

28.10.2020

POL-2020-66249

Eduskunnan hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

Itä-Suomen poliisilaitoksen lausunto Hallituksen esitys eduskunnalla valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Itä-Suomen poliisilaitokselta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallintovaliokunnan 5.11.2020 pidettävään istuntoon. Asiantuntijalausunto pyydetään toimittamaan kokousta edeltävänä arkipäivänä kello 14.00 mennessä.

Asiantuntijalausunnon teeman mukaan poliisilaitoksen poliisipäällikkö vastaa alueellaan siitä, että myös harvaan asutulla alueella poliisin palvelut ovat saatavilla (palvelujen tasapuolinen saatavuus). Valiokunnassa ovat nousseet esiin harva-alueiden vaatimattomat poliisipalvelut, etenkin esiin ovat nousseet kiireellisten hälytystehtävien suorittaminen.

Kuvaus Itä-Suomesta

Itä-Suomen poliisilaitoksen toiminta-alue on 16 prosenttia koko maan pinta-alasta. Itä-Suomen pinta-alasta vettä on 20,12 prosenttia. Asukkaita on yhteensä noin 547 000, joista Etelä-Savossa on noin 142 000, Pohjois-Karjalassa noin 161 000 ja Pohjois-Savossa 244 000. Itä-Suomessa on asukkaita 8,97 as/km².

Kolmen maakunnan Itä-Suomi on väestöllisesti kokonaisuudessaan muuttotappioaluetta. Vuoteen 2030 mennessä asukasmäärän arvioidaan vähenvän Etelä-Savossa 7 % ja Pohjois-Karjalassa 1,5 % vuoden 2015 tasosta. Pohjois-Savon väkiluvun ennustetaan lisääntyvän 0,5 %. Väestö keskittyy ennen kaikkea maakuntakeskuksiin Joensuuhun, Kuopioon ja Mikkeliin. Maaseudun kylien ja kirkonkylien väestömäärä pienenee edelleen.

Yhteiskunnallinen kehitys Itä-Suomessa

Työpaikat vähenevät erityisesti maaseutukunnissa, mikä heikentää kuntatalouksia sekä lisää muutttoa maakuntakeskuksiin ja muualle maahan. Tämä heikentää alueen julkisten ja yksityisten palvelujen tuotantoa sekä viranomaisten toimintaedellytyksiä. Julkiset palvelut keskittyvät maakunnissa suurempiin keskuksiin. Tämä heikentää muuta palvelutarjontaa ja julkista liikennettä, joka vastaavasti vaikuttaa suoraan viihtyvyyteen ja elämisen mahdollisuuksiin. Alueet eriarvoistuvat ja eri alueilla asuvat kokevat ole-

vansa eriarvoisia. Maakuntakeskukset pärjäävät taloudellisesti ja väestökehityksessä hyvin tai ainakin kohtuullisesti. Suuri osa maakuntien muista alueista on joko vaikeuksissa tai erittäin suurissa vaikeuksissa. Työttömyys on maan keskiarvoa korkeampi. Työpaikat ovat pysyvästi vähentyneet muun muassa julkisella sektorilla, joka perinteisesti on ollut alueella merkittävä työllistäjä. Nuorisotyöttömyys lisääntyy, samoin osittain siitä johtuva nuorten syrjäytyminen. Maahanmuuttajien on vaikeampi työllistyä kuin paikallisväestön. Työttömyys on suurta. Väestörakenteeltaan Itä-Suomi on Suomen nopeimmin vanheneva alue. Väestöllinen huoltosuhde on Itä-Suomessa Suomen heikoin ja ennusteen mukaan heikkenee edelleen. Väestön väheneminen, harva asutus ja alueen pitkät välimatkat aiheuttavat kustannuksia palveluiden tuotantoon sekä eroja asukkaille palveluiden saavutettavuudessa ja laadussa.

