtuen laskentamalleissa käytetyt htv-luvut eivät ole täysin yhteismitallisia.

Lupahallinnon resurssimallin htv-seurantalukujen perustuessa työaikakirjauksiin, on erittäin tärkeää, että poliisilaitokset huolehtivat määrätietoisesti työajan kirjaamiskäytäntöjensä yhdenmukaisuudesta ja laadusta. Tällä varmistetaan mallissa käytettävien htv-seurantatietojen oikeellisuus ja parannetaan osaltaan mallin antaman lopputuloksen luotettavuutta.

Resurssimallin puutteena voidaan pitää sitä, että sen avulla pystytään ainoastaan osoittamaan jaettavissa olevien resurssien oikeudenmukainen kohdentuminen poliisilaitosten kesken. Malli ei määrittele lainkaan sitä, paljonko lupahenkilöstön lisäresursseja mahdollisesti tarvittaisiin, jotta lähivuosina kasvavat lupavolyymit voitaisiin käsitellä hallintolain edellyttämien vaatimusten mukaisella tavalla ja samalla kutakin lupa-asiaa koskevaa

erityislainsäädäntöä noudattaen. Lupahenkilöstön lisäresurssitarpeen osoittavan laskentamallin laatiminen olisi täten ajankohtaista, sillä käynnissä olevat useat tietojärjestelmä uudistukset ovat tuomassa lisätehtäviä tiedonkäsittelyn alkupäähän ja monet lainsäädäntömuutokset ovat muuttamassa lupia määräaikaikaisiksi.

3.2 Prosessit ja mittaaminen

3.2.1 Lupahallinnon toiminnan mittaaminen

3.2.1.1 Tehtäväasetelma

Kehittämistyön lähtökohtana oli terävöittää lupahallinnon nykyistä tulostulomittamista ja kehittää lupahallinnon käyttöön soveltuvat tulostulomittarit. Kehittämisessä pyrittiin ensisijaisesti huomioimaan lupahallinnon pitkän aikavälin strategiset tulostulovoitteet ja niihin kohdistuvat mittaus- ja seurantatarpeet. Mittarin tuli pystyä kuvaamaan ensisijaisesti niitä asiakokonaisuuksia, joihin poliisilaitos voi omalla toiminnalla ja toimenpiteillä vaikuttaa.

Kantavana ajatuksena oli, että mittareiden kehittämistyö tulee kytkeä lupahallinnon keskeisiin strategisiin päämääriin, jotta toiminnan mittaamisella ja tulostuloseurannalla olisi todellista merkitystä tulostulohjauksen kannalta. Kehittämisessä tuli huomioida nykyistä paremmin tulostulokellisuuden eri osa-alueet ja lupahallinnon pitkän aikavälin tulostulovoitteet siten, että näiden mittaaminen kytetään kiinteäksi osaksi kehitettävää tulostulomittaristoa.

Lupahallinnon toiminnallisen tehokkuuden osalta taloudellisuuden mittaamiseen liittyvät nykyiset tunnusluvut kuvaavat toimintaa pääosin riittävästi ja kattavasti sekä ovat hyvin arvioitavissa ja mitattavissa. Taloudellisuuden mittareiden tarkastelu rajattiin kehittämistyön ulkopuolelle.

3.2.1.2 Tulostulokellisuuden arviointi ja mittaaminen

Lupahallinnon tulostulohjauksessa käytettävä nykyittaristo ei vastaa kaikilta osin toiminnan tulostulokellisuuden mittaamiselle asetettuja vaatimuksia ja tarpeita. Mittarit eivät kuvaa lupahallinnon toimintaa ja sen eri osa-alueita riittävän laaja-alaisesti ja kokonaisvaltaisesti, eivätkä myöskään mittaa kaikilta osin lupahallinnon nykyisiä tulostulovoitteita. Mittaristo peilaa vanhentunutta käsitystä lupahallinnon toiminnallisesta luonteesta, jossa se nähdään yksipuolisesti lupien mekaanisena tuottajana. Tulostulomittamisen epäkohdat ovat asettaneet haasteita keskusviraston tulostulohjaukselle ja alaisen hallinnon tulostulovastuun osoittamiselle.

Tulostulokellisuutta mitataan tällä hetkellä lupasuoritteilla sekä yleisillä toiminnallisen tehokkuuden mittareilla, joihin kuuluvat maksullisen palvelutoiminnan osalta taloudellisuutta, tuottavuutta ja kannattavuutta kuvaavat tunnusluvut (taulukko

2). Lupasuoritteita seurataan poliisin myöntämien keskeisten lupien määrän kehityksellä. Näitä lupia ovat passit, henkilökortit, ajoluvat, poliisin myöntämät ulkomaalaisluvut ja muut luvat. Mittaristosta kuitenkin puuttuvat lähes täysin esimerkiksi toiminnan vaikuttavuutta ja prosessien tehokkuutta kuvaavat indikaattorit.

Mittaamisen ongelmana on havaittavissa sen toteava luonne. Vaikka tulosneuvotteluissa mittareille asetetaankin tavoitetasot, poliisilaitoksilla ei ole käytännössä keinoja vaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen. Nykymittaristossa keskeisessä roolissa ovat lupien suoritelmäärät, joiden volyymi perustuu yksinomaan lupien kysyntään, ja on siten täysin poliisilaitoksen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella.

Mittaristo ei tue kokonaisvaltaisesti pitkän aikavälin tulostavoitteisiin kohdistuvia mitta- ja seurantarpeita. Keskeisimpien tulostavoitteiden mittaaminen on joko puutteellista tai tavoitteita kuvaavat indikaattorit puuttuvat kokonaan. Huomioimatta on jäänyt esimerkiksi vaikuttavuuteen, toiminnan laatuun ja prosessien sujuvuuteen sekä henkilöstön voimavarojen hallintaan liittyvät pitkän aikavälin strategiset tulostavoitteet ja niihin kohdistuvat mittaamistarpeet.

Lisäksi lupahallinnon käytössä olevat nykyiset tietojärjestelmät ovat puutteellisia tilastointi- ja raportointiominaisuuksien osalta, ja siksi ne ovat tukeneet huonosti toiminnan mittaamista, arviointia ja seuranta.

Taulukko 2. Lupahallinnon tulosohejauksessa käytetty tulosmittaristo vuoden 2010 tulossopimuskierroksella (sisäasianministeriön poliisiosaston ja poliisihallituksen välinen tulossopimus 2010).

Lupapalvelujen tuloksellisuus	2008 toteuma	2009 tavoite	2009 toteuma	2010 suunniteltu
Tuottavuus				
Poliisin myöntämät luvat/henkilötyövuodet	1 416	1 407	1 297	1 303
Lupapalvelujen tuottotavoite, 1000 euroa	40 346	35 800	41 460	34 700
Taloudellisuus				
Henkilötyövuodet	774	718	838	775
Kustannukset, 1 000 euroa	37 724	35 803	43 775	34 700
Kustannukset/poliisin myöntämät luvat, euroa	34	35	40	34
Lupapalvelujen kustannusvastaavuus, prosenttia	107	100	95	100
Palvelukyky ja laatu				
Onnistuminen lupapalveluissa, arvosana 4-10	8,15	8,2	-	8,2
Tuotokset				
Poliisin myöntämät luvat yhteensä, kpl	1 096 010	1 010 000	1 086 797	1 010 000
Passit	433 522	400 000	427 580	400 000
Henkilökortit	71 404	40 000	77 702	40 000
Ajoluvat	357 091	350 000	366 952	350 000
Aseluvat	82 629	70 000	71 515	70 000
Ulkomaalaisluvut	60 140	65 000	60 460	65 000
Muut luvat	91 224	85 000	82 588	85 000

3.2.1.3 Esitetyt kehittämistoimet

Lupahallinnon henkilöstölaskenta

Lupahallinnon henkilöstöresurssilaskennan välineenä käytettävä lupahenkilötyövuosi-tunnusluku ei nykytilanteessa pohjaudu samaan laskentamalliin kuin rahoituslaskennan perustana käytettävä htv-tunnusluku. Lupa-htv lasketaan lupapalvelujen tulosalueelle kirjatun työajan ja koko poliisilaitoksen työajan suhdelukuna, jonka mukaisesti lupahenkilöstön htv-osuus määritellään koko poliisilaitoksen htv-määrästä⁷. Laskenta sisältää työaikaan ja saatuun koulutukseen kirjatut tunnit ylitöineen. Kokonaisvuosityöaikaan pohjautuvaa mittaria ei voida pitää parhaana mahdollisena resurssilaskennan ja seurannan välineenä, sillä se ei kerro poliisilaitoksissa työskentelevän lupahenkilöstön tarkkaa lukumäärää, eikä nykyisellään erittele esimerkiksi työvoimavaroin palkattujen työpanosta varsinaisesta lupahenkilöstöstä.

Rahoituslaskennassa käytettävä htv-laskentamalli perustuu säännöllisen, normaalin työajan laskentaan, jossa ei huomioida ylityötä eikä muuta normaalin työajan ylittävää työaikaa⁸. Rahoituslaskennallista henkilötyövuotta sovelletaan poliisilaitoksen toimintamäärärahan laskennassa ja henkilöstöresurssien seurannassa. Rahoituslaskennassa henkilökunta on luokiteltu seuraavasti: poliisit - opiskelijat - muut. Lupatyöntekijät sijoittuvat luokkiin poliisit ja muut. Laskennassa ei ole huomioitu erikseen lupahallinnossa työskentelevien osuutta, sillä htv-laskentatavan kohdistamista lupahenkilöstöön ei ole teknisesti mahdollista toteuttaa nykyisen henkilöstötietojärjestelmän puitteissa. Määrittämisongelmia tulisi niiden lupatyöntekijöiden osalta, joiden toimenkuvaan sisältyy myös muita kuin lupahallinnon työtehtäviä.

Lupahenkilöstön resurssilaskentaa tulisi kehittää rahoituslaskennassa käytettävän htv-mallin mukaisesti siten, että toteutuessaan laskenta mahdollistaisi lupahenkilöstömäärän tarkan seurannan. Samalla se loisi lupahallinnon henkilöstöresurssisuunnittelulle täysin yhteismitallisen ja luotettavan perustan sekä selkeyttäisi tavoitteiden asetantaa, toteutumisen seuranta ja arviointia. Mittari toimisi lisäksi tarkkana pohjalukuna laskettaessa poliisilaitoskohtaista tuottavuutta.

Henkisten voimavarojen hallinta

Nykymittaristossa ei ole huomioitu henkisten voimavarojen hallintaa koskevia mittausta- ja seurantarpeita. Esimerkiksi osaamista ja työhyvinvointia kuvaavat mittarit puuttuvat kokonaan mittarivalikoimasta. Lupahallinnon

7 Lupa-htv lasketaan poliisin tulostietojärjestelmän työaika_htv -kuutiossa seuraavalla laskentakaavalla:

$$\frac{\text{aktiiviset tunnit lupa (maksullinen ja maksuton)}}{\text{aktiiviset tunnit (työaika)}} * \text{htv (hevo)}$$

8 Rahoituslaskennan pohjana käytettävä htv-tunnusluku lasketaan valtiovarainministeriön määrittelemään laskentakaavan mukaisesti: $HTV = \text{pkpv} / 365 * k$

pkpv = henkilön palkallisten palveluksessaolopäivien lukumäärä kalenterivuonna

k = henkilön kokoaikaisuutta kuvaava kerroin

yhdeksi painopistealueeksi on kuitenkin asetettu lupahenkilöstön osaamisen varmistaminen siten, että henkilökunnalle suunnattua asiantuntijakoulutusta ja siihen liittyviä opetus- ja koulutusmenetelmiä uudistetaan ja kehitetään kokonaisvaltaisesti. Työryhmä katsoi, että indikaattorin kehittäminen tulee kytkeä edellä mainittuun tulostavoitteeseen.

Työryhmä esittää, että osaamisen varmistamista ja siihen liittyvien kehittämistoimien vaikutuksia mitataan seuraavalla mittarilla: koulutukseen käytetyt tunnit per lupahenkilökunnan lukumäärä. Se laskettaisiin siten, että poliisilaitoksen työaikajärjestelmään kirjatut koulutustunnit jaettaisiin poliisilaitoksen lupahenkilötyövuosien määrällä. Mittarin tarkoituksena olisi kuvata keskimääräisesti poliisilaitoksen lupatyöntekijän kouluttautumismahdollisuutta ja koulutukseen pääsyä. Tunnusluku peilaisi koulutustarjontaa sekä osaksi sitä, kuinka hyvin poliisilaitoksella kouluttautumista on tuettu ja miten siihen liittyvät mahdollisuudet ovat järjestetty.

Palveluiden saatavuus

Poliisin lupahallinnon palveluverkosto muodostaa palvelukokonaisuuden, joka koostuu poliisin omista toimipisteistä, yhteispalvelusta, liikkuvista palveluista ja sähköisistä palveluista. Poliisin oma palveluverkosto on määritelty sisäasianministeriön palveluverkkopäätöksessä, jossa on määrätty pääpoliisiasemien, poliisiasemien ja muiden poliisin palvelupisteiden sijaintipaikkakunnat. Poliisilla on omia toimipisteitä yli 150.

Lupapalveluiden saatavuuden turvaamiseksi lupahallinnon strategiseksi tulostavoitteeksi on asetettu, että poliisin mukanaoloa tehostetaan yhteispalvelupisteissä. Lisäksi siirrettävien palvelupisteiden käyttöä lisätään. Työryhmä kytki tulostittarin kehittämisen tähän tulostavoitteeseen. Työryhmä esittää, että palveluiden saatavuutta mitataan yhteispalvelulla / lupasalkulla vireille pantujen asioiden määrällä. Indikaattori kuvaa yhteispalvelupisteistä ja lupasalkulla annettavien palveluiden kysynnän volyymia, joka kehittämistoimien seurauksena tulisi kasvaa tulevina vuosina.

Poliisin lupahallinnon palvelustrategiana on lisätä merkittävästi sähköistä palvelukokonaisuutta. TTS-kauden tavoitteena on, että lupa-asiat sähköistetään mahdollisuuksien mukaan siten, että sähköinen asiointi on osa vakiintunutta lupapalveluvalikoimaa. Työryhmä ehdottaa, että tulostavoitteen toteutumista mitataan sähköisen asioinnin määrällä. Indikaattoria ei kuitenkaan sovellettaisi paikallispoliisin tulostittaristossa, sillä poliisilaitos ei pysty omalla toiminnallaan merkittävästi vaikuttamaan sähköisen asioinnin kysyntään. Poliisihallituksen tehtävänä on vastata sähköiseen asiointiin liittyvistä toimintalinjauksista ja kehittämistoimista, ja siksi seurannan tulisi tapahtua ainoastaan konsernitasolla Poliisihallituksessa.

Toiminnan vaikuttavuus

Vaikuttavuutta kuvaavien mittareiden kehittämisessä lähtökohtana oli, että ne tulee kytkeä poliisilaitoksen omassa vaikutuspiirissä olevan toiminnan mittaamiseen. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittausasetelma koettiin haasteellisena ja vaikeasti arvioitavissa olevana kokonaisuutena. Lupavalvonnan ennakoivien toimien ja yhteiskunnallisten heijastusvaikutusten välisen riippuvuussuhteen osoittaminen yksiselitteisillä konkreettisilla mittareilla koettiin käytännössä mahdottomaksi. Vaikuttavuusmittareiden kehittäminen kytkettiin tältä osin niihin asioihin, joihin poliisilaitoksen lupahallinnon katsottiin voivan välittömästi vaikuttaa omalla toiminnalla ja toimenpiteillä.

