

13.12.2016

POL-2016-17747

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen

Eduskunnan hallintovaliokunta

hav@eduskunta.fi

Eduskunnan hallintovaliokunta on 30.11.2016 pyytänyt Poliisihallituksesta asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa Valtioneuvoston selonteosta sisäisestä turvallisuudesta VNS 5/2016 vp

Lausunto torstaina 15.12.2016 pidettävään kuulemistilaisuuteen**Yleisiä huomioita valtioneuvoston selonteosta sisäisestä turvallisuudesta**

Lausuntopyynnössään hallintovaliokunta toteaa, että on myös otettava kantaa seuraaviin asioihin:

Eduskunta edellyttää hallituksen

- 1) seuraavan tarkkaan poliisin hallintorakenneuudistuksen toimeenpanoa ja*
- 2) antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2014 loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen poliisin hallintorakenneuudistuksen toimeenpanosta mukaan lukien asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttaminen kiinnittäen erityistä huomiota muun muassa liikenteen valvontaan ja liikenneturvallisuustyöhön sekä poliisin palvelujen saatavuuteen maan eri osissa ja*
- 3) antavan eduskunnalle vuoden 2017 loppuun mennessä kokonaisvaltaisen seikkaperäisen selonteon sisäisen turvallisuuden tilasta, sisäisen turvallisuuden viranomaisten ja muiden toimijoiden toiminnan tuloksellisuudesta, toimintojen kehittämistarpeista ja haasteista sekä eri tehtävien edellyttämistä pidemmän tähtäimen taloudellisista voimavaroista ja muista resurssitarpeista.*

Lisäksi kiinnitetään huomiota alla olevaan lausumaan. Kuinka se on otettu huomioon?

- 1. Eduskunta edellyttää hallituksen laativan ajantasaisen poliisin pitkän aikavälin tehtävä-, resurssi- ja rahoitussuunnitelman, johon myös sitoudutaan.*
- 2. Eduskunta edellyttää hallituksen tarkkaan seuraavan poliisimiehen hätävarjelua koskevien säännösten toimivuutta ja ryhtyvän tarvittaessa toimenpiteisiin lainsäädännön tarkistamiseksi.*

Poliisihallituksen lausunnon lopussa on kuvattu hätävarjelutapausmääriä. Muihin tarkentaviin hallituksen tehtäviä kuvaaviin kysymyksiin vastannee sisäministeriö.

Poliisihallitus tai sen alainen poliisihallinto ei ole ollut mukana nyt käsiteltävänä olevan selonteon valmistelussa. Samanaikaisesti selonteon valmistelun aikana Poliisihallituksessa varauduttiin tiedossa oleviin poliisin toimintamäärärahojen tuleviin leikkauksiin tuottamalla poliisin sopeuttamissuunnitelma.

Poliisi ei myöskään ole mukana selonteon pohjalta tehtävän sisäisen turvallisuuden strategian ja sen toimeenpanosuunnitelman työryhmissä. Selonteossa todetaan, että sisäisen turvallisuuden strategian valmistelua ja toimeenpanoa varten asetetaan johtoryhmä, ohjausryhmä, sihteeristö ja asiantuntijaryhmät. Strategian valmisteluun osallistuisivat sisäisen turvallisuuden kannalta keskeiset asiantuntijat. Poikkeuksena poliisin osallistumisesta on se, että valmistelevan sihteeristön puheenjohtajana ja projektijohtajana toimii Poliisiammattikorkeakoulun rehtori.

Sisäisen turvallisuuden selonteossa on kuvattu selvästi Suomea kohtaavat keskeiset uhkat muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Toteamus siitä, että turvallisuuden ylläpito vaikeutuu erityisesti harvaan asutuilla alueilla, on oikea. Selonteossa todetaan, että sopeuttaminen on välttämätöntä. Selonteossa on kuvattu poliisitoiminnan tärkeäksi linjaukseksi se, että poliisitoiminnan painopisteet on määriteltävä poliittisessa päätöksenteossa.

Selonteon toteamuksissa hallituksen toimista sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi kirjoitetaan, että hallitus huolehtii siitä, että sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon palvelut sekä viranomaisten toimintakyky turvataan koko maassa. Tässä lausunnossa keskitytään sen kuvaamiseen, mitä poliisitoiminnassa voi tapahtua, kun sopeuttaminen toteutetaan rahoitushyöksen mukaisena.

Poliisin toimintaympäristö on muuttunut. Keskeisimmät muutokset liittyvät kansainvälisen ja kotimaisen turvallisuustilanteen sekä turvapaikanhakijatilanteen muuttumiseen lyhyessä ajassa. Suomen sisäinen turvallisuus on sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurivaltioiden turvallisuustilanteisiin. Keskeisiä turvallisuuden teemoja tällä hetkellä ovat maahanmuutto, rajaturvallisuus, kyberturvallisuus, rikostorjunta ja terrorismin torjunta. Pääosassa näistä ja myös hybridiuhkien torjunnassa ensivaste ja päätoimijavastuu kuuluu lain mukaan poliisille normaaliolojen aikana. Hybridiuhkia ja niiden torjuntaa ei selonteossa ole riittävästi korostettu poliisin tehtävänä.