Turvallisuusympäristö ja poliisin toimintaympäristö

Suomalainen turvallisuusympäristö ja poliisin toimintaympäristö on jo pidempään ollut kovassa muutoksessa. Yhteiskunta kehittyy, muuttuu ja kansainvälistyy, mikä tuo tullessaan paljon hyvää, mutta myös kielteisiä lieveilmiöitä. Ulkoisen toimintaympäristön muuttuminen aiheuttaa poliisille paineita yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiselle, liikenneturvallisuudelle, rikollisuuden kehittymiselle ja selvittämiselle sekä ennalta estävän toiminnan laajalle toimintakentälle. Ylipäättään poliisille lailla säädetty tehtävien kokonaisuus on niin laaja, että toimintojen priorisointia on pakko tehdä nyt ja tulevaisuudessa. On kyettävä linjaamaan kaikkein tärkeimmät asiat ja toiminnot, mihin erityisesti panostetaan ja mitkä jätetään vähemmälle huomiolle. Näiden linjausten tulee olla valtakunnallisesti annettuja ja kaikille poliisin toiminnallisille yksiköille samat, jotteivat kansalaiset joutuisi eriarvoiseen asemaan valtakunnan eri osissa.

Toimintaympäristöä arvioitaessa ja ennustettaessa, on tärkeää keskittyä siihen, mikä on kenties merkityksellistä, mitkä asiat muuttuvat ja miten sekä millä tavalla ennustetut muutokset vaikuttavat yleiseen elämänmenoon ja yhtä aikaa poliisin resurssien kohdentamiseen, varautumiseen ja poliisin toimintaan ylipäättään. Poliisin toimintaympäristön turvallisuuden muutoksiin vaikuttavat monet tekijät. Ei vähiten väestössä tapahtuvat muutokset tai rikollisuuden muuttuminen ajan ilmiöiden mukaisesti. Oma vaikutuksensa on teknologisella kehityksellä, sosiaalisella medially, lainsäädännöllä ja vaikkapa keskeisten sidosryhmien toimintatapojen, toimialueiden tai -organisaatioiden muutoksilla.

Poliisin tehtävät määritellään laissa, jolloin poliisilla itsellään on hyvin vähän vaikutusvaltaa siihen, mitä tehtäviä kulloinkin hoidetaan. Poliisi pystyy omalta osaltaan vaikuttamaan vain tehtävien suorittamisjärjestykseen ja kulloiseenkin tehtävään käytettyyn resurssiin. Näihinkin hyvin rajoitetusti, koska resurssiniukkuus on aina vallitseva olotila. Näiden reunaehtojen puitteissa tehtävillä valinnoilla on huomattava vaikutus toiminnan laatuun ja sitä kautta myös poliisin nauttimaan yhteiskunnalliseen luottamukseen ja yleiseen arvostukseen.

Harva-alueiden poliisipalvelut

Harva-alueilla tarkoitetaan maaseutumaisten kuntien harvaan asuttuja alueita, joissa ei ole toiminnoiltaan monipuolisia keskittymiä tai ne ovat pieniä ja sijaitsevat etäällä toisistaan. Poliisin eräs tärkeimmistä ja samalla vaikeimmista haasteista on turvata palvelut riittävän tasapuolisesti koko maassa. Etenkin, kun huomioidaan, että poliisin hälytystehtävistä 97 prosenttia on kaupungeissa tai muissa taajaan asutuille alueille ja ainoastaan kolme prosenttia on maaseudulle. Merkittävä osa Suomen pinta-alasta on varsin harvaan asuttua aluetta. Suomen ympäristökeskuksen käyttämän luokituksen mukaan harvaan asuttu maaseutu kattaa koko maan pinta-alasta 68 prosenttia. Tällä alueella asui vuonna 2017 noin viisi prosenttia Suomen koko väestöstä. Vuosien 2005–2017 välisenä aikana harvaan asuttujen alueiden väkiluku väheni lähes viidenneksellä eli noin 60 000 asukkaalla. Kehityksen suunta jatkuu samanlaisena edelleen. Eläkeläisten määrä kasvaa entisestään ja työikäisen väestön määrä puolestaan vähenee kaiken aikaa. Yli 75-vuotiaiden osuuden harvaan asutun maaseudun väestöstä arvioidaan kasvavan vielä 2030-luvulla. Vaikka hälytystehtäviä harvaan asutulla alueella on melko vähän eikä valvonnan tarvekaan ole jatkuvaa, tulee näitä palveluita sinne tuottaa. Myös poliisin läsnäolo, edes satunnaisesti, tuo yleensä asukkaille myönteistä tunnetta turvallisuudesta. Realismia on kuitenkin se, että toiminnallinen tarve ja kysyntä valvonta- ja hälytyspalveluille on selkeästi suurinta taajaan asutuilla alueille ja kaupungeissa. Nämä tekijät väistämättä määrittelevät nyt ja tulevaisuudessa poliisin toiminnan prioriteetin.