Nykyisellään lupavalvonnallisten vaikutusten seuranta on puutteellista. Vaikuttavuutta mitataan ainoastaan aselupien osalta seuraamalla niihin kohdistuvia varoituksia ja peruutuksia. Lupavalvonnallisilla toimenpiteillä on kuitenkin merkittäviä ennalta estäviä vaikutuksia niin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kuin liikenneturvallisuuden ylläpidossa. Lupamäärien kasvu, automaattisen liikennevalvonnan lisääntyminen ja uuden aselain myötä aselupiin kohdistuva valvonnan kiristymisen tulevat jatkossa entisestään lisäämään peruutuspäätösten määrää ja merkitystä. Tällä hetkellä lupavalvontaan liittyvää suoritetilastointia ei ole hyödynnetty kattavasti vaikuttavuuden mittaamisessa. Työryhmä katsoo, että valvonnallisia toimenpiteitä tulisi seurata nykyistä laajalaisemmin ja järjestelmällisemmin.

Työryhmä esittää, että vaikuttavuutta kuvaavassa mittarivalikoimassa huomioidaan aselupien varoitusten ja peruutusten lisäksi myös ajo-oikeuspäätökset, turva-alalta järjestyksenvalvoja- ja vartijalupien peruutukset ja varoitukset sekä ulkomaalaislupiin kohdistuvat peruutuspäätökset. Lupavalvonnallisten toimenpiteiden kokonaisvaltaisempi suoritetilastollinen tarkastelu antaa nykyistä paremmat edellytykset lupahallinnon ennalta estävän toiminnan vaikutusten arvioinnille.

Nykyiset käytössä olevat eri luparekisterit asettavat oman haasteensa toiminnan vaikutusten mittaamiselle. Rekisterit eivät tue riittävästi toimintaan kohdistuvia eri tilastointi- ja seurantarpeita. Käynnissä olevat lupahallinnon eri tietojärjestelmien kehittämishankkeet parantavat tilannetta merkittävästi tältä osin lähivuosien aikana.

Ajolupien osalta tilastotiedot siirtyvät liikenteen turvallisuusviraston, Trafin hallinnoimasta nykyisestä liikennetietojärjestelmästä (LTJ) poliisin tulostietojärjestelmän käyttöön. Vastaavasti nykyiset ase- ja turva-alan rekisterit eivät sisällä varsinaisia tilastointi- tai raportointiominaisuuksia, eikä tieto myöskään kulje poliisin tulostietojärjestelmän käyttöön. Käynnissä oleva Turva-ase- ja Rabita -hanke kokoaa nykyisen aserekisterin ja vahtirekisterin osaksi uutta järjestelmäkokonaisuutta. Hanke toteutetaan kahdessa vaiheessa vuosien 2011–2012 aikana. Uuden rekisterin myötä ase- ja turva-alan suoritteisiin liittyvä tilastointi tehostuu merkittävästi, ja samalla raporttien siirto on mahdollista

toteuttaa poliisin tulostietojärjestelmään. Ulkomaalaisasioiden osalta Maahanmuuttoviraston uuden sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän (UMA) tilastotiedot tullaan saattamaan osaksi poliisin tulostietojärjestelmää vuoden 2011 aikana.

Toiminnallinen tehokkuus

Tehokkaasti ja tuottavasti järjestetty toiminta edellyttää resurssien oikeaa kohdentamista ja toimintaprosessien asianmukaista kuntoa. Yhdenmukaisesti järjestetyt palveluprosessit tukevat toiminnan laatua ja sujuvuutta sekä lainmukaista päätöksentekoa. Poliisin lupahallinnon yhdeksi strategiseksi painopistealueeksi on määritelty lupaprosessien ja menettelyiden kehittäminen ja yhdenmukaistaminen. Tavoitteen tarkoituksena on taata kansalaisille laadukkaat, yhdenmukaiset ja tasavertaiset palvelut kaikissa maan poliisilaitoksissa. Tehokkuusmittarien kehittäminen kytkettiin tähän tulostavoitteeseen.

Vallitsevassa tulostittaristossa ei ole huomioitu toiminnan tehokkuuteen liittyviä mittaus- ja seurantarpeita lupaprosessien osalta. Prosessien tehokkuusmittareiksi esitetään läpivirtausaikoja aselupien, ajolupien ja ulkomaalaislupien osalta. Aika mittaisi poliisin tekemää työosuutta luvan koko käsittelyketjussa. Tunnusluvun tarkoituksena on peilata poliisilaitoksen lupaprosessien tehokkuutta ja toimintatapojen sujuvuutta. Lupaprosessien yhdenmukaistamistoimien seurauksena käsittelyaikojen tulisi lähentyä toisiaan poliisilaitosten välillä.

Tällä hetkellä käytössä olevat luparekisterit eivät tue läpivirtausaikojen mittaamista. Rekisterit eivät sisällä käsittelyaikojen seurantaan liittyviä teknisiä ominaisuuksia. Aikaisemmin mainitut lähivuosien järjestelmämuutokset toteutetaan siten, että rekistereissä on jatkossa valmius mitata myös lupien käsittelyaikoja. Työryhmä ehdottaa, että toistaiseksi käsittelyaikoja seurattaisiin manuaalisesti satunnaisotantaan perustuvilla pistokokeilla kahdesta kolmeen kertaa vuodessa.

Tuottavuus kuvaa toiminnan tehokkuutta tuotos-panos suhdeluvulla. Nykymittaristossa tuottavuutta on mitattu suhteuttamalla poliisin myöntämät luvat lupahenkilötyövuosiin. Vertailukelpoisuutta on kuitenkin osittain heikentänyt lupa-htv -tunnusluvun käyttöön liittyvät luotettavuusongelmat. Toisaalta tunnusluku tarjoaa tällä hetkellä ainoan mahdollisen tavan mitata henkilöstöresursseja. Htv-laskentaan liittyvistä puutteista huolimatta tuottavuuslaskenta nähdään tärkeänä osana toiminnan tehokkuuden mittaamista ja voimavarojen kohdentumisen arviointia. Työryhmä esittää, että tuottavuuslaskentaa jatketaan tulostittaristossa nykyiseltä pohjalta. Lisäksi ehdotetaan, että tuottavuuslaskenta ja tavoitteiden asetanta toteutetaan jatkossa erikseen maksullisen ja maksuttoman toiminnan osalta. Tämä mahdollistaisi eritellymmän ja analyttisemmän tuottavuustarkastelun toiminnan eri osa-alueilla.

Valtaosa nykyisistä luparekistereistä ei tilastoi maksuttoman toiminnan suoritteita, eikä tue niiden siirtoa poliisin tulostietojärjestelmän raportteihin. Näiltä osin tilanne korjaantunee uusien rekisterien käyttöönoton myötä vuosien 2011–2012 aikana.

Taulukko 3. Lupahallinnon uudistettu tulostittaristo (alatyöryhmän esitys)

Toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta
Lupahallinto - taloudellisuus
Lupahenkilöstön henkilötyövuodet (lupa-htv)
Lupapalvelujen kustannukset, 1000€
Taloudellisuus (kust./poliisin myöntämät luvat)
Lupapalvelujen kustannusvastaavuus, %
Lupapalvelujen tuottotavoite, 1000€
Lupahallinto - tuottavuus
Tuottavuus (poliisin myöntämät luvat / lupa-htv, maksullinen ja maksuton)
Maksullisen toiminnan tuottavuus (poliisin myöntämät luvat / lupa-htv, maksullinen)*
Maksuttoman toiminnan tuottavuus (maksuttomat suoritteet / lupa-htv, maksuton)*
Lupahallinto - palvelukyky ja laatu
Koulutustunnit / lupa-htv*
Läpivirtausaika, ulkomaalaisluvat (vrk)*
Läpivirtausaika, ajoluvat (vrk)*
Läpivirtausaika, aseluvat (vrk)
Yhteispalvelulla / lupasalkulla vireille saatetut asiat (lkm)
Sähköisen asioinnin määrä (poliisihallitus)
Lupahallinto - suoritteet
Poliisin myöntämät luvat yhteensä
Passit
Henkilökortit
Ajoluvat
Aseluvat
Ulkomaalaisluvat
Muut luvat
Aseiden hallussapitolupien kohdistuvat peruutukset ja varoitukset
Ajo-oikeuspäätökset*
Järjestyksenvalvojaluopien peruutukset ja varoitukset*
Vartijaluopien peruutukset ja varoitukset*
Ulkomaalaisluopien peruutukset

* Tulostittari otettu jo käyttöön hallinnon tulostittausasiakirjoissa

3.2.2 Menettelyiden kehittäminen

Poliisilaitoksissa lupahallinnon menettelytavat vaihtelevat suuresti ja osa menettelytavoista periytyy aikojen takaa eivätkä menettelyt ole mukautuneet substanssi- ja hallintolainsäädännön muutoksiin. Lupahallinnossa on käytössä ainoastaan volyyymi-, taloudellisuus- ja tuottavuusmittarit, mutta toiminnan vaikuttavuutta ja laatua ei ole aikaisemmin mitattu lainkaan.

Lupahallinnon keskeiset nykytilan prosessit on kuvattu syksyn 2008 ja kevään 2009 aikana sekä Turva-Ase ja Rabita tietojärjestelmähankkeen määrittelyvaiheessa useita vuosia sitten. Menettelyiden kehittämisen seuraavassa vaiheessa tarkastellaan kriittisesti nykyiset toimintatavat ja kuvataan tavoitetilan malliprosessit. Lisäksi uusien prosessien käyttöönotto paikallispoliisissa pitää varmistaa ja taata prosessien kehittäminen tulevaisuudessa. Lisäksi malliprosessien kuvausten yhteydessä tarkastellaan päätöksenteon muodot.

Kehittämishankkeen aikana työryhmät totesivat, että tavoitetilan prosessien mallintaminen on tarkoituksenmukaista tehdä samanaikaisesti sähköisen lupaohjeiston osien valmistumisen kanssa. Lisäksi menettelyjen kehittäminen on kiinteässä yhteydessä tietojärjestelmien ja sähköisen asioinnin kehittämiseen: sekä tietojärjestelmien että sähköisen asioinnin on tarkoitus tehostaa viranomaisen työtä ja tukea asianhallintaa sekä virtaviivaistaa menettelyitä. Prosessikuvaukset tukevat sähköisen asioinnin ja tietojärjestelmien kehittämistyötä, sillä prosessien kuvaamisen yhteydessä kuvataan samalla myös asiakirjallisen tiedon kertyminen. Tämän tiedon perusteella muodostetaan asianhallinnan ja sähköisen asioinnin mahdollistama tiedonohjaussuunnitelma (TOS). Ilman TOS:ia ei asianhallintaa eikä sähköistä asiointia voi toteuttaa tietojärjestelmissä.

Lupahallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden näkökulmasta tärkein kehittämiskohde on asiakaskäyntien ja muiden henkilökohtaisen asioinnin kontaktien vähentäminen. Sähköisen asioinnin keinoin asiakaskäyntejä on mahdollista vähentää merkittävästi, mutta joidenkin lupalajien kohdalla henkilökohtainen asiointi on prosessin turvallisuuden ja poliisin tavoitteiden toteutumisen kannalta välttämätöntä.

Matkustusasiakirjojen kohdalla sähköisen asioinnin kehittäminen siten, että koko prosessi olisi sähköinen, ei ole mahdollista. Joitain osia siitä voidaan kuitenkin sähköistää: nämä seikat kuvataan myöhemmin Sähköistä asiointia koskevassa luvussa. Muuten passi- ja henkilökorttiasiassa passin luovuttaminen pääsääntöisesti henkilökohtaisesti pitäisi harkita uudelleen. Passi ja henkilökortti voitaisiin luovuttaa poliisilaitokselta kirjattuna kirjeenä tai automatisoituna (ks. kappale 3.1.2).

Liikenteeseen liittyvät asiat on kuvattu tarkemmin aiemmin ulkoistamismahdollisuuksia selvittävässä luvussa 3.1.2 ja myöhemmin sähköisen asioinnin kehittämistä koskevassa luvussa 3.4.1. Liikenteeseen liittyviin asioihin suunnitellaan sähköistä asiointia yhdessä Liikenteen turvallisuusviraston kanssa ja jatkossa ajokortit postitetaan kortin valmistajalta suoraan hakijalle kirjattuna kirjeenä.

Ulkomaalaisasioiden menettelyt kehittyvät Maahanmuuttoviraston UMA-tietojärjestelmähankkeen myötä. Hankkeessa poliisi on mukana omalta osaltaan

vaikuttamassa menetelmien nykyaikaiseen kehittämiseen.

Aseasioiden kehittäminen tapahtuu Turva-Ase -hankkeen yhteydessä. Asiakaspalautteen mukaan lupien hakijat kokevat epäoikeudenmukaiseksi aseiden hankkimis- ja hallussapitoasioissa asiakaskäyntien suuren lukumäärän. Normaalissa tapauksessa lupa-asian käsittelyyn kuuluu jopa viisi henkilökohtaista käyntiä poliisilaitoksella: hakija laittaa asian vireille, hakija käy haastattelussa, noutaa hankkimisluvan, käy esittämässä ostamansa aseiden ja viimein käy hakemassa lupakortin. Tällöin vuositasolla hankkimislupa-asiakkaita käy poliisilaitoksella vähintään 200 000 kertaa henkilökohtaisesti. Menettelyä kehittämällä on mahdollista päästä puoleen tästä määrästä.

Menettelyä kehitetään jatkossa niin, että hakijan pitää asioida poliisissa korkeintaan kaksi kertaa. Hakemuksen voi laittaa vireille sähköisesti ja samalla varata ajanvarausjärjestelmällä ajan samalla käynnillä tapahtuvaan haastatteluun ja soveltuvuuskokeeseen. Toinen asiakaskäynti on aseiden esittäminen. Valmis lupakortti tulee kirjattuna kirjeenä kortin valmistajalta. Sekä ase- että muiden lupa-asioiden menettelyiden kehittämisen kannalta poliisin ajanvarausjärjestelmän jatkokehitys on välttämätöntä. Nykyisellään ajanvarausjärjestelmä ei palvele lupa-asiakkaita parhaalla mahdollisella tavalla sen vaikeakäyttöisyyden vuoksi eikä sitä voi nykyisellään liittää esimerkiksi sähköisen asioinnin alustaan tai muihin operatiivisiin järjestelmiin.

Vartija- ja järjestyksenvalvojakorttien hakemiseen liittyvää menettelyä kehitetään myös Turva-Ase -hankkeen yhteydessä. Näiden korttien hakemiseen liittyy koulutus ja oppilaitoksen mahdollisuus pyytää oppilaaksi hakeutuvasta poliisin lausunto alalle sopivuudesta. Menettelyä voisi kehittää liikenteen lupia vastaavaksi siten, että koulutukseen hakeutuva hakisi ensin poliisilta lupaa järjestyksenvalvoja- tai vartijakortin saamiseksi. Jos poliisi myöntäisi luvan, hakija voisi aloittaa koulutuksen. Koulutukseen pääsisi ainoastaan luvan myöntämisen edellytykset täyttävä hakija. Lupapäätös odottaisi poliisin tietojärjestelmässä tutkinnon suorittamista. Kun tieto tutkinnosta tulisi tietojärjestelmään, kortti lähtisi automaattisesti tulostumaan. Jos koulutuksen aikana opiskelija syyllistyisi sellaiseen tekoon, joka olisi luvan peruuttamisen edellytys, lupa peruutettaisiin normaalisti eikä henkilö saisi korttia. Menettely vastaisi nykyistä ajokorttimenettelyä. Erillisestä lausuntomenettelystä voitaisiin luopua.