Vakavat kansainväliset turvallisuusongelmat vaikuttavat siten, että ongelma, vastuu ja tarvittavat toimet eivät voi olla yhden ministeriön tai viranomaisen hallittavissa. Kansainvälisen ja kotimaisen yhteistyön merkitys korostuu entisestään. Tilanteessa, jossa poikkeusolot niitä koskevina lainsäädäntöineen ei vielä ole käsillä, poliisi on ihmisten aiheuttamien uhkien torjumisen keskeisin toimija; kyse on joko yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamisesta taikka rikollisen teon estämisestä ja tutkimisesta. Poliisin sisäinen yhteistyö ja yhteistoiminta virka-apua ja muuta tukea antavien toimijoiden kanssa toimii hyvin.

Poliisimiesten määrän Suomessa arvioidaan laskevan vuoden 2017 loppuun mennessä noin 250 henkilötyövuodella vuoteen 2016 verrattuna. Ko-

ko kehyskaudella henkilöstövähennysten tarpeeksi on arvioitu noin 800 poliisin henkilötyövuotta. Muun henkilöstön määrä vähenee vähintään nyt tiedossa olevalla ratkaisulla Migri -siirtojen verran eli noin 96 htv. Poliisin henkilöstön vähennystarvetta ei voida hoitaa vain luonnollisen poistuman kautta vuosina 2018 - 2020. Poliisiyksiköt joutuvat sopeuttamaan enemmän, koska henkilöstön määrän vähentämismahdollisuus vain poistuman kautta jakaantuu epätasaisesti yksiköiden kesken. Poliisille on marraskuussa luvattu 8,5 miljoonaa euroa 200 määräaikaisen poliisimiehen palkkaamisen jatkamiseksi.

Toimintaympäristön muututtua turvallisuuden kannalta huonommaksi on mm. Ruotsissa osoitettu rahoitusta kehyskaudelle 2 miljardia kruunua. Pyyntöjenä on ollut 2 000 poliisimiehen lisäys ja 1 300 muun työntekijän lisäys. Itävallassa sisäministeriö investoi myös maan turvallisuuden takamiseksi: poliisien resursseja lisätään miljardilla eurolla vuoteen 2020 saakka.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkat limittyvät yhä tiiviimmin toisiinsa ja yhteys on kiistaton. Suomen rajojen ulkopuolella tapahtuu paljon Suomen turvallisuuteen vaikuttavia asioita. Lähi-idän ja Afrikan väkivaltainen ekstremismi ja terrorismi sekä Isilin taistelu vaikuttavat Euroopassa ja kaikkialla maailmassa. Afrikan, Lähi-idän ja Keski-Aasian sodat ja niiden aiheuttama pelko tai toimeentulon puute ajavat suuria määriä ihmisiä liikkeelle. Järjestyntynyt rikollisuus, joka usein toimii yli rajojen, hyötyy yhteiskuntien ja ihmisten ongelmista ja lain ja järjestyksen puutteesta.

Siksi on tärkeää, että Suomi ja sisäministeriön hallinnonala kokonaisuutena vaikuttavat aktiivisesti turvallisuuteen myös Suomen rajojen ulkopuolella. Osallistuminen kriisinhallintaan ja rauhanvälityksen kehittäminen ovat hyviä esimerkkejä tästä.

Poliisin tehtävänä on turvata oikeus- ja yhteiskuntajärjestys, ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, estää ennalta, paljastaa ja selvittää rikoksia sekä saattaa ne syyteharkintaan. Poliisitoiminnan eri osa-alueiden tuloksellisella toiminnalla pyritään vaikuttamaan osaltaan siihen, että Suomi olisi sisäministeriön vision mukaisesti maailman turvallisimaa. Tähän pyrkiminen on julkisen talouden suunnitelmaan kirjatussa poliisitoiminnan rahoitus-tilanteessa muodostumassa erittäin haasteelliseksi tehtäväksi. Vahvana riskinä nähdään myös poliisin turvallisuuspalveluita koskevan kysynnän ja poliisin mahdollisuuksien välillä olevan kuilun syveneminen ja laajeneminen.

Poliisin tehtävien priorisointi johtaa väistämättä siihen, että osa poliisille kuuluvista tehtävistä jää kokonaan hoitamatta. Kun poliittiset päätökset poliisin ydintehtävistä sekä poliisitoiminnan ja yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvät arvovalinnat puuttuvat, poliisi joutuu itse tekemään nämä poliittiselle tasolle kuuluvat valinnat. Tätä voidaan pitää hyvin epätydyttävänä tilanteena yhteiskunnan kannalta.