Kaupungistuminen on tällä hetkellä voimakasta, toisin sanoen maakuntien sisällä muutetaan kaupunkikeskuksiin ja kaupunkien sisällä taajamiin. Poliisin toimipisteiden ja resurssimäärien, niiden alueellisen ja tehtäväkohtaisen sijoittamisen, johtamisen, osaamisen, työkyvyn, suorituskyvyn ja työn teon tapojen on vastattava muun muassa muuttuvan toimintaympäristön tarpeita. Kasvukeskuksiin suuntautunut muutto on ollut jopa ennakoitua nopeampaa ja vilkkaampaa. Turvallisuusviranomaisten resursseja on siirretty muuttoliikkeen mukaisesti kasvukeskuksiin ja yleensäkin alueille, missä asukastiheys on tiiviimpää. Harvaan asuttujen alueiden viranomaisten tuottamat turvallisuuspalvelut ovat samanaikaisesti ainakin osittain muuttaneet muotoaan ja avunsaanti on kestänyt monissa tapauksissa aiempaa pidempään.

Asutuksen keskittyessä maan suurimpiin kaupunkiseutuihin ja maaseudun asutuksen harventuessa edelleen, poliisin hälytystehtävät tulevat sijoittumaan saman jakauman mukaisesti. Entistä enemmän tehtäviä on kaupungeissa ja entistä vähemmän maaseudulla. Poliisipalveluiden tuottaminen harva-alueille tulee olemaan siten yhä haasteellisempaa. Hälytyspalvelut on tästä huolimatta tarjottava kaikkialla.

Poliisi, kuten eivät muutkaan viranomaiset pysty takaamaan maaseudulle ja kaupunkeihin samanlaisia toimintavalmiusaikoja. Tosiasia on, että hälytystehtävät ja suurin valvonnan tarve keskittyvät kaupunkeihin, missä on

paljon ihmisiä ja erilaisia tapahtumia. Kasvukeskuksissa ja kaupungeissa poliisin palveluiden kysyntä kasvaa jatkuvasti. Asiaa ei helpota se, että valvonta- ja hälytystoiminnan henkilöstömäärä on vähentynyt voimakkaasti vuoden 2010 jälkeisinä vuosina.

Poliisin toimintavalmiusaikaan ja kiireellisten hälytystehtävien suorittamiseen vaikuttavat useat tekijät

Poliisin toimintavalmiusaikaan vaikuttavat useat eri tekijät. Hälytystehtävät hoidetaan kiireellisyysjärjestyksessä siten, että A-kiireellisyysluokan tehtävät menevät muiden tehtävien edelle. Tällaisia A-kiireellisyysluokan tehtäviä ovat esimerkiksi hengen ja terveyden suojaan liittyvät tehtävät. Tarvittaessa poliisipartio keskeyttää meneillään olevan B- tai C-kiireellisyysluokkaan kuuluvan tehtävän ja lähtee hoitamaan A-luokan hälytystehtävää. Kenttäjohtajan yksi keskeisimpiä tehtäviä päivittäisen työn johtajana onkin seurata meneillään olevia hälytystehtäviä ja tarvittaessa priorisoida tehtävien suorittamisjärjestystä.