3.3 Ohjeistus

3.3.1 Sähköinen lupaohjeisto

Poliisin lupahallinnon yksi strateginen painopistealue on lupaprosessien ja menettelyiden kehittäminen ja yhdenmukaistaminen. Sähköisen lupaohjeiston ja lupaneuvontapuhelimen toteuttaminen tukevat molemmat tätä painopistealuetta.

Sähköistä lupaohjeistoa suunniteltiin poliisihallinnossa jo 2000-luvun alkupuolella mutta toteutukseen asti lupaohjeistoa ei tuolloin saatu. Kehittämishankkeessa alatyöryhmän tehtäväksi tarkentui ohjeistuksen teknisten toteutusvaihtoehtojen ja kustannusten selvittäminen, ohjeistuksen perussisällön tuottamisen suunnittelu ja toimeenpano sekä jatkotoimenpide-ehdotusten tekeminen.

Sähköisen ohjeistuksen on tarkoitus olla tulevaisuudessa kaikkien lupahallinnon työntekijöiden päivittäisessä käytössä. Tavoite on, että ohjeistus olisi helppokäyttöinen ja kattava siten, että ajantasainen tieto olisi aina kaikkien löydettävissä. Lupaohjeistuksen käyttäjinä olisivat kaikki ne poliisilaitoksissa työskentelevät, joilla on tarvetta ohjeistukselle. Lupa-asioista tarvitaan tietoa myös muussa poliisitoiminnassa. Nämä tarpeet pyritään huomioimaan ohjeistuksen käytettävyydessä. Erikseen tulee huomioida myös yhteispalvelupisteissä työskentelevien mahdollisuus käyttää ohjeistusta.

Lupahallinnon tekniseksi toteuttamistavaksi työryhmä esittää sharepointissa toteutettavaa wiki-muotoista käsikirjaa. Tällaista toteutustapaa on käytetty myös poliisin analyysikäsikirjassa. Sivustolta pystyy hakemaan tietoa asiasanojen ja tekstihaun avulla hyvin nopeasti eikä teknistä estettä käyttäjien maksimilukumäärälle ole. Sivuston muokkaajina olisivat erikseen määrätyt henkilöt lähinnä Poliisihallituksesta. Ohjeistussivuston perustaminen ja luominen teknisesti kyseisellä tavalla eivät aiheuta kustannuksia, koska sharepoint on Haltikin tukema palvelu.

Ohjeistuksen sisällön tuottamisessa hyödynnetään Poliisihallituksen tammikuussa 2010 asettamaa lupahallinnon asiantuntijaverkostoa. Toukokuussa 2010 verkoston asiantuntijaryhmien tehtäväksi annettiin sisällön tuottaminen luparyhmittäin. Jatkossa luonnosten valmistuttua asiantuntijatyöryhmien puheenjohtajat yhdenmukaistavat ohjeita. Samalla laaditaan lupakohtaiset prosessikuvaukset. Lupaohjeistuksen teknisestä toteuttamisesta huolehtii Poliisihallitus. Ohjeistuksen sisältöä tuotettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota prosessien kehittämiseen. Jokaisesta lupalajista esim. henkilökortti, passi, ajokortti tulee ohjeistukseen oma otsikko (linkki), jota painamalla saa kaiken myöntöprosessissa tarvittavan tiedon.

Ohjeistuksen tarkka rakenne selviää vasta sitten, kun ohjeita valmistuu. Tavoitteena on kuitenkin se, että jokaisen lupalajin ohje noudattelisi hallintolain mukaisia vaiheita eli asian vireille tulo, asian käsitteleminen, päätöksenteko, tiedoksianto sekä muutoksenhaku. Jokaisen asian tai luvan kohdalla olisi myös muuta tarvittavaa tietoa luvasta ja sen tarkoituksesta esimerkiksi sellaista taustatietoa, jotka eivät varsinaisesti liity luvan myöntöprosessiin, mutta jotka on pystyttävä asiakkaalle tarvittaessa neuvomaan. Ohjeet ja prosessit tulevat olemaan säädöstasoltaan poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n nojalla annettuja Poliisihallituksen ohjeita, joita pääsääntöisesti on noudatettava ja noudattamatta jättäminen on perusteltava erikseen.

Vuoden 2010 loppuun mennessä asiantuntijaryhmät ovat työstäneet ensimmäisiä luonnosversioita ja ohjeistuksesta on tehty ns. hiekkalaatikkoversio, jota on esitelty marraskuun lopussa Poliisiammattikorkeakoulussa pidetyillä lupahallinnon eri seminaari- ja neuvottelupäivillä. Lisäksi asiantuntijaverkoston asiantuntijaryhmät ovat tehneet vuodelle 2011 toimintasuunnitelmat, joissa on huomioitu sähköisen lupaohjeistuksen sisällön tuottaminen. Koska asiantuntijatyöryhmät tuottavat sisältöä ohjeistukseen muun työnsä ohessa ja saavat todennäköisesti työnsä valmiiksi eri tahdissa, on tarkoituksenmukaista, että ohjeistus otettaisiin käyttöön asteittain luparyhmittäin vuosien 2011 - 2012 aikana. Realistinen tavoite lupaohjeistuksen lopulliseen valmistumiseen ja käyttöönottoon on vuoden 2012 alussa. Vaiheittainen käyttöönotto tuo arvokasta kokemusta ohjeistuksen käytettävyydestä ja kehittämiskohteita lopullista käyttöönottoa varten.

3.3.2 Kansalaisneuvonta

Keväällä 2008 työryhmä valmisteli ehdotuksen poliisin keskitetyn lupaneuvontapuhelimen toteuttamiseksi. Lupaneuvonnan keskittämiseen tähtäävää valmistelutyötä jatkettiin kehittämistyöryhmän raportin pohjalta yhteistyössä mm. SM:n lisäarvopalveluhankkeen kanssa. Jatkovalmistelu ja työn loppuunsaattaminen jäi lopulta odottamaan mm. tulossa olevia poliisin organisaatiomuutoksia. Kehittämishankkeessa ohjeistus -alatyöryhmä jatkoi tämän keskitetyn lupaneuvontapuhelimen toteuttamisen suunnittelua aiemman kehittämistyöryhmän raportin pohjalta ottaen huomioon tapahtuneet muutokset. Työryhmän tuli selvittää lupaneuvontapuhelimen tekniset toteutusvaihtoehdot ja kustannukset. Lisäksi tehtäviin kuului selvittää poliisilaitoksille tulevien lupaneuvontapuheluiden lukumääriä. Lisäksi sosiaalisen median käyttömahdollisuudet lupaneuvonnassa tuli selvittää.

Sähköinen lupaohjeistus tulisi olemaan myös tulevan lupaneuvontapuhelimen tärkeä työkalu. Lupaneuvontapuhelinta ei voida työryhmän mielestä käynnistää ennen kuin lupaohjeistus on valmiina. Tällä hetkellä poliisilaitokset saattavat ohjeistaa asiakkaita eri lailla ja ohjeistus nähdään jatkossa perustaksi neuvonnan samansisältöisyydelle.

Tekninen toteutustapa

Lupaneuvontapuhelin voidaan teknisesti järjestää jo edellisen työryhmän ehdottamalla tekniikalla (mm. Haltikin HelpDesk - järjestelmä toimii näin) tai sitten operaattorin tarjoamalla älysarjapalvelulla.

Työryhmä kävi läpi kustannusarviotietoja lupaneuvontapuhelinpalvelun toteutusvaihtoehtoista. Vertailussa lähdettiin siitä, että asiakaspalvelijoilla on jo VOIP -puhelimet käytössä.

Työryhmä päätyi siihen, että kahdesta vaihtoehdosta Orange Contact (OC) on soveltuvampi lupaneuvontapuhelimen toteuttamiseksi. Sama tekniikka on käytössä myös Haltikin HelpDesk -järjestelmässä. OC tarjoaa huomattavasti paremmat raportointimahdollisuudet kuin puhelinoperaattorin tarjoama älysarja. OC:ssa on lisäksi mahdollista määritellä taitotasoja, joilla voidaan esim. kielitaitojen perusteella ohjata puheluita. OC ei myöskään ole operaattoririippuvainen. OC tarjoaa myös ruuhkasovelluksen mutta älysarja ei. Toisaalta älysarjan investointikustannukset ovat alhaisemmat sekä palvelu on kevyt ja yksinkertainen toteuttaa.

Resursointi

Lupaneuvontapuhelimeen tarvittavien vastaajien lukumäärän selvittämiseksi työryhmä selvitti poliisilaitoksille tulevien lupaneuvontapuheluiden lukumääriä. Selvitys tehtiin siten, että Haltik ajoi raportit poliisilaitosten lupaneuvontanumeroihin tulleiden puheluiden lukumäärästä helmi-maaliskuun ajalta 2010. Lupaneuvontapuhelinnumerot työryhmä poimi pääosin laitosten internet-sivustoilta. Osa numeroista selvitettiin suoraan laitosten puhelinyhdyshenkilöiltä sekä HelpNetin yhteystiedoista.

Haltikin ajamassa lukumääräraportissa ei ole erotettu sisäisiä ja ulkoisia puheluita, koska se on käytännössä hankalaa. Raportista käy ilmi, että poliisilaitosten puhelumäärissä on suuret erot, vaikka laitokset ovat suurin piirtein samansuuruisia. Puhelumääriä tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon, että jotkut numerot ovat sarjanumeroita ja jos ensimmäiseen numeroon ei vastata, niin puhelu siirtyy seuraavaan numeroon ja siitä edelleen seuraavaan. Yksi puhelu voi siis kiertää usean eri numeron kautta ennen kuin siihen vastataan ja tällöin se näkyy lukumäärissä myös yhtä monena puheluna. Lisäksi puhelu saattaa tulla poliisilaitoksen kutsunumeroon, josta se siirretään lupaneuvontaan ja lupaneuvonnasta se voi palata vielä takaisin vaihteeseen. Myös tällöin puhelu voi generoitua useana puheluna.

Raportin mukaan lupahallinnon neuvontanumeroihin on tullut helmi-maaliskuussa 2010 noin 117 000 puhelua. Kun otetaan huomioon yllä oleva mahdollisuus puheluiden monistumiseen, työryhmä arvioi, että todellinen puheluiden lukumäärä on reilu puolet kyseisestä määrästä eli n. 65 000 puhelua. Arkipäivää kohden tämä tekisi n. 1500 puhelua. Edellinen keskitetyn lupaneuvontapuhelimen kehittämisryhmä arvioi loppuraportissaan vuonna 2008 poliisin lupaneuvontapuhelimiin tulevan päivittäin noin 2000 puhelua.

Helsingin poliisilaitoksella työskentelee yksi henkilö täysipäiväisesti lupaneuvontapuhelimessa. Vuonna 2009 puheluita tuli keskimäärin vajaa 150 puhelua per päivä. Puheluiden aiheet vaihtelevat aukioloajoista valmiiden asiakirjojen tiedusteluun sekä lupien hintaan ja lupien saamisen edellytyksiin. Osa neuvontaan tulleista puheluista (esim. aseasioita koskevat) ohjataan suoraan asiantuntijoille. Vuonna 2010 tammi-lokakuun tilastojen mukaan keskimääräinen puhelumäärä päivässä on hieman laskenut ollen noin 115 puhelua.

Työryhmä selvitti lisäksi puheluiden keksimääräistä pituutta. Haltik ajoi raportin Keski-Suomen poliisilaitoksen lupaneuvontanumeroihin tulleiden puheluiden lukumäärästä ja kestoista kesäkuulta 2010. Raportista voidaan havaita, että kaksi kolmasosaa puheluista kestää alle 5 minuuttia. Keskimääräinen lupaneuvontapuheluiden kesto on hieman alle 3 minuuttia. Keskimäärin yksi vastaaja hoitaa tunnissa noin 20 puhelua ja päivässä noin 140.

Lupaneuvontaa tulee jatkossa kehittää siihen suuntaan, että valmiiden asiakirjojen tiedustelu lupaneuvonnasta loppuu. Valmiista asiakirjoista tulee lähettää tietoa tekstiviestinä. Heko-Passi -järjestelmän kautta tämä onnistuu jo nyt. Jatkossa viestin lähettäminen asiakkaalle tulisi automatisoida. Merkittävä rooli lupaneuvonnassa on myös poliisin Internet -sivuilla. Lupaneuvontatietojen ajantasaisuuteen ja esittämiseen tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota. Jo näiden toimenpiteiden toteuttaminen vähentää lupaneuvontaan tulevia puheluita. Valtiovarainministeriössä on meneillään hanke, joka koskee viranomaisten yleisneuvonnan järjestämistä. Yleisneuvonnan tarkoituksena olisi kuitenkin ainoastaan yleisen tason neuvonta ja asiakysymykset ohjattaisiin edelleenkin toimivaltaiselle viranomaiselle.

Työryhmä esittää, että lupaneuvontapuhelimen perustamiseksi ei ole tarpeen palkata lisähenkilöstöä vaan nykyiset jo käytössä olevat resurssit tulee järjestää uudelleen. Työryhmä arvioi edellä mainittujen puhelulukumäärien ja puheluiden kestojen perusteella, että aktiivisia vastaajia lupaneuvontapuhelimessa tulisi olla aina vuorollaan 10 - 12. Lupaneuvontapuheluihin vastaavat henkilöt voivat istua eri poliisilaitoksissa ja heidän työnkuvaansa voi kuulua myös muita lupahallinnon tehtäviä. Lupaneuvontaan vastattaessa he eivät palvele asiakkaita lupatiskillä.

Sosiaalisen median hyödyntäminen

Poliisin viestinnän sosiaalisen median työryhmässä suunnitellaan poliisin sosiaalisen median toiminnan organisointia ja käytettäviä menetelmiä. Työryhmässä on mukana myös lupahallinnon edustus. Työryhmän toimikausi ulottuu vuoden 2011 loppuun. Sosiaalisen median työryhmä on esittänyt tässä vaiheessa, että Poliisihallitus asettaa poliisin näkyvälle toiminnalle sosiaalisissa medioissa strategiset tavoitteet ja määrittelee miten toiminta on organisoitava. Poliisilaitosten osallistuminen toimintaan on vapaaehtoista. Toiminnassa mukana olevat poliisin yksiköt ovat verkostoituneet. Toimijoilla on yhteiset tavoitteet ja toiminta on yhteisesti organisoitua ja koordinoitua. Resurssien käytön ohjaus on keskitettyä.

Tavoitteena on, että myös lupahallinto on tulevaisuudessa mukana sosiaalisessa mediassa erikseen määritellyin tavoin. Tämä kuitenkin edellyttää, että sähköinen lupaohjeistus on otettu poliisilaitoksissa käyttöön. Lupahallinto palvelisi kansalaisia sosiaalisessa mediassa virka-aikana. Toiminta on osa muuta lupaneuvontaa.