Arvovalinnat poliisin ydintehtävistä sekä poliisitoimintaan ja yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvistä tehtävistä on tehtävä pikaisesti. Valintojen tekeminen kuuluu poliittiselle päättäjätaholle. Tällaista välttämätöntä mekanismia on ehdotettu sisäisen turvallisuuden selonteossa. Poliisi pystyy kyllä prio-

risoimaan tehtävänsä operatiivisesti, mutta systeemitasolla valintojen tekeminen kuuluu poliittiselle päätöksentekijälle. Selonteossa esitetään myös esitutkintaa tarpeettomasti hankaloittavista menettelyistä luopumista, jollei kyse ole kansainvälisistä sopimuksista suoraan johtuvasta vaatimuksesta, eikä luopuminen heikennä oikeusvarmuuden toteutumista. Poliisille olisi kuitenkin syytä jättää valinnanvapaus miettiä, millä keinoilla poliisi toteuttaa ne poliittisen päättäjän toteamat painotukset, joita tässä prosessissa tulleen poliisin toiminnalle osoittamaan.

Poliisia tukevien muiden viranomaisten toimintakyvyn ja resurssien on myös oltava kunnossa, jotta poliisi voi saada tarvitsemaansa apua muilta tahoilta. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö rikostorjunnassa (PTR) on ollut tärkeä voimavara erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden selvittämisessä, joten näiden viranomaisten toiminta on myös turvattava. Puolustusvoimien tuki ja virka-apu poliisille ovat jatkuvasti käytössä olevia keinoja poliisin onnistumiselle tehtävässään.

Poliisi on sitoutunut sopeuttamaan toimintansa sille osoitettaviin kehyksiin. Poliisi sopeuttaa toimintaansa niin, että se pyrkii löytämään säästöjä, joilla poliisimiesten määrän laskua voidaan hillitä. Tämä merkitsee käytännössä tuntuja ja vaikutukseltaan näkyviä leikkauksia mm. poliisin kehittämishankerahoitukseen, eräisiin investointeihin, toimitilamenoihin sekä Poliisihallituksesta keskitetysti maksettuihin menoihin sekä kulurakenteeseen. Toimitilakulujen alentaminen edellyttää poliisin toimipisteverkoston karsimista nykyisestä säästöjen aikaansaamiseksi. Kehittämishankkeiden ja investointien osalta on tehtävä priorisointia ja ainoastaan operatiivisen toiminnan kannalta aivan välttämättömät hankinnat ja investoinnit voidaan toteuttaa, kuten esimerkiksi Vitja ja kriittiset kuljetusvälineinvestoinnit.

Poliisihallitus korostaa erikseen sitä, että poliisin hallintorakenneuudistus PORA III – säästötavoitteet on asetettu taloudellisista lähtökohdista vuoden 2011 tilanteessa. PORA III tavoitteet on todettu saavutetuiksi myös sisäisen turvallisuuden selonteossa. Maan sisäisen turvallisuuden tilanne on muuttunut vuoden 2011 tilanteesta kuluneiden viiden vuoden aikana merkittävästi. Poliisille on tullut uusia tehtäviä ja toimintaa on jouduttu suunnata uudella tavalla. Tästä syystä Poliisihallitus pitää tärkeänä sitä, että tavoitteet katsotaan yhteisesti jo saavutetuiksi, eivätkä ne jatkossa kahlitse poliisin toimintaa reagoimasta muuttuneeseen tilanteeseen.

Poliisitoimen määräraha-kehitykset ja henkilöstö vuosina 2017 - 2020

Hallitusohjelmaan otetun poliisimomentin rahoitus-kehityksen 2017-2020 vaikutus poliisien määrän kehityksen Pohan näkemyksen mukaan => lähtökohta vuosien 2018-2021 kehyslaskennalle

	2017	2018	2019	2020
Määräraha	687 288	677 714	666 605	673 898
Poliisimiehet	7 050	6 787	6 517	6 432
Koko <u>hlöstö</u>	9 446	9 263	9 068	8 970

- Poliisin tulostietojärjestelmän mukainen **ennuste 2016:** poliisimiehet 7 232 ja koko henkilöstö 9 725
- Poliisimiesten vähennystarve 2016 ennustetasosta vuoteen 2020 mennessä tällä kehystasolla 800 poliisimiestä eli 11 %

Poliisimiesten määrän vähenemisen vaikutukset

Henkilöstövaltaisella alalla - kuten poliisissa - säästöt tulevat väistämättä näkymään henkilöstömäärässä. Kun vähennys tulee olemaan noin 11 % poliisimiesten määrästä, niin rahoituksen vähennyksestä aiheutuvilla säästöillä tulee olemaan vaikutusta poliisin palvelujen saatavuuteen ja toiminnan tuloksiin. Suunnitelmallinen valvonta vähenee merkittävästi sekä ennalta estävä toiminta vähenee. Säästöt aiheuttavat entistä suurempaa tarvetta priorisoida tehtäviä valvonta- ja hälytystoiminnassa. Tehtäviä jää hoitamatta. Poliisimiesten työturvallisuus heikkenee. Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluiden tuottaminen vaikeutuu. Myös taajamissa toimintavalmiusajat pitenevät. Kokonaisuutena arvioiden luottamus poliisiin voi heiketä. Luottamuksen vähenemisestä voi seurata se, etteivät kansalaiset enää ole halukkaita tukemaan viranomaisia. Luottamus Suomen poliisin toimintaan on tällä hetkellä vielä hyvä. 96 % poliisibarometriin vastanneista luottaa poliisiin erittäin paljon tai melko paljon.