Maantieteellinen toimintaympäristö vaikuttaa keskeisesti poliisin toimintavalmiusaikaan ja kiireellisten hälytystehtävien hoitamiseen. Poliisivankila-toimintoja ei ole jokaisella poliisiasemalla, joten muun muassa poliisin kiinniottamien asiakkaiden kuljetusmatkat muodostuvat joillain alueilla varsin pitkiksi. Merkittävä osa poliisin toimenpiteistä edellyttää erilaisia kirjallisia toimenpiteitä poliisin tietojärjestelmiin. Osa kirjauksista on tarkoituksenmukaista tehdä poliisiasemilla, missä partioilla on paremmat olosuhteet kirjausten tekemiseen sekä erilaisten näytteiden ottamiseen ja taltioimiseen siten, että kaikkien osallisten oikeusturvanäkökulmat tulee asianmukaisesti huomioitua. Partioiden suorittaessa kirjallisia töitä poliisiasemalla, eivät he pääsääntöisesti ole käytettävissä hälytystehtävien hoitamiseen, ellei kyseessä ole A-luokan hälytystehtävä. Vuosien saatossa on tullut merkittävä määrä erilaisia säädöksiä, jotka ohjaavat poliisin toimintatapoja. Myös poliisin tehtävät itsessään ovat monimutkaistuneet ja niiden hoitamiseen käytettävä aika on kasvanut. Poliisipartiot ovat entistä pidempään kiinni tehtävien hoitamisessa, jolloin heillä on entistä vähemmän niin sanottua vapaasti ohjattavaa työaikaa kohdennettavaksi niille alueille, joissa ei ole juuri sillä hetkellä meneillään hälytystehtäviä.

Poliisi hoitaa vuosittain noin miljoona hälytystehtävää. Näistä noin 115.000 tehtävää hoidetaan Itä-Suomen poliisilaitoksen alueella. Kaikki tehtävät – A, B ja C – ovat poliisitehtäviä, jotka hoidetaan samoilla resursseilla. Valvonnan suorittamisessa haasteena on se, että sen tarve ajoittuu kiireellisten hälytystehtävien kanssa samaan aikaan. Painopisteaikoina ei välttämättä ole mahdollista suorittaa valvontatehtäviä, koska samaan aikaan on hoidettavana hälytystehtäviä, jotka keskittyvät suuriin asuintaajamiin. Vastaavasti ei ole tarkoituksenmukaista valvoa keskellä yötä tyhjiä katuja. Poliisin keskeisiä tehtäviä ovat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen. Poliisin suorittama valvonta on oleellinen osa tätä työtä.

Poliisin ottaa vuosittain noin 80 000 henkilöä kiinni joko poliisilain tai pakkokeinolain perusteella. Näihin vapaudenmenetyksiin liittyy lähes aina

myös jonkinlainen henkilökuljetuksen tarve, jonka pääasiassa suorittaa poliisin valvonta- ja hälytystehtävien hoitamiseen kohdennettu partio. Tällaisten poliisin niin sanottujen omien asiakkaiden lisäksi poliisivankilaan sijoitetaan vankeinhoidon asiakkaita, jotka ovat menossa esimerkiksi oikeudenistuntoon. Näiden poliisivankilaan sijoitettujen käräjävankien osalta poliisi vastaa heidän kuljettamisestaan ja vartioinnistaan oikeusistunnon ajan. Esitutkinta-, pakkokeino- ja tutkintavankeuslakien uudistusten yhteydessä mahdollisuuksia säilyttää tutkintavankeja poliisin tiloissa on rajoitettu merkittävästi. Nämä ja valmisteilla olevat muutokset tulevat lisäämään poliisin suorittamia kuljetustehtäviä entisestään. Tällaiset erilaiset ”pakolliset” kuljetukset sekä käräjävartioinnit vaikuttavat merkittävästi poliisin käytettävissä olevaan päivittäistoiminnan resurssiin. Erityisen haasteelliseksi asian tekee se, että työvuorolistojen suunnitteluvaiheessa ei pääsääntöisesti ole tiedossa tulevia käräjäistuntoja, joissa poliisin pitää vartiointia tai suorittaa kuljetuksia, jolloin asiaan ei pystytä ennakolta varautumaan resurssien osalta.