Sosiaalista mediaa hyödyntävät toiminnassaan mm. Helsingin kaupungin kirjastot sekä Kansaneläkelaitos. Kirjastoilla on sovelluksia kirjastojen omissa tietoliikenneympäristöissä. He ovat jakaneet esimerkiksi asiakaspalvelijoille kahden tunnin päivystysvuoroja Internetissä toimivalle tietohuoltoasemalle ja kirjastotätien keskustelupalstalle ja työ on koettu mielekkäänä vaihteluna perinteisen asiakaspalvelun rinnalla. Kela puolestaan on mukana suomi24.fi -yhteisössä vastaamassa perheiden etuuksiin liittyviin kysymyksiin. Kelan asiakaspalvelijat ovat kokeneet vastaamisen jopa työhyvinvointia edistävänä, koska kiitosta ja palautetta tulee niin paljon.

Jatkossa poliisin lupaneuvontapuhelimeen vastaavat henkilöt voivat osittain olla myös niitä, jotka vastaavat sosiaalisessa mediassa lupahallintoa koskeviin kysymyksiin.

3.4 Sähköisen asioinnin tehostaminen ja kehittäminen

3.4.1 Sähköinen asiointi

Poliisin TTS-kauden lupahallinnon tavoitteissa todetaan, että merkittävä osa poliisin lupa-asioista on sähköistetty TTS-kaudella. Lupahallinnon suurivolyymisin lupa on kuitenkin passi, jonka prosessia on mahdotonta kokonaisuudessaan saattaa sähköisen asioinnin piiriin. Samoin oleskelulupa-asioissa, ase-asioissa ja turva-alan luvissa menettelyn turvallisuuden kannalta poliisin on välttämätöntä tavata luvan hakija henkilökohtaisesti. Samoja prosessin turvallisuuteen ja poliisin tavoitteisiin liittyviä seikkoja liittyy esimerkiksi joihinkin liikenteeseen liittyviin lupiin erityisesti ulkomaisen ajo-oikeudenhaltijan kohdalla. Siten poliisin lupa-asioden sähköistämistä pohdittaessa pitäisikin ensin määritellä ne menettelyiden osat, jotka prosessin turvallisuus ja poliisin tavoitteet huomioon ottaen on mahdollista tuoda sähköisen asioinnin piiriin. Kun nämä määritellyt osat on sähköistetty, poliisin lupahallinnon sähköistämistä on 100 %.

Poliisissa sähköinen asiointi tultaneen toteuttamaan niin, että hakija laittaa asian vireille kansalaisen asiointitilin välityksellä. Kansalaisen asiointitiliä kehitetään valtiovarainministeriön hankkeessa, jossa myös poliisi on osallisena. Kansalaisen asiointitililtä asia tulee poliisiin vireille ja asian käsittely ja -hallinta tapahtuu

poliisin tai muun viranomaisen operatiivisissa järjestelmissä, esimerkiksi Turva-Aseessa tai ATJ:ssa.

Passi- ja henkilökorttiasioissa henkilökohtainen asiointi on välttämätön osa turvallista lupamenettelyä, koska luvan myöntämisen edellytyksenä on hakijan tunnistaminen. Tunnistettaessa henkilön pitää olla henkilökohtaisesti läsnä. Lisäksi passiasioissa hakijalta otetaan sormenjäljet pieniä lapsia ja tiettyjä fyysisiä esteitä lukuun ottamatta. Tästä huolimatta passi- ja henkilökorttiasia olisi mahdollista laittaa sähköisesti vireille ja maksaa jo etukäteen ennen tunnistamiskäyntiä. Tällöin asiaa sähköisesti vireille laitettaessa hakija samalla varaisi ajanvarausjärjestelmän kautta itselleen ajan tunnistamista varten.

Passi- ja henkilökorttihakemuksen liitteenä oleva valokuva on mahdollista toimittaa poliisille sähköisesti suoraan valokuvaamosta keväästä 2011 lähtien. Prosessimuutos parantaa kuvan laatua ja nopeuttaa asian käsittelyä, koska laadunvarmistus on jo tehty ennen asiakaskontaktin syntymistä. Seuraavassa vaiheessa lupahallintoon hankittaneen allekirjoituslupakortin, jonka jälkeen hakemusta ei tarvitse enää tulostaa nimikirjoitusnäytteen antamista varten, vaan hakija antaa nimikirjoitusnäytteen sähköisesti alustalle. Nimikirjoitusnäytteen antamista valokuvauksen yhteydessä ja sen toimittamista valokuvaamon välityksellä pitäisi jatkossa selvittää.

Liikenteeseen liittyvissä asioissa vuoden 2013 tammikuussa otetaan käyttöön uusi ajoneuvotietojärjestelmä, joka korvaa nykyisen LTJ:n. Samassa yhteydessä toteutetaan ajokorttilupa-asian sähköinen asiointi. Hakija laittaa asian vireille kansalaisen sähköisellä asiointitilillä sekä toimittaa kuvan ja nimikirjoitusnäytteen valokuvaamon välityksellä tai kortin valmistamiseksi käytetään jo poliisille toimitettuja valokuvia ja nimikirjoitusnäytteitä. Ajokorttilupa-asian sähköistämisen jälkeen kehitystyötä jatketaan muihin liikenteeseen liittyviin lupa-asioihin.

Ase- ja turva-alan lupien sähköinen asiointi toteutetaan tietojärjestelmähankkeen kokonaisuudistuksen yhteydessä. Molemmista lupalajeista henkilön on kuitenkin välttämätöntä käydä myös henkilökohtaisesti poliisissa hakijan henkilöllisyyden toteamiseksi ja aseasioissa haastattelun ja soveltuvuuden arvioimiseksi. Sähköinen asiointi vähentää kuitenkin erityisesti aseasioissa merkittävästi asiakaskäyntejä ja turva-alan asioissakin nopeuttaa ja sujuvoittaa prosessia.

Ulkomaalaisasioissa sähköinen asiointi toteutetaan UMA-tietojärjestelmähankkeen II-vaiheen yhteydessä. Tietojärjestelmäkehityksestä vastaa Maahanmuuttovirasto, mutta poliisi osallistuu omalta osaltaan hankkeeseen. Oleskeluluville ryhdytään jatkossa tallentamaan biometriset tunnisteet, joten henkilökohtainen asiointi oleskelulupa-asioissa on välttämätöntä.

Muiden lupa-asioiden kohdalla hakija laittaa hakemuksen asiointitilillä vireille ja asia käsitellään poliisissa ASPO-järjestelmässä. Asiointitili on kuitenkin vain yksityishenkilöiden käyttöön tarkoitettu alusta. Poliisilla on erityisesti arpajais-, yleisötilaisuus- ja aseasioissa runsaasti yhteisöhakijoita. Yhteisöjen palvelemiseksi sähköisen asioinnin palveluita tarjottaneen myös jatkossa suomi.fi -sivustolla. Lupahallinto on toimittanut ASPO-hankkeelle käsityksensä niistä lupa-asioista, joita voitaisiin jatkossa käsitellä ASPOssa. Muistio on raportin liitteenä 4.

Kansalaisen asiointitilin kautta myös poliisin on mahdollista viestiä hakijaan päin: ilmoittaa esimerkiksi milloin lupa on myönnetty tai milloin asiakirja on noudettavissa. Samaan tarkoitukseen voi käyttää myös tekstiviestiä tai sähköpostia. Kansalaisen asiointitiliä voi käyttää myös muiden päätösten tiedoksiantoon, jos päätöksen asianosainen on ottanut asiointitilin käyttöönsä.

Menettelyiden kehittäminen kohti 100 %:n sähköistämistä on sähköisten toimintojen markkinointiponnistus sekä lupa-asioiden hakijoiden että esimerkiksi valokuvaamoiden suuntaan. Valokuvaamoiden aktiivisuudesta riippuu, kuinka suuri osa lupa-asiakirjojen valokuvista ja nimikirjoitusnäytteistä tulee valokuvaamoista suoraan digitaalisessa muodossa poliisille. Tavallisella kansalaisella on vain harvoin asiaa poliisin lupahallintoon, joten tiedottamisen sähköisen asioinnin mahdollisuuksista pitää olla jatkuvaa, että konkreettisesti asiointitarpeessa oleva luvan hakija sähköisiä palveluita tulee käyttäneeksi. Kun asiointi tapahtuu vain harvoin, on erityisen tärkeää, että sähköisen asioinnin välineet ovat myös helppokäyttöisiä ja kaikin puolin asiakasystävällisiä. Sähköistämissuunnitelma on raportin liitteenä 5.

3.4.2 Ajanvarausjärjestelmän kehittäminen

Ajanvarausjärjestelmän kehittäminen on toiminnan tehostamisen ja sähköisen asioinnin täysimääräisen hyödyntämisen edellytys. Poliisin lupahallinnon pitäisi tulevaisuudessa pyrkiä lääkäriasemamalliseen toimintatapaan, jossa lupahallinnon asiakaspalvelua annettaisiin pääsääntöisesti ajanvarauksen perusteella. Päivystysaikoja olisi saatavilla kiireellisten asioiden hoitamista varten. Toimintamallin käyttöönoton edellytyksenä on, että luvan hakijoiden ja haltijoiden tietoisuutta ajanvarauksesta lisätään ja ajanvarausaikoja on runsaasti saatavana. Ilman ajanvarausta poliisilaitokselle saapuvaa asiakasta ohjattaisiin varaamaan aika asiakaspääteestä, jolloin hänen ei tarvitsisi jäädä poliisilaitokselle jonottamaan. Lisäksi hakija voisi panna henkilökohtaista asiointia edellyttävän asian vireille sähköisesti, maksaa suoritemaksun ja samalla varata ajan asiointia varten, esimerkiksi passiasiassa tunnistamista ja biometrinen tunnistaminen tallentamista varten. Nämä kaikki sähköisen asioinnin vaiheet tapahtuisivat samalla sähköisen asioinnin alustalla ilman kirjautumista eri järjestelmiin.

Tällä hetkellä ajanvarausjärjestelmän kehittämistyötä tehdään yhteistyössä maistraattien, Itä-Suomen aluehallintoviraston ja järjestelmän toimittajan kanssa. Itä-Suomen aluehallintovirasto asetti 23.9.2010 järjestelmän ohjaus- ja kehittämisryhmät, joissa on mukana poliisin edustus. Kehittämisryhmä on kokoontunut yhden kerran ja käsitellyt sille vietyjä kehittämisehdotuksia. Poliisin pitäisi pikaisesti selvittää soveltuuko tämä nykyinen ajanvarausjärjestelmä myös jatkossa poliisin tarpeisiin ja ratkaista, jatkaako poliisi yhteistyötä edellä mainittujen toimijoiden kanssa vai aloittaako poliisi oman ajanvarausjärjestelmän kehitystyön.

3.5 Yhteispalvelu

Palvelujen konkreettisen tarjoamisen perusteeksi on määritelty vakiopalveluvalikoima, jonka mukaiset palvelut on mahdollista tarjota yhteispalveluna silloin, kun poliisi on yhteispalvelusopimuksen osapuolena. Vähintään tämän valikoiman mukaiset palvelut tulee tarjota niissä yhteispalvelupisteissä, joissa poliisin lupapalveluja tarjotaan. Valikoimaa on mahdollista laajentaa paikallisen tarpeen ja resurssien mukaan.

Alusta asti on periaatteena ollut, että poliisi ei toimi yhteispalvelussa toimeksisaajana, niin sanottuna isäntänä. Poliisi ei myöskään lähtökohtaisesti solmi yhteispalvelusopimusta paikkakunnalle, jolla ei aikaisemmin ole tarjottu poliisin lupapalveluja. Poikkeuksena saattaa olla tilanne, jossa lakkautettavan pisteen paikkakunnalla sopimusta ei synny, mutta lähikunnassa on jo toimiva yhteispalvelupiste tai kyseinen kunta ilmoittaa halukkuutensa yhteispalveluun poliisin kanssa ja tämä yhteispalvelupiste palvelisi myös lakkautettavan poliisin pisteen asiakaspotentiaalia. Pääsääntöisesti yhteispalveluun tähtääviä neuvotteluja käydään siis silloin, kun poliisin oma lupapalvelupiste on poistumassa paikkakunnalta eikä näitä palveluja voida tämän jälkeen enää muulla tavoin kohtuudella tarjota. Tilanteessa, jossa poliisin oman toimipisteen lakkauttamista aletaan valmistella, tulee yhteispalveluneuvottelut aina käydä ja samalla kartoittaa mahdollisuudet palvelujen tarjoamiseen. Poliisin tavoitteena ei ole lisätä yhteispalvelupisteiden määrää vaan turvata palvelujen kohtuullinen ja tasa-arvoinen saatavuus silloin, kun omaa toimipistettä ollaan lakkauttamassa.

Yhteispalvelutoiminnassa noudatetaan, mitä laissa julkisen hallinnon yhteispalvelussa (223/2007) säädetään. Sen mukaan poliisilaitokset voivat itsenäisesti päättää yhteispalvelusopimuksen sisällöstä paikallisten yhteistyökumppaneidensa kanssa. Vahvistettujen yleisten periaatteiden mukaan kustannukset tulee jakaa neutraalisti. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteispalvelusopimuksessa sovitaan aina myös kustannusten jakamisesta paikallisesti parhaiten sopivin perustein. Tämä edellyttää kustannusten laskemista, ja poliisi ei linjauksensa mukaan osallistu yhteispalveluun, mikäli sen kustannukset olisivat korkeammat kuin omassa toimipisteessä tapahtuva palvelun tarjoaminen.

Vaikka poliisilaitokset voivat itsenäisesti sopia yhteispalveluun ryhtymisestä alueellaan, tapahtuu yleinen poliisin yhteispalvelujen linjaus ja ohjaus Poliisihallituksessa. Poliisihallitus on myös kontaktipinta valtiovarainministeriöön, jonka tehtävänä on johtaa yhteispalvelun valtakunnallista kehittämistä ja sovittaa yhteen viranomaisten yhteispalvelua koskevia toimenpiteitä. Tätä sekä yhteispalvelupisteiden toiminnan seurantaan varten poliisilaitosten tulee ilmoittaa Poliisihallitukselle aikeistaan aloittaa yhteispalvelusopimukseen tähtäävät neuvottelut sekä tiedottaa Poliisihallitukselle neuvottelujen edistymisestä ja lopputuloksesta. Poliisihallituksella tulee olla käytettävissään kaikki ajantasaiset yhteispalvelusopimukset ja poliisilaitosten tulee ilmoittaa Poliisihallitukselle kaikista näillä sopimuksilla säädellyissä asioissa tapahtuneista muutoksista. Yhteispalvelusopimuksen ajantasaisuutta on lisäksi tarkasteltava säännöllisissä sopimuskumppaneiden sekä kaikkien saman kunnan alueella sijaitsevilla yhteispalvelupisteissä toimivien viranomaisten kesken järjestettävissä tapaamisissa.

Käytännön työssä yhteispalvelupisteen palveluneuvojat ovat toimeksisaajan työntekijöitä ja siten työnjohdollisesti oman organisaationsa alla. Poliisin tehtävien hoitoon ohjeet antaa kuitenkin poliisilaitos, ja käytännön toimet esimerkiksi perittyjen suoritelmaksujen rahaliikenteen ja vastaanotettujen hakemuskumppaneiden liikutteleminen suhteiden sovitaan yhteistyössä.