Poliisimiesten määrän väheneminen kuormittaa monin tavoin jäljelle jääviä työntekijöitä. Poliisin työturvallisuus ja oikeusturva ovat erittäin tärkeitä poliisin toiminnan sopeuttamisessa huomioitavia seikkoja. Kiireen seurauksena myös viriää usein kanteluita ja rikosilmoituksia. Luottamus poliisiin on vaarassa heikentyä. Asian negatiivisen vaikutukset voivat kumuloitua.

Valvonta- ja hälytystoiminnan osalta resurssien vähentäminen näkyy selvemmin näkyvän, suunnitelmallisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnan merkittävänä vähenemisenä. Lisäksi leikkauksilla on selviä vaikutuksia hälytystoiminnassa mm. pitenevinä toimintavalmiusaikoina, tiettyjen tehtävien priorisointina ylitse vähemmän merkittävien sekä suorituskyvyn heikkenemisenä. Merkittävästi vähentynyt yleisten paikkojen valvonta todennäköisesti lisää yleisellä paikalla tapahtuneiden häiriöiden ja rikosten määrää (pahoinpitelyt, vahingonteot ym.) ja siten tulee lisäämään rikostor-

junnan tehtävämääriä. Toimintavalmiusaikojen piteneminen tullee näkymään harvaan asuttujen alueiden palveluiden heikkenemisenä edelleen nykytasosta ja sen lisäksi myös taajaan asutuilla alueilla.

Poliisimiesten määrän vähentyessä ns. monipartioitehtäville tai muihin vaativiin tilanteisiin ei ole saatavilla tukipartioita, jolloin tehtävällä ongelmatilanteeseen joutuneelle partiolle ei ole tarjolla tarvittavia apujoukkoja. Vaativammalle tehtävälle joudutaan pahimmissa tapauksissa menemään liian pienillä vahvuuksilla, minkä seurauksena on mahdollista, että poliisi joutuu tilanteen hoitamiseksi käyttämään kovempia voimakeinoja kuin muutoin olisi ollut tarvetta.

Poliisin kyky vastata suuriin yksittäisiin rikollisiin tekoihin heikkenee. Uusilla uhkakuvilla tarkoitetaan sisäisen ja ulkoisen uhan merkittävää lähentymistä. Ajattelu vastaa kokonaisturvallisuuden doktriinin mukaista laajaa turvallisuuskäsitettä. Selvää jakoa sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen ei enää ole. Asian konkreettisena ilmentymänä puhumme mm. hybridi-uhkista, joiden torjumisessa poliisilla on päävastuu, koska poliisi on toimivaltuuksineen asian keskiössä.

Rikostorjunnan läpäisykyky etenkin päivittäisrikostorjunnassa heikkenee. Vähennyksillä on heikentävä vaikutus rikosten selvitysasteisiin. Lisäksi piiloon jäävä rikollisuus lisääntyy. Tehtävien hoidossa välttämättömät laitteet ja välineet vanhenevat, uusia ei kehitetä tai hankita ja ammattitaitoa ylläpitävä koulutus vähenee. Poliisitoiminta piilorikollisuuden paljastamiseksi tulee merkittävästi heikkenemään. Tämä huoli on etenkin törkeän huumerikollisuuden osalta. Resurssien vähentyminen tulee todennäköisesti näkymään selvitysasteen laskun ja piiloon jäävän rikollisuuden lisääntymisen lisäksi myös pidentyneinä tutkinta-aikoina.

Liikenteenvalvonnan vähentyessä liikennesääntöjen noudattaminen heikkenee, mikä voi lisätä liikenteessä loukkaantuneiden ja kuolleiden määrää. Poliisin näkyvyys vähenee ja sitä kautta yleisen turvallisuuden tunne heikkenee. Liikenneturvallisuuden osalta resurssien vähenemisen arvioidaan johtavan siihen, että erityisesti henkilötyövoimaa edellyttävää valvontaa vähenee. Samanaikaisesti teknistä kehittämistä ei pystytä edistämään riittävässä määrin siten, että henkilöstövähennyksien vaikutuksia paikkaavaa teknistä kehittämistä voitaisiin viedä riittävässä määrin eteenpäin. On selvää, ettei nykyistäkään valvonnassa käytettävän kaluston tasoa pystytä enää ylläpitämään osoitetulla rahoituksella.

Toimintaympäristön muutosten osalta Poliisihallitus kiinnittää huomiota myös siihen, että noin 30 % maahan saapuneista turvapaikanhakijoista todennäköisesti saa Suomesta turvapaikan ja jää pysyvästi maahan. Tässä asiassa on huomioitava maahanmuuttajien täysin Suomesta poikkeava lähtömaan kulttuuriympäristö, yhteiskunta- ja oikeuskäsitys sekä luottamus ja suhtautuminen viranomaisiin ja etenkin poliisiin. Tällä on Poliisihallituksen arvion mukaan pitkäaikaisia vaikutuksia turvallisuusviranomaisten ja etenkin poliisin toimintaan. Maahan jäävät kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet henkilöt tuovat poliisille lisää tehtäviä.

Turvallisuusympäristön muuttuessa tällä hetkellä hyvin nopeasti voidaan sopeuttamistoimia joutua nopeastikin suuntaamaan uudella tavalla. Yhden

sektorin priorisointi heikentäisi vastaavasti tuloksia niillä sektoreilla, jonne sopeuttamistoimia joudutaan kohdentamaan suunniteltua enemmän. Ennalta estävän toiminnan määrän väheneminen johtaa arvioiden mukaan yhteiskunnallisten kustannusten kasvamiseen paitsi rikostorjunnan, myös koko oikeusketjun saralla tuomioistuinten ja rangaistusten ja muiden seuraamusten toimeenpanon osa-alueet mukaan lukien.

Poliisi pyrkii priorisoimaan toimintaansa olosuhteiden mukaiseksi. Kiireellimpien hälytystehtävien hoito on poliisin ydinaluetta kaikkina aikoina. Vähenevien resurssien takia poliisi joutuu allokoidaan resurssejaan poliisin ydintehtäväalueelle myös ja erityisesti päivittäisrikostutkinnan kustannuksella. Kun tähän yhdistetään se seikka, että rikostutkinnassa on viimevuosina kasvatettu muun muassa talousrikostutkinnan resursseja ja työvoimaa on siirretty sinne, on päivittäistutkinnan resurssi entisestään kaventunut ja vähintäänkin sen työntekijäprofiili on muuttunut aiempaa kokemattomammaksi. Resurssien vähentyminen tulee todennäköisesti näkymään selvitysasteen laskuna ja piiloon jäävän rikollisuuden lisääntymisen lisäksi myös pidentyneinä tutkinta-aikoina.

Tästä ovat seuranneet paikoin lähes hallitsemattomaksi kasvaneet tutkija-kohtaiset juttumäärät päivittäisrikospuolella ja se, että päivittäistutkinnassa ei yksinkertaisesti kyetä tekemään poliisin tietoon tulleille asioille ns. pakollista vähimmäisvaatimusta enempää. Tämä on johtanut ja enenevässä määrin johtaa selvitysprosentin ja rikosvastuun toteutumisen heikkenemiseen massarikosasioissa, joita tehtyjen rikosten kannasta on selvästi suurin määrällinen osuus. Asianomistajat näissä teoissa ovat myös usein ns. tavallisia kansalaisia. Vaarana on tällöin myös se, että rikosten asianomistajina olevien lukuisien ihmisten luottamus poliisin kykyyn selvittää rikoksia laskee. Tällöin ilmoitusherkkyys saattaa heikentyä ja luottamus yleensäkin poliisin vaarantua. Edelleen kyseinen kehitys on jo johtanut siihen, että syyteharkintaan ja edelleen tuomioistuinprosessiin etenevien rikosasioiden määrä vähenee. Tämä vähentää syyttäjien työmäärää ja tarvetta sekä samalla kaventaa tuomioistuinlaitoksen juttumäärää. Mainittu vaikuttaa myös näiden viranomaisten resurssitarpeeseen ja pitemmällä aikavälillä mahdollisesti myös osaamiseen.

On myös huomioitava, että vuoden 2014 alussa tulleet keskeiset esi- ja poliisitutkintaa säätelevät säädösuudistukset (poliisilaki sekä esitutkinta- ja pakkokeinolait) sekä niiden ohella EU:n piirissä annetun käännös- ja tulkkausdirektiivin voimaansaattaminen asettavat poliisille velvoitteita, joiden jo sinällään arvioidaan pidentävän tutkinta-aikoja. Myös vuoden 2016 alussa Suomen lainsäädännössä sisäisesti voimaantulleeseen rikosuhridirektiivin määräykset aiheuttavat rikostutkinnassa merkittävästi lisätöitä, joka on vahvassa ristiriidassa vähenevien voimavarojen kehityksen kanssa. Sakko-lain uudistus lisää edelleen poliisin työmäärää samalla kun muiden rikosvastuun toteuttamisketjun osien työmäärä vähenee.

Esimerkkinä lainmuutoksen vaikutuksesta poliisin henkilöstön määrään olisi mm. se, että rahanpesulakiin on sisällytetty kahden henkilötyövuoden lisäystä Keskusrikospoliisille ja kahden henkilötyövuoden lisäystä Poliisihallituksen arpajaishallinnon osalta. Taloudellisten vaikutusten osalta näitten henkilötyövuosien on todettu olevan jo poliisin kehityksessä.

Poliisitoiminnan leikkauksilla on heijastusvaikutusta paitsi rikosvastuun toteutumiseen, myös kansalaisten näkemykseen rikosprosessin toimivuudesta sekä luottamuksesta koko rikosoikeudelliseen viranomaisketjuun. Poliisi ei voi toimia ilman kansalaisten luottamusta ja apua.

On myös syytä kysyä, kykeneekö poliisi varmistamaan turvallisuuden yksin tai edes yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa siinä tapauksessa, että meitä kohtaa laaja tai useampi samanaikainen turvallisuushäiriö. Poliisin yhteistyökumppaneiden toimintojen heikkeneminen vaikuttaa tietysti suoraan myös poliisin toimintaan.

Poliisin apuna ja tukena toimivien muiden viranomaisten mahdollisuudet antaa esim. virka-apua heikkenevät myös muiden viranomaisten omien säästötoimenpiteiden vuoksi. Poliisin on varmistettava omin toimenpitein sellaisia tehtäviä, joita virka-apua antava viranomainen on aikaisemmin voinut tehdä. Toisaalta uudet uhkat vaativat uudenlaista ja intensiivisempää yhteistyötä eri viranomaisten kesken. Tämä lisää poliisin työmäärää.

Poliisin mahdollisuuksien heikkeneminen tarjota kysyntää vastaavia turvallisuuspalveluja voi johtaa yksityisen turvallisuusalan palveluiden kysynnän kasvuun, joka voi johtaa palveluiden osalta eriarvoistumiseen sekä ennen muuta vähäosaisten aseman heikkenemiseen.

Poliisin tehtävien priorisointi johtaa väistämättä siihen, että osa poliisille kuuluvista tehtävistä jää kokonaan hoitamatta. Poliisipalvelujen vähentyminen voi johtaa myös kasvavassa määrin kansalaisten näkemyksen mukaan heidän itsensä toteuttamiin turvallisuuden ylläpitotoimiin, joista ennusmerkkejä on nähty mm. perustettujen katupartioiden muodossa. Myös oman käden oikeuden käytön riskien voidaan arvioida kasvavan.

Yhteenvetona voidaan todeta voimavarojen leikkaamisen mitä suurimmalla todennäköisyydellä johtavan poliisitoiminnan palvelukykyyn ja tuloksenteokkyvyyn laskuun sekä yhteiskunnallisen turvallisuuden tuntuvaan heikentymiseen ja koko oikeusketjun kustannusten nousuun. Huomattavaa on myös se, että sopeuttamistoimien vaikutukset ulottuvat merkittävästi kuluvaan kehyskautta pidemmälle ja sen kustannukset myöhemmin vuosina saattavat olla hyvinkin tuntuvia.

Vaikutus toimitiloihin

Poliisi ei kykene alentamaan toimitilakustannuksiaan, vain hillitsemään niiden kasvua. Toimitilakustannusten arvioidaan kasvavan kehyskaudella 10 milj. €. Poliisin toimipiste- ja palveluverkoston supistamishetvillä pyrittiin osaltaan hillitsemään poliisin henkilöstön vähentämistä. Poliisin toimitilojen sulkeminen voi tuoda toteutuessaan kustannussäästöjä, mutta toisaalta se aiheuttaa jäljelle jääviin tiloihin muutokustannuksia, jotka syövät tästä saatavaa taloudellista etua. Lisäsäästöjä on etsittävä muualta ja viimekädessä henkilöstövähennysten kautta.

Poliisi on pyrkinyt viimeisten vuosien aikana aktiivisesti edistämään valtion toimitilastrategian toteutumista ja tiivistämään toimitilojaan ja vuokraamaan ylimääräisiä tiloja ulkopuolisille. Tähän on käytännössä liittynyt haasteita. Ongelmaksi ovat mm. muodostuneet poliisin organisaatioturvallisuuden

vaatimukset, jotka estävät ulkopuolisen toimijan liikkumisen poliisin toimitiloissa. Ulosvuokraus johtaa toisaalta siihen, että toimitiloissa joudutaan tekemään uuden vuokralaisen edellyttämiä muutoksia, jotka vähentävät ulosvuokrauksesta saatavaa taloudellista hyötyä. Varsin usein muutostöiden kustannukset ovat jääneet poliisin maksettaviksi. On myös tyypillistä, että poliisilta vapautuvat ylimääräiset tilat sijaitsevat paikkakunnilla, joissa muillakaan toimijoilla ei ole tilatarpeita. Vuokralaisten löytäminen on siksi osoittautunut erittäin vaikeaksi. Esimerkkinä tästä mainittakoon entisen Poliisin tekniikkakeskuksen tilat Kouvolassa.

Vaikutus keskitettyyn rahoitukseen (ml. ICT-menot ja keskitetyt hankinnat ja investoinnit)

Keskitetty rahoitus ei ole poliisihallinnossa varsinainen yksittäinen erä, vaan budjetointitapa. Kyse on rahoituksesta, joka jätetään perustellusta syystä jakamatta yksiköille ja jota hallinnoidaan Poliisihallituksesta käsin. Keskityn rahoituksen leikkaaminen voi johtaa tilanteeseen, jossa kustannukset saattavat siirtyä osin hoidettavaksi poliisiyksiköiden kehysrahoituksesta. Tällä puolestaan on vaikutusta poliisiyksiköiden mahdollisuuksiin pitää rivissään yksikön htv-katon/tavoitteen mahdollistamaa henkilömäärää.

Merkittävä keskitetyn rahoituksen kokonaisuus on poliisin ICT-toiminnan rahoitus. Poliisin ICT-toiminnasta on jo vuosien 2013 ja 2014 aikana säästetty noin 5,5 miljoona euroa. Lisäleikkaukset tästä kokonaisuudesta eivät jää vaille vaikutuksia. Mm. poliisin tietojärjestelmien kehittävästä ylläpidosta mahdollisesti tehtävät lisäleikkaukset vaikuttavat suoraan useaan poliisin toimintaa tukevan ICT -järjestelmän tai -palvelun käytettävyyteen ja toimintavarmuuteen. Rahoituksen leikkaus tulee pahimmillaan estämään toiminnallisesti kriittisten kehittämistoimenpiteiden toteuttamiseen tiettyjä järjestelmiä tai palveluja koskien. TUVE -palveluihin tehtävät leikkaukset kohdistuvat suoraan poliisihallinnon käyttämiin loppukäyttäjäpalveluihin.

ICT-menojen voimakkaalla leikkaamisella on myös vaikutusta suoraan tietojärjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin kehittämiseen. Keskipitkällä aikavälillä tästä aiheutuu lisäkustannuksia järjestelmien ja palvelujen eriyttämisen tai mahdollisen yhteen toimimattomuuden kautta. Poliisin toimialasidonnaisten ICT-järjestelmien ylläpitopalveluun liittyvien kustannusten leikkaus vaikuttaa puolestaan suoraan poliisin toimialasidonnaisten ICT-järjestelmien ja palvelujen saatavuuteen ja toimivuuteen sekä kehittämiseen. Tätä kautta myös mahdolliset käyttökatkot pitenevät. Poliisin tietojärjestelmätuotannon heikkeneminen on iso riski poliisin toiminnalle mm. sen kautta, että kyky varautua poikkeustilanteisiin heikkenee.

Poliisiajoneuvojen peruskaluston rahoitus on vähentynyt vuoden 2012 10,7 miljoonan euron tasosta nykyisen 8,5 miljoonan euron vuositasolle. Tästä on aiheutunut toistuvaa hankintojen siirtämistä seuraaville vuosille. Tämä on ollut omiaan heikentämään kaluston suunnitelmallista uusimista sekä johtanut kaluston vanhenemiseen. Kaluston vanheneminen puolestaan heikentää edelleen niiden käytettävyyttä ja nostaa samalla poliisiyksiköiden kaluston kunnossapitomenoja. Myös ajoneuvoja käyttävien poliisimiesten työturvallisuus- ja työsuojeluasiat voivat heikentyä kaluston iästä ja epäkuntoisuudesta johtuen.

Keskityn rahoituksen piirissä olevat suurimmat palveluhankinnan erät muodostuvat valtiorahallinnon palvelukeskusten (Palkeet ja Valtori) palvelukeskusmaksuista. Näihin eriin ei juuri pystytä poliisin taholta vaikuttamaan toimijoiden monopoliasemasta johtuen.

Vaikutus hankerahoitukseen

Poliisin hankerahoitusta on vähennetty viime vuosina 36 M€ kokonaisuudesta ensin 27 M€ tasoon ja vuonna 2016 noin 23 M€:n tasolle. Sopeuttamissuunnitelmassa lähes kriittiseksi arvioitua noin 25 miljoonan euron hankerahoituksen tavoitetasoa joudutaan arvioimaan uudelleen. Poliisimiesten vähentämistarpeen hillitsemiseksi poliisi joutuu vähentämään kehittämisrahoitusta. Nämä toimenpiteet kasvattavat tuntuvasti poliisin järjestelmien uusimis- ja kehittämisvelkaa. Hankerahoituksen väheneminen vaikeuttaa poliisitoiminnallisesti tärkeiden tietojärjestelmien jatkokehittämistä ja kehittävää ylläpitoa. Vuodesta 2018 alkaen poliisin kehittämisosakeiden rahoitus vähenee miljoona euroa vuodessa.

Voidaan sanoa, että poliisihallinnon kehittämisrahoituksen tason lasku heikentää poliisin kykyä toimia nopeasti muuttuvissa uhkatilanteissa sekä kykyä vastata toimintaympäristön muutoksiin. Poliisihallituksen arvion mukaan poliisitoiminnan taso laskee edelleen ja kehitys jyrkkenee pidemmällä aikavälillä minkä lisäksi uusiin uhkiin vastaaminen heikkenee.

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta lausumaa poliisimiehen hätävarjelua koskevien säännösten toimivuudesta.

Vakiintunut kanta sekä oikeuskäytännössä, että -kirjallisuudessa on, että virkamiehellä on virkatehtävissään jokaiselle kuuluva yleinen oikeus hätävarjeluun tai pakkotilatekoon. Tätä näkökulmaa on kritisoitu siitä, että poliisin hätävarjelu-oikeus on edustanut jäännettä ns. poliisin yleisvaltuudesta. Ennen lakimuutosta katsottiin, että poliisin toimiessa hätävarjelutilanteissa hän toimii ns. siviilinä vailla virkavastuuta. Uuden poliisilain (PolL 872/2011) myötä hätävarjelu-oikeus kirjattiin lakitekstiin. Säännöksen PolL 2:17.2 mukaan poliisimieheltä voidaan vaatia, voimakeinojen käytön oikeutusta hätävarjelutilanteessa arvioitaessa, huomattavasti korkeampia vaatimuksia kuin tavalliselta kansalaiselta.

Virkavastuun myötä hätävarjelun liioittelu voi tulla arvioitavaksi virkarikokseksi, jolloin kaikki virkamiesoikeudelliset seuraamukset ovat mahdollisia. Lakimuutoksella on haluttu korostaa julkisen vallan vastuuta hätävarjelutilanteessa. Eduskunnan hallintovaliokunta on pitänyt poliisin hätävarjelu-oikeuden eriyttämistä muiden viranomaisten ja kansalaisten hätävarjelu-oikeudesta ongelmallisena ja poliisin oikeusturvaa heikentävänä sekä lainmuutosta itsessään tulkinnanvaraisena. Lisäksi valiokunta on edellyttänyt hallitusta seuraavan säännösten toimivuutta ja ryhtyvän tarvittaviin toimenpiteisiin lainsäädännön tarkistamiseksi.

Säännöksen toimivuuden arviointi edellyttää rikosilmoitusten ja syyttämättä jättämispäätösten sekä oikeuskäytännön seuraamista alioikeuksista aina korkeimpaan oikeuteen asti.

Poliisin voimankäytön valtakunnallista seuraamista varten on kehitetty voimankäyttöselvitysjärjestelmän, jonka kautta kerätään tietoa voimankäyttötilanteista. Järjestelmällä on kerätty aineistoa valtakunnallisesti 1.1.2016 alkaen ja seuraavassa on esitetty kuvailevasti havaintoja hätävarjelun kontekstissa.

Vuositasolla poliisilla on noin miljoona tehtävää. Kuluvana vuonna poliisi on tehnyt 72 416 kiinniottoa. Voimankäyttöselvityksiä on tehty kuluneen vuoden aikana 1 005 kappaletta ja näistä 35 selvityksessä yhtenä toimivallan perusteena on ollut hätävarjelu. On huomioitava, että voimankäyttötilanteissa toimivalta on voinut liikkua poliisilain voimankäyttö säännöksen ja hätävarjelusäännöksen välillä. Voimankäyttöselvitysten perusteella vuonna 2016 hätävarjelutilanteet ovat kohdistuneet pääasiassa virkapukuihin poliiseihin, sillä vain kahdessa tapauksessa kohteena on ollut siviilipukuinen poliisi.

Voimankäyttövälineittäin tarkasteltuna, ovat ampuma-ase ja etälamautin olleet pääasiallisia voimankäyttövälineitä (11 tapausta kumpaakin). Hätävarjelutilanteisiin joudutaan pääasiassa hengen ja terveyden suojaan kohdistuvilla tehtävillä (11 kpl) ja yksilön suojaan kohdistuvilla tehtävillä (9 kpl).

Tapahtumapaikoista lähes neljännes on yksityisasunnoissa (8 kpl). Hätävarjelulla on suojattu pääosin poliisin koskemattomuutta ja vain kahdessa tapauksessa sivullista henkilöä. On muistettava, että voimankäyttöselvityksen kautta saatavassa aineistossa voi olla vielä tiettyjä puutteita johtuen siitä, että kyseessä on vasta käyttöön otettu seurantajärjestelmä.

Poliisilaitokset raportoivat voimankäytöstä ja sen koulutuksesta Poliisiammattikorkeakoululle ja raportoivat erityisesti hätävarjelutilanteisiin liittyen. Koska aikaisemmin edellä mainitusta raportoinnista ei ole ollut strukturoitua mallia, sellaisen on laadittu poliisilaitosten voimankäytön päällystövastaavien käytettäväksi. Poliisilaitosten tulee raportoinnissa esitellä mm. valtakunnansyyttäjänvirastoon tehtyjen esiselvitysten määrät, poliisirikostutkintojen määrät, syyttämättä jättämispäätökset sekä käräjäoikeuden ratkaisut. Poliisilaitosten tulee myös kirjata pohdinta ja johtopäätökset poliisilaitoksen voimankäytöstä oikeustapausten ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

Voimankäyttöselvitysten kautta kertyneen aineiston perusteella hätävarjelusäännöksen esiintyminen kuvautuu maltillisena. Voidaan olettaa, että vuositasolla hätävarjelusäännös näyttäytyy poliisin yhtenä voimankäytön toimivaltasäännöksenä ainakin 40 kertaa vuodessa.