Toimenpiteet harva-alueiden poliisipalveluiden parantamiseksi Itä-Suomen poliisilaitokselle

Realistisesti on todettava, ettei hälytyspalveluita ei kyetä tulevaisuudessaakaan tuottamaan Itä-Suomessa kaikkialla yhtä nopeasti. Poliisilaitoksen toiminta-alue on maantieteellisesti erittäin laaja ja vesistöistä johtuen ajomatkat ovat erittäin pitkät. Nykyistä parempi resurssitilanne parantaisi kuitenkin jossain määrin poliisin suorituskykyä ja on omiaan mahdollistamaan nopeammat toimintavalmiusajat myös niillä alueilla, missä se tällä hetkellä on huomattavasti keskimääräistä pidempi. Tämä edellyttäisi, että harva-alueiden poliisitoimintaa tulisi tältä osin pyrkiä tehostamaan esimerkiksi kenttätoiminnan johtamista kehittämällä, partioiden tietojohdoisuuteen perustuvalla kohdentamisella harva-alueille, teemaluonteisella valvonnalla, poliisilaitosten välistä yhteistoimintaa lisäämällä, yhteistoiminnan tehostamisella Rajavartiolaitoksen kanssa sekä mahdollisuuksien mukaan vaihtoehtoisia toimintamalleja kehittämällä, kuten vartijoista muodostettua kuljetuspartio toimintaa lisäämällä.

Itä-Suomen poliisilaitoksen yhtenä tulostavoitteena vuodelle 2020 on ollut harva-alueilla näkyminen ja valvonta sekä siten myös kiireellisten hälytystehtävien hoitaminen aiempaa nopeammin. Harva-alueella tapahtuneen poliisitoiminnan seurannan varmistamiseksi poliisilaitoksella on määriteltävä harva-alueiden tehtäville oma koodinsa HARVA1. Merkintää käytetään, kun poliisipartio tai ryhmä suorittaa ajallisesti rajatulla, konkreettisesti määrätyllä paikalla tai alueella teema- tai projektiluonteista tehtävää. HARVA1 -merkintää ei käytetä normaalin partioinnin (=partioajo) yhteydessä. Itä-Suomessa on ollut Harva1 koodilla olevia tehtäviä 1.1. 12.8.2020 välisenä aikana yhteensä 4600 kappaletta. Määrää voidaan pitää merkittävänä.

Itä-Suomen poliisilaitoksen itäisellä kenttäjohtoalueella on ollut 1.6.2020 lukien kokeiluna vartijoista muodostettu kuljetuspartio. Perimmäinen syy kokeiluun liittyy poliisilaitoksen haluun pitää alueen poliisipalvelut mahdollisimman kattavina, toissijaisena syynä on, että Nurmeksen poliisivankilan remontti tulisi maksamaan yli miljoona euroa, eikä sitä ole nykyisillä vartijaresursseilla pystyttävä pitämään auki kuin satunnaisesti. Kokeilun tulokset ovat toistaiseksi olleet erittäin hyvät. Muun muassa Nurmeksen poliisiase-

man alueen hälytystehtävien toimintavalmiusaika on merkittävästi parantunut, koska kuljetuspartio on hoitanut merkittävän osan alueen kiinniotettujen kuljetuksista ja poliisipartio on kyennyt keskittymään ydintehtäviinsä omalla ensisijaisella toiminta-alueellaan.

Muina harva-alueiden poliisitoiminnan parantamiseksi tehtävinä toimenpiteinä Itä-Suomen poliisilaitos tulee laatimaan vuoden 2021 alusta lukien kenttätöiminnan partioille partiointivastuualueet, jolla pyritään parantamaan eritoten harva-alueilla poliisin näkyvyyttä ja siten lisäämään muun muassa turvallisuuden tunnetta. Emme vielä pysty arvioimaan, kuinka paljon se tulee vaikuttamaan kiireellisten hälytystehtävien hoitamiseen.

Mainitsimme aiemmin yhteistoiminnan lisäämisen Rajavartiolaitoksen kanssa. Käytännön toiminta on suunniteltu vuosittain PTR-työsuunnitelmassa ja tarkemmin poliisin ja rajavartioston työjaksosuunnittelussa. Yhteispartioiden määrä on vaihdellut viimeisen 10 vuoden aikana 15-50 vuosittaisen partion välillä.