Palveluneuvojien työn laadun varmistamiseksi poliisilaitoksilla tulee olla erikseen nimettynä vähintään yksi yhteispalvelun yhdyshenkilö ja tälle varahenkilö, joihin palveluneuvojat voivat tarvittaessa olla yhteydessä ja joka vastaa palveluneuvojien osaamisen ajantasaisuudesta. Poliisilaitos voi kutsua palveluneuvoja omien sisäisten koulutustilaisuuksiensa soveltuviin osiin tai järjestää täysin palveluneuvojille suunnattua koulutusta mahdollisesti myös useiden poliisilaitosten kesken yhteistyönä. Poliisiammattikorkeakoululla järjestetään palveluneuvojille koulutusta kahdesti vuodessa.

Yhteispalvelupisteiden palveluvolyymia tulee seurata apudiaaria käyttäen. Apudiaari tullaan ajantasaistamaan poliisin vakiopalveluvalikoimaa vastaavaksi ja poliisin asiointin osalta apudiaarin käyttöä varten tehdään poliisilaitoksille ja yhteispalvelupisteille ohjeet. Poliisilaitosten yhdyshenkilön tai muun tehtävään määrätyn tulee koota yhteispalvelupisteissä tapahtuneesta asioinnista kuukausittaisia tilastoja, joka toimitetaan Poliisihallitukseen neljännesvuosittain valtakunnallista seurantaan varten.

Poliisi liittyy yhteispalvelusopimukseen siis seuraavin periaattein:

1. Yhteispalvelusopimuksen solmimiseen tähtäävät neuvottelut aloitetaan aina, kun poliisin lupapalveluja tarjoavaa pistettä ollaan lakkauttamassa. Poliisi ei lähtökohtaisesti solmi yhteispalvelusopimusta paikassa, jossa poliisin palveluja ei aikaisemmin ole ollut saatavissa.
2. Poliisi toimii yhteispalvelussa toimeksiantajana.
3. Poliisi tarjoaa lähtökohtaisesti vakiopalveluvalikoiman mukaiset palvelut ja lisäksi

paikallisten tarpeiden ja omien resurssiensa mukaisesti muita palveluja. Palvelujen tarjoamisen tapa ja palveluvalikoima määräytyvät lopullisesti poliisilaitoksen resurssien ja paikallisen tarpeen mukaan.

4. Kustannukset jaetaan neutraalisti paikallisesti sovittavien periaatteiden mukaan. Yhteispalvelun kustannusten tulee joka tapauksessa olla oleellisesti pienemmät kuin poliisin oman lakkautettavan toimipisteen ylläpitokustannukset.
5. Poliisilaitokset nimeävät jokaiselle yhteispalvelupisteelle yhteispalvelun yhdyshenkilön/-henkilöt varahenkilöineen.
6. Yhteispalvelusopimukset toimitetaan poliisihallitukseen, jonne ilmoitetaan myös kaikista tapahtuneista muutoksista.
7. Poliisilaitos vastaa alueensa palveluneuvojien osaamisen ylläpitämisestä. Palveluneuvojat eivät ole poliisilaitokseen työnjohdollisessa suhteessa.
8. Yhteispalvelupisteen suoritteet kirjataan apudiaariin, josta poliisilaitos kokoaa kuukausittaisen tilaston ja toimittaa sen neljännesvuosittain Poliisihallitukseen.

Poliisi on hyväksynyt yhteispalvelun palveluneuvojien perehdyttämisen periaatteet. Yhteispalvelun koulutuksen kehittämis- ja yhteistyöryhmässä on laadittu perehdyttämisopas, jossa perehdyttämiseen osallistuvien tahojen roolit ja vastuut on määritetty. Poliisin osuus on seuraava:

Kukin poliisilaitos vastaa alueensa yhteispalvelupisteiden henkilöstön perehdyttämisestä. Jokaiselle yhteispalvelupisteelle nimetään vähintään yksi yhdyshenkilö ja tälle varahenkilö, joihin voidaan ottaa yhteyttä tarvittaessa. Nämä yhdyshenkilöt voivat toimia itse perehdyttäjinä tai he huolehtivat siitä, että palveluneuvojat saavat riittävän perehdytyksen palveluvalikoiman mukaisten tehtävien hoitoon.

Perehdytyksessä tulee käydä läpi ainakin:

- poliisilaitoksen organisaatio ja päätöksentekojärjestelmä
- poliisin maksuasetus
- hallintolain mukaisen toiminnan periaatteet
- neuvonnan merkitys ja yhteispalvelussa annettavan neuvonnan laajuus
- palveluvalikoiman mukaisia asioita säätelevä lainsäädäntö ja muu ohjeistus (esimerkiksi valokuvaohje)
- poliisilaitoksen omat käytännöt, esimerkiksi
 - hakemuksiin vastaanotettaessa tehtävät merkinnät
 - valmiiden asiakirjojen luovuttamisen käytännöt
 - rahaliikennettä koskevat käytännöt
- millä tavoin palvelutapahtumien raportointi järjestetään
- yhteispalvelupisteessä tarjottavat asiantuntijapalvelut
 - mitä asiantuntijapalveluja tarjotaan ja koska niitä on saatavissa
 - ajanvarauksen tekeminen asiakkaalle (yhteispalvelupiste tai poliisin oma toimipiste)
- poliisin sekä paikallisen poliisilaitoksen omien internet-sivujen sisältö ja hyödynnettävyys yhteispalvelupisteen apuna

Ammattitaidon ylläpitämiseksi poliisilaitoksen tulee ottaa palveluneuvojat huomioon sisäisen koulutuksensa järjestelyissä ja kutsua palveluneuvojia osallistumaan koulutuksensa soveltuviin osiin. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun palveluvalikoimaan kuuluvien asioiden lainsäädäntöä ja/tai käytäntöjä muutetaan.

3.6 Henkilöstön hyvinvointi

3.6.1 Lupahallinnon henkilökunnan työhyvinvoinnin turvaaminen

Työhyvinvoinnin turvaamiseen tarvitaan usean eri osa-alueen toimenpiteitä. Tässä hankkeessa työhyvinvointia tukevat toimenpiteet kohdistettiin yksilötasolla uupumisriskissä tai työkyvyttömyyden uhan alaisena olevien henkilöiden tunnistamiseen ja yhteisötasolla työyhteisön psykososiaalisten tekijöiden selvittämiseen. Toimenpiteet toteutettiin osana yksiköiden työterveyshuoltopalveluja.

Uupumisriskin ja työkyvyttömyysuhan tunnistaminen toteutettiin työterveyshuollon kyselyllä sekä esimiehen arviolla. Sovitut kriteerit täyttäneet henkilöt ohjattiin suunnattuun terveystarkastukseen, jonka jälkeen kullekin laadittiin yksilöllinen työkyvyn seurantasuunnitelma toimenpiteineen.

Työyhteisön tilan selvittämiseen käytettiin henkilöstöbarometrin tuloksia sekä psykososiaalisten tekijöiden työpaikkaselvitystä. Tulosten perusteella pyydettiin laatimaan työyhteisön kehittämissuunnitelma.

Tukitoimenpiteiden toteuttaminen on kuvattu tarkemmin liitteessä 6.

Työhyvinvointia tukevien toimenpiteiden toteutuminen

Työhyvinvointia tukevien toimenpiteiden toteuttamista yksiköissä on seurattu kyselyin, jotka toteutettiin touko-kesäkuussa ja loka-marraskuussa 2010. Seurantakyselyyn (webropol-työkalulla) on vastannut 22 poliisilaitosta. Vastaukset ovat osin puutteellisia ja yhteenveto perustuu annettuihin tietoihin. Kaikki seurantaan varten pyydetyt asiakirjat (kyselytulosten jakaumat, työpaikkaselvitysraportit ja kehittämissuunnitelmat) on toimittanut vain 9 poliisilaitosta.

Seurantakyselyn tulosten mukaan tässä hankkeessa työhyvinvointitoimenpiteet ovat kohdistuneet 890 lupahallinnon henkilöön. Lisäksi kolmessa poliisilaitoksessa toimenpiteet on laajennettu koskemaan koko toimistohenkilöstöä.

Henkilöstölle suunnattu aloitustilaisuus on toteutettu keväällä lähes kaikissa poliisilaitoksissa. Tilaisuuksin ilmoitettiin osallistuneen 669 henkilöä. Osallistumisaktiivisuus oli pääosin hyvä, vain muutamissa poliisilaitoksissa alle 75 %. Työterveyshuollon kyselyihin (työkykyindeksi ja uupumisriskin indeksi) vastasi 636 henkilöä. Vastausaktiivisuus oli lähes kaikissa poliisilaitoksissa yli 80 % ja monissa 100 %.

Poliisilaitosten esimiesten toteuttamassa työkykyseurannassa löytyi 119 henkilöä, jotka täyttivät asetetut työkyvyn alenemisen uhan kriteerit. Esimiehen kanssa käyty työkykykeskustelu ilmoitettiin toteutuneen 135 henkilön kohdalla (yhdellä poliisilaitoksella ilmoitettu ko. keskustelu käydyn kaikkien 26 henkilön kanssa, siksi lukumäärä suurempi kuin kriteerit täyttäviä).

Seulontakyselyjen perusteella terveystarkastuksiin oli kutsuttu 290 henkilöä ja esimiesten ohjaamina 86 henkilöä. Terveystarkastukseen ohjattujen osuus henkilöstöstä vaihteli yksiköittäin ollen 8-100 %. Yli puolet henkilöstöstä ohjattiin terveystarkastukseen kolmella poliisilaitoksella. Osallistumisaktiivisuus terveystarkastuksiin oli pääosin yli 70 % kutsutuista.

Terveystarkastuksen jälkeen oli toteutettu vain 69 työkykypalaveria työterveyshuollon, esimiehen ja työntekijän kesken. Tämä on vain 18 % tarkastukseen ohjatuista 376 henkilöstä. Tavoitteeksi oli asetettu 100 %, koska tarkastuksiin oli seulottu henkilöitä, joiden työkyvyn oli jo todettu olevan uhattuna. Näissä ”kolmikanta/verkostopalavereissa” oli sovittu työkykyä tukevista toimenpiteistä työntekijän toteutettavaksi 39 kpl, työnantajan toteutettavaksi 45 kpl ja työterveyshuollon toteutettavaksi 114 kpl. Muun tahon toimenpiteitä oli sovittu 4. Seurantapalavereja toimenpiteiden toteutumisesta oli toteutettu 22 kpl.

Terveystarkastusten yhteydessä toteutettujen kuntoutustarvearvioiden mukaan ASLAK-kuntoutuksen tarve oli 40 ja TYK-valmennuksen tarve 15 henkilöllä. Muun kuntoutuksen tarvetta todettiin 21 henkilöllä.

Seurantakyselyn mukaan työterveyshuollon palaute terveystarkastuksista on saatu lähes kaikille poliisilaitoksille. Henkilöstölle palaute on antamatta kolmella poliisilaitoksella.

Henkilöstöbarometrin tuloksia on käsitelty henkilöstön kanssa lähes kaikissa poliisilaitoksissa. Työterveyshuollon kanssa tuloksia on käsitelty 16 poliisilaitosta.

Yhteenvedot henkilöstön työkyky- ja työuupumisriskin mittareista (TKI ja BBI-15) pyydettiin toimittamaan Poliisihallitukseen. Vakiintuneen käytännön mukaiset jakaumat tuloksista on ilmoittanut 13 poliisilaitosta. Seitsemän poliisilaitosta ei ole ilmoittanut tietoja lainkaan ja neljän tulokset on ilmoitettu puutteellisesti. Näin ollen valtakunnallista jakaumaa tuloksista ei voi laatia. Tulokset vaihtelevat

poliisilaitosten välillä paljon. Toimenpiteitä vaativien henkilöiden osuus vaihtelee työkykyindeksin perusteella alle 5 prosentista yli 50 prosenttiin ja työuupumisriskin perusteella 5 prosentista 30 prosenttiin henkilöstöstä.

Psykososiaalisten kuormitustekijöiden työpaikkaselvityksiä on toteutettu sekä keväällä että syksyllä 2010. Joillakin selvitys on sovittu loppuvuoteen, joiltakin raportti puuttuu ja viisi poliisilaitosta ei ole antanut asiasta mitään tietoa. Palvelutuottajasta riippuen selvitys on toteutettu monella tavalla. Yleisin on ollut Työterveyslaitoksen kehittämä TIKKA-menetelmä, jossa henkilöstöä osallistamalla arvioidaan psyykkisten ja sosiaalisten tekijöiden tilaa asteikolla kunnossa - osittain kunnossa - ei kunnossa sekä mietitään korjaavia toimenpiteitä. Toisena tapana on ollut käyttää arvioinnin pohjana barometrituloksia ja em. mainittujen kyselyjen tuloksia. Joissakin poliisilaitoksissa työterveyshuolto on toteuttanut ns. perusselvityksen, joka on toteutettu riskien arvioinnin menetelmällä ja painottunut ergonomisiin ja muihin työympäristöön liittyviin tekijöihin. Muutama työterveyshuolto ei ole pitänyt työpaikkaselvitystä lainkaan tarpeellisena. Työterveyshuoltojen laatimien raporttien sisältö vaihtelee myös. Pääosin raportit ovat hyödyllisiä, mutta joistakin puuttuu kokonaan johtopäätökset havainnoista (eli kuormitustekijöiden terveydellisen merkityksen arvio) sekä toimenpidesuosituksia. Toimenpiteiden seuranta ei aina ole sovittu.

Tieto kehittämissuunnitelmasta lupahenkilöstön työhyvinvoinnin varmistamiseksi puuttuu kokonaan viideltä poliisilaitokselta. Kaksi poliisilaitosta on ilmoittanut lupahenkilöstön kuuluvan barometritulosten perusteella laaditun kehittämissuunnitelman piiriin. Muutamalla suunnitelma on vielä kesken. Yksi poliisilaitos toteuttaa toimenpiteitä työterveyshuollon kanssa ilman erillistä suunnitelmaa. Palautetuissa suunnitelmissa kehittämiskohteet on nimetty, mutta kaikista ei löydy konkreettisia toimenpiteitä. Myös aikataulu, vastuut ja seuranta on usein puutteellisesti määritelty.

Konkreettisia toimenpiteitä sisältävät suunnitelmat ovat laatineet Etelä-Karjala, Jokilaaksot, Kainuu, Keski-Pohjanmaa ja Pietarsaari, Keski-Suomi, Koillismaa, Lappi, Peräpohjola, Pohjanmaa, Pohjois-Karjala ja Satakunta.

Johtopäätökset

Seurantakyselyn tulosten perusteella voidaan todeta, että lupahallinnon henkilöstön tarve työkykyä tukeville toimenpiteille oli ilmeinen (42 % henkilöstöstä). Ilman ohjattua seulontaa nämä 376 työkyvyttömyyden uhan alaista henkilöä olisivat ehkä jääneet ilman tukitoimenpiteitä ja työkyvyttömyyden uhka etenisi mahdollisesti työkyvyttömyydeksi.

Poliisilaitosten ohjaaminen työyhteisön psykososiaalisten tekijöiden tarkasteluun osoittautui tarpeelliseksi. Työpaikkaselvitykset tuottivat monessa poliisilaitoksessa uutta tietoa sekä toimenpiteitä, joita ei muutoin olisi käynnistetty. Tosin hankkeessa tuli esiin myös työterveyshuoltojen vaihteleva

osaaminen psykososiaalisten tekijöiden käsittelyssä. Muutamat olivatkin päätyneet toteuttamaan perinteisen työpaikkaselvityksen, jossa henkiset kuormitustekijät jäävät vähäiselle huomiolle.

3.6.2 Työvuoro- ja lomasuunnittelu lupahallinnossa

Poliisin lupahallinnon henkilökunnan työaikaan sovelletaan työaikalakia ja työajasta annettuja virkaehtosopimuksia. Siten lupahallinnon henkilökunnan työaika on 7 tuntia 15 minuuttia päivässä ja 36 tuntia 15 minuuttia viikossa. Työaika on tämä riippumatta siitä, mikä viraston tai sen toimipisteen aukioloaika on.

Lupahallinnossa noudatetaan liukuvaa työaika. Tämä tarkoittaa sitä, että viraston määrittelemien liukumarajojen puitteissa työntekijä saa tasoittaa tasoitusjakson aikana työaikansa keskimäärin 7 tuntiin 15 minuuttiin päivässä. Esimerkiksi tasoitusjakso voi olla kuusi kuukautta. Liukumarajoina voi olla aamuisin kello 7.00–10.00 ja illalla 15.00–18.00. Tällöin henkilö voi tulla aamulla töihin kello 7–10 välillä ja lähteä pois vastaavasti kello 15 ja 18 välillä. Työaika saa kertyä esimerkiksi 15 tuntia yli tai 10 tuntia alle nollatason. Liukuvan työajan käytöstä riippumatta työnantajalla on direktio-oikeus eli määrätä mm. siitä, milloin työaika alkaa ja päättyy. Tästä huolimatta suurimmassa osassa poliisilaitoksia henkilökunta soveltaa liukuvaa työaika vapaasti sopimalla keskenään milloin kukin tulee töihin. Saadun palautteen ja poliisilaitosten kanssa käytyjen tuloskeskusteluiden mukaan henkilökunta kokee epämukavana sen, että sovellettaessa vapaasti liukuvaa työaika työpäivän päättymisen on ennakoimatonta, koska koko paikalla oleva henkilökunta lähtee pois töistä viimeisen asiakkaan poistuttua. Poliisilaitokset eivät suunnitelmallisesti varaudu iltapäivän ruuhkahuippuun.

Joissain poliisilaitoksissa on kokeiltu lupahallinnossa työvuorosuunnittelua hyvin tuloksin. Tällöin lupahallintoon on laadittu työvuorolistat, jotka vahvistetaan etukäteen. Aamuvuoroon tulee suunnitelman mukaisesti tietyt henkilöt, joiden työaika päättyy vuorojärjestelmän mukaiseen aikaan. Iltavuoro saapuu töihin myöhemmin ja on töissä siihen saakka, kun virasto menee kiinni ja asiakkaat on palveltu. Näiden poliisilaitosten henkilökunta on kokenut työviihtyvyytensä parantuneen merkittävästi.

Vuosilomalain mukaan varsinaisia lomakuukausia ovat kesä-, heinä-, elo- ja syyskuut. Työnantajalla on valta määrätä loman ajankohta. Viraston päälliköllä on myös velvollisuus huolehtia virastonsa toimintakyvystä myös loma-aikoina.

Käytännössä syyskuuta ei pidetä enää ns. kesälomakuukautena, vaan kesälomat pidetään kesä-elokuun aikana. Lomat keskittyvät heinäkuuhun. Tehtyjen selvitysten mukaan useassa poliisilaitoksessa ei ole käytössä varsinaista lomasuunnittelua, vaan henkilökunta saa itse ilmoittaa haluamansa loma-

ajankohdan, jonka työnantaja hyväksyy sellaisenaan. Ainoana tarkistettavana asiana on, että koko ajan lupahallinnossa on ns. minimimiehitys. Tällöin on vaarana paikalla olevan henkilökunnan työajan hallitsematon pidentyminen, työn ruuhkautuminen ja työuupumus.

Poliisilaitosten johdon pitäisi terävöityä työnjohto-oikeutensa käytössä suunnittelemalla sekä työaika- että lomia. Tätä varten esimiestyötä pitäisi kouluttaa riittävästi ja antaa tätä kautta esimiehille ja virastojen johdolle varmuutta ja rohkeutta tehdä viraston työtä kokonaisuutena tukevia, mutta yksittäisen virkamiehen mielihalun vastaisia ratkaisuja. Koulutus- ja seminaarilaisuuksissa pitäisi myös tuoda aktiivisesti esille poliisilaitoksissa omaksuttuja hyviä käytäntöjä. Poliisilaitosten erilaisuuden vuoksi valtakunnallisen ohjeistuksen antaminen lienee vaikeaa.

3.6.3 Osaaminen ja ammatti-identiteetti

Lupahallinnon koulutuksesta puuttuu tällä hetkellä pitkän tähtäimen suunnitelmallisuus ja tavoitteellisuus eikä sen järjestämisvastuuta ole määritelty. Tästä syystä lupahallinnon koulutuksen laatu on osittain puutteellista eikä se vastaa poliisin strategisia tavoitteita eikä myöskään muuttunutta toimintaympäristöä. Koulutus ei ole pätevöittävää, saati sitten riittävästi ammattitaitoa edistävää tai urakehitystä tukevaa. Tällä hetkellä lupahallinnon koulutuksen käytännön järjestelyistä vastaa Poliisihallituksen lupahallintoyksikkö Helsingin poliisilaitoksesta komennetun henkilön voimin. Poliisiammattikorkeakoulun järjestämää ammatillista osaamista kehittävää ja ylläpitävää koulutusta ei käytännössä ole, vaan aikaisempina vuosina lupahallinnon henkilöstölle suunnattujen kurssien johtajat on haettu poliisilaitoksilta. Tämä ei tue keskitetysti linjattujen yhdenmukaisten lupakäytäntöjen edistämistä, sillä luennoitsijoiden hankkiminen on näissä tapauksissa ollut pääosin kurssin johtajan omien verkostojen ja kokemusten varassa.

Tämän päivän lupahallintotyöskentelyä voidaan pitää asiantuntijatehtävänä. Se edellyttää asiakaspalvelutaitoja vaativissa tilanteissa, nopeaa päätöksentekokykyä ja -taitoa ja on virkavastuun alaista työtä, johon ns. vapailta markkinoilta ei ole saatavana valmista koulutusta. Lupahallinnon tehtäviin pätevöidytään tällä hetkellä työn ohessa työskentelemällä, mutta varsinaista ammatillista koulutusta ammattiin ei ole. Usein pohjakoulutusvaatimuksena pidetään kaupallista opistotasoista tai ammattikorkeakoulutasoista tutkintoa, mutta tämä koulutus ei tarjoa tarvittavaa ammatillista osaamista varsinaisiin lupahallintotehtäviin. Ammattiin pätevöittävää koulutus on ensiarvoisen tärkeää, jotta poliisin lupahallintoon saadaan jatkossa rekrytoitua motivoitunutta ja pätevää henkilöstöä. Poliisin lupahallinnon koulutus eroaa tältä osin täysin poliisimiesten ammatillisesta koulutuksesta.

Lupahallinnossa ei ole käytännön mahdollisuutta uralla etenemiseen työnantajan tarjoaman jatkokoulutuksen turvin, kuten poliisimiehillä on. Tämä on johtanut siihen, että vaativampiin päätöksentekotehtäviin joudutaan rekrytoimaan henkilöt joko

poliisihallinnon ulkopuolelta tai sijoittamaan päätöksentekotehtäviin alipäälylstö- tai päälylstökoulutuksen saaneita poliisimiehiä. Tämä ei yleensä tue poliisin tehokasta ja tarkoituksenmukaista resurssien käyttöä eikä myöskään motivoi lupahallinnon henkilökuntaa ammatillisen osaamisensa kehittämiseen. Lupahallinnolle pitää luoda ammatissa etenemistä tukeva, tavoitteellinen ja suunnitelmallinen koulutusohjelma, jonka suorittaminen antaa valmiudet toimia vaativissa hallinnollisissa ja esimiestehtävissä ja jonka suorittaminen olisi edellytyksenä edetä uralla eikä virkaikä olisi enää uralla etenemisen peruste.

Sekä ammattiin pätevöittävän että jatkokoulutuksen suorittaminen tulisi kytkeä koulutuksella suoritettaviin tutkintoihin, lupahallinnon tehtävien suositeltavien tutkintoedellytysten määrittelyyn ja lupahallinnon virkanimikkeiden kehitystyöhön. Virkanimikkeiden kehittämisen osalta Poliisihallitus on vastuutaho.

Edellä mainittujen lisäksi lupahallinnossa tarvitaan jatkuvaa, muuttuviin tarpeisiin nopeasti reagoivaa, ammattia ylläpitävää koulutusta esimerkiksi asiakaspalvelu- ja päätöksentekotaitojen kehittämiseksi sekä lainsäädäntö-, tietojärjestelmä- ja menetelmien muutosten omaksumiseksi.

Lupahallinnossa työskentelevien ammatti-identiteetillä ja kuinka vahvaksi se koetaan, on suuri merkitys sille, kuinka tämä henkilöstöryhmä motivoituu osaamisensa ja oman työnsä kehittämiseen. Käytännön lupahallintotyötä tekevä on itse oman työnsä paras asiantuntija, mutta työmenetelmien ja prosessien kehittäminen koetaan nykyisin liikaa pelkästään esimiesten tehtäväksi. Lupahallintoa saatetaan pitää vailla mitään koulutusta hallittavana, muun poliisitoimen ohella sivutoina tehtävänä kokonaisuutena, jonka arvostus on matala. Lupahallintohenkilöstö näkee tehtävänsä suuren tärkeyden poliisin positiivisena kontaktipintana yleisöön, eikä toiminnan taloudellinen aspektikaan ole aivan vähäinen. Asiakaspalaute on pääosin erittäin positiivista ja lupahallinnon korkeat arvosanat poliisibarometrissa tukevat henkilöstön käsitystä siitä, että tehtävissä on onnistuttu. Tätä onnistumisen kokemusta tulisi vahvistaa ja hyödyntää henkilöstöä toimintaa kehitettäessä.

Ammatti-identiteettiä vahvistavia tai heikentäviä tekijöitä ovat myös palkkaus ja virkanimikkeet. Lupahallinnossa molemmat ovat jääneet ajastaan jälkeen. Tällä hetkellä lupahallinnossa työskentelee sekä niin sanottuja siviilejä, että poliisikoulutuksen saaneita. Pääsääntöisesti poliisikoulutuksen saaneet työskentelevät siviilejä vaativammissa tehtävissä ja ovat usein esimiesasemassa näihin nähden. Lupahallinnon ja henkilöstön johtamisen osuus poliisikoulutuksessa on kuitenkin lähes olematon, joten tätä asiantilaa on vaikea selittää koulutustasolla. Poliisimiesten osallistuminen lupahallintoon on positiivista eri toimintasektoreiden tiiviin yhteistyön toetutumiseksi. Tämä puolestaan on välttämätöntä, jotta lupahallinnon keinoja voidaan täysimääräisesti hyödyntää rikoksia ennalta estävässä työssä. Lupahallinnon virkanimikkeet ja palkkausjärjestelmän vaativuustasomäärittelyt eivät vastaa nykypäivän toimintaympäristöä ja vaativammiksi muuttuneita tehtäväkuvia ja molemmat tulisi tarkistaa pikaisesti.

4. Hankkeen esitykset lupahallinnon kehittämisen jatkotoimiksi

1. Toimivallan jakoa koskeva tarkastelu

Poliisihallitus tekee esityksen sisäasiainministeriölle toimivallan jaon uudelleen arvioinnista vammaisen pysäköintilupa- ja tien sulkemista koskeviin asioihin, alkoholi-, yökahvila-, räjäytystyö- ja ilotulitusilmoituksiin sekä löytötavaroihin liittyvissä asioissa. Yleisötilaisuusilmoituksiin liittyvää toimivaltaa selvitetään lisää. Lisäksi maahanmuuttoon liittyvät toimivaltakysymykset kaipaavat kokonaistarkastelua.

2. Menettelyiden kehittäminen

Selvitetään ja 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 selvitetään asiakirjojen postittaminen keskitetysti poliisilaitoksen jostain toimipisteestä tai automatisoitua asiakirjan luovutusta hyväksikäyttäen. Otetaan käyttöön i-post -postituspalvelu.

Selvitetään päätöksenteon keskittämisen mahdollisuudet sekä tiettyjen pienivolyymisten lupa-asoiden kohdalla että erityisesti kielteisten ja peruuttamispäätösten kohdalla. Selvityksessä kartoitetaan keskittämisen hyödyt ja haitat sekä resurssivaikutukset.

Vartija- ja järjestyksenvalvojakorttien hakumenettelyä uudistetaan ja tehdään tätä koskevat lainsäädännön muutosesitykset sisäasiainministeriölle.

3. Lupahenkilöstön resurssitarve

Laaditaan lupavolyymien ja -valvonnan kasvun huomioiva lupahenkilöstön resurssitarpeen laskentamalli. Mallin avulla arvioidaan lupahallinnon henkilöresurssitarve tulevien vuosien aikana. Mallissa huomioidaan niin maksullinen kuin maksutonkin toiminta.

Lupahallinnon henkilökunta erotetaan rahoituskehyslaskennassa erilleen luokasta "muut", jolloin lupahallinnon tuottavuuden, tehokkuuden ja resurssoinnin kehitystä voidaan luotettavasti seurata.

Resurssitarvetta selvitettäessä tarkastellaan myös lupahallinnon virkarakennetta (päällystö-alipäällystö-asiantuntijat), jotta se omalta osaltaan mahdollistaisi poliisin pääsemisen tavoitteisiinsa ja asianmukaisen kehittämisen ja päätöksenteon.

4. Ohjeistus ja neuvonta

Sähköisen lupaohjeiston rakentamista jatketaan ja sen valmistuminen asetetaan yhdeksi lupahallinnon painopisteeksi vuodelle 2011.

Kansalaisneuvonta nähdään kokonaisuutena, jonka muodostaa www-sivut, lupaneuvontapuhelin ja sosiaalinen media. Sähköisen lupaohjeiston valmistuttua lupaneuvonta keskitetään määrättyjen poliisilaitosten tiettyjen virkamiesten puhelinringille. Keskittämisen organisointi ja resurssivaikutus selvitetään. Internet-sivujen informaation laatu tarkastellaan. Tieto lupa-asian ratkaisusta ja valmiista lupa-asiakirjasta lähetetään aina tekstiviestillä ja puhelintiedusteluista luovutaan.

Malliprosessit kuvataan lupaohjeiston laatimisen yhteydessä.

5. Sähköinen asiointi, ml. ajanvaraus

Vahvistetaan lupahallinnon sähköistämissuunnitelma, jossa määritellään ne lupa-asiat, joiden menettely voi olla kokonaan sähköistä, ja muiden asioiden kohdalla sähköistettävät menettelyiden osat. Vahvistetaan suunnitelman tavoiteaikataulu. Asetetaan hanke edistämään sähköistämissuunnitelman toteuttamista ja lupahallinnon päätöksentekojärjestelmän kehittämistä.

Huolehditaan ajanvarausjärjestelmän jatkokehityksestä, jotta se tukisi poliisin lupahallinnon asiakaspalvelun työskentelyolosuhteiden kehittämistä ja työssä jaksamista sekä sähköisen asioinnin tavoitteiden toteutumista.

6. Yhteispalvelu

Annetaan poliisilaitoksille ohje yhteispalvelusta. Yhteispalvelupisteiden tarjoamat lupapalvelut tulee saattaa vastaamaan vahvistettua vakiopalveluvalikoimaa. Uusia yhteispalvelusopimuksia solmittaessa pääasiallisena tavoitteena ja lähtökohtana on vakiopalveluvalikoima, mutta siitä voidaan tinkiä, jos pääperiaatteen noudattaminen olisi esteenä yhteispalvelupisteen syntymiselle.

7. Työssä jaksaminen

Tuetaan poliisilaitosten lupahallinnon linjajohtajien ja esimiesten osaamista järjestämällä koulutusta mm. työvuoro- ja lomasuunnittelusta sekä järjestämällä työhyvinvointiseminaari, jossa käsitellään mm. hyviksi koettuja poliisilaitosten käytäntöjä.

Uudistetaan lupahallinnon virkanimikkeet kuvaamaan työn tosiasiallista vastuuta ja sisältöä sekä tukemaan ammatti-identiteetin muodostumista. Samalla luodaan selkeä uralla etenemisen malli.

Uudistetaan lupahallinnon koulutus tukemaan ammattiin pätevoitymistä, ammattitaidon ylläpitämistä ja uralla etenemistä. Varmistetaan lupahallinnon perusteiden tuntemus myös poliisin peruskoulutuksessa.

Hankkeessa aloitettujen toimenpiteiden vaikuttavuuden varmistamiseksi tulee lupahallinnon henkilöstön tilaa seurata edelleen. Lupahenkilöstön työhyvinvoinnin kehittämiseksi suunniteltujen toimenpiteiden toteutumista ja vaikuttavuutta seurataan poliisilaitoskäyntien ja tulosseurannan yhteydessä. Poliisilaitoksissa seurantaa voi toteuttaa toistamalla työterveyshuollon kyselyt vuoden kuluttua sekä arvioimalla kehittämissuunnitelmien toteutumista.

Lupahenkilöstön kuntoutustarpeiden vuoksi Poliisihallitus hakee Kelalta ASLAK- ja TYK-kursseja. Yksi ASLAK-kurssi on jo myönnetty ja se alkaa syksyllä 2011.

5. Liitteet

Liite 1. Poliisin myöntämät luvat ja lupavalvonnalliset suoritteet vuonna 2009

Poliisin myöntämät luvat	Toteuma 2009
Passit	427 580
Henkilökortit	77 666
Ajoluvat	366 952
Ampuma-aseluvat	71 515
Ulkomaalaisluvat / pol	60 460
Muut luvat	82 588
Poliisin myöntämät luvat yhteensä	1 086 761
Lupavalvonnalliset suoritteet	Toteuma 2009
Ajo-oikeuspäätökset	66 315
Aseiden halussapitolupien peruutukset ja varoitukset	3 125
Järjestyksenvalvojakorttien peruutukset ja varoitukset	336
Vartijakorttien peruutukset ja varoitukset	88

Liite 2. Poliisin myöntämät luvat ja lupahallinnon tuottavuus vuonna 2009

	Toteuma 2009	
	Myönnettyt luvat	tuottavuus
Helsinki	146 492	1 381
Länsi-Uusimaa	92 708	1 590
Pirkanmaa	90 807	1 379
Varsinais-Suomi	89 393	1 491
Itä-Uusimaa	71 363	1 565
Keski-Uusimaa	44 553	1 851
Kymenlaakso	37 684	1 474
Päijät-Häme	38 440	1 304
Etelä-Pohjanmaa	36 474	1 017
Keski-Suomi	52 516	1 179
Satakunta	47 490	1 377
Pohjois-Savo	46 550	1 086
Oulu	45 102	1 668
Etelä-Karjala	28 273	1 213
Kanta-Häme	32 585	1 344
Keski-Pohjanmaa	21 651	1 306
Pohjanmaa	25 868	1 059
Etelä-Savo	29 695	1 029
Pohjois-Karjala	32 447	1 064
Jokilaaksot	20 075	1 189
Kainuu	15 150	1 009
Koillismaa	5 884	766
Lappi	19 503	871
Peräpohjola	16 058	755
Koko maa	1 086 761	1 290

Liite 3. Lupahallinnon resurssimalli

Poliittiset alueet	Väestö	25 HTV- osuus	Pinta-ala	5 HTV- osuus	Lupavolyymit p.l ulkoma.luvut	40 HTV- osuus	Ulkomaalaisluvut	15 HTV- osuus	Vahonalliset suoritteet*	15 HTV- osuus	Yht. 100 %	Resurssi- jako 2010	HTV 2009	Eroitus +	TTS-kauden resurssijako			
															2011	2012	2013	2014
Helsinki	583 330	11	21	716	0	132 974	13	40	13 229	22	26	4833	7	8	96	106,1	-10	
Itä-Uusimaa	291 602	5	11	5 777	2	66 542	6	20	4825	8	9	3622	5	6	47	45,6	1	
Länsi-Uusimaa	423 571	8	15	7 857	2	84 901	8	26	7809	13	15	4327	6	7	64	58,3	6	
Pirkanmaa	484 436	9	18	14 462	4	87 253	9	26	3555	6	7	5738	8	10	62	65,8	-4	
Varsinais-Suomi	462 914	9	17	20 539	5	84 326	8	25	5068	8	10	7014	10	12	66	60	6	
Etelä-Pohjanmaa	193 524	4	7	14 000	4	35 569	3	11	905	1	2	3457	5	6	27	35,8	-9	
Keskä-Uusimaa	219 019	4	8	1 747	0	43 215	4	13	1340	2	3	3189	5	5	29	24,1	5	
Keskä-Suomi	272 784	5	10	19 938	5	50 616	5	15	1903	3	4	3075	4	5	36	44,5	-8	
Kymenlaakso	182 617	3	7	7 418	2	35 033	3	11	2653	4	5	2317	3	4	27	25,6	1	
Oulu	240 938	5	9	13 293	4	43 656	4	13	1446	2	3	2761	4	5	31	27	4	
Pohjois-Savo	248 182	5	9	22 398	6	45 219	4	14	1332	2	3	3832	6	6	34	42,9	-9	
Päijät-Häme	201 270	4	7	6 257	2	36 936	4	11	1506	2	3	3186	5	5	27	29,5	-2	
Satakunta	227 386	4	8	11 638	3	44 630	4	13	2861	5	6	3225	5	5	34	34,5	-1	
Etelä-Karjala	134 019	3	5	7 236	2	25 761	3	8	2512	4	5	1391	2	2	21	23,3	-3	
Etelä-Savo	155 568	3	6	16 737	4	28 658	3	9	1038	2	2	2133	3	4	22	28,9	-7	
Johanna	127 465	2	5	17 909	5	19 592	2	6	483	1	1	1494	2	3	16	16,9	-1	
Kainuu	79 234	1	3	22 689	6	14 530	1	4	620	1	1	1597	2	3	13	15	-2	
Kanta-Häme	173 828	3	6	5 706	2	31 767	3	10	819	1	2	2955	4	5	23	24,2	-1	
Keskä-Pohjanmaa ja Pietarsaari	114 470	2	4	11 292	3	20 689	2	6	962	2	2	1495	2	3	16	16,6	-1	
Koivismaa	30 107	1	1	14 327	4	5 764	1	2	120	0	0	575	1	1	6	7,7	-2	
Lappi	100 122	2	4	68 560	18	18 939	2	6	567	1	1	1657	2	3	20	22,4	-2	
Persäpohja	83 626	2	3	31 809	8	15 530	2	5	528	1	1	1414	2	2	14	21,3	-7	
Pohjanmaa	127 699	2	5	13 687	4	23 487	2	7	2382	4	5	1381	2	2	20	24,4	-4	
Pohjois-Karjala	165 962	3	6	21 584	6	30 751	3	9	1697	3	3	2313	3	4	25	30,5	-6	
	5 323 693	100	194	377 596	100	39 1 026 338	100	310	60460	100	116	69001	100	116	775	831	0	0
	5 323 693	100	194	377 596	100	39 1 026 338	100	310	60460	100	116	69001	100	116	775	831	5	10
* vuoden 2009 ajo-oikeuspäätökset, aselupien peruutukset, varilla, lähtötyösuoritteet ja turvasuojajakkorttien peruutukset																		
	100														Malin tulkinta:			
															+ = resurssien liian vähän			
															- = resurssien liian paljon			
Painoprosentit yhteensä:	2010	775																
TTS-kauden tavoitteet ja vuosittainen jakovaa:	2011	780	5															
	2012	790	10															
	2013	800	10															
	2014	810	10															

Liite 4. Lupa-asioiden käsittelyä Aspossa koskevan kokouksen muistio



Poliisihallitus

MUISTIO

1 (2)

22.10.2010

LUPA-ASIAT JA ASPO

Paikka ja aika	Poliisihallitus, Merimiehenkatu, 13.10.2010 kello 8.00
Läsnä	Ulla Kytönen (kello 9.00 saakka), Merja Lounaskorpi, Tarja Ranta, Sirpa Mäkelä, Minna Gråsten (pj. ja siht.) ja Tapio Kaikkonen (noin klo 9.00 alkaen)

1. Pj taustoitti tapaamisen tarkoitusta

ASPO on siinä vaiheessa, että pikaisesti pitää määritellä kehityksen seuraavassa vaiheessa, ns. Lupa-ASPOssa käsiteltäväksi aiottu lupa-asiat sekä se, mitä toimenpiteitä näiden asioiden käsitteleminen ASPOssa vaatii. Joitain tarpeita ja toivomuksia kentältä on tullutkin, ja nämä toiveet otetaan luonnollisesti huomioon.

2. ASPOlla käsiteltävät lupa-asiat

Osallistujat kävivät maksuasetuksen maksutaulukkoa hyväksikäyttäen läpi kaikki lupa-asiat, ja merkitsivät kukin lupatyyppin kohdalle, missä tietojärjestelmässä mitään lupa-asiaa käsitellään, kunhan tietojärjestelmien uudistustyö on valmis.

Taulukko on muistion tekstiosan jälkeen.

3. Jatkotoimet

Erikoiskuljetuksiin ja "penkkariajeluihin" liittyvät poliisin tehtävät pitää tarkistaa.

Koko lupahallinnon AMS laadittava SÄHKE 2:n mukaiseen malliin, jotta sähköinen asiointi saataisiin toteutettava asianmukaisesti. Väliaikaisena ratkaisuna alla kuvattujen ASPO käyttöön ajateltujen asioiden saamiseksi ASPOon, hallinnon AMS-ryhmää täydennetään lupahallinnon edustajalla ja AMS täydennetään SÄHKE 1 mukaiseksi näiden asioiden osalta. Lupahallintoa edustaa Tarja Ranta.

Sähke 2 mukaisen TOS:n tekemiseksi tarvittava resurssi Turva-Ase ja Rabitaa varten on olemassa. Vastaava resurssi tarvitaan muun lupa-AMS:n päivittämiseksi SÄHKE 2:en mukaiseksi. Aikataulu on kiireinen; ennen sähköisen asiointin käynnistämistä tiedon ohjaaminen on oltava kunnossa. Gråsten ottaa asian esille lupahallintojotajan kanssa. (MG: On hoidettu, ja sovittiin, että resurssintarve kuvataan VM:lle tehtävään tuottavuusrahahakemukseen.)

ATJ ja UMA asioiden ratkaiseminen asiakirjahallinnon näkökulmasta on otettava keskusteluun TraFin ja Migrin kanssa. Gråsten järjestää tämän keskustelun sopivassa yhteydessä.

Lupahallinnon prosessien kuvaaminen kehittämishankkeen yhteydessä sopii hyvin TOS työn pohjaksi, ja siksi prosesseja kuvaavissa työpajoissa pitää olla asiakirjahallinnon edustus paikalla viimeistään siinä vaiheessa, kun prosessikuvauksia viimeistellään. Asiakirjallisen tiedon kertyminen pitää ottaa kuvauksissa huomioon.

Poliisihallitus
Vuorikatu 20 A, PL 302, 00101 HELSINKI
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi, www.poliisi.fi
Puh. 071 878 0181, Faksi 071 878 8555





Poliisihallitus

2 (2)

4. Lupa-asiat ja tietojärjestelmät: taulukko

ASIA	TIETO-JÄRJESTELMÄ	HUOMAUTUKSIA
Ajokorttiasiat (lupahakemukset ja niihin tehtyt päätökset)	ATJ	TräFin omistama tietojärjestelmä, joka ei ole asiakirjojen arkistointiin tarkoitettu
Ajokieltopäätös ja varoituksen antaminen, ajo-oikeuteen liittyvä määrääminen ja muiden liikenteeseen liittyvien lupien peruuttamiset	ASPO	ATJhin rekisteröidään tehty päätös
Lupa tien sulkemiseen (TLA 51 § 1 mom.)	ASPO	
Päätös tien tilapäisestä sulkemisesta (TLA 51 § 3 mom.)	ASPO	
Vammaisen pysäköintilupa	ASPO	Hakija toimittaa valokuvan; sopiiko ASPOon? Projektipäällikkö selvittää.
AMPUMA-ASEET; niihin liittyvät lupahakemukset ja päätökset sekä peruutukset	Turva-ase	
Ampumaradan perustaminen ja siihen liittyvät hakemukset, päätökset		Lounaskorpi tarkistaa, käsitelläänkö Turva-Aseessa
ARPAJAISET, RAHANKERÄYKSET, BINGO, ARVAUSKILPAILUT YM.; niihin liittyvät lupahakemukset ja päätökset sekä peruutukset	Rabita	
Henkilökorttiin liittyvät hakemukset, päätökset ja näiden peruuttamiset	Heko-Passi	Heko-Passi ei ole arkistointia varten suunniteltu tietojärjestelmä
Henkilön tunnistaminen	ASPO	
Passiin liittyvät hakemukset, päätökset ja näiden peruuttamiset	Heko-Passi	Heko-Passi ei ole arkistointia varten suunniteltu tietojärjestelmä
TURVA-ALA (vartijat, järjestyksenvalvojat, turvasuojajaajat, vartiointiliikeluvat) ; alaan liittyvät hakemukset, päätökset ja näiden peruuttamiset	Turva-ase	
Suppea turvallisuusselvitys		Projektipäällikkö selvittää, soveltuuko turvallisuusselvitykset ASPOssa käsiteltäväksi
ULKOMAALASIASIAT; hakeMUKset, päätökset ja näiden peruutukset	UMA	Migrin tietojärjestelmä
Viisumeihin liittyvät asiat	VIISU	Ulkosainministeriön tietojärjestelmä
Yleisöttilaisuusilmoituksen johdosta annettu päätös	ASPO	
Yleisöttilaisuutta koskevan ilmoituksen käsittely	ASPO	
Ilotulitusnäytöksen järjestämistä koskevan ilmoituksen käsittely	ASPO	
Majoitus- ja ravitsemistoinnasta annetun lain 4 §:n mukaisen ilmoituksen käsittely	ASPO	
Alkoholilain 59 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen käsittely	ASPO	
Metsästyslain ja asetuksen perusteella annettu lupa: hakemus ja päätös	ASPO	
Muu hakemuksesta annettava päätös		Pitääkö ASPOssa olla kaatoluokka?
Pyynnöstä annettava todistus		Pitääkö ASPOssa olla kaatoluokka?
Muu ilmoituksen perusteella tehtävä päätös		Pitääkö ASPOssa olla kaatoluokka?
Henkilötietolain 26 §:n mukainen tarkastusoikeus	PATJA S-ilm./Paperiarkisto toist.	

Liite 5. Poliisin lupahallinnon sähköisen asioinnin suunnitelma

Lupalaji	Volyymi 2013	Henkilökohtaisen asioinnin tarve	Sähköistettävät prosessin osat tai muu menettelyn kehittäminen	Sähköisen asioinnin käyt- töönottoaikataulu
Passiasiat	770 000	Passiin liitetään bio- metrisina tunnistena kasvokuva ja sormen- jäljet, joiden antami- seksi on välttämätön- tä asioida poliisissa henkilökohtaisesti. Lisäksi hakijan tun- nistaminen on pro- sessin turvallisuuden olennainen osa, joka on välttämätöntä tehdä henkilökohtai- sesti asioiden.	1. Vireillepano ja suoritemaksun maksaminen 2. Valokuvan ja nimikirjoitusnäytteen toimittaminen sähköisesti valoku- vaamosta 3. Valmiin asiakirjan toimittaminen joko noutamalla automaattista tai kirjattuna kirjeenä kotiin poliisilaitok- selta.	Heko-Passi - tietojärjestelmän Turva-Ase -alustalle siirron yhteydessä vuosina 2013–2014 Valokuvan osalta 2011 keväällä, nimikirjoitusnäyt- teen osalta vuoden 2012 aikana. Kirjattu kirje vuoden 2011 aikana, automaatti pilottiin todennäköisesti Heko- Passin siirron yhteydessä.
Henkilökorttiasiat	70 000	Henkilökortille tul- neen liittämään bio- metriset tunnistet ja hakijan tärkein osa prosessin turvallisuut- ta, joten henkilökoh- tainen asiointi on välttämätöntä.	Kts. passit	Kts. passit
Liikenteeseen liittyvät luvat	370 000	Henkilökohtainen asiointi on välttämä- töntä prosessin tur- vallisuuden vuoksi ulkomaisen ajokortin vaihtoon liittyvissä tilanteissa ja teknis- tä syistä tiettyihin moottoripyöräkortin luokan korottamiseen liittyvissä tapauksis- sa.	1. Vireillepano sähköistettävissä kokonaan tiettyjä viereisessä loke- rossa mainittuja tilanteita lukuun ottamatta. 2. Valmiit asiakirjat postitetaan vuo- den 2013 alusta lähtien hakijoille suoraan valmistajalta kirjattuna kirjeenä.	Sähköisen asioinnin käyt- töönotto 19.1.2013 ajokortti- lupa-asioiden osalta. Tämän jälkeen jatkokehitys muihin liikenteeseen liittyviin lupiin.
Ampuma-aseluvat	70 000	Henkilökohtainen asiointi välttämätöntä prosessin turvallisuu- den vuoksi: hakijan henkilöllisyyden to- teaminen, haastattelu ja soveltuvuusselvi- tys.	1. Vireillepano, maksaminen ja ajan- varaus haastatteluun / soveltuvuus- selvitykseen 2. Valmiin lupa-asiakirjan postittami- nen suoraan valmistajalta hakijalle	Turva-Ase -hankkeen aika- taulussa 2012 13.6.2011
Järjestyksenvalvo- ja- ja vartijakortit	20 000	Henkilökohtainen asiointi välttämätöntä hakijan henkilöllisyy- den toteamiseksi.	1. Vireillepano, maksaminen ja ajan- varaus henkilöllisyyden toteamiseen. 2. Valmiin lupa-asiakirjan postittami- nen suoraan valmistajalta hakijalle.	Turva-Ase -hankkeen aika- taulussa 2012 Turva-Aseen II-vaiheen käyttöönoton yhteydessä 2012.
Ulkomaalaisluvut	60 000	Henkilökohtainen asiointi välttämätöntä sen toteamiseksi, että hakija on Suomessa ja henkilöllisyyden selvittämiseksi.	Sähköistä asiointia kehitetään Maa- hanmuuttoviraston johdolla UMA- hankkeen II-vaiheessa.	UMA-hankkeen II-vaiheen aikataulu.
Arpajaiset ja ra- hankeräykset	10 000	Ei henkilökohtaisen asioinnin vaatimuk- sia.	Sähköinen asiointi toteutettu osittain jo tällä hetkellä suomi.fi lomakkeilla. jatkokehityksen haasteena yhteisö- hakijat, joiden sähköisen asioinnin toteuttamiseksi ei ole muuta toimi- vaa mallia tällä hetkellä.	Mahdollisesti Rabita- hankkeen aikataulu (2012)

40 (45)

Muut luvat	40 000	Ei henkilökohtaisen asioinnin vaatimuksia.	Sähköinen asiointi toteutettu jo osittain suomi.fi -lomakkeilla. Kehitetään edelleen volyymilupien toteuttamisen yhteydessä ja niiden jälkeen yhdessä lupa-ASPO:n kanssa. Haasteena yhteisöhakijat ja lupa- ja ilmoitusasioiden moninaisuus.	2013
------------	--------	--	--	------

Liite 6. Poliisihallituksen hallintoyksikön laatima kirje poliisin lupahallinnon työhyvinvointia tukevista toimenpiteistä



Poliisihallitus
Hallintoyksikkö

1 (5)

Päivi Loikkanen

28.1.2010

POHADno/2010/242

Poliisilaitokset

LUPAHALLINNON KEHITTÄMISHANKE

POLIISIN LUPAHALLINTOHENKILÖSTÖN TYÖHYVINVOINTIA TUKEVAT TOIMENPITEET

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on 16.11.2009 asettanut lupahallinnon kehittämishankkeen. Hankkeen yhtenä tavoitteena on edistää lupahallinto-henkilöstön työhyvinvointia.

Kehittämishankkeen alatyöryhmä on laatinut esityksen toimenpiteistä, joiden avulla pyritään löytämään mahdollisesti tukea tarvitsevat henkilöt sekä työyhteisön toimivuuden kehittämistarpeet.

Poliisilaitosten tulee toteuttaa liitteessä esitetyt toimenpiteet yhteistyössä työterveyshuoltonsa kanssa sekä raportoida niiden toteuttamisesta ja tuloksista myöhemmin toimitettavien ohjeiden mukaisesti (alustava kuvaus liitteessä 1).

Toimenpiteiden toteutus tapahtuu osana kunkin poliisilaitoksen työterveys-huoltotoimintaa ja se kirjataan poliisilaitoksen vuoden 2010 työterveyspal-velujen toimintasuunnitelmaan tai sen liitteeksi.

Poliisin henkilöstöbarometrin tuloksia tulee hyödyntää osana työterveys-huollon psykososiaalisten tekijöiden työpaikkaselvitystä. Myös työterveys-toimenpiteiden ja henkilöstöbarometrin palautetilaisuuksia voidaan yhdistää kokonaisuudeksi.

Jatkossa mahdollisesti tarvittavien Kelan kuntoutuskurssien hakemista oh-jaa Poliisihallitus.

Jos poliisilaitos on viimeisen vuoden aikana toteuttanut vastaavia toimenpi-teitä lupahallinnossa ja voi raportoida ne liitteessä 1 esitetyllä tavalla, niin päällekkäisiä toimenpiteitä ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa. Näissä tapauksissa pyydetään ottamaan yhteys ylläkäari Päivi Loikkaseen puh. 071 87 81665 tai työhyvinvointiasiantuntija Annette Nurmiseen puh. 071 87 81678.

Alatyöryhmä raportoi tukitoimenpiteiden toteutumisesta hankkeen ohjaus-ryhmälle 30.6.2010 saakka ja sen jälkeen lupahallinnon asiantuntijaverkos-ton ohjausryhmälle.

Poliisihallitus
Vuorikatu 20 A, PL 302, 00101 HELSINKI
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi, www.poliisi.fi
Puh. 071 878 0181, Faksi 071 878 8555





Poliisihallitus

2 (5)

Poliisiylijohtaja

Mikko Paatero

Hallintojohtaja

Arto Nieminen

LIITTEET

Työterveyshuollon tukitoimenpiteet lupahallinnossa v. 2010

JAKELU

Poliisilaitokset

TIEDOKSI

POHA/Lupapalveluyksikkö
Lupahallinnon kehittämishankkeen ohjausryhmä
SPJL
JHL
JUKO



Poliisihallitus

3 (5)

Liite 1

TYÖTERVEYSHUOLLON TUKITOIMENPITEET LUPAHALLINNOSSA V. 2010

1. Henkilöstön suunnatut terveystarkastukset

Tavoite:

1. kartoittaa lupahallinnon henkilöstön työkykyä ja uupumisriskiä sekä kuntoutustarvetta
2. löytää ne henkilöt, joilla on suuri uupumisen ja työkyvyttömyyden riski sekä käynnistää heille yksilökohtaisia tukitoimenpiteitä

Toteutus:

1. Aloitusilaisuus, toteutettava 31.3.2010 mennessä

- kohderyhmänä koko lupahallinnon henkilöstö ja esimiehet
- tilaisuuden vetäjänä henkilöstöhallinnosta vastaava linjaohtaja
- asiantuntijana työterveyspsykologi
- toimenpiteiden esittely, alustus ja keskustelu työssä jaksamisesta, kyselylomakkeiden jakelu ja täyttäminen (poissaoleville lomakkeiden toimitus ja palautus suoraan työterveyshuoltoon)
- kyselylomakkeina työkykyindeksi (TKI) ja uupumisriskikysely (BBI-15)

2. Poliisilaitoksen oma työkykyseuranta, toteutettava 31.3.2010 mennessä

- poliisilaitoksissa laaditaan lista henkilöistä, jotka täyttävät ns. puuttumiskriteerit; poliisilaitosten itse määrittelemät tai Poliisin ja kihlakuntahallinnon valtakunnallisessa tth-toimintasuunnitelmassa mainitut kriteerit:
 1. sairauslomat: lyhyitä sairauspoissaoloja yli kolme kertaa / 6kk, toistuvia sairauslomia muun kuin työterveyshuollon todistuksilla, pitkä yli 30 päivän sairausloma
 2. työtehtävistä suoriutuminen on vaikeutunut
 3. henkilön käyttäytyminen muuttuu hänelle epätyypilliseksi
 4. epäily päihteiden käytöstä
- esimies käy kriteerit täyttävien kanssa työkykykeskustelun ja sopii tarvittaessa ilmoittamisesta suunnattuun terveystarkastukseen

3. Suunnatut terveystarkastukset, toteutettava 15.5.2010 mennessä

- työterveyshuolto kutsuu työkyvyn seurantatarkastukseen, jos kyselyssä alentunut työkyky (indeksi alle 37) tai kohonnut uupumisriski (indeksi yli 50) tai jos esimies ilmoittanut työkykykeskustelun perusteella
- terveystarkastuksessa arvioidaan myös kuntoutustarpeet (yksilö- tai ryhmäkuntoutus)
- terveystarkastuksen jälkeen toteutetaan kunkin työntekijän, työterveyshuollon ja esimiehen kesken yhteispalaveri, jossa sovitaan tarvittavista toimenpiteistä ja niiden toteuttamisesta



Poliisihallitus

4 (5)

- työterveyshuolto laatii yhteispalaverin jälkeen jokaiselle tarkastetulle työkyvyn seurantasuunnitelman, johon kirjataan tarvittavat toimenpiteet, niiden vastuuhenkilö ja seurantamenettely
- esimies vastaa työpaikalla toteutettavien toimenpiteiden toteuttamisesta

4. palaute poliisilaitokselle, toteutettava 31.5.2010 mennessä

- työterveyshuolto antaa palautteen esimiehille ja henkilöstölle toteutetuista kyselyistä ja terveystarkastuksista
- esimies kertoo mitä toimenpiteitä työyhteisössä käynnistetään em. selvitysten perusteella
- huomioitava yksilökohtaiset salassa pidettävät tiedot

5. työkyvyn seurantasuunnitelmien toteutumisen seuranta, vähintään vuoden 2010 ajan

- yhteispalaverit toteutetaan vähintään 3 kk välein kunnes sovitut toimenpiteet toteutettu ja niiden vaikuttavuus arvioitu

2. Työyhteisön tuki ja kehittäminen

Tavoite: tukea lupahallinnon työyhteisöjä löytämään työkykyä tukevia toimintatapoja

Toteutus:

1. Lupahallinnon henkilöstöbarometritulosten tarkastelu, toteutus 31.5.2010 mennessä

- työterveyshuollon kanssa, samassa tilaisuudessa työterveyshuolto voi antaa esimiehille palautteen (ks.1.4)
- lupahenkilöstön kanssa, samassa tilaisuudessa voidaan antaa palaute myös em. kyselyistä ja terveystarkastuksista (ks. 1.4)

2. Psykososiaalisten tekijöiden työpaikkaselvitys, toteutettava 30.6.2010 mennessä

- työterveyshuolto toteuttaa ja käyttää tarvittaessa myös muita menetelmiä kuin tässä mainittuja
- raportissa annettava johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

3. Lupahallinnon työyhteisön kehittämiskohteiden valinta ja toimenpiteiden suunnittelu, toteutettava 31.8.2010 mennessä

- yhteistyössä johdon, esimiesten, henkilöstön ja työterveyshuollon kesken
- toteuttajana voi olla poliisilaitos, työterveyshuolto tai ulkopuolinen taho

4. Toteutus suunnitelman mukaisesti, tarvittava aika riippuu toimenpiteiden laajuudesta



Poliisihallitus

5 (5)

3. Toimenpiteiden seuranta

Tavoite: varmistaa toimenpiteiden toteutuminen kaikissa lupahallinnon yksiköissä

Toteutus: Poliisihallitus toimittaa poliisilaitoksille raportointilomakkeen, jolla seurataan toimenpiteiden toteutumista ja tuloksia keväällä ja syksyllä 2010. Lomakkeen lisäksi tullaan syksyllä pyytämään myös psykososiaalisen työpaikkaselvityksen yhteenveto sekä työyhteisön kehittämissuunnitelma.

Raportointilomakkeella kysytään mm.

- aloitustilaisuus pvm, osallistujien lkm ja osallistumis%
- kyselylomakkeiden palautus%
- kyselytulokset: TKI-pisteiden jakauma ja BBI-15 pisteiden jakauma
- terveystarkastukset: kutsuttujen lukumäärä ja osuus (% lupahenkilöstöstä), osallistumis%
- sovitut yksilökohtaiset työkyvyn tukitoimenpiteet: toteuttajana työntekijä itse, työterveyshuolto, työpaikka, muu taho
- työterveyshuollon arvio ASLAK- ja TYK-kriteerit täyttävistä henkilöistä, lukumäärä
- työkyvyn seurantasuunnitelmien ja seurantapalaverien toteutuminen
- palautetilaisuus ja henkilöstöbarometritulosten käsittelytilaisuus, pvm, osallistujien lkm ja osallistumis%
- kehittämistoimenpiteiden suunnittelutilaisuuden toteutus, henkilöstön osallistaminen



ISSN 1798-7121

ISBN 978-952-491-518-2 (nid.)

ISBN 978-952-491-519-9 (pdf)

Poliisihallituksen julkaisut verkossa: www.poliisihallitus.fi/julkaisut

Paino: Kopijyvä
Espoo 2011