Eräs vaihtoehto yhteispartiomäärän lisäämiselle on myöntää toimintaan erillisrahoitus, projekti tai vastaava 6 kk – vuoden kestävällä ajanjaksolla. Tämän jälkeen toimintaympäristön ja tulosten kriittinen tarkastelu. Painopiste yhteispartioinnissa tulisi edelleen olla 6-tien itäpuolella ja erityisesti kuntakeskusten (Lieksa, Ilomantsi, Tohmajärvi, Kitee) ja valtakunnan rajan välisellä alueella. Peruspoliisitehtävänä rattijuopumus- ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonta, siirtymisten aikana myös nopeus- ja ajotapavalvonta. Rajavartioston painopistealue Tohmajärvi-Kitee tulisi huomioida paremmin.

Poliisin lupapalvelut Itä-Suomen poliisilaitoksessa

Lupapalveluiden alueellisessa saatavuudessa on huomioitu poliisiasemien lupapalveluiden asiakasmäärät ja etäisyydet poliisiasemille. Palvelupäiviä on rajoitettu niillä poliisiasemilla, joissa päiväkohtaiset asiakasmäärät ovat alhaiset. Kiinniolopäivät näillä poliisiasemilla mahdollistavat lupien myöntämiseen liittyvien taustatöiden tekemisen. Kyseisille kiinniolopäiville siirretään myös töitä ruuhkaisemmilta poliisiasemilta. Näillä järjestelyillä on turvattu henkilöstölle työmäärien tasainen jakautuminen.

Lupapalvelut ovat saatavissa kaikkina arkipäivinä Kuopion pääpoliisiasemalla sekä Joensuun ja Mikkelin poliisiasemilla. Iisalmen, Lieksan, Nurmeksen, Savonlinnan ja Varkauden poliisiasemilla lupapalveluita on neljänä päivänä viikossa. Kiteen, Pieksämäen ja Suonenjoen poliisiasemilla 2-3 päivänä viikossa.

Outokummun poliisiasemalla lupapalveluja on saatavissa kerran viikossa ja Ilomantsin poliisiasemalla kerran kahdessa viikossa. Outokummun ja Ilomantsin poliisiasemilla ei ole lupahenkilöstöä vaan palvelut tuotetaan Joensuun poliisiasemalta.

Juankosken poliisiasemalla ei ole myöskään lupapalveluhenkilöstöä vaan palvelut tuotetaan Kuopion pääpoliisiasemalta. Juankoskella lupapalveluita on aikaisemmin ollut saatavissa kerran kahdessa viikossa. Korona-tilanteesta johtuen lupapalvelut ovat olleet suljettuina 18.3.2020 lukien. Sulkemispäätöksen taustalla on myös Juankosken poliisiaseman lupapalveluiden soveltumattomuus asiakaspalveluun, kun otetaan huomioon Korona-tilanteen vaatimat turvallisuusjärjestelyt. Juankosken lupapalvelut avataan asiakaspalvelulle 1.1.2021 lukien. Lupapalvelut ovat avoinna kerran kahdessa viikossa. Lupapalveluissa siirrytään kokonaan ajanvarauskäytäntöön. Pelkän ajanvarausasioinnin soveltuvuudesta lupapalvelujen asiakaspalveluun kerätään kokemuksia vuoden 2021 aikana Juankosken poliisiaseman lisäksi mahdollisesti muillakin vähäisen käyntiasioinnin poliisiasemilla.

Kesälomakaudella sekä muiden lomien ja poistumien aikana lupapalveluiden saatavuutta rajoitetaan Ilomantsin, Juankosken, Kiteen, Lieksan, Nurmeksien, Outokummun ja Suonenjoen poliisiasemien lupapalveluissa. Näillä poliisiasemilla on töissä vain yksi lupasihteeri, tai palvelut tuotetaan vieriseltä poliisiasemalta. Poliisiasemien lupapalveluiden kiinniolopäivät on järjestetty siten, että vierekkäisten poliisiasemien lupapalvelut eivät ole samanaikaisesti suljettuina.

Poliisipäällikkö

Mikko Masalin

Ylikomisario

Hans Vuoti

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 28.10.2020 klo 13:19. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-mosta.

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi