



Vesa Muttilainen & Vesa Huotari (toim.)

# Poliisin toimintaympäristö

## Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2018

POLIISIAMMATTIKORKEAKOULUN RAPORTEJA 132



POLIISIN TOIMINTAYMPÄRISTÖ  
Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2018



POLIISIN TOIMINTAYMPÄRISTÖ  
Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2018

Vesa Muttilainen & Vesa Huotari (toim.)

Poliisiammattikorkeakoulu  
Tampere, 2018

Vesa Muttilainen & Vesa Huotari (toim.)  
POLIISIN TOIMINTAYMPÄRISTÖ  
Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2018

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 132

ISBN 978-951-815-351-4 (painettu)  
ISBN 978-951-815-352-1 (pdf)  
ISSN 1797-5743

Kannet, taitto ja paino: Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere 2018

## Sisällys

<i>Tiivistelmä</i> .....	7
<i>Abstract</i> .....	8
Katsauksen tarkoitus ja rakenne.....	9

### **I POLIISIN TOIMINNAN REUNAEHTOJA..... 11**

1 Turvallinen yhteiskunta .....	11
Sisäisen turvallisuuden haavoittuvuus.....	11
Hyvinvoinnista hyvinvointitoimintaan .....	15
Poliisikoulutuksen käännekohtia .....	21

### **II POLIISIN TYÖ JA ORGANISAATIO.....26**

2 Poliisikoulutus tänään .....	26
Kohti uutta pedagogiikka poliisikoulutuksessa .....	26
Poliisin täydennyskoulutus ja ammattitaidon kehittäminen .....	33
3 Osaaminen poliisissa .....	39
Poliisin henkilöstöstrategiset valinnat .....	39
Osaamisen kehittäminen poliisissa .....	45
Innovaatiopotentiali poliisissa .....	51
4 Koulutuksen kansainvälistyminen .....	57
Koulutus ja osaaminen turvallisuusuhkien hallinnassa .....	57
Poliisikoulutuksen eurooppalaistuminen.....	62

### **III POLIISITOIMINTA .....67**

5 Strateginen analyysi.....	67
Poliisin tarkoitus strategisen analyysin näkökulmasta .....	67
Strategiatyön haasteet epäselvän tulevaisuuden hallinnassa .....	74
6 Näkökulmia poliisitoimintaan .....	80
Luottamus poliisiin ja yksityiseen turva-alaan .....	80
Lähipoliisitoiminnan kehittäminen Unity-projektissa .....	84
Rajat ylittävien laittomien jätekuljetusten torjunta.....	90

7	Verkkorikollisuuden torjunta ja tutkinta .....	96
	Muuttuva siviilitiedustelulainsäädäntö julkisessa keskustelussa.....	96
	Kyberrikollisuus poliisin haasteena.....	103
	Digitaalinen näyttö rikostutkinnassa .....	108

#### **IV POLIISI YHTEISKUNNASSA ..... 114**

8	Maahanmuutto ja rikollisuus .....	114
	Maahanmuutto turvallisuuden ja ennakoinnin valossa.....	114
	Viharikosten ja vihapuheen torjunta .....	121
	Turvapaikanhakijoiden rikosepäilyt .....	126
9	Poliisin sisäinen ja ulkoinen maine.....	130
	Arvojohtaminen poliisissa .....	130
	Poliisin imagotyö .....	135
	Poliisimuseo poliisin työn ja historian tulkkina .....	141

#### **V YHTEENVETOA JA POHDINTAA ..... 146**

	Poliisin toimintaympäristö 2018 – keskeisiä havaintoja ja poikkileikkaavia teemoja .....	146
--	--	-----

#### **SUMMARY AND REFLECTION..... 153**

	The operating environment of the police 2018 – key observations and intersecting themes.....	153
	Kirjoittajat .....	160



# TIIVISTELMÄ

Poliisiammattikorkeakoulu on julkaissut Poliisin toimintaympäristö -katsauksen laajana artikkelikokoelmana vuosina 2012, 2014 ja 2016. Vuoden 2018 katsaus vakiinnuttaa ja tarkentaa aiemmin käynnistettyä toimintaympäristön seuranta- ja ennakointityötä. Se palvelee monipuolisesti poliisikoulutusta sekä poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden kehittämistä.

Katsauksen 24 artikkelia perustuvat tutkimus- ja tilastotietoon, muuhun lähdemateriaaliin ja asiantuntijatietoon. Kirjoittajat ovat Poliisiammattikorkeakoulun lisäksi muista korkeakouluista, tutkimuslaitoksista sekä poliisihallinnosta ja muualta hallinnosta.

Tarkastelukehiksenä on Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusalojen temaattinen jaottelu: poliisin työ ja organisaatio, poliisitoiminta sekä poliisi yhteiskunnassa. Näitä kokonaisuuksia edeltää yhteiskunnan kehitystä painottava luku. Siinä tarkastellaan nykyisen sisäisen turvallisuuden haavoittuvuutta, hyvinvointimallin uudistamista ja poliisikoulutuksen historiaa.

Poliisin työtä ja organisaatiota koskevassa luvussa käsitellään koulutusta ja osaamista. Tämä osa käynnistyy koulutusaiheisilla pohdinnoilla poliisin pedagogiikasta ja ammattitaidon kehittamisestä. Osaamisen tarkastelu käsittelee poliisin henkilöstöstrategisia valintoja, osaamisen kehittämistä poliisissa sekä poliisin innovaatiopotentiaalia. Kansainvälistä näkökulmaa valottavat katsaukset koulutuksesta ja osaamisesta turvallisuusuhkien hallinnassa sekä poliisikoulutuksen eurooppalaisuudesta.

Poliisitoimintaa kuvaava osuus keskittyy strategiseen analyysiin sekä rikostorjuntaan ja -tutkintaan. Tarkastelu käynnistyy analyyseilla poliisin tarkoituksesta ja strategiatyöstä tulevaisuuden hallinnassa. Sen jälkeen käsitellään luottamusta poliisiin ja yksityiseen turvallisuusalaan, lähipoliisitoimintaa sekä laittomia jätekuljetuksia. Viimeisen osion katsaukset kuvaavat siviilitiedustelulainsäädäntöä, kyberrikollisuuden torjuntaa sekä digitaalista näyttöä rikostutkinnassa.

Poliisi yhteiskunnassa -luku koostuu maahanmuuttoa ja poliisin asemaa kuvaavista katsauksista. Aluksi tarkastellaan maahanmuuton turvallisuusuhkien ennakointia, vihapuhetta ja -rikollisuutta sekä turvapaikanhakijoiden rikosepäilyjä. Jälkimmäinen osio kuvaa arvojohtamista poliisissa, poliisin imagotyötä ja poliisin museotoimintaa.

Katsauksen loppuun on koottu artikkeleiden keskeisiä tuloksia ja poikkileikkaavia teemoja. Kokoavat teemat koskevat poliisin innovaatiopotentiaalia, poliisin maineen rakentumista, rikollisuuden ja rikostutkinnan kansainvälistä ulottuvuutta sekä aloitteellista yhteistyötä. Vuonna 2016 vastaavat teemat käsittelevät sopeutumista monimutkaisiin ongelmiin, toiminnassa kertyvän tiedon hyötykäyttöä, poliisityön eettistä perustaa oikeusvaltiossa sekä maahanmuuton ajankohtaisia haasteita. Vuonna 2014 ne koskivat uudenlaista osaamista, nuukkenevien resurssien vaikutuksia, globaaleja tietoverkkoja ja poliisin yhtenäisyyttä kompleksissa toimintaympäristössä.

# ABSTRACT

The Police University College has published Police's operating environment review as an extensive collection of focused individual analyses in 2012, 2014, and 2016. The 2018 review continues and elaborates the work in monitoring and anticipation of the operating environment. It provides for the further development of police education, policing, and enhancement of internal security.

The 24 articles published are based on research and statistical data, other source materials and practical expertise. The authors represent the Police University College, other universities, research institutes, police administration, and other public authorities.

The framework for organizing and representing individual analyses in the review reflects the following thematic fields of research at the Police University College: police work and organization; policing; and police in society. However, the first chapter in the review focuses on the development of Finnish society. In it the vulnerability of internal security, sustainability of the current mode of welfare society and the history of the police education in Finland are put under a close scrutiny.

A chapter on police work and organization analyses police education and competencies at police work. First analyses put forward educational themes and focus on pedagogy in police education and development of professional capacities. Analyses of current competencies bring forth strategic choices in the management of human resources, development of human capacities in the police, and releasing of innovative potential in the police. Scrutinies of the role of education in the governance of security threats and europeanization of police education open up these issues from an international perspective.

The section on policing focuses on strategic analysis, crime prevention and investigation. It starts with analyses on purpose of the police and on strategy work in managing the future. They are followed by analyses on public trust on the police and private security providers as well as scrutinises of community policing, prevention of illegal transportation of waste, civilian intelligence legislation, prevention of cybercrime and digital forensics.

The chapter on police in society consists of reviews on immigration and the position of the police. First article is on the anticipation of security threats related to immigration and it is followed by an article on hate speech and hate crime, as well as crime suspects related to asylum seekers. The chapter ends with analyses on values in police leadership, image management in the police and the role of the Police museum.

The end of the review summarizes the key observations and identifies intersecting themes. The themes consist in the innovative potential, image management in the police, international dimension in crime prevention, and co-operative initiative-ness in the police. In 2016 review the respective themes dealt with adaptation to complex problems, efficient use of information accumulated in operational police work, ethical foundation of policing under the rule of law, and current challenges introduced by mass immigration. In 2014 review they were about unforeseen competencies, effects from the cut of police resources, global information networks and challenges in maintaining the unity of the police in increasingly complex operating environment.

# KATSAUKSEN TARKOITUS JA RAKENNE

Poliisiammattikorkeakoulun (Polamk) yhtenä lakisääteisenä tehtävänä on ”harjoittaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä, joka palvelee poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden suunnittelua ja kehittämistä sekä Poliisiammattikorkeakoulun opetusta”. Poliisin toimintaympäristö -katsaus tuottaa tutkimus- ja asiantuntijätietoa hyödynnettäväksi näihin kaikkiin tarkoituksiin. Lisäksi katsaus tukee oppilaitoksen strategista suunnittelua ja TKI-toiminnan kehittämistä.

Ensimmäinen poliisin toimintaympäristökatsaus julkaistiin artikkelikokoelmana vuonna 2012. Vuoden 2014 ja 2016 katsaukset vakiinnuttivat ja tarkensivat toimintaympäristön seuranta- ja ennakkointityötä.<sup>1</sup> Jo näitä ennen oppilaitoksen tutkimusohjelmaan sisältyi toimintaympäristön kuvausta sekä tietoa poliisin kannalta kiinnostavista hallinnon strategioista ja toimenpideohjelmista.

Vuoden 2018 katsauksen 24 artikkelia perustuvat tutkimus- ja tilastotietoon, muuhun lähdemateriaaliin ja asiantuntijätietoon. Mukana on sekä taustoittavia että välittömästi poliisiin toimintaan liittyviä artikkeleita. Useimmat niistä perustuvat joko julkaistuun materiaaliin tai käynnissä olevaan projektiin.

Kirjoittajat käsittelevät soveltuvien osien samoja asioita artikkelin aiheesta riippumatta. He tarkastelevat muun muassa aihepiirin taustaa ja nykytilaa sekä mahdollisia tulevia riskejä ja haasteita. Arviot koskevat myös vaikutuksia turvallisuustilanteeseen sekä poliisin toimintaedellytyksiin, toimintaan tai vaikuttavuuteen. Lisäksi kansainvälisen vertailun näkökulma on esillä.

Kirjoittajat ovat Polamkin lisäksi muista korkeakouluista, tutkimuslaitoksista sekä poliisihallinnosta ja muualta hallinnosta. Katsauksen toteutunut sisältö vastaa pitkälti suunniteltua sisältöä. Aiheiden valinnassa on pyritty välttämään liiallista päällekkäisyyttä edellisten katsausten kanssa.

Tarkastelukehiksenä on Polamkin tutkimusalojen jaottelu: poliisin työ ja organisaatio, poliisitoiminta ja poliisi yhteiskunnassa. Niiden sisältämiä yleisiä tutkimusteemoja ovat esimerkiksi työhyvinvointi, johtaminen, poliisikoulutus, rikostorjunta, rikostutkinta, viranomaisyhteistyö, teknologia, rikosilmiöt, turvallisuusympäristö sekä poliisin ja kansalaisten suhteet.

Katsauksen ensimmäinen luku on taustoittava jakso, joka käsittelee poliisin toiminnan reunaehtoja, kuten yhteiskunnan ja turvallisuusympäristön muutoksia. Päivi Nerg ja Kimmo Himberg tarkastelevat sisäisen turvallisuuden haavoittuvuutta. Jari Ehrnrooth analysoi uuden hyvinvointimallin tarvetta yhteiskunnassa. Julia Jansson ja Jukka Kekkonen käsittelevät käännekohtia poliisikoulutuksen 100-vuotisessa historiassa.

Poliisin työtä ja organisaatiota koskeva luku kuvaa koulutukseen ja osaamiseen liittyviä teemoja. Petri Alkiora tarkastelee poliisin pedagogiikkaa sekä Marja Hiltunen ja Timo Rajala poliisin ammattitaidon kehittämistä. Satu Koivu ja Markku Nyman arvioivat poliisin henkilöstöstrategisia valintoja, Virpi Mustonen osaamisen kehittämistä poliisissa sekä Joanna Kalalahti ja Olavi Kujanpää poliisin innovaatiopotentiaalia. Antti Häikiö, Antti Talvitie ja Vesa Muttilainen kuvaavat koulutusta ja

---

<sup>1</sup> Ks. lähemmin julkaisut Muttilainen, V. & Potila, P. (toim.). 2016. Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2016. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 125. Muttilainen, V. & Huotari, V. (toim.). 2014. Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 112. Honkonen, R. & Muttilainen, V. (toim.). 2012. Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102.

osaamista turvallisuushkien hallinnassa sekä Tiina Koivuniemi ja Pasi Kempainen poliisikoulutuksen eurooppalaistumista.

Poliisitoimintaa kuvaava osuus keskittyy strategisen analyysin teemoihin, rikostorjuntaan ja -tutkintaan sekä rajat ylittävään poliisitoimintaan. Tarkastelu käynnistyy Vesa Huotarin analyysillä poliisin tarkoituksesta ja Juha Vuorelan pohdinnalla strategiatyöstä tulevaisuuden hallinnassa. Elsa Saarikkomäki tarkastelee nuorten luottamusta poliisiin ja yksityiseen turvallisuusalaan. Jarmo Houtsonen, Pirjo Jukarainen, Olavi Kujanpää ja Jari Taponen arvioivat lähipoliisitoiminnan kehittämistä sekä Terhi Kankaanranta ja Leila Suvantola rajat ylittäviä laittomia jätekuljetuksia. Anna Leppänen ja Kari Pylväs käsittelevät siviilitiedustelulainsäädäntöä julkisessa keskustelussa. Kimmo Ulkuniemi, Timo Piironen ja Tero Toiviainen kuvaavat kyberrikollisuutta poliisin haasteena ja Jyri Rajamäki digitaalista näyttöä rikostutkinnassa.

Poliisi yhteiskunnassa -luvussa käsiteltävät teemat liittyvät maahanmuuttoon sekä poliisin asemaan. Kari Laitinen ja Pirjo Jukarainen käsittelevät maahanmuuton turvallisuushkien ennakoitua, Måns Enqvist ja Jenita Rauta vihapuhetta ja -rikollisuutta sekä Suvi-Tuuli Mansikkamäki ja Henri Rikander turvapaikanhakijoiden rikosepäilyjä. Kristiina Suur-Askola pohtii arvojohtamista poliisissa ja Jarmo Puustinen poliisin imagotyötä. Tiina Tuulasvaara-Kaleva ja Juha Vitikainen kuvaavat poliisin museotoimintaa.

Katsauksen päättää teoksen toimittajien artikkeli, jossa käsitellään raportin keskeisiä tuloksia ja poikkileikkaavia teemoja. Yhdessä vuosina 2012, 2014 ja 2016 julkaistujen katsausten kanssa poliisin toimintaympäristöä kuvaavia yksittäisiä artikkeleita on kertynyt jo toistasataa. Tämä tieto jäsentää laaja-alaisesti poliisia koskevan tutkimus- ja asiantuntijatiedon muodostusta nyt ja lähitulevaisuudessa.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Katsauksen sisältö suunniteltiin syksyllä 2017 ja sen valmistelu ajoittui vuoden 2018 puolelle. Molemmat teoksen toimittajat ovat lukeneet artikkelit, osallistuneet niiden toimitustyöhön sekä kirjoittaneet yhdessä johdannon ja johtopäätösten tekstit. Artikkeleiden kirjoittajat vastaavat niiden sisällöstä ja katsauksen toimittajat kokoavista havainnoista. Käsikirjoitusta ovat kommentoineet myös Poliisiammattikorkeakoulun julkaisutoimikunnan valitsevat arvioijat.

# I POLIISIN TOIMINNAN REUNAEHTOJA

## 1 TURVALLINEN YHTEISKUNTA

### Sisäisen turvallisuuden haavoittuvuus

*Päivi Nerg & Kimmo Himberg*

#### *Mitä sisäinen turvallisuus on?*

Sisäinen turvallisuus määriteltiin Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2010) yhteiskunnan tilana, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista tai suomalaisen yhteiskunnan tai kansainvälistyvän maailman ilmiöistä ja muutoksista johtuvaa aiheellista pelkoa ja turvattomuutta. Määritelmä on huomionarvoinen, koska siinä toisaalta käsitellään sisäistä turvallisuutta mitattavana suureena esimerkiksi rikosten ja onnettomuuksien aiheuttaman turvattomuuden kautta. Toisaalta sisäinen turvallisuus tunnustetaan myös emotionaaliseksi tilaksi, pelon ja turvattomuuden tunteeksi.

Arvioitaessa sisäisen turvallisuuden vakautta ja sen haavoittuvuutta tuo kaksijakoinen määritelmä nousee merkitykselliseksi. Yhtäältä voidaan tutkia tilastoja ja tarkastella erilaisten turvallisuutta kuvaavien mittalukujen kehitystä, kuten esimerkiksi kokonaisrikollisuutta, väkivaltarikoksia, liikenneonnettomuuksia tai tulipaloja. Toisaalta voidaan esimerkiksi kyselytutkimuksilla kartoittaa kansalaisten turvallisuuden tunnetta. Aikasarjoja tarkastelemalla voidaan pyrkiä tekemään päätelmiä turvallisuustilanteeseen ja turvallisuudentunteeseen vaikuttavista tekijöistä.

#### *Sisäisen turvallisuuden tila muuttuu: esimerkkinä väkivaltakuolleisuus*

Suomalainen kriminologi Veli Verkko teki jo 1940-luvulla mittavan työn tutkimalla kansainvälisesti katsoen ainutlaatuista pitkän aikavälin suomalaista väestötilastoaineistoa ja sen perusteella nimenomaan väkivaltarikos- ja itsemurhakuolleisuutta (Verkko 1949). Verkon aineisto kattaa vuodet 1754–1944. Myöhemmin tutkijat ovat täydentäneet työtä niin, että meillä on nykyisin käytettävissä jotakuinkin kattavat henkirikostilastot 1700-luvun puolivälistä 2010-luvun puoliväliin.

Vuonna 2016 Suomessa tehtiin 82 henkirikosta, eli noin 1,5 rikosta 100000 asukasta kohden, joka on suhteellisesti alhaisin määrä sitten 1700-luvun (Lehti 2017). Näiden rikosten määrä on tasaisesti vähentynyt parinkymmenen viime vuoden ajan. Historiassa on selvästi nähtävissä monin verroin väkivaltaisempia ajanjaksoja: Suomen sotaa edeltäneet vuodet 1800-luvun alussa, 1900-luvulla itsenäistymistä edeltänyt poliittisesti levoton aika vuodesta 1905 eteenpäin, kieltolakiaika 1919–1932 ja vielä välittömästi viime sotia seuranneet vuodet.

Erityisen korkean väkivaltatason ajanjaksoina ilmiön syyt ovat toki olleet monimutkaiset. Lisäksi on selvää, että väkivaltarikoskuolleisuus on vain yksi yhteiskunnan rauhattomuuden mittari. Silti voitaneen päätellä, että poliittiset levottomuudet ja suoranainen poliittinen väkivalta, laajamittainen laiton päihdekauppa ja nuoren

miespuolisen väestön sopeutumisvaikeudet yhteiskunnan normaaliin toimintaan eivät olleet väkivallan syinä vähäisiä. Vastaavat ilmiöt eivät ole tulevaisuudessakaan poissuljettuja, mutta eivät liioin ainoita sisäisen turvallisuuden uhkia.

### *Sisäinen turvallisuus tunnetilana*

Kansalaisten turvallisuuden kokemuksesta ei ole yhtä pitkän aikavälin aikasarjatutkimuksia kuin Verkon ja hänen seuraajiansa henkirikostutkimukset. Turvallisuuskokemuksen mittaaminen on monista eri tekijöistä johtuen ylipäänsä vaikeaa (Kekki 2017). Tulevaisuus nähdään kyselyissä yleisesti turvattomana. Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan vuosittain tekemissä selvityksissä keskimäärin noin puolet vastaajista uskoo maailman muuttuvan turvattommaksi seuraavan viiden vuoden aikana (MTS 2017).

Eri mielipidekyselyistä ilmenee selvästi, että turvallisuuden tunteeseen vaikuttavat merkittävästi myös sellaiset tavanomaisen turvallisuusajattelun ulkopuolelle jäävät seikat kuten esimerkiksi kansainvälinen poliittinen tilanne, yleinen taloudellinen tilanne, työllisyys, sosiaali- ja terveyssektorin tulevaisuudennäkymät ja maahanmuutto. On huomionarvoista, että maahanmuuton turvallisuusheijastukset ja terrorismi ovat viime vuosina sijoittuneet eri kyselyissä korkealle, vaikka niiden muodostama riski yksilön turvallisuudelle on toistaiseksi jäänyt tilastollisesti vähäiseksi. Näihin mahdollisesti liittyvä vierauden ja uusien ilmiöiden tuottama uhkan kokemus sekä kummankin ilmiön huomattava medianäkyvyys suorastaan pakottavat pohtimaan, millainen volyyymi heikentäisi emotionaalista turvallisuuskokemusta niin paljon, että se alkaisi näkyä yhteiskunnan toiminnoissa ja sisäisen turvallisuuden katsottaisiin häiriintyneen.

Suomalainen yhteiskunta on vuosituhannen vaihteen jälkeen kehittynyt verraten ennakoitavasti ja tasaisesti, ja Suomi on tuoreen kansainvälisen vertailun mukaan maailman vakain valtio (Fund for Peace 2018). Suomen sisäisen turvallisuuden tila on kansainvälisesti katsoen hyvä. Maailman talousfoorumin vertailussa Suomi arvioitiin peräti maailman turvallisimmaksi maaksi (Crotti & Misrahi 2017).

Turvallisuuskehitys onkin viime vuosikymmeninä ollut lukuisilla mittareilla mitattuna eittämättä suotuisaa. Kokonaisrikollisuus on vähentynyt koko 2000-luvun, samoin väkivalta-, liikenneonnettomuus-, tapaturma-, hukkumis- ja jopa itsemurhakuolleisuus. Mitattavissa oleva sisäinen turvallisuus ja turvallisuuden kokemisen tunnetila taas eivät yksilötasolla välttämättä lainkaan vastaa toisiaan. Turvallisuuden kokemuksia mittaavissa tutkimuksissa onkin viime vuosina ollut nähtävissä kansalaisten turvallisuuden tunteen laskua huolimatta mitattavan turvallisuuden suotuisasta kehityksestä.

Tämä turvallisuuden tilan ja sitä koskevan kokemuksen eriparisuus on nähdäksemme yksi keskeisen tärkeä tekijä pohdittaessa sitä, miten sisäisen turvallisuuden haavoittuvuudet minimoidaan. Palaamme teemaan myöhemmin.

### *Sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat tekijät*

Sisäministeriö valmisteli vuosina 2016–2017 sisäisen turvallisuuden strategian, joka julkaistiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä lokakuussa 2017 (Sisäministeriö 2017). Valmistelun johtajatuksena oli, että sisäisen turvallisuuden muutoksiin vaikuttavat eniten usein hitaat ja siksi vaikeasti havaittavat yhteiskunnalliset ja ulkoiset muutostekijät. Laajamittainen, äkillinen yhteiskunnan toiminnan häiriö on harvinais-

nen poikkeus. Toisaalta muutoksen hitaus saattaa riittämättömän ennakoinnin vuoksi johtaa yllättävään tilanteeseen.

Strategian argumentaatioksi laadittiin laajaan tutkimus- ja selvitysaineistoon perustuva analyysi suomalaisen yhteiskunnan muutosvoimista, joita arvioidaan olevan seitsemän: monimuotoinen polarisaatio, arvojen sirpaloituminen, maahanmuuton turvallisuusvaikutukset, ääriliikkeet ja -ideologiat, teknologian kiihtyvä murros, julkisen talouden hidas elpyminen ja globaali turvallisuusympäristö.

Yhteiskunnan polarisaation reunalla etenevä monimuotoinen syrjäytyminen nähdään strategiassa maamme keskeisimmäksi turvallisuushaasteeksi. Tutkimuksen ja viranomaiskokemuksen perusteella se on usein onnettomuuksien ja väkivallan pääasiallinen taustatekijä, kuten edellä henkirikollisuuden yhteydessä havaittiin. Syrjäytyminen on samalla yksi tärkeimpiä nuoria miehiä ääriliikkeisiin ajavia tekijöitä.

Yhteiskuntamme aiemmin hyvinkin yhtenäiset arvorakenteet hajautuvat, mikä johtaa vastakkainasettelujen lisääntymiseen. Niiden kärjistyminen vaikuttaa turvallisuuskokemukseen ja saattaa lisätä väkivaltaa. Suomessahan on muun muassa jo 1930-luvulta kokemusta poliittisten vastakkainasettelujen väkivaltaisista seurannaisvaikutuksista. Maahanmuutolla on väistämättä myös turvallisuusvaikutuksia, joiden minimointi edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri viranomaistoimijoiden ja kolmannen sektorin kesken. Ruotsi ei ole tässä onnistunut, mikä näkyy myös nopeasti jyrkentyneissä poliittisissa kannanotoissa. Ääriliikkeiden levittämän radikalisoitumisen tuottama uhka on ehtinyt toteutua myös Suomessa. Syrjäytyminen, arvorakenteiden sirpaloituminen, maahanmuutto ja siihen reagointi sekä ääri-ideologiat muodostavat muutostekijöiden rykelmän, jonka yksittäiset ilmiöt kytkeytyvät monin tavoin toisiinsa.

Nopea teknologinen muutos on Suomen kaltaiselle ketterälle, hyvin koulutetulle yhteiskunnalle suuri mahdollisuus. Toisaalta se aiheuttaa lukuisia uusia haasteita, joista usein esiin nostettu kyberturvallisuus on vain yksi. Globaali turvallisuuskehitys taas heijastuu myös sisäiseen turvallisuuteen, ja hybridiuhkiin varautuminen antaa aiheen tarkastella ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapintaa uudella tavalla.

### *Haavoittuvuus ja sen tunnistaminen*

Valtioneuvoston strategisen näkemyksen perusteella sisäisen turvallisuuden heikentyminen voisi siis tapahtua monien eri sisäisten ja ulkoisten muutostekijöiden ajamana. On huomionarvoista, että niistä vain osa lankeaa selkeästi turvallisuusviranomaisten toimialalle.

Palataan vielä mitattavan ja emotionaalisen turvallisuuden eriytymiseen. Tämän havainnon perusteella on mahdollista väittää kansalaisten turvallisuuskokemuksen olevan irrationaalinen voima. Tiedolla ja tiedon määrällä epäilemättä onkin vaikutusta turvallisuuskokemuksen muodostumiseen. Emme ilmeisesti voi välttyä siltä, että tiedon määrä ja turvallisuustilannetta koskeva ymmärrys vaihtelee yksilöiden kesken. Tällöin on esitettävä seuraava kysymys: voiko todellisesta turvallisuustilanteesta riippumaton, kollektiivinen ja tunneperäinen turvattomuuden kokemus – tai pelko – haavoittaa sisäisen turvallisuuden vakaata tilaa? Onko toisin sanoen mahdollista, että koettu turvattomuus muuttuu poliittiseksi tai muuksi joukkovoimaksi, joka itsessään tuottaa yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavaa sosiaalista toimintaa tai jopa liberaalin demokratian kanssa huonosti yhteen sopivia poliittisia toimintamalleja? Käsittääksemme näihin kysymyksiin ei ole selvää tietoperusteista ratkaisua, joskin sekä historiasta että nykypäivästä on löydettävissä tämänsuuntaisia indikaatioita.

Suomen hyvä ja suotuisasti kehittynyt sisäisen turvallisuuden tila perustuu merkittävältä osin pitkäjänteiseen kilpailukykyisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentamiseen. Samalla Suomi on säilynyt luottamusyhteiskuntana, jossa kansalaisten luottamus toisiinsa ja viranomaisiin on korkeaa tasoa (Vuorensyrjä & Fagerlund 2018). Tehokkaan, organisaatorajat ylittävän turvallisuusyhteistyön voidaan arvioida ylläpitävän sisäisen turvallisuuden hyvää tasoa.

Turvallisuuteen liittyvä julkinen keskustelu näyttää helposti painottavan päivänkohtaisia uhkia, lyhytaikaisia muutoksia ja jopa yksittäisiä tapahtumia. Pitkäjänteinen toimintaympäristön muutostekijöiden arviointi jää turvallisuus kontekstissa helposti vähälle huomiolle, ja niin positiivinen kehitys kuin haavoittuvuudetkin jäävät siksi havaitsematta. Strateginen analyysi ei ole ollut sisäisen turvallisuuden vastuutahojen ydinosaamista, ja sen painoarvoa on välttämättä lisättävä.

### *Lähteet*

- Crotti, R. & Misrahi, T. (toim.) 2017. The travel & tourism competitiveness report 2017. Geneve: World Economic Forum. [www3.weforum.org/docs/WEF\\_TTCR\\_2017\\_web\\_0401.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2017_web_0401.pdf).
- Fund for Peace 2018. Fragile states index 2018. Washington D.C.: The Fund for Peace. [www.fundforpeace.org/fsi](http://www.fundforpeace.org/fsi).
- Kekki, T. 2017. Turvassa 2017 – Kansalaisturvallisuus Suomessa. Helsinki: Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK.
- Lehti, M. 2017. Henkirikoskatsaus 2017. Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin katsauksia 19.
- MTS 2017. Suomalaisten mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta. Helsinki: Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta.
- Sisäministeriö 2017. Hyvä elämä – turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta. Helsinki: Sisäministeriön julkaisu 15/2017.
- Verkko, V. 1949. Lähimmäisen ja oma henki. Sosiaalipatologisia tutkimuksia Suomen kansasta. Jyväskylä: Gummerus.
- Vuorensyrjä, M. & Fagerlund, M. 2018. Poliisibarometri 2018: kansalaisten arviot poliisin toiminnasta ja Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 130.
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010.



# Hyvinvoinnista hyvinvointitoimintaan

*Jari Ehrnrooth*

## *Johdanto*

”If liberty means anything at all, it means the right to tell people what they do not want to hear.”

- George Orwell

Suomessa on tällä vuosikymmenellä käynnistynyt samankaltainen hyvinvointivaltion päivitys kuin muissakin Pohjoismaissa. Uudistustyön tärkein ulottuvuus on sosiaaliturvan korjaaminen vastikkeelliseksi ja siten vastuun palauttaminen kaikkietäväältä valtiolta vapaille yksilöille. Muutoksen tarve johtuu siitä, että hyvinvointivaltio on epäonnistunut tavoitteissaan. Avun tarve ja autettavien määrä ovat kasvaneet ja koko järjestelmää uhkaa rahoituskriisi.

Sosiaaliturvan tarkoituksena on tukea yksilön vapautta, mutta liian usein se on tukenut vapauden vaihtumista tukiriippuvuudeksi ja pahimmillaan luonut ylisukupolisesti työelämän ulkopuolelle jättävää syrjäytymistä. Näissä tukiriippuvaisten väestöryhmissä kasaantuvat niin sosiaaliset ongelmat kuin lainrikkomukset.

Hyvinvointimallin uudistaminen, korjaaminen ja korvaaminen kokonaan uudella mallilla onkin historiallinen välttämättömyys. Pohjoismainen malli voi voittaa vaikeutensa, jos markkinataloutta ja oikeusvaltiota täydentävä yhteiskuntapolitiikka luo velvollisuuseettiset kannustimet ohjaamaan yksilön vapautta. Hyvinvointimallista (well-being) on siirryttävä hyvinvointimalliin (well-doing), jossa yksilön vapaus liitetään yksilön vastuuseen ja oikeudet velvollisuuksiin kaikilla yhteiskuntapolitiikan alueilla (Ehrnrooth 2016a).

Uudessa mallissa taloudellinen oikeudenmukaisuus vahvistuu ja sosiaalisesti syrjäytyneiden rikollisuus vähenee, kun passivoivan sosiaaliturvan varassa työelämän ulkopuolelle jäävien vapaamatkustajien osuus supistuu minimiin. Samalla käy yleisesti selväksi, että hyvinvointi on vain yksi arvokkaan elämän edellytys, ei sen päämäärä.

Siirtymä hyvinvoinnista (well-being) hyvinvointitoimintaan (well-doing) ei kuitenkaan ole pelkkää yhteiskuntapolitiikan säätämistä. Kääntein loogiset edellytykset ulottuvat liberaalin yhteiskuntamuodon tärkeimpään filosofiseen lähtökohtaan – yksilön vapauteen – ja sen perustuslailliseen tulkintaan (Locke 1689). Mikäli hyvinvointimalli onnistuisi sitouttamaan sosiaalipalveluiden asiakkaita itsenäiseen ja arvokkaaseen elämään, se helpottaisi poliisiin työtä vähentäessään sosiaalisia ongelmia, järjestyshäiriöitä ja rikollisuutta.

Poliisilla voisi olla myös jokin laillisuusvalvontaa laajempi yhteistoimintarooli hyvinvointitoimintaan ohjaamisessa. Poliisin toimintaan sisältyvä ajattelutapa lain noudattamisesta vapauden ehtona on kaikkein perinteisin, tunnetuin, auktoritatiivisin ja voimakkain hyvinvointimalli. Poliisin kunnioitus ja arvostus antavat hyvän perustan poliisin yhteistoimintaroolille yksilön vapauden ehtojen vahvistamisessa Suomessa.

## *Hyvinvointiyhteiskunnan umpikuja*

Kansantaloustieteilijöiden mielestä hyvinvointivaltion rahoituskriisi johtuu kahdesta lainalaisuudesta. Julkisten palveluiden kysyntä ja laatuvaatimukset kasvavat elintason kasvaessa (Wagnerin laki), ja julkisen sektorin palkat, toisin kuin julkisen sektorin tuottavuus, nousevat yksityisen sektorin palkkojen mukana (Baumolin tauti). (Korkman 2011; Kaihovaara 2013.)

Yleinen, maksuton ja omavastuuton sosiaali- ja terveystakuutus (sairaus, työttömyys, asumistuki jne.) kasvattaa tuottamuksellisia vahinkoja ja kannustaa sosiaaliturvien maksimaaliseen hyväksikäyttöön. Sosiaali- ja terveystakuujen tarjoajalla on intressi laajentaa asiakaskuntaansa ja toimintojaan eri alueille, koska palvelujen onnistumista ei mitata palvelun tarpeen vähenemisellä, mikä olisi ennaltaehkäisevän työn johdonmukainen kannustin.

Hyvinvointivaltion ideologisena perustana on 1960-luvulta lähtien ollut oikeudenmukaisuuskäsitys, jonka mukaan sosiaaliset tulonsiirrot ja elinolosuhteiden tasaaminen johtavat sosiaalisten ongelmien, terveyshaittojen ja rikollisuuden vähenemiseen. Kuitenkin yleisen koulutus- ja elintason noustessa ovat tuntuvasti kasvaneet myös monet haitalliset piirteet, kuten rikollisuus, alkoholinkulutuksen aiheuttamat haitat, elintapasairaudet, liikkumattomuus, mielialalääkkeiden kulutus, lastensuojeluilmoitukset ja kestäväksi aiottujen parisuhteiden kestättömyys. Omaisuusrikollisuuden kasvua kriminologit selittävät yleisen vaurastumisen ja kaupungistumisen tuomalla rikoksentekeähdollisuuksien lisääntymisellä ja väkivaltarikollisuuden kasvua alkoholinkulutuksen kasvulla. Siten tekijät, jotka ovat osa hyvinvointia, tuottavat myös elintapahaittoja ja rikoksia.

Vastaava paradoksaalinen logiikka, jossa vapaat yksilöt tuhoavat oman ja toistensa vapauden perustaa, näkyy hyvinvointiyhteiskunnan kaikilla elämänalueilla. Syy tähän on ilmeinen: tervettä, hyvää, oikeamielistä ja arvokasta elämää ei voi tuottaa vapaalle yksilölle, ellei hän itse siihen sitoudu tietoisesti ja vapaasti harkiten. Hyvinvointivaltio on epäonnistunut, koska se ei palveluja tarjotessaan ole edellyttänyt itsenäisen vastuullisuuden vahvistumista. (Ehrnrooth 2016a.)

Sosiaalikulujen suhde bruttokansantuotteeseen ilmaisee julkisen sosiaali- ja terveystakuutuksen rasituksen julkistaloudelle. Tämä lukema oli 18,8 prosenttia vuonna 1980, 24,3 prosenttia vuonna 2000 ja 31,9 prosenttia vuonna 2014. Suurten leikkauksien tarve on alkanut silloin, kun suhdeluku on noussut yli 30 prosentin tasolle, kuten 1990-luvulla. Hyvinvointivaltion toistuvat paisumis-supistumissyklit osoittavat, että mallissa on jokin perustavanlaatuisen virhe. Koska väestö myös ikääntyy, palvelujärjestelmää on perinpohjaisesti uudistettava ja työllisyysastetta nostettava kunnes sosiaalikulujen suhde bruttokansantuotteeseen palautuu kestäväälle tasolle. Tämä on lopulta välttämätöntä myös julkisen talouden velkaantumiskierteen pysäyttämiseksi.

Tällä vuosikymmenellä hyvinvointivaltion ongelmat ja uudistamistarve on laajasti tunnustettu. Keskustelussa esiintyy kolme kantaa: pohjoismaisen hyvinvointimallin puolustaminen (esim. Hiilamo 2011; Saari 2017), uudistaminen (esim. Sato 2015; 2017) ja korvaaminen uudella mallilla (Ehrnrooth 2016a; 2016b; 2016c). Voidaan todeta, että avoin globaali kilpailutalous, kansallisen budjettirajoituksen tiedostaminen, kannustinloukut, sosiaalikulujen kasvu ja julkisen talouden kestävyysvaje ovat siirtäneet poliittista retoriikkaa hyvinvointimallin puolustamisesta sen hienovaraiseen uudistamiseen. Radikaaleja muutoksia ja korvaavia uusia malleja ei kuitenkaan ole esitetty, vaan hyvinvointimallin kriitikot ovat esittäneet siirtymistä liberalistiseen markkinamalliin.

Yksittäiset reformit ja sosiaaliturvan uudistaminen eivät voi korjata liberaalin yhteiskunnan filosofisissa perusteissa ja perustuslaillisissa lähtökohdissa olevia vir-

heitä. Wagnerin laki ja muut hyvinvointimallia uhkaavat kehityskulut ovat seurausta virheellisestä premissistä, jossa vapaus nähdään ihmislajin luonnolliseksi (syntyperäiseksi) ominaisuudeksi (Locke 1689) eikä itsenäisyyden ja vastuullisuuden kautta saavutettavaksi kyvyksi (Ehrnrooth 2016b).

Pääväitteeni mukaan yksilön vapaus on arvopäämäärä ja tavoite, jonka edellytyksenä ovat itsenäisyys ja harkintakyky. Kun yksilö ottaa henkilökohtaisen vastuun omasta elämästään ja valinnoistaan, vähenee sosiaaliturvan, terveyspalveluiden ja muiden tukipalveluiden kysyntä. Tätä tarkoitan vaihtamalla yhteiskunnan tavoitteen hyvinvoinnista hyvinvointintaan.

### *Vapauskäsitteen ja ihmiskäsityksen korjaaminen*

Perustuslaillisesti vapaat yksilöt eivät kykene ohjaamaan vapauttaan, vaan kärsivät samanlaisista elämän hallinnan ja mielekkyyden vaikeuksista sekä markkinaliberaalissa onnellisuusmallissa (esim. USA) että pohjoismaisessa hyvinvointimallissa (esim. Suomi). Kehittämässäni hyvinvointimallissa lähdän siitä, että vapauskäsitteen ja ihmiskäsityksen reformi on välttämätön. Jos sitä ei tapahdu, yksilön vapautteen nojaavan yhteiskunnan kehitys pysähtyy, koska vapauden kyvyn olettaminen syntyperäiseksi aiheuttaa liikaa haittoja ja hoitokustannuksia, jotka rajoittavat yksilönvapauden kehitystä (Ehrnrooth 2016b).

Olettamus ihmisluonnollisesta vapaudesta sisältyy kokonaisten liberaalia yhteiskuntaa käsitteellistävien tieteenalojen lähtökohtiin. Tärkein niistä on hegemoninen taloustiede, jossa oletetaan markkinoiden toimivan rationaalisesti, koska jokainen yksilö aina valitsee järkevästi omalta kannaltaan. Addiktiot, elintapahaitat, hallitsematon rikollisuus, ylivelkaantuminen, kestäväksi tarkoitettujen läheissuhteiden kestämyttömyys tai muut elämänhallinnan ja -mielekkyyden vaikeudesta kertovat ilmiöt eivät voi horjuttaa luonnollisen ja järkevän vapauden alkuoletusta. Uusimmassa taloustieteen psykologisessa käyttäytymistutkimuksessa on kuitenkin saatu vahvaa näyttöä siitä, että ihmisten taloudelliset päätökset eivät ole pelkästään rationaalisia.

Hyvinvointimallissa vapaus käsitetään tietoisuuden, kasvatuksen ja kulttuurin avulla tavoiteltavaksi arvopäämääräksi, jota kohti oman elämänsä omistavat yhteiskunnallisesti vapaat yksilöt pyrkivät toteuttaessaan itseään henkilökohtaisen vapautensa loukkaamattomuudessa. Tämän käsitteellisen reformin jälkeen yksilön vapauden ja vastuun sekä oikeuksien ja velvollisuuksien suhde muuttuu toisiaan edellyttäväksi. (Ehrnrooth 2016a.)

Yksilö ei voi olla vapaa, ellei hän ole itsenäinen ja kykene vastaamaan oman elämänsä hallinnasta siten, että vapauden ehdot täyttyvät ja vahvistuvat. Esimerkiksi vapaamatkustajan asemassa, sosiaaliturvan varassa ja hyvinvointipalveluiden ohjaamana elävä yksilö ei ole itsenäinen ja vapaa. Pikemminkin hän on tukiriippuvainen alamainen, joka tarvitaan jatkuvasti paisuvan sosiaalivaltion oikeuttamiseen.

Vapaita yksilöitä ei voi eikä tule määrätä toimimaan hyvin, mutta heidän kanssaan voidaan solmia sopimuksia, jotka velvoittavat sekä palvelun tarjoajaa että asiakasta. Hyvinvointimallissa kaikki julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut perustuvat vastikkeellisiin sopimuksiin, joissa vapaa yksilö saa tukea ja apua sitoutumalla toimimaan omassa henkilökohtaisessa vapaudessaan niiden hyvän, terveen ja arvokkaan elämän päämäärien mukaisesti, joita palveluilla tavoitellaan. Tämä on perusteltua nimenomaan vapauden vuoksi, koska vain itsenäisyyttä ja muita vapauden ehtoja vahvistava hyvinvointi edistää vapauden arvopäämäärää kohti käyvää yhteiskunnallista kehitystä.

## *Perustuslaki ja yksilön vapauden vahvistaminen*

Perustuslakia voidaan kutsua lakien laiksi ja kaikkien laiksi (Koskelo 2016). Se on vapaiden yksilöiden keskenään solmima yhteiskuntamoraalinen ja oikeudellinen sopimus, johon sisältyy yhteiskuntaa kokoava arvojärjestelmä. Koska kansa on hallitus ja kansanedustajat vain toimittavat saamaansa edustustehtävää, perustuslailla ei ole legitimitteettiä kansan ulkopuolella. Siten perustuslaki on liberaalin demokratian kehitystyötä koskevan yhteiskuntatieteellisen ja vapaan kansalaiskeskustelun järkevä kehys.

Jos vapaus ymmärretään arvopäämääräksi, perustuslailliset oikeudet sisältävät edellytyksenään vahvan velvollisuusetiikan, koska vain siten nämä oikeudet voivat toteutua vapaan yksilön elämässä. Esimerkiksi oikeus koulutukseen ja sivistykseen ei voi toteutua, mikäli yksilö ei koulutaudu ja sivisty oma-aloitteisesti työskennellen. Sama koskee myös terveyttä ja hyvinvointia, joita kukaan ei voi rajattomienkaan terveys- ja hyvinvointipalveluiden avulla saavuttaa, jos elää epäterveellistä ja huonoa elämää. Koulutuksessa on säädetty oppivelvollisuus, mutta terveys- ja hyvinvointipalveluissa yksilön oma vastuu on täysin määrittelemätön tekijä.

Suomen perustuslaissa vuodelta 2000 mainitaan oppivelvollisuuden lisäksi jokaisen Suomen kansalaisen velvollisuus osallistua isänmaan puolustukseen sekä kaikkien vastuu luonnon ja ympäristön suojelusta. Hyvintoimintamallissani kysyn, miltä perustuslaki näyttäisi, jos sitä tulkittaisiin tai jopa korjattaisiin siten, että se sisältää ne yleiset vastuut ja erityiset velvollisuudet, joita yksilönvapauden arvopäämääräinen tavoittelu edellyttää.

Jos haluamme edistää oikeudenmukaisuutta liberaalissa yhteiskunnassa, keskeistä on yksilön itsenäisen harkinta- ja toimintakyvyn tukeminen ja yksilön suojaaminen autonomiaa rajoittavalta sorrolta ja riippuvuudelta (vrt. Locke 1689; 1690). Esimerkiksi terveys ja työkykyisyys parantavat ihmisen autonomiaa, joten sairausvakuutuksen on ennaltaehkäisevästi ohjattava niiden omahoidolliseen ylläpitämiseen. Vastaavaa periaatetta voidaan soveltaa muihinkin perusoikeuksiin.

## *Hyvintoiminta yhteiskuntapolitiikassa*

Kuluvan vuoden alussa Suomessa alettiin soveltaa työttömien työllistämiseen aktiivintamallia, joka on ensimmäinen haparoiva askel hyvintoimintamallin suuntaan. Hyvintoimintayhteiskunnan sosiaalipolitiikassa kaikki sosiaaliturva perustuu sopimusvastuuseen. Vapaita yksilöitä ei voi eikä tule pakottaa esimerkiksi työhön ja terveisiin elintapoihin. Saadessaan perustuslain säätämän sosiaali- ja terveysturvan tukia tai palveluja vapaa yksilö on kuitenkin aina vastikkeellisessa sopimusvastuussa, johon voidaan ja tulee kytkeä asiakkaan sopimusvelvoitteita.

Erityisen vaikean ryhmän muodostavat ne työkykyiset henkilöt, jotka eivät liian alhaisen työn tuottavuutensa vuoksi työllisty tai muutoin saavuta taloudellista itsenäisyyttä vapaille markkinoilla. Osa heistä voisi työllistyä matalapalkka-aloilla ja ansaita toimeentulonsa esimerkiksi negatiivisen tuloveron tuella mutta eivät kaikki. Hyvintoimintamallissani tämä vaikeimmin työllistytävä ryhmä – nyt vapaamatkustajiksi tuomitut pitkäaikaistyöttömät – olisi oikeutettu perustoimeentulon turvaan. Sen vastikkeeksi heidän olisi henkilökohtaisesti neuvoteltavalla sopimuksella sitouduttava todellista arvoa tuottaviin työsuorituksiin, joita organisoimaan luotaisiin takuutyömarkkinat julkisen vallan ja kolmannen sektorin yhteistoimin. (Ehrnrooth 2016c.)

Sosiaaliturva ei saa passivoida ja johtaa tukiriippuvuuteen, vaan sen on aina johdonmukaisesti tuettava ja vahvistettava itsenäistä yksilönvapautta. Näin kaikessa

toimeentuloa turvaavassa sosiaalipolitiikassa työ ja työllistyminen ovat ensisijainen kriteeri. Työn ulkopuolelle jättyville voidaan turvata vain välttämätön toimeentulotuki ja huolenpito. Luomalla selkeät hierarkkiset kannustimet ja työhön ohjaava sopimusvastuullisuus hyvinvointiyhteiskunnan toimeentuloturvasta syntyy yksilön itsenäistymistä ja vapautta tukeva järjestelmä, koska vastikkeellinen tulo on suorittamalla ansaittua.

Työn ja toimeentulon ohella toinen keskeinen yhteiskuntapolitiikan alue on terveys- ja hyvinvointipolitiikka (Hiilamo 2015). Hyvinvointiyhteiskunnassa tämä alue mielletään elintapapolitiikan tavoitteiden kautta, koska vain vähentämällä elintapahaittoja ja tukemalla jokaisen yksilön omavastuullista tervettä elämää luodaan julkisia kustannuksia vähentäviä ja kansanterveyttä tosiasiallisesti parantavia edellytyksiä vapaiden yksilöiden itsenäiselle elämälle (Ehrnrooth 2016a).

Elintapapolitiikan keskeinen instrumentti on julkinen sairausvakuutus, johon tulee sisällyttää tuottamuksellisia vahinkoja vähentävä ohjausjärjestelmä. Asiakkaan kanssa voidaan solmia henkilökohtainen terveydenhoitosopimus, jossa kumpikin osapuoli sitoutuu yhteiseen tavoitteeseen asiakkaan terveyden edistämiseksi ja sen edellyttämiin toimenpiteisiin. Jos asiakas omalta osaltaan noudattaa sopimusta ja elintavoillaan edistää terveyttään eikä aiheuta tuottamuksellista haittaa terveydelleen, hän saa bonusta ja mahdollisia muita etuuksia. Jos hän taas elintavoillaan heikentää terveyttään, hän menettää etuisuuksia.

Selkeä kannustinjärjestelmä yhdistettynä johdonmukaiseen haittaverotukseen on hyvinvointiyhteiskunnan elintapapolitiikan periaatteen mukaista, koska tärkeintä on tukea jokaisen yksilön itsenäisen ja vapaan elämän edellytyksiä. Yksi kannustin tietenkin on terve toimintakyky ja vapautuminen haitallisista elintapariippuvuuksista. Vastaavalla tavalla muutkin yhteiskuntapolitiikan alueet ja niissä sovellettavat toimintatavat korjataan hyvinvointiyhteiskunnassa asiakkaan omavastuullisuutta edellyttäväksi sopimussuhteiksi.

### *Hyvinvointiamalli ja poliisi*

Poliisitoimi ei ole yhteiskuntapolitiikkaa eikä osa hyvinvointipalvelujärjestelmää, vaan laillisuusvalvontaa ja viime kädessä valtiolliseen väkivaltamonopoliin perustuvan järjestysvallan käyttöä. Muuttaisiko hyvinvointiamalli poliisitoimen itseymmärrystä?

Oikeastaan poliisitoimi aivan erityisesti on kehittämäni hyvinvointiamallin mukaista toimintaa, koska siinä asiakkailta edellytetään sitoutumista yksilönvapauden ehtojen noudattamiseen. Jokainen täysivaltainen henkilö Suomen valtion alueella on velvoitettu noudattamaan lakia ja poliisin tehtävä on valvoa tätä lainmukaisuutta. Aktiivisena ja valvovana järjestysvaltana poliisi myös ennaltaehkäisevästi ohjaa ihmisiä laillisuuteen.

Hyvinvointiamalli kytkeytyy ajatuslinjaan, jossa arvokkaan elämän korkein hyvä ei ole hyvinvointi tai onnellisuus (eudaimonismi), vaan totuus, kauneus ja hyvyys sekä ennen kaikkea oikeamielinen vapaus (eettisyys). Jos liberaalin yhteiskunnan kehitys kulkee tähän eettistä vapautta vahvistavaan suuntaan, se heijastuu poliisitoimeen useammalla tavalla. Onnistuessaan se kiinnittää sosiaalipalveluiden asiakkaita enenevästi itsenäiseen ja arvokkaaseen elämään sekä vähentää sosiaalisia ongelmia ja niistä poliisille aiheutuvaa työtä. Lisäksi se on yhdensuuntainen poliisin perinteisen hyvinvointiamallin edellyttävän ja siihen ohjaavaa roolin kanssa.

## *Lähteet*

- Ehrnrooth, J. 2016a. Hyvintoimintayhteiskunta. Kirjapaja: Helsinki.
- Ehrnrooth, J. 2016b. Viimeinen moderni askel. Vieraileva blogikirjoitus 29.8.2016. Libera, <http://www.libera.fi/blogi/viimeinen-moderni-askel/>.
- Ehrnrooth, J. 2016c. Vastikkeeton sosiaaliturva ei ole elinkeino – työttömille tarjottava työtä ja se pitää ottaa vastaan. Helsingin Sanomat: Vieraskynä 1.10.2016. <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000002923412.html>.
- Hiilamo, H. 2011. Uusi hyvinvointivaltio. Like: Helsinki.
- Hiilamo, H. 2015. Hyvinvoinnin vakuutusyhtiö: Mistä SOTE-uudistuksessa on kysymys? Into: Helsinki.
- Hiilamo, H. 2017. 15 reseptiä tuloerojen kaventamiseksi. 5.6.2017. Kalevi Sorsa säätiö.
- Hämäläinen, T. J. & Michaelson, J. (toim.). 2014. Well-being and Beyond. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kaihovaara, A. 2013. Onko hyvinvointivaltio kasvanut liian suureksi? Kalevi Sorsa säätiö.
- Kant, I. 1781. Puhtaan järjen kritiikki.
- Kant, I. 1788. Käytännöllisen järjen kritiikki.
- Korkman, S. 2011. Onko hyvinvointivaltiolla tulevaisuutta? EVA. Taloustieto Oy: Helsinki.
- Koskelo, P., Wuolijoki S. & Juusela, J. 2016. Profeettavallasta perustuslakituomioistuimeen. Kenen pitäisi tulkita perustuslakia? Libera raportti, lokakuu.
- Kujala, A. & Danielsbacka, M. 2015. Hyvinvointivaltion loppu? Tammi: Helsinki.
- Locke, J. 1689. Kaksi tutkielmaa hallitusvallasta.
- Locke, J. 1690. Essay concerning human understanding.
- Pihlström, S. 2016. Death and finitude. Toward a pragmatic transcendental anthropology of human limits and mortality. New York: Lexington Books.
- Saari, J. (toim.). 2017. Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Tampere University Press.
- Satonen, A. 2015. Hyvinvointivaltion pelastusoppi. Helsinki.
- Satonen, A. 2017. Työn linja – osallisuus kunniaan. Toivo: Helsinki.
- Suomen perustuslaki 2000. Finlex 731/1999. <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1999/19990731>.
- Wahlroos, B. 2017. Hiljainen vallankumous. Tekikö uusi perustuslaki Suomen hallitsemisen mahdolliseksi? EVA pamfletti, [http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2017/10/EVA\\_pamfletti\\_2017\\_1-1.pdf](http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2017/10/EVA_pamfletti_2017_1-1.pdf).

# Poliisikoulutuksen käännekohtia

*Julia Jansson & Jukka Kekkonen*

## *Johdanto*

Viimeisen sadan vuoden aikana poliisin rooli on muuttunut. Kouluttamattomasta järjestyksenvalvojasta on tullut vaativassa ja kansainvälistyvässä ympäristössä toimiva asiantuntija. Kunkin aikakauden yhteiskunnallisen tilanteen sanelemat kontrollipoliitikkaan liittyvät tekijät ovat vaikuttaneet tähän muutokseen. Tämä artikkeli sijoittaa poliisikoulutuksen kehityksen historialliseen kontekstiinsa ja tuo esille, että valtion ja yhteiskunnan tarpeet ovat luoneet kasvualustan poliisitoiminnan muutoksille.

Keskitymme tekstissä neljään keskeiseen käännekohtaan, jotka ovat itsenäistymisen ja sisällissodan jälkeinen aika, sodan jälkeinen poliisitoiminnan ja -koulutuksen uudelleenjärjestely, 1960-1970-lukujen yhteiskunnallinen murros sekä 1990-luvun kansainvälistyminen. Artikkelin pohjautuu Poliisikoulutuksen historia 100 vuotta -projektin tuloksiin ja kirja toimii tekstin pääasiallisena lähteenä muilta kuin mainituilta osin (ks. Jansson ym. 2018).

## *Poliisikoulutuksen alkutaival*

Itsenäistymisen murrosvaiheessa kysymys järjestyksen ylläpidosta ja järjestysvaltasta oli keskeinen. Tsaarin vallan kaatuminen keväällä 1917 merkitsi Suomessa valtatyhjiön syntyä. Valtatyhjiö muuttui kaksoisvallan tilanteeksi, kun tulevan sisällissodan osapuolet alkoivat huolehtia järjestyksen ylläpidosta paikallisella tasolla (Alapuro 1988; Kekkonen 2016). Tammikuussa senaatti julisti porvarilliset järjestyskaartit eli suojeluskunnat maan virallisiksi järjestyksen poliisivoimiksi. Viikko tämän päätöksen jälkeen alkoi sisällissota.

Keskitetysti ja valtiollisesti organisoitu poliisikoulutus voitiin aloittaa vasta sisällissodan vuosien jälkeen. Suomen järjestysvalta oli sekasortoisessa tilassa ja poliisikoulutuksen organisoinnilla pyrittiin luomaan maahan legitiimi ja luotettava järjestyksen ylläpitovalta. Sisällissodan perintönä poliisimiehen tärkeimmäksi ominaisuudeksi tuli poliittinen luotettavuus. Tästä syystä suojeluskuntakasvatusta saaneita suosittiin ja paikalliset suojeluskunnat antoivat lausunnot uusista poliisiin pyrkijöistä.

Valtion väliaikainen poliisikoulu perustettiin vuoden 1918 syksyllä ja se vakiinistettiin vuonna 1929. Valtiollisen koulutuksen lisäksi suuret kaupungit järjestivät omaa paikallista koulutustaan (Hietaniemi 1992). Myöhemmin osa poliisikoulutuksesta hajautettiin lääneihin ja liikkuvan poliisikomennuskunnan hoidettavaksi.

Valtion poliisikoulu Suomenlinnassa tarjosi muutaman kuukauden mittaista koulutusta virassa jo toimiville poliiseille, aluksi vain miehistö- ja alipäällystötasolla. Vuodesta 1929 lähtien järjestettiin myös päällystökursseja. Poliisilaitokset vastasivat alokkaiden perehdyttämisestä, mutta käytännössä tätä tehtiin vähän tai ei lainkaan.

Poliisikouluun haluttiin ensi sijassa aliupseeritaustaisia, reippaita, luotettavia ja sopivia elämäntapoja noudattavia henkilöitä. Monet ominaisuudet, joita poliisimiehiltä edellytettiin, säilyivät jokseenkin samoina vuosikymmenestä toiseen.

Oppilaiden heikko osaamistaso ja tieto- ja taitotason erilaisuus vaikeuttivat mielekkään opetusohjelman suunnittelua. Perusopetuksen lisäksi koulun opetusohjelmaan kuului sotilaallisia harjoituksia.

Sotilaallisuus ja poliisitoiminta olivat pitkään lähellä toisiaan, sillä tärkeintä oli totuttaa oppilaat tiukkaan kuriin ja järjestykseen, ei niinkään opettaa heille suurta määrää sisällöllisiä tietoja. Oppivelvollisuuden tulo vuonna 1921 mahdollisti ammattiaineisiin keskittymisen vuodesta 1922 lähtien. Samalla sotilaalliset harjoitukset vähenivät.

Ammattiaineiden painottaminen liittyi osittain poliisiin kohdistuneeseen laajaan arvosteluun. Rikollisuus ammattimaistui ja laajeni, mutta poliisin rikostutkintaosaaminen oli huonoa (Parlamentaarisen poliisikomitean mietintö 1986, 219; Hietaniemi 1995, 99, 131). Tästä syystä Valtion poliisikouluun tulivat myös etsiväkurssit ja Helsinkiin perustettiin Rikostutkimuskeskus, nykyisen keskusrikospoliisin edeltäjä.

Vuonna 1925 poliisia koskevat säännökset sisällytettiin asetukseen ensimmäistä kertaa ja poliisista tuli valtiollinen organisaatio. Seuraavana vuonna luotiin sisäasiainministeriön poliisiosasto. Vuonna 1927 poliisikoulutuksesta tuli vakinaiseen poliisitoimeen nimittämisen edellytys ja koulutus laajeni huomattavasti kun miehistökoulutus siirrettiin pois Suomenlinnasta lääninkursseille. Lääninkursseista tuli seula, jonka kautta voitiin valita paras aines poliisikouluun. Ongelmalliseksi muodostuivat kurssien ja niiden opettajien keskinäiset tasoerot.

Valtiovallalla oli 1920-luvulla huoli levottomuuksien syttymisestä eri puolilla maata, minkä vuoksi luotiin vuonna 1930 liikkuva poliisikomennuskunta (LPK). Sen rooliksi tuli olla tarpeen tullen siirreltävä poliisivoima, jota voitiin käyttää levottomuuksien tukahduttamiseen. (Hietaniemi 1992, 129–130.)

### *Sotien jälkeiset uudistukset*

Sota-aikana suuri osa Valtion poliisikoulun oppilaista ja opettajista oli sotatoimissa mukana. Kurseja jäi pitämättä tai niitä lyhennettiin merkittävästi. Välittömästi sodan päätyttyä käynnistettiin poliisitoiminnan ja -koulutuksen uudelleenjärjestelyn suunnittelu.

Poliisista tuli sotien jälkeen aiempaa enemmän koko kansan poliisi. Sodan lopputulos demokratisoi suomalaista yhteiskuntaa, kun myös laitavasemmisto sai poliittiset toimintaoikeudet. Muutoksen seurauksena poliisin ura oli mahdollinen entistä laajemmin poliittisista näkemyksistä riippumatta. Rekrytoinnissa pyrittiin siihen, että poliisiin valikoitui puolueeton joukko ammattilaisia. Toisaalta rekrytoinnissa suosittiin upseerikoulutuksen saaneita, välillä jopa ohi kokeneiden poliisimiesten.

Välittömästi jatkosodan päättymisen jälkeen vuonna 1944 perustettiin toimikunta, jonka tehtäväksi tuli suunnitella poliisikoulutuksen uudelleenjärjestäminen. Toimikunnan suunnitelmien pohjalta poliisikoulun hallintoa järjestettiin uudelleen ja poliisiopetus ammattimaistui. Poliisikoulutus muuttui käytännönläheisemmäksi ja oppisisällöt laajenivat. Sota-ajan usein mutkikkaat valuutta- ja muut säännöstelyrikkokset sekä rikollisuuden ammattimaistuminen olivat ilmiöitä, jotka jatkuivat sodan jälkeen. Ne toivat uusia vaatimuksia poliisille ja etenkin rikostutkinnalle (Hietaniemi 1995, 246; Keskinen & Silvennoinen 2004, 169–171).

LPK:lla eli sodan jälkeen liikkuvalla poliisilla (LP) oli heti perustamisestaan lähtien koulutustehtävä. Muutaman vuoden sisällä siitä tuli tärkeä valtakunnallinen alokaskoulutuselin, missä roolissa se toimi aina vuoteen 1961 saakka. Täten se oli poliisin tärkein valintaelin. Alokaskoulutus tai myöhemmin kokelaskoulutus ei tarkoittanut, että poliisit olisivat aloittaneet uransa koulutuksella vaan he toimivat ensin



kenttätöissä. Lisäksi ne miehet, jotka eivät tulleet LP:n kautta, rekrytoitiin suoraan piireihin ilman koulutusta.

Miehistökoulutus oli edelleen keskeisin osa poliisikoulutusta, sillä valtaosa poliiseista ei koskaan käynyt muita kursseja. Koulutus annettiin lääneissä vaihtelevin tuloksin. Lopulta koulutus siirrettiin Valtion poliisikouluun.

### *Poliisiopiston perustaminen muuttaa koulutuksen luonnetta*

Poliisitoiminnassa ja -koulutuksessa 1960- ja 1970-luvut olivat yhteiskunnallisesti tärkeä käännekohta. Poliisitoimintaan liittyvää lainsäädäntöä uudistettiin ja poliisin toiminta alettiin kasvavassa määrin nähdä palvelutehtävänä. Tätä tarkoitusta varten luotiin uusia toimintamalleja kuten korttelipoliisitoiminta. Laajempi palvelunäkökulma omalta osaltaan laajensi koulutuksen tarpeita ja tavoitteita. Poliisi tuli myös akateemisen tutkimuksen kiinnostuksen kohteeksi niin oikeustieteessä kuin kriminologiankin alalla (ks. Sinisalo 1966; Anttila & Törnudd 1971).

Yksi tärkeä käännekohta poliisitoiminnan ja -koulutuksen kannalta oli kelpoisuusvaatimusten vahvistaminen laki- ja asetustasolla 1966 poliisilaille ja 1969 poliisiasetuksella. Vuoden 1969 asetus teki poliisikoulutuksesta edellytyksen virkannimitykselle. Tämä tarkoitti myös sitä, että koulutukseen hakeutumisesta tuli rekrytoinnin perusta, vaikka miehiä otettiinkin edelleen niin sanotusti ”pystystä”.

Muutto Poliisiopiston uusiin tiloihin Espoon Otaniemeen vuonna 1961 mahdollisti uudistukset koulutuksen sisällössä, kurssien pidentämisen ja oppilasmäärien kasvattamisen samanaikaisesti. Otaniemeen saatiin muun muassa kirjasto, harjoitus- ja opetustiloja, laboratorioita, opetusnäyttely ja ampumarata. Myös erikoiskoulutusta lisättiin, esimerkiksi talousrikostutkintakursseja alettiin pitää 1970-luvulla. Kun Otaniemikin kävi ahtaaksi, luotiin kokelaskoulutusta varten vuonna 1973 Poliisin kurssikeskus Tampereelle.

1970-luvulla poliisikoulutuksen suunnittelu ammattimaistui. Aiemmin oli ollut opettajien itsensä vastuulla päättää opetuksen sisällöistä, mutta nyt opetuksen suunnittelu keskitettiin sisäasiainministeriöön. Liikkuvan poliisin rooli oppilaiden valinnassa pieneni ja lopulta poistettiin vuonna 1973. Oppilasvalintoja varten luotiin valintalautakunnat, joista tehtiin pakollisia vuonna 1985.

Uudistuksista huolimatta koulutuksen sisältöön ja rakenteeseen kohdistui jatkuvaa kritiikkiä. Monet katsoivat, ettei koulutus antanut tarpeellisia valmiuksia kenttätehtäviin eikä pysynyt ajan tasalla tietotekniikan ja rikostutkimuksen menetelmien kehityksessä. Vuonna 1986 mietintönsä antanut parlamentaarinen poliisikomitea loi uudet suuntaviivat poliisitoiminnalle ja -koulutukselle.

Poliisikoulutuksen laajeneminen 1980-luvulla liittyi laajempaan asennemuutokseen. Esimerkiksi kokelaskoulutuksen uudistamista pohtinut työryhmä katsoi, että vähäinen peruskoulutus aiheutti haittaa poliisin toiminnalle ja lisäksi vaaransi kansalaisten ja poliisimiesten oman oikeusturvan sekä työturvallisuuden.

### *Korkeakoulutuksen merkitys*

Poliisikoulutuksen rakenne ja sisältö ovat koko koulutuksen historian ajan muokkaantuneet paitsi alan sisäisistä tarpeista, myös reagoitina yhteiskunnallisiin muutoksiin, mukaan lukien muutoksiin koulutuspolitiikassa. Vuonna 1988 poliisikoulutus rinnastettiin muuhun ammatilliseen koulutukseen, mikä pideni koulutusaikoja ja laajensi sisältöjä sekä avasi ovet korkeakouluihin hakeutumiselle. Samalla poliisin pohjakoulutustaso nousi nopeasti.

1980-luvun lopulla syntyi ajatus korkeakoulutasoisesta päällystökoulutuksesta, mikä edellytti systemaattisen poliisitutkimuksen aloittamista Suomessa. Vuonna 1998 perustettiin Poliisiammattikorkeakoulu, joka vastasi poliisin päällystötutkinnoista. Ammattikorkeakoulusta valmistuneet poliisit pystyivät jatkamaan opintojaan maisterin- ja tohtorintutkintoihin saakka kahdessa yliopistossa.

Korkeakouluhanke herätti laajaa yhteiskunnallista keskustelua. Vastakkain olivat näkemykset poliisien ura- ja etenemismahdollisuuksista, poliisitutkimuksen merkityksestä ja rohkaisevista kansainvälisistä esimerkeistä sekä toisaalta “kirjaviisauden” tarpeettomuudesta käytännönläheisessä työssä.

2000-luvulla poliisin perustutkintokoulutusta laajennettiin edelleen ja opetuksesta tuli entistä yksilöllisempää. Uudet taidot, kuten esiintymis- ja kielitaidot korostuivat opetuksessa. Opintoja kehitettiin monitieteisemmiksi ja niihin pyrittiin sisällyttämään soveltamisen, vuorovaikutuksen ja suunnittelun opettelua sekä erilaisia käytännön harjoitteita.

Vuonna 2007 poliisioppilaitokset yhdistettiin samoihin tiloihin Tampereelle. Vuonna 2013 annettu hallituksen esitys määritteli poliisin asiantuntijatehtäväksi. Seuraavana vuonna poliisin perustutkinto nostettiin ammattikorkeakoulutasolle ja samalla päällystätehtäviin valmistavasta tutkinnosta tuli ylempi ammattikorkeakoulututkinto. Korkeakoulutuksen perustana on opintojen tieteellinen pohja.

Muista poliisin toimintaan ja koulutukseen vaikuttaneista yhteiskunnallisista muutoksista kenties tärkein on 1990-luvun jälkeen ollut eurooppalaisen yhteistyön tiivistyminen ja rajojen avautuminen. Kansainvälistymisen eri osa-alueet ovat vaikuttaneet merkittävästi poliisin työkenttään ja -tehtäviin ja sitä kautta koulutuksen tarpeisiin.

### *Johtopäätökset*

Poliisikoulutuksen käännekohdat sijoittuvat Suomen historian murroskohtiin. Itsenäistyminen ja sisällissodan päätyminen synnyttivät tarpeen luoda suomalainen poliisi, joka huolehtii uuden yhteiskuntajärjestyksen ylläpitämisestä ja turvaamisesta. Sotien jälkeen poliisin poliittinen rooli muuttui ja rikollisuuden monimutkaistuminen vaikutti koulutustarpeisiin. 1960- ja 1970-lukujen yhteiskunnallisen kuohunnan aikoina poliisiin alkoi kohdistua yhä monipuolisempia odotuksia ja poliisin rooli alkoi aiempaa selvemmin muodostua palvelutehtäväksi. 1990-luvulta alkaen poliisista on tullut ennen kaikkea asiantuntija. Yhteiskuntarauhan turvaaminen ja yleisön palveleminen ovat edelleen tehtävien ytimessä.

Pitkällä aikavälillä erittäin merkittävä seikka on ollut poliisin saavuttama vahva luottamus ja arvonanto suomalaisessa yhteiskunnassa toisen maailmansodan jälkeen, kun poliisin rekrytointipohja laajeni ja suomalainen yhteiskunta demokratoitui (ks. Kekkonen 2005). Jos ja kun poliisi toimii demokraattisessa oikeusvaltiossa sen periaatteita kunnioittaen, voimme odottaa luottamuksen pysyvänkin korkealla tasolla.

### *Lähteet*

- Alapuro, R. 1988. *State and revolution in Finland*. Oakland: University of California Press.
- Anttila, I. & Törnudd, P. 1971. *Kriminologia*. Helsinki: WSOY.
- Hietaniemi, T. 1992. Lain vartiossa: Poliisi Suomen politiikassa 1917–1948. *Historiallisia tutkimuksia*, 166. Helsinki: Suomen historiallinen seura.

- Hietaniemi, T. 1995. Totuuden jäljillä – Suomalaisen rikospoliisin taival. Helsinki: Keskusrikospoliisi.
- Jansson, J., Kari, M., Kokkonen, I. & Kostainen, A. 2018. Muodollisesti pätevä? Poliisikoulutus itsenäisessä Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulu.
- Kekkonen, J. 2005. Miksi luotamme poliisiin? Vesa Majamaan 60-vuotisjuhlakirja (toim. T. Lohi), 163–175. Helsinki: Gaudeamus.
- Kekkonen, J. 2016. Kun aseet puhuvat: poliittinen väkivalta Espanjan ja Suomen sisällissodissa. Helsinki: Art House.
- Keskinen, K. & Silvennoinen, O. 2004. Helsingin poliisilaitoksen historia 1826–2004. Helsinki: Helsingin kihlakunnan poliisilaitos.
- Parlamentaarisen poliisikomitean mietintö (PPKM), Helsinki, 16/1986.
- Sinisalo, K. 1966. Poliisin toimivaltuudet. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

# II POLIISIN TYÖ JA ORGANISAATIO

## 2 POLIISIKOULUTUS TÄNÄÄN

### Kohti uutta pedagogiikka poliisikoulutuksessa

*Petri Alkiora*

#### *Johdanto*

Poliisikoulutuksen tutkintojärjestelmä uudistettiin kokonaisuudessaan 1.1.2014 voimaan tulleen Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain (1164/2013) perusteella (HE 64/2013). Silloin otettiin käyttöön poliisin peruskoulutuksena poliisin AMK-tutkinto ja päällystötehtäviä varten poliisin ylempi AMK-tutkinto.

Käyttöönottoa edelsi poliisikoulutuksen pedagogiikan ja pedagogisten käytäntöiden arviointi tutkinnonuudistuksen näkökulmasta. Tavoitteena oli tunnistaa omat pedagogiset vahvuudet, kuvata kehittämiskohteet ja tunnistaa erityisesti ne käytännöt ja toimintamallit, joista oli tarpeen irrottautua. Lisäksi tavoitteena oli määritellä opetuksessa ja sen suunnittelussa noudatettavat pedagogiset linjat ja luoda näin yleinen ja ymmärrettävä kuva uusien opetussuunnitelmien pedagogisista lähtökohdista. (Ks. Polamk 2013.)

Tämä artikkeli kohdistuu pedagogisiin tavoitteisiin poliisikoulutuksen uudistamisen taustalla. Mitä siis ovat ne pedagogiset linjaukset, joita opetustyössä tuli noudattaa koulutusrakennemuutoksesta lähtien? On huomattava, että Polamkin pedagogiset linjaukset uudistettiin vuonna 2017 (ks. Polamk 2017). Tässä artikkelissa huomioidut kohdistuvat pääosin aikaisempiin linjauksiin.

#### *Tutkinnonuudistukselle asetetut pedagogiset tavoitteet*

Poliisiammattikorkeakoulun (Polamk) Pedagoginen strategia 2011–2016 on ensimmäinen laatuaan ja vahvistettu vuonna 2011. Siinä määriteltiin vuoden 2008 alusta toimintansa aloittaneen korkeakoulun pedagogiset painopisteet ja tavoitelinjaukset. Painopistealueita olivat opetus ja oppiminen, oppimisympäristöt, osaaminen, kehittäminen ja arviointi. Seuraavaksi kuvataan lyhyesti näiden painopisteiden sisältöä eli sitä, miten poliisipedagogiikkaa oli tarkoitus uudistaa.

#### *Opetus ja oppiminen*

Opetuksessa ja oppimisessa tuli siirtyä osaamislähtöiseen sekä opiskelijan aktiivisuutta korostavaan ajattelutapaan. Tutkinnon suorittamisen ei tullut perustua läsnäoloon vaan asetettujen osaamistavoitteiden saavuttamiseen. Roolitusta tuli muuttaa niin, että opiskelijan vastuulla olevat asiat lisääntyivät – opettajapainotteisesta tiedon välittämisestä tuli siirtyä oppimisprosessin tukemiseen ja ohjaamiseen. Erilaiset oppimistavat ja erilaiset oppijat tuli huomioida opetuksessa. Lisäksi opettajien työ-

resursseista oli pidettävä huolta mitoittamalla työmäärä niin, että se tuki osallistumista tutkimus-, kehitys- ja innovointihankkeisiin ja jätti aikaa hallinnolliselle työlle niin määrällisesti kuin sisällöllisestikin.

### *Oppimisympäristöt*

Oppimisympäristö tuli ajatella laajasti – ei vain oppilaitoksena vaan myös muut oppimisen paikat ovat oppimisympäristöjä. Poliisin työ on muuttumassa yhä kansainvälisemmäksi, minkä vuoksi erityisesti kansainvälisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen taitoja tuli vahvistaa oppinnoissa.

### *Osaaminen*

Opiskelussa tuli huomioida asenteiden ja toimintakulttuurin merkitys osaamisen osana. Olemassa olevien toimintamallien jatkuva kriittinen arviointi tuli ymmärtää tärkeäksi osaksi sekä ammatillista kehitystä että oppilaitoksen kehittymistä organisaationa. Elinikäisen oppimisen ajatus oli saatettava osaksi oppilaitoksen päämääriä ja toimintakulttuuria. Oppilaitoksessa oli kannustettava niin opiskelijoita kuin henkilöstöäkin kehittämään itseään jatkuvasti ja haastamaan omaa osaamistaan. Ammatillisen osaamisen lisäksi tuli määritellä keinot, joilla edistettiin osaamista myös elinikäisen oppimisen avaintaidoissa. Opinnäytetöiden tuli osaltaan tukea ammatillista kehittymistä ja analyttistä osaamista. Niiden laatu piti nostaa korkeakoulutasolle menetelmäkoulutuksella ja seminaarityöskentelyllä, osaavalla ja paneutuneella ohjauksella sekä oikeudenmukaisella ja vaativalla arvioinnilla.

### *Kehittäminen*

Pedagogisessa kehittämisessä keskeiseksi nähtiin tulevan muutoksen systemaattinen ennakointi. Polamkilla tuli olla toimintamalli, jolla kyetään systemaattisesti seuraamaan työelämän muutostrendejä, sisäisen turvallisuuden kehittymistä sekä poliisin organisaatioon, työhön ja tehtäviin kohdistuvia muutoksia ja yksittäisen poliisin osaamiseen kohdistuvia odotuksia. Prosessikuvaukset tuli päivittää toimintakäsikirjaan uuden organisaatio- ja tutkintorakenteen edellyttämällä tavalla.

### *Arviointi*

Opintosuorituksen ja sen arvioinnin, palautteen ja siitä annettavan vastauspalautteen käsitteet tuli määritellä selkeästi ja varmistaa niiden yhdenmukainen käyttö oppilaitoksessa. Korkeakouluopetuksessa tuli käyttää monipuolisia arviointimenetelmiä ja mahdollisimman selkeitä arviointikriteereitä. Oppimisen arvioinnin ja palautteenannon tuli olla jatkuvaa koko opintojen ajan. Toisaalta myös opetusta tuli arvioida jatkuvasti.

Kehitettäviä pedagogisia teemoja oli täten useita ja tavoitteita runsaasti. Kehitystä on mahdollista kuvata kolmen esimerkin avulla. Esimerkit liittyvät opiskelijoiden aktivoimiseen ja opiskelijoiden tekemän työn opinnollistamiseen teemaan. Sinänsä seuraavat mallit ja teemat eivät välttämättä ole korkeakoulusektorilla ainutkertaisia, mutta ne sopivat hyvin esimerkeiksi tässä yhteydessä.

On selvää, että tämän rajatun näkökulman ulkopuolelle jää runsaasti pedagogisen kehittämisen laajempia haasteita kuten esimerkiksi opiskelutaidot, arviointikäytänteet, opetusmenetelmät ja laatuasiat. Näiden kaikkien näkökulmien avaaminen suppeassa artikkelissa ei ole mahdollista.

## *Esimerkkejä opintojen opinnollistamisesta*

Poliisin AMK-tutkinnon opiskelija voi vain rajoitetusti työskennellä opintojaan vastaavissa tehtävissä. Opiskelija voidaan nimittää nuoremman konstaapelin määräaikaiseen virkasuhteeseen enintään yhden vuoden ajaksi. Tähän määräaikaan luetaan vallitsevan käytännön mukaisesti myös harjoittelu, joka kestää keskimäärin 40–42 viikkoa. Tämän perusteella jatkonimitysmahdollisuus rajautuu noin kymmenen viikon mittaiseksi. Tätä kirjoitettaessa ei ole tarkkaa tietoa siitä, miten tätä mahdollisuutta on käytetty.

Poliisikoulutuksessa on edellä kuvatusta rajallisesta työskentelymahdollisuudesta johtuen kehitetty opintojaksoja opiskelijoiden työskentelyn opinnollistamiseksi. Yleisesti korkeakouluissa opinnollistamisella tarkoitetaan opintojen aikaisen työssäkäynnin tuottaman osaamisen tunnistamista, arviointia ja sen perusteella tapahtuvaa opintopisteiden myöntämistä (Mäki, Moisio & Aura 2017).

Työn opinnollistaminen on eri asia kuin tutkintoon sisältyvä harjoittelu, joka on ohjattua ja jossa myös korkeakoululla on keskeinen rooli. Työn opinnollistaminen on usein vaihtoehtoinen opiskelumuoto, ja siinä tutkinnossa edellytettävää osaamista hankitaan työnteolla.

Tähän mennessä on luotu yleisen Projektiopinnot-opintojakson (2–10 op) lisäksi kolme muuta opiskelijan työskentelyn kautta rakentuvaa opintojen suoritusmahdollisuutta. Nämä opintojaksot ovat Ennalta estävä toiminta käytännössä (1 op), Opiskelija ohjaajana ja vaikuttajana (5 op) ja Opiskelijarekrytointiprojekti (3 op).

Yleensä katsotaan, että aloite opinnollistamiseen voi tulla niin opiskelijalta ja korkeakoululta kuin työelämästäkin. Edellä mainitut kolme valinnaista opintojaksoa on suunniteltu Polamkin aloitteesta. Ne kohdentuvat poliisihallinnon ja korkeakoulun kannalta hyvin keskeisiin teemoihin. Tästä huolimatta mainittuihin teemoihin on ollut mahdollista osoittaa vain rajallinen opetuspanos. Niiden tarjoaminen opiskelijoille opintosuoritusmahdollisuuksina tukeekin erinomaisesti tutkinnon uudistukseen liittyviä pedagogisia tavoitteita.

Poliisin tärkeä toimintamalli on pyrkiä ennakolta estämään rikoksia ja häiriökäyttäytymistä. Poliisilaitosten mahdollisuudet ja toimintalinjaukset ovat vaihtelevia. Esimerkiksi perinteistä koulupoliisitoimintaa tehdään nykyisin valitettavan vähän.

### *Ennalta estävä toiminta käytännössä -opintojakso*

Ennalta estävä toiminta käytännössä -opintojaksossa opiskelijan tehtävänä on suunnitella ja toteuttaa esitys vähintään kolmelle eri kohderyhmälle jostakin turvallisuutta edistävästä tai rikokselta suojaavasta aiheesta. Opintosuoritukseen sisältyy lisäksi näiden esitysten raportointi opintojakson vastuuopettajalle ja raporttiin tulee liittää esitysaineisto tai kuvaus esityksen sisällöstä.

Opintojakson avulla opiskelija kehittää valmiuksiaan esiintyä poliisina erilaisille yleisöille ja samalla hänen tulee huomioida kohderyhmien erilaiset tarpeet turvallisuuden parantamisessa. Esityksen yhteydessä opiskelija tekee yhteistyötä kohdeyhteisön, kuten päiväkodin, koulun tai hoitolaitoksen kanssa. Paikallisen poliisilaitoksen apu on myös tärkeää, jotta laitokselle jää tieto vierailun kohteesta ja toteutetusta esityksestä. Esityksiä on mahdollista toteuttaa tutkinnon eri vaiheissa ja tarkoituksena on, että ne toteutuvat eri puolilla Suomea opiskelijan koti- tai harjoittelupaikkakunnan mukaisesti. Tämä opintojakso on mahdollista suorittaa harjoittelun aikana ja nopeuttaa siltä osin valmistumista.

Opintojaksossa vaadittavat suoritukset ovat toteutussuunnitelma, toteutus, oman toiminnan arviointi sekä raportointi. Yhden opintopisteen laajuinen opintojakso arvioidaan asteikolla hyväksyty–hylätty. Tähän mennessä opintojakson toteutuksesta saadut kokemukset ovat myönteisiä. Opintojakson kehittäminen tapahtuu seuraavassa eli lukuvuodelle 2018–2019 vahvistettavassa opetussuunnitelmassa.

### *Opiskelija ohjaajana ja vaikuttajana -opintojakso*

Opiskelija ohjaajana ja vaikuttajana -opintojaksossa opinnollistetaan opiskelijan toiminta niin, että hän toimii kahden periodin ajan opiskelijaryhmän tuutorina. Toisena opiskelijan työskentelymuotona on kerätä omasta opiskelijaryhmästään kehittämisehdotuksia ja palautetta sekä koostaa näistä tiivis raportti Polamkin opetuksen kehittämisryhmälle (Opeke) neljältä jaksolta eli periodeilta 3–6. Periodi on 10 kalenteriviikon mittainen jakso, jonka puitteissa opetus järjestetään ja vuoden aikana on yhteensä neljä periodia. Edelleen toteutustapana on, että opiskelija osallistuu jäsenenä Polamkin laaturyhmään tai vaihtoehtoisesti työryhmään, jonka tehtävänä on toiminnan itsearviointi tai jokin muu laaja arvioinnin suunnittelu, toteutus ja raportointi.

Opintojaksossa vaadittavia suorituksia ovat toiminnan suunnittelu, organisointi ja toteutus sekä oman toiminnan arviointi ja raporttien laatiminen. Jokainen osasuoritus – opiskelijatuutorin tehtävät (2 op), laadunhallinta (2 op) ja arviointitoiminta (1 op) – arvioidaan erikseen asteikolla hyväksyty–hylätty. Opintojaksossa opiskelijan työskentely on monessa yhteydessä enemmän mallinnettua kuin ennalta estävän toiminnan opintojaksossa tai muodostaa osan laajemmasta kokonaisuudesta. Ajallisesti tämän opintojakson opinnot painottuvat niihin periodeihin, joiden aikana opiskelu tapahtuu Polamkissa.

### *Opiskelijarekrytointiprojekti-opintojakso*

Kolmas esimerkki opiskelijan työskentelyn opinnollistamisesta on opintojakso nimeltään Opiskelijarekrytointiprojekti. Opintojakson aikana opiskelija osallistuu jonkun messuprojektin tai rekrytointitapahtuman suunnitteluun ja toteuttamiseen. Opiskelija perehtyy messujen ja muiden vastaavien tapahtumien käyttöön opiskelijarekrytoinnissa. Projekti tehdään yhteistyössä Polamkin tai poliisilaitosten kanssa. Opiskelijan työskentelyyn sisältyy ideointia, sisällöntuotantoa, organisointia, projektinhallintaa, viestintää ja arviointia.

### *Pedagogisia kehittämiskohteita jatkossa*

Tässä artikkelissa olen nostanut esille osan poliisikoulutuksen tutkinnonuudistukseen sisältyneistä pedagogisista tavoitteista. Osa tavoitteista on edennyt hyvin ja osa huonommin. Aikaisempaan peruskoulutukseen sisältynyt vahvuus eli ohjattu harjoittelu on säilynyt. Opiskelijat antavat siitä säännönmukaisesti hyvää palautetta, vaikka poliisilaitoksilla on ollut selkeästi haasteita löytää riittävä määrä tehtävään motivoituneita ja sitoutuvia harjoittelun ohjaajia. Ohjaajille järjestetyn koulutuksen ja tiiviin verkostoyhteistyön avulla toimintamalli on kuitenkin kehittynyt edelleen. Verkostoyhteistyö toimii erityisesti Polamkin harjoittelutiimin ja poliisilaitosten harjoitteluyhdyshenkilöiden välillä. Myös Polamkin laatujärjestelmän tuoreessa arviointiraportissa harjoittelu mainitaan hyvänä käytäntönä (Taylor ym. 2018, 62; ks. myös Vuorensyrjä & Lehmuskoski 2017).

Opintojen ohjausta on kehitetty eli opinto-ohjaajan ohella ohjauksessa toimivat tehtävään nimetyt opiskelija- ja opettajatuutorit. Mitä vahvemmin pedagoginen painopiste on opiskelijan tekemässä työssä ja mitä enemmän hän itse suuntaa opintojaan omilla valinnoillaan, sitä enemmän tarvitaan myös läheisesti tuohon työhön liittyvää ja sitä palvelevaa ohjausta. Täten tarvitaan runsaasti ohjaustehtävään omistautuneita ja siihen perehtyneitä tuutoreita. Tähän mennessä opettajatuutorit ovat olleet pääsääntöisesti poliisitaustaisia opettajia. Keskusteluja on käyty siitä, onko tuutorina toimivan oltava poliisitaustainen opettaja (ammattillinen orientaatio poliisityöhön) vai voiko opettajatuutorina toimia muu opettaja (esim. juristi, psykologi, kielenopettaja). Kysymys on tuutoroinnin tarkoituksesta ja viitekehuksesta poliisikoulutuksessa. Se, että osa Poliisiammattikorkeakoulun opettajista on toiminut opettajatuutorin tehtävissä jo useamman kerran ja osa ei vielä kertaakaan, osaltaan osoittaa Poliisiammattikorkeakoulun pedagogisten toimintamallien ja -kulttuurin uudistamiseen liittyviä haasteita.

Opinnäyte on poliisin peruskoulutus uudistuksen keskeisimpiä osa-alueita. Opiskelijapalautteen ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) tuoreen auditointiraportin mukaan opinnäytetyön ohjaus ei toimi vielä riittävän hyvin (Taylor ym. 2018, 41). Opiskelijoiden edellytykset opinnäytetyöskentelyyn vaihtelevat huomattavasti. Osa poliisin AMK-tutkinnon opiskelijoista on suorittanut aiemmin korkeakoulututkinnon tai on samanaikaisesti myös jonkun toisen korkeakoulun opiskelija. Käytännössä tällä opiskelijaryhmällä on hyvä valmius opinnäytetyöskentelyyn. Muut opiskelijat tarvitsevat enemmän ohjausta, ja palautteen perusteella kaikille tähän ryhmään kuuluville ei ohjausta ole kyetty antamaan riittävästi tai oikea-aikaisesti.

Opinnäytetyöskentelyn yhtenä tavoitteena on harjaannuttaa opiskelija hankkimaan, analysoimaan ja soveltamaan tietoa oman alansa kehittämiseksi. Täten itsenäinen työskentely on keskeinen osa opinnäytetyön prosessia. Lisäksi opintojakson tavoitteena on harjoitella pitkäjänteistä ja suunnitelmallista työskentelyä. Lopputuloksena syntyy opiskelijaa itseään, työyhteisöä ja alaa kehittävä ohjeidenmukainen opinnäyte. Opinnäyte- ja TKI-työn ohjausryhmä on valinnut opinnäytetyön ohjaajien tukemisen ja kouluttamisen toiminnan painopisteeksi kuluvalle vuodelle.

## *Yhteenveto*

Ennakoin aiemmin, että ensimmäiset poliisin AMK-tutkinnon suorittaneet valmistuisivat keväällä 2017 (ks. Alkiora 2014). Nopeimmat kuitenkin valmistuivat jo vuoden 2016 lopussa. Elokuussa 2018 poliisin AMK-tutkinnon on suorittanut jo 391 henkilöä. Heistä 118 on naisia ja 273 miehiä.

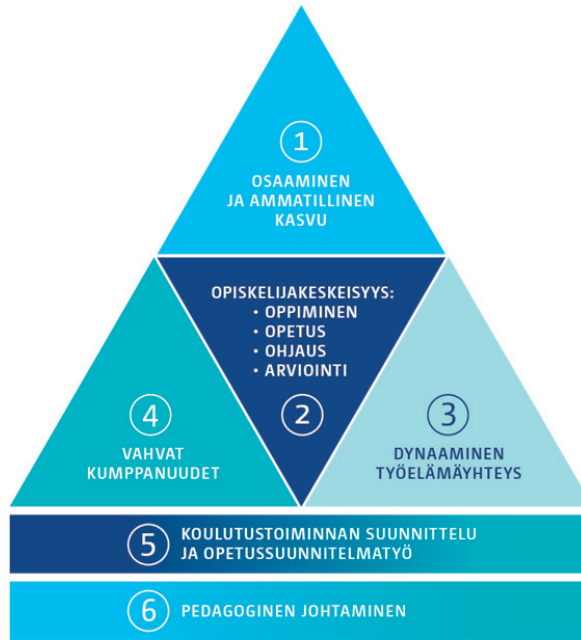
Tutkinnon opetussuunnitelma on hyväksytty Poliisiammattikorkeakoulun (Polamk) hallituksessa jo useammalle lukuvuodelle. Kullakin kerralla on kyetty hyödyntämään niin toteutuksesta saatu palaute kuin myös työssä tehdyt havainnot.

Poliisiammattikorkeakoulun nykyinen strategia on vuodelta 2015 ja sen pääsana on tulevaisuuden turvallisuus. Päästrategiasta johdetut pedagogiset tavoitelinjaukset on esitetty kuviossa 1 (ks. Polamk 2017).

Pedagogisten linjausten toteutumista seurataan jatkuvan kehittämisen mallin (PDCA) mukaisesti. Pedagogisia linjauksia tukevat koulutustoiminnan suunnittelu, opetussuunnitelmatyö ja pedagoginen johtaminen. Lisäksi pedagogisten linjausten pohjalta on laadittu erityinen laatumatriisi, jota opetuksen kehittämisryhmä (Opeke) täydentää vuoden 2018 aikana. Matriisissa on yhdistetty pedagogiset linjaukset ja



Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) kolmannen arviointikierroksen arviointialueet.



**Kuvio 1.** Poliisikoulutuksen pedagogiset linjaukset: tulevaisuuteen tähtäävä poliisikoulutus

Karvin auditointiraportti nimeää yhdeksi kehittämiskohteeksi opettajien perus- ja jatkokoulutusmahdollisuuksien kehittämisen (Taylor ym. 2018, 62). Polamkin opettajaksi nimitetyllä on automaattisesti opinto-oikeus poliisin AMK-tutkinnon muunto-opintoihin. Poliisin peruskoulutuksessa työskentelevillä opettajilla on näin mahdollisuus hankkia vähintään samantasoinen koulutus kuin mitä opiskelijat tavoittelevat. Tämä on keskeistä asetuksen (282/2014) edellyttämien opettajan pedagogisten opintojen lisänä ja ylläpitäjänä. Poliisiammattikorkeakoulussa pedagoginen kehittäminen jatkuu tiiviisti tulevinakin vuosina.

### Lähteet

- Alkiora, P. 2014. Poliisikoulutuksen uudistaminen. Teoksessa V. Mutttilainen & V. Huotari (toim.) Poliisin toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 112.
- HE 64/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Poliisiammattikorkeakoulusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Mäki, K, Moisio, A. & Aura, P. 2017. Kolme kulmaa opinnollistamiseen. Opas opinnollistamisen ratkaisuksista, työkaluista ja vinkeistä. Haaga-Helian julkaisut 6. Pedagoginen strategia 2011–2016. Poliisiammattikorkeakoulu.

- Polamk 2017. Poliisiammattikorkeakoulun pedagogiset linjaukset 2017- . Poliisiammattikorkeakoulun päätös. Poliisiammattikorkeakoulu.
- Polamk 2013. Poliisipedagogiikan kehittäminen 2013-projektin loppuraportti. Poliisiammattikorkeakoulu.
- Taylor, J, Erkkilä, K, Ignatius, J, Lindholt, J, Primožič, R. Aurén, H. & Isoaho, K. 2018. Audit of the Police University College 2018, Finnish Education Evaluation Centre Publications 2.
- Vuorensyrjä, M. & Lehmuskoski, A. 2017. Poliisikoulutuksen vaikuttavuusarviointi 2017. Vuosina 2014–2015 valmistuneiden poliisien työllisyys ja arviot koulutuksen työelämävastaavuudesta. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 128.

# Poliisin täydennyskoulutus ja ammattitaidon kehittäminen

*Marja Hiltunen & Timo Rajala*

## *Johdanto*

Täydennyskoulutuksella tarkoitetaan yleensä virallisten tutkintojen lisäksi tarjottavaa koulutusta, jolla työntekijä voi joko laajentaa tai syventää omaa osaamistaan sekä ylläpitää ja kehittää ammattitaitoaan. Vakiintuneen ja osittain jo vanhentuneen käsityksen mukaan koulutusta saadaan jossakin oppilaitoksessa tai ainakin fyysisessä paikassa.

Muuttuva työelämä edellyttää elinikäistä ja monipuolista oppimista. Sitran mukaan uusi työ on joustavaa, monimuotoista, mahdollistavaa, verkottunutta, kokeilevaa ja purskeista ja sitä tehdään monessa roolissa yhtä aikaa. Uuden työn maailmassa liikutaan siis joustavasti yli perinteisten rajojen. (Luoma-Aho & Sulopuisto 2017.)

Tarkastelemme tässä artikkelissa poliisihallinnon työntekijöiden osaamisvaatimusten ja erilaisten muutosten vaikutusta täydennyskoulutukseen ja ammattitaidon kehittämiseen. Työ vaatii jokaiselta aiempaa enemmän uudenlaista oppimista, toimintatapojen joustavoittamista, yhteistyötä, yllämatillisia taitoja ja jatkuvaa ammattitaidon kehittämistä.

Pohdimme aluksi osaamisen merkitystä työelämässä tutkimuskirjallisuuden ja strategia-asiakirjojen avulla. Sen jälkeen esittelemme näkökulmia Polamkin ja poliisiyksiköiden rooliin ja työnjakoon poliisin täydennyskoulutuksessa ja ammattitaidon kehittämisessä.

## *Osaamisen tarkastelun lähtökohtia*

Hallitusohjelman tavoitteena on, että Suomi on maa, jossa tekee mieli oppia koko ajan uutta. Tavoitteena on tehdä Suomesta koulutuksen, osaamisen ja modernin oppimisen kärkimaa. Hallitusohjelmassa on kirjaukset myös digitalisaation hyödyntämisestä sekä koulutuksen ja työelämän välisen vuorovaikutuksen lisäämisestä. (Ks. VNK 2015.) Suomalaisten osaamis- ja koulutustaso onkin noussut jatkuvasti. Koulutustason nousu tukee yhteiskunnan uudistumista ja mahdollisuuksien tasa-arvoa. Askelmerkkejä tulevaisuuden koulutukseen ovat Sitran mukaan muun muassa syvällisten ajattelun taitojen opettaminen opettajille, muutosten hyväksyminen ja siinäminen, kokeilukulttuurin edistäminen ja kokeiluista oppiminen sekä tiedon jakaminen avoimesti. (Ks. Luoma-aho & Sulopuisto 2017.) Myös poliisiorganisaatiossa olisi opittava oppimaan, opettamaan ja kouluttamaan uusilla tavoilla.

Jatkuvan kouluttautumisen tarvetta työelämässä kehystävät kestävästi korkeakoulupedagogiikan avainkompetenssit, jotka korostavat esimerkiksi strategisia ja toiminnallisia näkökulmia, tulevaisuuden hahmottamista, arvoja ja etiikkaa sekä yhteistyötä ja ihmissuhteita (Valtonen 2018). Kun toimintaympäristön muuttuu, syntyy tarvetta päivittää edellä mainittuihin kokonaisuuksiin liittyvää osaamista. Muutos tarkoittaa jatkuvaa sopeutumista ja uusiutumista – osatun nopeaa ja tehokasta jakamista ja innovatiivista uuden oppimista – niin yksilö- kuin organisaatiotasolla. Opittu myös vanhenee aiempaa nopeammin ja ainoa mahdollisuus säilyttää kilpailuasema on kyvykkyydessä oppia nopeasti uutta ja kyvyssä omaksua ja kehittää jatkuvasti työtehtävien vaatimia tietoja ja taitoja omaehtoisesti, ohjatusti ja yhdessä muiden kanssa. Uusiutuminen edellyttääkin oppimiseen liittyviä taitoja, kekseliäisyyttä

ja jatkuva uuden opiskelua. (Kauhanen 2009, 144–145.) Osaamisen kehittämisen tarkoituksena on varmistaa, että organisaation henkilöstöllä on osaamista, joka mahdollistaa sekä valitun strategian toteutumisen että luo mahdollisuuksia uusille strategisille avauksille (Hätönen 2011, 6). Panostaminen ydinosaamiseen tuottaa asiakkaille ja yritykselle arvoa (Viitala 2013, 17).

Uudenlainen oppiminen edellyttää sekä aktiivista tiedon rakentamisen prosessia että kokemusten reflektoinnin taitoja. Tieto ei siirry opettajalta oppijalle vaan oppija konstruoi eli rakentaa sen itse uudelleen. Todellinen oppiminen liittyy toimintaan ja palvelee toimintaa. Se on täten tilannesidonnaista, kontekstuaalista ja vuorovaikutuksen tulosta. (Rauste-von Wright & von Wright 2003.) Reflektoinnin taito liittyy kokemuksesta oppimiseen mutta myös uuden tiedon tuottamiseen työyhteisössä (ks. esim. Kolb 1984). Oppimaan oppiminen on keskeinen taito uusien asioiden opettelussa.

Toimintaympäristön muutosten edellyttämä ammattitaidon ylläpito ja edelleen kehittäminen vaatii systemaattista osaamisen johtamista. Esimiehen rooli muuttuu valvojasta valmentajaksi, ja keskeiseksi osaksi esimiestyötä tulee edellytysten luominen uuden oppimiselle (ks. Viitala 2006, 42). Osaamista tulee johtaa myös yhteisötasolla siten, että koko organisaatio oppii. Oppiva organisaatio kykenee vastaamaan muutokseen, muuntautumaan ja innovoimaan, muuttamaan toiminta- ja työskentelytapojaan, osallistumaan päätöksentekoon ja tukemaan näitä asioita edistävää johtamista. Organisaation osaaminen hankitaan joko rekrytoimalla tai kehittämällä palveluksessa olevan henkilöstön osaamista. (Kauhanen 2010, 159.)

Työnantajatahoilta puolestaan vaaditaan hyvää yhteistyötä oppilaitosten kanssa, jotta osaamista voitaisiin tunnistaa sekä kytkeä opinnot ja uuden oppiminen työhön. Samalla uusien tutkintojen sisällöstä ja suorittamisesta tulee joustavampaa ja työelämälähtöisempää. (Pakarinen & Mäki 2014, 251.)

Poliisin täydennyskoulutuksen tulee olla työelämälähtöistä, mikä edellyttää koulutuksen järjestäjien ja poliisin yksiköiden tiivistä vuoropuhelua. Vaikka osaamista lähestytään edelleen usein yksilön kyvykkyyksien ja taitojen kautta, niin tulevaisuudessa korostuvat yhä enemmän yhteisön osaaminen ja henkilökohtaisen osaamisen soveltaminen kokonaisuuden osana (ks. esim. Rouhelo & Trapp 2013).

### *Strategisia näkökulmia*

Poliisin strategiakirjauksen mukaan poliisi tähtää tulevaisuuteen, jonka tukena on kahdensadan vuoden historia. Suomen poliisi on visionsa mukaan kaikkien aikojen turvaaja. Poliisin toiminta perustuu valittuihin arvoihin, joista yksi on juuri osaaminen. (Poliisin strategia 2017.)

Poliisin henkilöstöstrategian (2017) laadinnassa on otettu huomioon poliisin toimintaympäristön muutos sekä työelämän yleisten muutostrendien ja valtionhallinnon vaikutus poliisin henkilöstöön. Yksi henkilöstöstrategisista valinnoista on monipuolinen osaaminen. Toimenpiteiksi on esitetty monialaosaamista ja vuorovaikutusta, digiosaamisen vahvistamista ja analyysiosaamista.

Poliisin osaamisen kehittämisen strategiassa (2017) kuvataan toimintaympäristön muutoksia ja päädytään osaamistarpeiden määrittelyssä moniosaamiseen ja moniammatilliseen yhteistyöhön. Osaamisen ylläpidon keskeisissä linjauksissa jokainen vastuutetaan elinikäiseen oppimiseen ja ammattitaidon ylläpitämiseen. Strategian mukaan täydennyskoulutustarjonta toteutetaan Poliisihallituksen strategisen analyysin ja poliisin yksiköiden tarvearvion perusteella niin, että se vastaa työelämän tarpeita. Koska jälkimmäiset alati muuttuvat toimintaympäristön muuttuessa,

vaaditaan strategiselta analyysilta ketteryyttä ja ennakoivuutta, jopa näkemyksellisyyttä.

Osaamisen kehittämisen strategia haastaa henkilöstöstrategiaa lausuessaan, että digitalisaation mahdollisuudet hyödynnetään osaamisen ylläpidossa. Henkilöstöstrategia vahvistaa digiosaamista ja osaamisen kehittämisen strategia hyödyntää sitä.

Osaamisen kehittämisen strategian (2017) mukaan koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta tuetaan muun muassa kouluttajajärjestelmällä ja yhteisellä oppimateriaalituotannolla. Toimiminen kouluttajana oman perustehtävän ohella on vaativa yhdistelmä. Oppimateriaalien tuottajien puolestaan pitäisi olla askeleen edellä nykyhetkeä, että aineisto säilyisi ajantasaisena. Asianmukaisten resurssien varaaminen näihin tarkoituksiin on laadun varmistamista.

Vaikka poliisin asema yhteiskunnassa on kokolailla selkeä ja vakaa, osaamista tulisi silti johtaa ja määritellä se osaaminen, johon poliisissa panostetaan. Poliisissa ei ole määritelty ydinosaamista, koska vallitsevan ajattelun mukaan useimmat tehtävät tulevat laeista tai pyytämättä ja siksi poliisi voi vaikuttaa vain rajallisesti häiriöiden ja rikosten esiintymiseen. Poliisihallinnossa olisikin aiheellista tarkastella oppimaan oppimisen taitoja, erilaisia oppimiskäsityksiä ja myös oppimistyynejä (ks. myös Polamk 2017). Oppimaan oppimista on myös tietoisesti opeteltava. Ammattitaidon täydentymisen uudet vaatimukset eivät toteudu perinteisin tavoin, vaan ne edellyttävät oppijaltaan oman oppimistavan tutkimista ja ”koulutukselta” uusien menetelmien tuottamista ja mahdollistamista. Myös uudenlaiset työnteon tavat ovat poliisin henkilöstöstrateginen valinta. Poliisi pyrkii edistämään innovatiivista kokeilukulttuuria, joka tehostaa ja nopeuttaa työskentelyä. Kohderyhmänä ovat erityisesti poliisin henkilöstöhallinnon toiminnot, joiden tahdotaan muuttuvan Yhteinen Sävel-raportin esittämällä tavalla (ks. Valtiokonttori 2016). Muutoslääkkeeksi tarjotaan koulutusta poliisiyksiköiden henkilöstöhallinnolle. Osaamisen johtaminen on voimavarojen oikeaa kohdentamista. Täten se on myös tärkeä työhyvinvointitekijä.

### *Poliisiammattikorkeakoulun järjestämä täydenniskoulutus*

Poliisin tutkintokoulutus on Poliisiammattikorkeakoulun vastuulla, mutta täydenniskoulutuksen ja muun koulutuksen painopiste on poliisilaitoksissa. Oppilaitoksen rooliin kuuluu tukea poliisilaitoksia ylläpitämällä pedagogisia valmiuksia, tuottamalla koulutusmateriaalia ja suunnittelemalla koulutusta. Poliisihallitus vastaa siitä, että poliisilla on käytössään modernit välineet laadukkaan ja ajantasaisen koulutuksen toteuttamiseksi.

Polamkin tarjoamassa täydenniskoulutuksessa paikkasidonnainen osallistuminen koulutukseen vähenee, asiakaskunta monipuolistuu ja toteutustavat tulevat entistä joustavammiksi. Ammatillista osaamista täydennetään aiempaa monipuolisemmilla tavoilla. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista kuvata kattavasti Polamkin järjestämää täydenniskoulutusta vaan on tyydyttävä lyhyeen katsaukseen, joka kohdistuu tutkintorakenteen uudistukseen liittyvään muuntokoulutukseen, maksullisen koulutuksen tarjontaan sekä eräisiin erikoistumisopintoihin.

Poliisin tutkintorakenteen kokonaisuudistuksen myötä poliisin perustutkinnosta tuli vuonna 2014 virallisesti ammattikorkeakoulutasoinen (HE 64/2013). Vaikka uudistus ei muuttanut aiempien tutkintojen tuomaa kelpoisuutta poliisivirkoihin, se muutti pääsyaatimuksia poliisin päällystökoulutukseen. Tutkinnonuudistuksen myötä käynnistettiin muuntokoulutus, jotta poliisin perustutkinnon suorittaneet saattoivat hakeutua poliisin päällystöopintoihin (YAMK). Muuntokoulutus on

tästä syystä merkittävä täydennyskoulutuksen muoto poliisille uravalmiuksien kehittämisessä.

Poliisin hallintorakenneuudistus (Pora III) velvoitti Poliisiammattikorkeakoulua lisäämään maksullista palvelutoimintaansa. Tämä on tarkoittanut turvallisuuden liittyvien koulutusten tarjoamista eri ammattikunnille, joita ovat esimerkiksi ensihoidon henkilöstö, pysäköinninvalvojat ja -tarkastajat, kaupunkien kotihoidon työntekijät ja kaupan alan työntekijät. Maksullista koulutusta tarjotaan myös viranomaistoimijoille. Osallistujien määrän perusteella suurin koulutus on Pelastusopiston organisoima hätäkeskuspäivystäjäkoulutus, jonka poliisiosiot järjestetään Polamkissa. Kaiken kaikkiaan erilaisia koulutustilaisuuksia järjestetään oppilaitoksen tiloissa vuosittain noin kaksisataa ja niihin osallistuu useita tuhansia henkilöitä.

Polamkin henkilöstölle osallistuminen maksullisen koulutuksen toteuttamiseen tarjoaa väylän kehittää ja ylläpitää omaa tieto- ja taitokapasiteettiaan. Samalla se tuo hyvän lisän siihen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kokonaisuuteen, josta Polamk tunnetaan korkeatasoisen ja laadukkaan poliisikoulutuksen ansiosta (ks. Taylor ym. 2018).

Polamk järjestää osana täydennyskoulutustarjontaa myös erilaisia erikoistumisopintoja. Polamkin koulutuskalenteri tarjoaa kursseja poliisitoiminnan eri alueilta, kuten rikostutkinta, lupahallinto, ajokoulutus, analyysiosaaminen ja toiminnan johtaminen. Myös esimerkiksi vartijoille ja toimistohenkilöstölle on tarjolla omat koulutuksensa. Digiosaamista, monialaosamista ja vuorovaikutustaitoja vahvistetaan erillisen koulutusohjelman mukaan. Poliisihallinnon työntekijän on hallittava tiedon analysointi, ja on oltava osaamisen moniottelija sekä taitava vuorovaikuttaja. Taidot ja tavoitteet ovat varsin vaativia. Erikoistumisopinnot toteutetaan usein monimuotoisesti, yksilölähtöisesti ja sähköisin välinein.

Perinteisesti Poliisikoulun tai Poliisiopiston järjestämät kurssit ja seminaarit, jotka edellyttivät saapumista paikan päälle, olivat lähes ainoita tapoja opiskella uusia taitoja. Ammattitaitoa täydentävä koulutus, joka hankittiin hallinnonalan ulkopuolelta, oli huomattavasti harvinaisempaa. Usein Polamk kouluttaa aluksi paikallistalolle kouluttajat, jotka sitten vastaavat työpaikkakoulutuksesta omassa yhteisössään. Kouluttajiksi pyritään valikoimaan henkilöt, joilla on pedagogisia valmiuksia muun tietotaidon lisäksi sekä myös motivaatio toimia kouluttajana. Varsinaista pedagogista valmennusta annetaan kuitenkin varsin vähän.

### *Poliisin yksiköt täydennyskouluttajina*

Poliisin yksiköissä käydään vuosittain tavoite- ja kehityskeskustelut. Useimmissa yksiköissä keskustelu käydään sekä yksilö- että ryhmätasolla. Keskustelussa kartoitetaan kunkin työntekijän tai ryhmän nykyinen osaaminen ja myös tarvittava osaaminen. Lisäksi keskustelussa tulisi kartoittaa tavat, joilla tarvittava osaaminen olisi hankittavissa.

Yksiköt laativat tavoite- ja kehityskeskusteluiden pohjalta koulutussuunnitelman tai osaamisen kehittämisen suunnitelman. Koulutussuunnitelmat sisältävät usein Polamkin tarjoaman täydennyskoulutuksen ja muun tarjottavan koulutuksen.

Poliisin yksiköt käyttävät kouluttajina ulkopuolisia asiantuntijoita hyvin vaihtelevasti. Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttämiseen vaikuttaa käytettävissä oleva taloudellinen panos, osaamisen löytyminen hallinnon sisältä tai jostain sidosryhmästä sekä hankintamääräykset ja osittain myös tietämättömyys ulkopuolisten ammattilaisten osaamisista. Joskus koulutettava asia vaatii erityisosaamista, joka on syntynyt toimijoiden keskuudessa perusammattitaidon, kokemuksen ja hiljaisen tiedon yhdistelmänä. Tällaista tietotaitoa ulkopuolinen taho ei kykene saavuttamaan.

Täydennyskoulutusta järjestetään yhä enemmän työpaikkakoulutuksena, itseopiskeluna tai videovälitteisesti. Koulutuksen tai kouluttautumisen tavat ovat muuttuneet välineiden kehittymisen myötä. Käytössä on erilaisia oppimisalustoja, joista käytetyin on Moodle. Oppiminen ja tiedon hankkiminen eivät enää ole aikaan ja paikkaan sidottuja. Vaikeuksia uusilla tavoilla opiskeluun aiheuttavat ajan puute, asianmukaisten välineiden ja tilojen puute sekä puutteelliset tietotekniset taidot. Opiskelua ja oppimista verkossa voi leimata kiire ja pakonomaisuus saada jokin suoritetuksi, jolloin tavoite asian tai kokonaisuuden oppimisesta hämärtyy eikä osaaminen siirry käytäntöön.

Täydennyskoulutuksen kohdalla poliisin muu henkilöstö on usein jäänyt suurimman henkilöstöryhmän eli poliisien varjoon. Myös lupapalveluiden, talous- ja henkilöstöhallinnon, vartijoiden ja muun tukipalveluhenkilöstön toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut, työ on muokkautunut ja tietotekninen kehitys on luonut mahdollisuuksia ja tuonut vaatimuksia. Tämä ei kuitenkaan näy järjestetyn koulutuksen määrässä, minkä vuoksi muu henkilöstö on hankkinut itse osan tarvittavasta uudesta osaamisesta.

Yleinen tapa poliisihallinnossa on opettaa uudet taidot aluksi kouluttajille, jotka sitten kouluttavat hallinnonalan muun henkilöstön. Tämän vakiintuneen toimintatavan haastaa kuitenkin kypsyttelyä vaativa osaaminen, joka syntyy sekä oppijan oman että vuorovaikutuksessa kehkeytyvän oppimisen tuloksena. Esimerkiksi digitaitojen moniulotteinen osaaminen on enemmän kuin järjestelmien tekninen käyttötaito.

Poliisihallinnossa tulkitaan usein, että kokemus opettaa. Kokemusperäisen tiedon hyödyntäminen onkin yksi poliisin vahvuus (ks. esim. Vuorensyrjä & Lehmuskoski 2017). Tutkintokoulutuksessa ja käytännön työssä opittuja tietoja on kuitenkin tarpeen päivittää säännöllisesti ja tulevaisuudessa ehkä yhä tiheämmin. Tämä parantaa poliisihenkilöstön mahdollisuuksia oppia yhä aktiivisemmiksi tiedon käsittelijöiksi, louhijoiiksi ja jalostajiksi sekä kriittisiksi, yhteistoiminnallisiksi ja kansainvälisiksi työntekijöiksi.

### *Johtopäätökset*

Työelämä muuttuu jatkuvasti ja myös poliisin työ saa siitä uusia määritteitä. Poliisihallintoon tulee työntekijöitä, jotka ovat tottuneet monimuotoisuuteen ja verkottumiseen. Työkulttuuria on muutettava vastaamaan tätä päivää.

Oppimisen mielekkyyden ja motivaation ylläpitäminen ovat tärkeitä, sillä pelkkä tekninen toteutus ei riitä. Tulevien aikojen täydennyskoulutusta onkin hahmotettava juuri oppimisen mielekkyyden ja oppimismotivaation kannalta. Koulutustapojen tulee tukea opetussisältöä ja huomioida kohderyhmänsä kokemukset ja valmiudet.

Täydennyskoulutuksella on oma sijansa kehittymisen mahdollistamisessa. Modernissa, muuttuvassa maailmassa luotetaan vahvasti siihen, että organisaatiot huolehtivat osaamisesta. Jokaisella hallinnon työntekijällä on suuri vastuu siitä, että hän hallitsee ajantasaiset menetelmät, normit ja muut työn vaatimukset riittävän hyvin. Motivaation säilyttäminen kytkeytyy arvostukseen. Lopulta kysymys on työnjaosta.

Osaamisen johtaminen on keskeinen esimiestyön alue. Jokainen voi omalla toiminnallaan edesauttaa esimiestä ja yhteisöä onnistumaan. Se on koko työyhteisön hyvinvoinnin perustekijöitä. Jokaisen riittävän hyvän alaisen työkalupakkiin kuuluu oikea asennoituminen ja tahto tarttua oppimisen, kasvun ja muutoksen mahdollisuuksiin.

Digitalisaatio etenee vääjäämättä. Vaikka se on osaksi epämääräinen ja tunnistamaton kehityssuunta, se pakottaa koko valtionhallinnon ja myös poliisin uudistu-

maan. Poliisin työstä tuskin koskaan katoaa välitön kontakti ihmiseen mutta jokapäiväistä työntekoa tukevat uudenlaiset innovatiiviset digiratkaisut.

Poliisiammattikorkeakoulun haasteena on verkossa tapahtuvan opetuksen ja opiskelun tukeminen ja toteuttaminen koko maan kattavasti, ajasta ja paikasta riippumattomasti ja kustannustehokkaasti. Toimintamalli edellyttää hyvin toimivia yhteyksiä poliisilaitoksiin, mutta myös uudenlaista ajattelutapaa, osaamista ja panostamista tarvittavaan välineistöön, oppisisältöihin ja pedagogiseen työhön. Kysymys on kokonaan uudenlaisesta resurssiajattelusta ja katseen luomisesta tulevaisuuteen.

## *Lähteet*

- HE 64/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Poliisiammattikorkeakoulusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hätönen, H. 2011. Osaamiskartoituksesta kehittämiseen II. Edita, Helsinki.
- Kauhanen, J. 2009. Henkilöstövoimavarojen johtaminen. Helsinki: WSOY-pro Oy.
- Kauhanen, J. 2010. Henkilöstövoimavarojen johtaminen. Helsinki: WSOY-pro Oy.
- Kolb, D. 1984. *Experiential learning: experience as the source of learning and development*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Luoma-aho, V. & Sulopuisto, O. (toim.). 2017. *Tulevaisuuden koulutuksen käsikirja. Sitran selvityksiä 124*. <https://www.sitra.fi/julkaisut/tulevaisuuden-koulutuksen-kasikirja/>.
- Pakarinen, T. & Mäki, T. (toim.). 2014. *Henkilöstöjohtaminen kurkiauran kärkeen*. Helsinki: Edita.
- Polamk 2017. Poliisiammattikorkeakoulun pedagogiset linjaukset 2017- . Poliisiammattikorkeakoulun päätös. Poliisiammattikorkeakoulu.
- Poliisin henkilöstöstrategia. 2017. Poliisihallitus.
- Poliisin osaamisen kehittämisen strategia 2017. Poliisihallitus.
- Poliisin strategia 2017. Poliisihallitus.
- Rauste-von Wright, M. & von Wright, J. 2003. *Oppiminen ja koulutus*. Helsinki: WSOY.
- Rouhelo, A. & Trapp, H. (toim.). 2013. *Tulevaisuuden asiantuntijuutta rakentamassa. FUTUREX – Future Experts -hanke*. Turun yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Brahean julkaisuja B:1.
- Taylor, J, Erkkilä, K, Ignatius, J, Lindholt, J, Primožič, R, Aurén, H. & Isoaho, K. 2018. *Audit of the Police University College 2018*, Finnish Education Evaluation Centre Publications 2.
- Valtiokonttori 2016. *Yhteinen sävel. Linjaukset digivaltion HR-johtamiseen ja osaamisen kehittämiseen*. <http://www.valtiokonttori.fi/download/noname/%7B7D24A332-4887-4B7C-B680-8775CF36841A%7D/93968>.
- Valtonen, V. 2018. *Osaaminen ja oppiminen tulevaisuudessa*. TAMK Journal -verkko-lehti, elokuu 2018.
- Viitala, R. 2013. *Henkilöstöjohtaminen – strateginen kilpailutekijä*. Helsinki: Edita.
- Viitala, R. 2006. *Henkilöstöjohtaminen*. Helsinki: Edita.
- VNK 2015. *Ratkaisujen Suomi*. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10. [http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_FI\\_YHDISTETTY\\_netti.pdf](http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf).
- Vuorensyrjä, M. & Lehmuskoski, A. 2017. *Poliisikoulutuksen vaikuttavuusarviointi 2017. Vuosina 2014–2015 valmistuneiden poliisien työllisyys ja arviot koulutuksen työelämävastaavuudesta*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 128.



### 3 OSAAMINEN POLIISISSA

#### Poliisin henkilöstöstrategiset valinnat

*Satu Koivu & Markku Nyman*

##### *Johdanto*

Poliisin toimintaympäristö muuttuu yhä nopeammin ja vaikuttaa poliisin resursseihin, osaamiseen ja toimintatapoihin sekä poliisiksi rekrytoitumiseen. Toimintaympäristön muutos on jatkuvaa, mikä vaikeuttaa ennakkointia ja tulevaan varautumista.

Pohjoismaissa poliisien väestöön suhteutettu määrä on eurooppalaisessa vertailussa varsin alhainen (Eurostat 2017). Pohjoismaisessa vertailussa Suomen poliisi toimii selvästi naapurimaita vähäisemmällä henkilövoimavaroilla. Lisäksi poliisien määrä suhteessa asukasmäärään on laskenut. Suomessa oli 1,54 poliisia tuhatta asukasta kohti vuonna 2008. Vuonna 2017 heitä oli enää 1,33 tuhatta asukasta kohden.

Kuvaamme tässä artikkelissa ensin poliisin henkilöstöstrategian ja -politiikan painoituksia sekä niistä johtuvia työn vaatimuksia. Strategiset linjaukset, jotka perustuvat pääosin työelämän yleisiin muutostrendeihin, ohjaavat muun muassa poliisin työn resursointia, johtamista ja sisällöllisiä tekijöitä.

Poliisihenkilöstö, joka tulevina vuosikymmeninä toteuttaa uudenlaista, strategioissa linjattua työnteon ja johtamisen kulttuuria, on opiskelijoiden rekrytointi- ja valintaprosessien tulosta. Tarkastelemmekin eräitä poliisiopiskelijoiden rekrytoinnin ja opiskelijaksi valikoitumisen piirteitä.

##### *Poliisin henkilöstöstrategiat ja -politiikka*

Poliisihallitus valmistelee koko poliisihallinnon henkilöstösuunnitelman vuosille 2018–2021 (Poliisihallitus 2018). Poliisin henkilöstösuunnitelma on pitkän aikavälin suunnitelma poliisin strategian ja resurssien yhteensovittamisesta. Suunnitelmassa otetaan kantaa rahoituksen riittämiseen, resurssien allokointiin ja kriittisen osaamisen varmistamiseen.

Henkilöstösuunnittelulla pyritään ennakoimaan ja varmistamaan, että poliisissa on osaamiseltaan ja työkyvyltään poliisin strategisten tavoitteiden saavuttamista varten henkilöstö rahoituskehysten sallimissa rajoissa. Henkilöstösuunnitelmaa päivitetään toimintaympäristön tarpeiden, lainsäädännön ja rahoitustilanteen muuttuessa.

Poliisin strategia (2017) ja Poliisin henkilöstöstrategia (2017) on vahvistettu äskettäin. Poliisin strategian mukaan poliisin on pystyttävä toimimaan mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti sekä vaikuttamaan omaan toimintaympäristöönsä. Poliisin strategisina tavoitteina ovat turvallisuuden edistäminen, rikollisuuden torjuminen, hyvät palvelut sekä avoin toiminta ja vaikuttavuuden edistäminen. Henkilöstöstrategialla tavoitellaan sitä, että poliisin resurssit, johtaminen, osaaminen, työkyky ja työnteon tavat vastaavat muuttuvan toimintaympäristön ja poliisin strategian tarpeita.

Vuoden 2017 aikana vahvistettiin edellä mainittujen strategioiden ohella myös Poliisin osaamisen kehittämisen strategia (2017), Poliisin opiskelijarekrytointistrategia (2017) sekä Poliisin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma (2017). Lisäksi

poliisin arvot päivitettiin. Nämä linjaukset yhdessä muodostavat poliisin henkilöstöpoliittisten linjausten kokonaisuuden, jota kutsutaan HR-strategiaperheeksi. Strategiset valinnat ohjaavat tulosohjausprosessissa tehtäviä valintoja ja poliisin kehitystyötä.

Poliisissa tehtävä työ ja päätöksenteko pohjautuvat yhteisiin arvoihin (Poliisihallitus 2017). Arvot ovat poliisihallinnon tärkeinä pitämiä asioita, jotka ohjaavat valintoja jokapäiväisessä työssä. Poliisin arvoja ovat palvelu, oikeudenmukaisuus, osaaminen ja henkilöstön hyvinvointi.

### *Työn vaatimukset poliisin henkilöstöstrategiassa*

Poliisin henkilöstöstrategiassa (2017) määritellään valinnat, joilla tuetaan poliisin strategian toiminnallisia tavoitteita. Strategian laadinnassa on huomioitu poliisin toimintaympäristön muutos sekä työelämän yleisten muutostrendien ja valtionhallinnon muutosten vaikutus henkilöstöön. Keskeisiä valintoja ovat joustavat resurssit, valmentava johtaminen, monipuolinen osaaminen, hyvä työkyky ja uudenlaiset työnteon tavat.

#### *Joustavat resurssit*

Poliisin toimintaympäristö muuttuu yhä nopeammin ja resursseja tulee kohdentaa toiminnallisten painopisteiden mukaan yhä joustavammin ja tehokkaammin. Poliisin suorituskyky on turvattava, kun henkilöstömäärää sopeutetaan taloudellisiin kehyksiin.

Ennakoivalla henkilöstösuunnittelulla varmistetaan, että henkilöstön osaaminen ja määrä vastaavat toiminnan tarvetta. Strateginen valinta tarkoittaa työvoiman joustavampaa käyttöä poliisiyksiköissä, poliisiyksiköiden kesken ja sisäisen turvallisuuden organisaatioiden välillä, edellytyksiä joustavammalle työnteolle sekä yksilötasolla suunnitelmallista osaamisen kehittämistä ja joustavampia urapolkuja.

#### *Valmentava johtaminen*

Tulevaisuudessa tarvitaan erilaisia tapoja johtaa. Työelämässä painopiste siirtyy ajan hallintaan, ja työntekijän itsenäinen vastuu työstä, sen organisoinnista ja tavoitteiden saavuttamisesta korostuu entisestään.

Työn joustavuuden muutos kohdistuu eri tavoin poliisihallinnon tehtäviin. Poliisityötä määrittävät operatiivisen toiminnan tarpeet, ja tilannejohtaminen säilyy ennallaan. Esimiesten roolissa korostuu enemmän valmentava ote, vision ja tavoitteiden kautta johtaminen sekä dialogi ja yhteistyö.

Esimiehen tehtävänä on tukea työn suorittamista ja työntekijöiden ratkaisukeskeisyyttä. Tavoitteena on työntekoa palveleva johtaminen, joka perustuu poliisin arvoihin ja luottamukseen. Johtamisessa korostuu empatian ja tunneälyn merkitys. Kun työ joustaa ja työntekijän itsenäisyys lisääntyy, edellyttää se esimiehiltä aktiivisempaa työn johtamista, valvontaa, työtehtävien ja tavoitteiden selkeää määrittämistä, palautteenantoa sekä puuttumista suoriutumiseen tarpeen mukaan.

#### *Monipuolinen osaaminen*

Muuttuvat työn vaatimukset edellyttävät poliisin henkilöstöltä monipuolista osaamista ja organisaatiolta jatkuvaa oppimisen kulttuuria. Poliisin strategian toteutta-

mista tukevia osaamisia kehitetään systemaattisesti. Suunnitelmallinen osaamisen johtaminen on työnantajan vastuulla ja osa esimiestyötä.

Poliisi tunnistaa kattavasti oman henkilöstön muun erityis- ja ammattiosaamisen, hyödyntää sitä ja tukee sen kehittämistä poliisitoiminnan tarpeisiin. Poliisin toimintaympäristön muutos edellyttää hyvää digiosaamista ja valmiutta omaksua uusia työvälineitä ja toimintatapoja käyttöön. Työpolut ovat moninaisia ja toimenkuvat laajoja. Samaan aikaan poliisi hankkii tai rekrytoi erityisosaamista toimintakykynsä kannalta kriittisille ja toimintaympäristön muutoksen edellyttämille toiminta-alueille.

### *Hyvä työkyky*

Työhyvinvointi tarkoittaa turvallista, terveellistä ja tuottavaa työtä, jota ammattitaitoiset työntekijät ja työyhteisöt tekevät hyvin johdetussa organisaatiossa. Työntekijät ja työyhteisöt kokevat työnsä mielekkääksi ja palkitsevaksi, ja työ tukee elämänhallintaa.

Työnantajalla on työturvallisuuslain mukaisesti velvollisuus huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Työ muuttuu yhä pirstaleisemmaksi, keskeytyksellisemmäksi ja monimutkaisemmaksi. Työssä jaksaminen ja muisti ovat koetuksella hektisessä ja muuttuvassa tietotyössä.

Vastuu yhden yhtenäisen poliisin tavoitteiden saavuttamisesta on jokaisella poliisihallinnon työntekijällä. Työn vaatimukset ja tavoitteiden saavuttaminen edellyttävät työntekijöiltä hyvää fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista työkykyä. Jokaisen työntekijän tulee pitää työkyvystään huolta ja kehittää osaamistaan sekä edistää työyhteisön toimivuutta. Työn merkityksellisyys ja mielekkyys korostuvat, mutta lisäksi tarvitaan hyviä työyhteisötaitoja, uudenlaisia tietotyötaitoja ja muutосkykyisyyttä.

### *Uudenlaiset työnteon tavat*

Poliisi edistää innovatiivista kokeilukulttuuria, joka tehostaa ja nopeuttaa työskentelyä sekä etsii aktiivisesti asiakaslähtöisiä sujuvampia prosesseja. Henkilöstöstrategiassa asiakaslähtöisillä prosesseilla tarkoitetaan organisaation sisäisiin asiakkaisiin suuntautuvia prosesseja. Ulkoisiin asiakkaisiin liittyviä prosesseja linjataan poliisin strategiassa. Joustavamman työn edistämiseksi tehdään kokeiluja erilaisissa tehtävissä.

Poliisi keventää hallinnollisia prosesseja ja edistää digitaalisaaion hyödyntämistä työtapojen kehittämisessä. Poliisin työvälineiden sekä tieto- ja viestintäteknisten palveluiden tulee tukea sujuvaa työntekoa.

Kun ikäluokat pienenevät, kilpailu lahjakkaista henkilöistä kiristyy. Koska Suomessa Poliisiammattikorkeakoulu vastaa poliisiksi valmistumisesta, on sekä poliisin ammatti ja siihen liittyvät uramahdollisuudet että poliisikoulutus koettava vetovoimaisena. Kilpailu lahjakkaista opiskelijoista tarkoittaa huomion kohdistamista opiskelijarekrytointiin ja siihen panostamista.

### *Poliisiksi rekrytoituminen*

#### *Rekrytoinnin lähtökohtia*

Poliisin opiskelijarekrytointistrategian (2017) mukaan rekrytointiin vaikuttavat useat toimintaympäristötekijät kuten yhteiskunnan ja työelämän muutokset sekä pienenevät ikäluokat ja kiristynyt kilpailu hakijoista. Opiskelijarekrytoinnin tavoitteena on

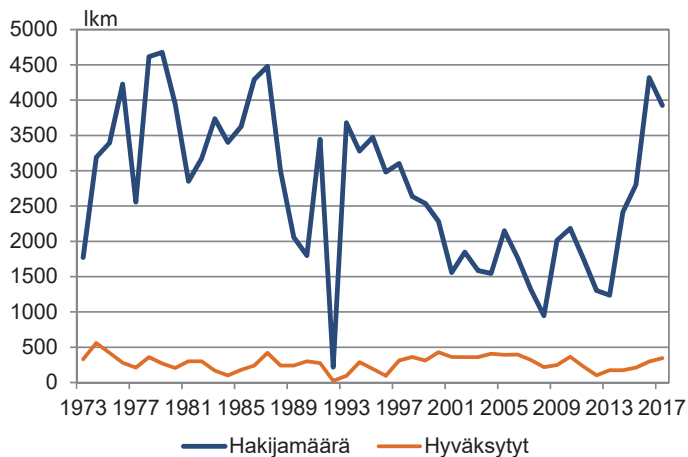
saada poliisialasta kiinnostuneet ja poliisityöhön soveltuvat henkilöt hakeutumaan koulutukseen. Opiskelijamäärän tulisi kattaa sekä valtakunnallinen että alueellinen koulutustarve. Opiskelijarekrytointistrategia korostaa naisten, ruotsinkielisten ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden hakeutumista poliisikoulutukseen.

Valintakriteerit poliisikoulutukseen ovat osin muuttuneet. Niissä painottuvat aiempaa vahvemmin erityisesti oppimisvalmiudet, mukautumiskyky ja kehittymismotivaatio. Perusvalmiuksia ovat riittävä stressinsieto- ja stressinkäsittelykyky, monet vuorovaikutus- ja yhteistyövalmiudet sekä halu ja riittävä kyky käytännöllisesti vaikuttaa ja ottaa vastuuta. Poliisin opiskelijavalintojen tavoitteena on löytää hakijoista valintakriteerit parhaiten täyttävät hakijat. Tavoitteena on se, että suomalainen poliisi kuvastaa suomalaista yhteiskuntaa.

Moneen Euroopan maahan verrattuna poliisikoulutuksen rekrytointihaasteet Suomessa näyttäytyvät kohtalaisen pieninä. Kuitenkin myös Poliisiammattikorkeakoulu on kohdannut haasteita löytää riittävä määrä soveltuvia hakijoita, kun sisäänottomääriä on lisätty ja samalla on haluttu pitää kiinni keskeisiksi nähdystä soveltuvuus-kriteereistä. Vastaava ongelma on kohdattu myös Ruotsissa, jossa noin kolmenkymmentä prosenttia opiskelupaikoista on jäänyt täyttämättä (Granér 2018). Tähän on voinut vaikuttaa maahanmuuttajien huomattava osuus hakuprosessiin osallistuneista. Eräissä muissa Euroopan maissa poliisiopiskelijoiden rekrytointiin vaikuttavia tekijöitä ovat olleet muun muassa pula soveltuvista hakijoista, turvallisuusympäristön muutokset, alan yleinen arvostus ja poliittiset syyt (EMPEN 2017).

### *Poliisikoulutukseen hakeneet ja valitut*

Suomessa poliisikoulutukseen hakeneiden ja valittujen määrä on vaihdellut suuresti vuosina 1973–2017. Koulutukseen valittuja oli poikkeuksellisenä vuonna 1992 vain 24 ja huippuvuonna 1974 peräti 560 (ks. kuvio 1).



**Kuvio 1.** Poliisikoulutukseen hakeneet ja hyväksytyt henkilöt vuosina 1973–2017

Lähde: Poliisiammattikorkeakoulu

Poliisikoulutukseen hakeneiden ja valittujen vaihtelua on mahdollista selventää yhteiskunnan muutoksen ja erityisesti työmarkkinatilanteen pohjalta. Kansantalouden

yleisen työttömyysasteen (15–64-vuotiaat) ja tähän voimakkaasti korreloivan nuorten (15–24-vuotiaat) työttömyysasteen vaihtelu selitti hieman yli 50 prosenttia poliisikoulutukseen hakeneiden määrän vaihtelusta vuosina 1993–2017.

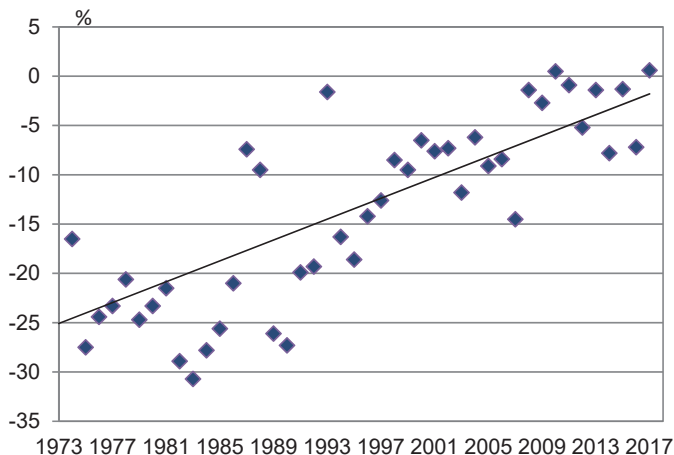
Hakuaktiivisuuteen ovat vaikuttaneet myös eräät erityistilanteet. Euroopan integraatioon kytketyntyn talouden ja elinkeinojen rakennemuutos näyttäytyi perustuotannossa aiemmin toimineiden runsaana osuutena hakijoista. Nokian vaikeina vuosina 2010-luvulla insinööri-koulutuksen saaneet ovat olleet yliedustettuina hakijoiden joukossa.

Regressiomallin residuaalien perusteella hakijoiden määrä oli erityisesti juuri ennen vuoden 2008 lopulla realisoitunutta taloustaantumaa työttömyysaste huomioiden mallin ennustamaa vähäisempää. Toisaalta hakijamäärät olivat ennustettua matalammat vuosina 2012 ja 2013 poliisin koulutusrakennemuutoksen ja siihen liittyneen hakutauon vuoksi.

Vuosina 2016 ja 2017 hakijamäärät olivat työttömyysmallin ennustamaa merkittävästi suurempia. Kun nämä kaksi vuotta jätetään pois analyysistä, työttömyysasteen ja hakijamäärien yhteisvaihtelu on ollut noin 80-prosenttista 1990-luvun alusta saakka. On mahdollista, että koulutukseen hakevien määrän riippuvuus yleisestä ja nuorten työllisyydestä, tai paremminkin työttömyydestä, olisi heikkenemässä. Tähän voivat vaikuttaa alan media-näkyvyyden ohella myös sisäänottomäärien kasvattaminen ja poliisien hyvin matala työttömyysaste.

Vuonna 1974 poliisikoulutuksen hakijoista oli naisia 28,7 prosenttia, mutta valituista heitä oli ainoastaan 4,5 prosenttia. Vielä 1970-luvulla varsin suurena näyttäytyvä ero poliisikoulutukseen hakeneiden ja koulutukseen valittujen naisten osuuksien välillä on kaventunut vuosittain keskimäärin noin 0,6 prosenttiyksiköllä (ks. kuvio 2).

Vuonna 1987 voimaan tulleen tasa-arvolain vaikutus tulee selkeästi esiin kuviossa 2. Trenditarkastelun perusteella todennäköisesti lähiaikoina sama suhteellinen osuus naisia valitaan koulutukseen kuin mikä on ollut naisten osuus koulutukseen hakeneista. Tältä osin rekrytointistrategialle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa lisäämällä rekrytointiponnisteluja poliisikoulutukseen hakevien naisten osuutta.



**Kuvio 2.** Poliisikoulutukseen hakeneiden ja valittujen naisten osuuksien erot vuosina 1973–2017, %-yksikköä  
Lähde: Poliisiammattikorkeakoulu

Ruotsinkieliseen koulutukseen on yleensä saatu suunniteltu määrä hakijoita. Strategian kannalta keskeisin haaste on muiden erityisryhmien edustuksen kasvattaminen hakijoissa ja koulutukseen valittavissa kielitaitovaatimuksista tinkimättä. Yhtenä tulevaisuuden haasteena onkin, että poliisikoulutus houkuttelisi yhä enemmän maahanmuuttajataustaisia hakijoita.

### *Yhteenveto*

Poliisin työnantajakuva on ollut vetovoimainen ja sitoutuminen työhön vahvaa. Tästä vahvuudesta poliisi haluaa pitää jatkossakin kiinni. Tavoitetta edistää poliisialan tuntemusta vahvistava viestintä sekä strategisesti kohdennettu rekrytointimarkkinointi. Lisäksi henkilöstöstrategisilla ja -poliittisella linjauksilla voidaan vaikuttaa muun muassa poliisihenkilöstön koostumukseen ja kirkastaa tulevaisuudessa edellytettäviä työn vaatimuksia.

Valintakriteerit poliisikoulutukseen ovat osin muuttuneet. Poliisin opiskelijavalintojen tavoitteena on löytää hakijoista valintakriteerit parhaiten täyttävät hakijat, jotta suomalainen poliisi kuvastaisi suomalaista yhteiskuntaa. Naisten osuus poliisikoulutukseen hakeneissa vastaa nyt aiempaa paremmin heidän osuuttaan koulutukseen valituissa, mutta se jää selvästi heidän osuudestaan yhteiskunnassa. Se, että poliisiksi hakeudutaan enenevästi suhdanteista riippumatta, ilmentää poliisityön ja -koulutuksen kilpailukykyä ja vetovoimaisuutta. Haasteena jatkossa on poliisityöhön soveltuvien maahanmuuttajataustaisten hakijoiden rekrytointi.

Opiskelijarekrytointia ja poliisin henkilöstötarpeita kriittisesti tarkasteltaessa on hyödyllistä analysoida muualta yhteiskunnasta nousevia muutostekijöitä. Samoin on palkitsevaa tunnistaa myönteiset muutokset ja strategisten tavoitteiden lähentyminen. Herkkyys näille asioille ja yhteiskunnan muutoksen huomiointi auttavat kohdentamaan paikallisia rekrytointiponnisteluja tehokkaammin strategian osatavoitteita toteutettaessa.

### *Lähteet*

- Eurostat 2017. Personnel in the criminal justice system by sex – number and rate for the relevant sex group. prefix: [p=384bd432-bb12-46da-95a3-6bd954779ef2-1521796400696\_]Update: 16-10-2017.
- EMPEN 2017. Police staff selection and promotion -kurssi Cepol-maiden poliisipsykologeille ja lääketieteellisille asiantuntijoille.
- Granér, R. 2018. Nyhetsbrev från Nordiska polisforskningsnätverket. Februari 2018. Poliisiammattikorkeakoulu 2017. Poliisikoulutukseen hakeneet ja valitut vuosina 1973–2017. Tiedot kerätty Poliisiammattikorkeakoulun tilastolähteistä.
- Poliisihallitus 2017. Poliisin arvot.
- Poliisihallitus 2018. Hallintoyksikkö, strategia-aineistot.
- Poliisin henkilöstösuunnitelma 2018. Poliisihallitus.
- Poliisin henkilöstöstrategia 2017. Poliisihallitus.
- Poliisin opiskelijarekrytointistrategia 2017. Poliisihallitus.
- Poliisin osaamisen kehittämisen strategia 2017. Poliisihallitus.
- Poliisin strategia 2017. Poliisihallitus.
- Poliisin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2017. Poliisihallitus.

# Osaamisen kehittäminen poliisissa

*Virpi Mustonen*

## *Johdanto*

”Koulutuksella on loppunsa, oppimisella ei”, toteaa Peter Jarvis (1992). Tämä toteamus kuvastaa hyvin oppimisen ja koulutuksen vahvaa kietoutumista toisiinsa sekä niiden kiinnittymistä jokaisen arkeen. Koulutus on usein määritelty aikaan ja paikkaan sidonnaiseksi toiminnaksi, jonka tavoitteena on oppiminen. Koulutusta ei voi kuitenkaan rajata aika- ja paikkasidonnaiseksi, sillä uusia osaamisen kehittämisessä käytettäviä koulutuksen työkaluja ja mahdollisuuksia on tarjolla enemmän kuin koskaan aiemmin.

Poliisin osaamisen kehittämisen strategiaan (2017) on kirjattu yleisiä osaamisen kehittämisen tavoitteita ja menetelmiä. Osaamisen kehittämisessä lähtökohtana on itsemme jatkuva haastaminen katsomaan määrätietoisesti kohti tulevaisuutta. Pohtimalla koulutuksen, oppimisen ja organisaatiokulttuurin näkökulmia voimme tarkastella poliisihallinnon osaamisen kehittämisen kokonaisuutta.

Kuvaan aluksi oppimista ja osaamista sekä hahmotan niihin liittyviä näkökulmia ja haasteita. Päähuomioni on osaamisen johtamisessa poliisissa uutena lähtökohtana ja lähestymistapana oppimiseen ja osaamisen kehittämiseen.

## *Onko osaamisen kehittäminen kokemus, asenne vai tietotaito?*

Oppiminen on erilaisten ihmisten arkisten kohtaamisten areena ja neuvottelutila, joissa läsnä ovat sukupuolittilat, hierarkiat, alueelliset puitteet, yksilöllisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden ristiriidat ja periaatteet sekä myös arjen kohtaamattomuus. Oppiminen on kokonaisvaltainen ja vuorovaikutteinen prosessi, jossa yksilön ja yhteisön kokemukset, arvot, osaaminen ja ammatillinen identiteetti toimivat oppimisen merkityksellisinä vaikuttimina. Institutionaalinen koulutus vie osaltaan oppimista ja osaamista eteenpäin tarjoamalla monimuotoisia mahdollisuuksia oppia ja kehittyä. Pelkkä tietoisuus oppimiseen vaikuttavista kokemuksista, asenteista ja mahdollisuuksista ei riitä vaan ajattelua on jatkettava seuraavalle tasolle.

Organisaation ja henkilöstön asenne ja arvot, tiedon jakamisen kulttuuri ja rakenteet, osaamistarpeiden arviointikäytännöt ja osaamisen kehittämisen käytännöt vaikuttavat siihen, kuinka yhdessä edistämme osaamistamme kohti tulevaisuuden haasteita. Organisaatiokulttuuri, paikalliset erilaiset jaetut tehtävät ja käytänteet sekä verkostot vaikuttavat suuresti siihen, miten uuden oppiminen mahdollistuu ja näyttäytyy organisaation käytänteiden muuttumisena. Organisaation aktiivinen rooli oppimisprosessien tukemisessa voi parhaimmillaan kasvattaa yksilöä ja koko yhteisöä uudella tavalla ymmärtämään ympärillä tapahtuvia muutoksia ja uusia kokonaisuuksia.

Tietoa on enemmän kuin koskaan aiemmin ja sillä on hyvin keskeinen ja strateginen rooli kaikessa mitä teemme. Tieto on hyvin pitkälti sosiaalista. Sillä on omat rakenteensa ja ulottuvuutensa. Erityisesti tiedon sosiaalisen ulottuvuuden merkitys kasvaa tulevaisuudessa.

Osaamisen kehittämisen näkökulmasta kysymys on siitä, kuinka tietoa hankitaan, käytetään ja jaetaan ja millainen tieto on relevanttia. Sosiaalisen pääoman kasvattamisen ja tiedon uudelleen muotoilemisen ulottuvuuksia saadaan varsin kattavasti verkostoista ja ympäröivästä yhteiskunnasta. Tiedon hankkiminen oman

kiinnostuksen, omatoimisen perehtymisen ja opiskelun sekä myös institutionaalisen opiskelun kautta merkitsee yksilölle ja yhteisöille kehittymisen ja oppimisen mahdollisuutta kaikilla tasoilla.

Osaamisen merkitystä voidaan tarkastella muun muassa ammatillisuuden ja asiantuntijuuden erojen tarkastelulla. Asiantuntijuuden määrittelyitä löytyy kirjallisuudesta useita, ja niitä voidaan soveltaa myös ammatillaisen käsitteen hahmottamisessa. Nämä yhtäläisyydet ja eroavaisuudet on tärkeää hahmottaa osaamisen strategisissa tavoitteissa ja konkreettisissa kehittämistoimissa. Tavoitteiden asettelussa on ymmärrettävä, millaista osaamista tulevalta ammatilliselta tai asiantuntijalta vaaditaan.

Ammatillaisen tason saavuttamiseen tarvitaan kattava sarja oppimistapahtumia. Käsiyöläisammattit opittiin ennen oppipoika-kisälli -menetelmän mukaisesti, ammatillaisen tiiviissä ohjauksessa tapahtuvalla harjoittelulla ja toistoilla. Ihminen ei kuitenkaan opi pelkästään kokemuksen kautta. Kokemuksen kautta voi konkretisoida esimerkiksi ei-oppiminen, joka voi perustua torjuntaan tai peräti väärien toimintamallien oppimiseen. Väärien toimintamallien oppiminen ja jakaminen ilman adaptiivisesti tarkasteltua tietoa ja taitoa sekä organisaation sääntöjä voi johtaa täysin väärin tulkintoihin, toimintamalleihin ja ristiriitoihin.

Asiantuntijuutta voidaan hahmottaa eri käsitteiden perusteella; asiantuntija ja kokenut ei-asiantuntija (Bereiter & Scardamalia 1993), ammatillinen ja tieteellinen asiantuntija (Hakkarainen, Lonka & Lipponen 2004), vuorovaikutuksellinen asiantuntija (Collins & Evans 2002; 2007), verkostoitunut asiantuntija (Hakkarainen, Palonen, Paavola & Lehtinen 2004) sekä adaptiivinen ja rutiiniasiantuntija (Hatano & Inagaki 1992). Kaikissa näissä määrittelyissä korostuvat asiantuntijuuden formaalin ja proseduraalisten sekä syvällisten tietojen ja taitojen tasot kuten myös itsesäätelytietojen ja -taitojen soveltamisen taidot.

Proseduraalinen tieto muodostuu muun muassa käytännön kokemuksesta, toimintatavoista ja hiljaisesta tiedosta. Itsesäätelytiedot pitävät sisällään yksilön adaptiivista kykyä soveltaa tietojaan ja taitojaan omaan toimintaansa reflektoiden niitä erilaisiin kokonaisuuksiin. Adaptiivinen asiantuntija osaa tehokkaasti, dynaamisesti ja luovasti suunnitella, ennakoita ja arvioida erilaisia kokonaisuuksia, ratkaista uusia ongelmia ja haasteita sekä verkostoitua myös oman asiantuntijuusalueen ulkopuolelle (Mustonen 2017; Mustonen & Hakkarainen 2015).

### *Poliisihallinnon osaamisen kehittäminen tänään*

Poliisihallinnon koulutuksen rakenteissa on runsaasti vahvoja kulttuurihistoriallisia oppipoika-kisälli -menetelmään perustuvia elementtejä. Toisaalta niissä on myös opetusohjelmiin kirjattuja tavoitteita kuten esimerkiksi ”...sujuvan oppimisen varmistaminen sekä asiantuntijuuden kehittymisen ja ammatillisen kasvun tukeminen”.

Poliisiammattikorkeakoulussa (Polamk) on runsaasti perinteisiä ammatillisia valmiuksia kehittäviä opintojaksoja mutta myös asiantuntijuuteen kurottavia koulutuksia. Hajautetun osaamisen kehittämisen mallissa on kuitenkin välttämätöntä soveltaa opetussuunnitelmien monikanavaista ja -suuntaista sekä läpinäkyvää toimintamallia. Poliisiammattikorkeakoulun pedagogisten linjausten (2017) mukaisesti muun muassa osaaminen ja ammatillinen kasvu, dynaaminen työelämälähtöisyys ja kumppanuuteen perustuva pedagogiikka luovat suuntaa oppimistavoitteille. Lisäksi strategisiin linjauksiin on kirjattu elinikäisen oppimisen liittyminen kiinteästi ammatilliseen kasvuun.



Osaamisen kehittämisen nousu yhdeksi merkittäväksi tulevaisuustekijäksi on hämmäntänyt poliisihallinnon pitkälti perinteisiin osaamisen kehittämisen menetelmiin nojautunutta toimintaa. Tarjolla on monia vanhoja ja uusia menetelmiä ja tapoja kouluttaa ja oppia. Poliisin henkilöstöstrategiaan (2017) ja Poliisin osaamisen kehittämisen strategiaan (2017) onkin kirjattu mittava valikoima erilaisia tavoitteita ja menetelmiä. Poliisihallinnon henkilökunnalle on tarjolla runsaasti muun muassa Polamkin tarjoamaa koulutusta, poliisiyksiköiden tarjoamia omia koulutuksia ja työyhteisöjen omaa työpaikkakoulutusta. Lisäksi koulutusta osataan eri palveluntuottajilta ja kannustetaan omaehtoiseen kouluttautumiseen. Osaamisen kehittämistä monipuolistetaan oppimispalavereilla, verkko-opiskelulla, työpari- ja tiimityöskentelyllä sekä osallistamalla verkostotyöskentelyyn ja kehittämishankkeisiin. Seuraavaksi kuvataan lyhyesti strategian sisältöihin kirjattujen toimintamallien sisältöjä.

Henkilökohtainen kehityssuunnitelma näyttäytyy yksilötasoisena osaamisen kehittämisen kokoavana kehyksenä, johon kuuluvat tavoite- ja kehityskeskustelu, koulutustarpeet, kehitettävät osaamiset, kehittämisen keinot ja aikataulu. Jokaisen tulisi laatia kehittämistavoitteet lyhyelle (1–2 vuotta) ja pitkälle aikavälille (3–5 vuotta). Suunnitelmaa kehystävät hallinnonalan ja yksikön strategiset ja muut tavoitteet, ja tältä osin esimiehen tuki on tärkeää.

Henkilökohtaista kehityssuunnitelmaa tarkastellaan vuosittaisen tavoite- ja kehityskeskustelun yhteydessä. Tavoite- ja kehityskeskusteluiden hyödyllisyys riippuu työntekijän aktiivisuudesta sekä ryhmän johtamisesta. Keskustelujen toteutuksen äärivaihtoehtoja ovat jatkuva avoin dialogisuus ja ”pakollinen” vuosittainen keskustelu. Ryhmätavoitekeskustelussa ryhmän jäsenet otetaan mukaan kehittämään toimintaa kohti yhteistä päämäärää. Osallisuuden tunteella on tutkitusti vaikutusta työn merkityksellisyyteen ja tuloksiin.

Tavoite- ja kehityskeskusteluiden kehityssuunnitelmista organisaatio saa tärkeää tietoa henkilökunnan osaamistarpeista. Kukin poliisiyksikkö laatii vuosittain oman koulutussuunnitelman ja toimittaa osaamistarpeista informaatiota Polamkille koulutuksen suunnittelua varten. On tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten esimies havaitsee osaamistarpeet, toteuttaa osaamisen kehittämiseen tähtäviä työympäristökohtaisia toimenpiteitä tai hankkii tietoa henkilöstön kehittämisestä.

Perehdyttäminen on yksi tärkeimmistä osaamisen kehittämisen perusasioista. Poliisihallinnossa on kiinnitetty huomiota perehdyttämiseen ja sen laatuun, mutta vielä ei olla riittävällä tasolla. Perehdyttämisen istuttaminen osaksi arkea on kehittymisvaiheessa. Tätä tukevia prosesseja ei ole rakennettu osaksi henkilöstöhallinnon rekrytointiprosessia ja usein myös operatiiviset työtehtävät vievät henkilön mennessään.

Henkilökierto mahdollistaa henkilön ja myös koko ryhmän ja organisaation osaamisen laajentamisen, uusien toimintamallien kehittämisen sekä uudenlaisen sidosryhmänäkökulman omaan organisaatioon. Henkilökierto nähdään vielä varsin rajoitetusti osaamisen kehittämisen mallina, eikä kumppanuus- ja verkostojattelu korosteta riittävästi.

Henkilökierto on suunniteltava hyvin, jolloin varmistetaan menetelmän tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus. Poliisiyksiköillä on henkilökierrosta omat koordinoitimet. Lisäksi valtiolle.fi -sivustolla oleva sisäisen liikkuvuuden osio on käytettävissä koko valtionhallinnossa.

Työnohjausta voidaan soveltaa yksilö- tai ryhmätasolla. Ryhmätasolla työnohjausta on toteutettu erityisen tavoitteen mukaisesti esimerkiksi seksuaalirikostutkijoiden ryhmissä. Työnohjausta voidaan hyödyntää myös työyhteisöissä, joiden

toimivuutta pyritään edistämään kehittämällä esimerkiksi ryhmän työhyvinvointia, muutoskyvykkyyttä, työyhteisötaitoja tai sosiaalista työkykyä. Ryhmän voi muodostaa joko työyhteisö tai eri puolelta organisaatiota kerätyt henkilöt. Työnohjausta suunniteltaessa on otettava huomioon muun muassa istuntojen tiheys ja ryhmän koko.

Mentorointi kuvataan kahden henkilön väliseksi tai erikseen muodostetun ryhmän sisäiseksi vuorovaikutteiseksi vertaisoppimiseksi. Mentorina toimii yleensä kokenut työntekijä, kollega tai esimies. Hänen roolinsa on toimia neuvonantajana kehitymisorientoituneelle henkilölle. Mentorointi voidaan nähdä erillisenä osaamisen kehittämisen menetelmänä, jossa kuitenkin näyttäytyvät oppipoika-kisälli-menetelmän kaltaiset haasteet. Mentorointi edellyttää vahvaa sitoutumista ja uutta rakentavaa dialogisuutta.

### *Yhteenveto*

Vähenevien resurssien ja moniosaamiseen liittyvien uusien vaatimusten vuoksi poliisihallinnossa tarvitaan joustavaa resurssien käyttämällisyyttä (Poliisin henkilöstöstrategia 2017), mutta samaan aikaan myös adaptiivisen asiantuntijuuden uusia mahdollisuuksia. Nykyisellä tutkintorakenteella pyritään tukemaan poliisin osaamista ja sen kehittymistä eri tehtävissä monin tavoin. Opiskelun valinnaisuus ja suunnitelmallisuus sekä aiemmin opitun osaamisen tunnustaminen ovat koetinkiviä monissa ammatillisissa opinnoissa, niin myös poliisihallinnossa. Kehittämisen mahdollisuuksia on opetusohjelmien sisällä, mutta ketteryys haastaa rakenteet ja laajemmin myös poliisihallinnon tulostavoitteet ja -tarpeet. Tämä on tärkeä kysymys, kun pohdimme koko poliisihallinnon osaamisen kehittämistä kohti uudelleen muovautuvaa oppimista.

Poliisin ammatissa tarvitaan monipuolista osaamista ja edistyksellisiä työelämäntaitoja. Polamkiin pyrkii jo valmiiksi ammatillisen koulutuksen tai korkeakoulutuksen suorittaneita opiskelijoita. Siksi tutkintorakenteisiin ja tehtäväkohtaisiin kompetenssivaatimuksiin tarvitaan lisää joustavuutta ja muokattavuutta. Tällä hetkellä niin sanottu ”uraohjaus” tulee valmiina polkuna, ja siitä voi olla haasteellista poiketa. Esimerkiksi Polamkin omana täydennyskoulutuksena toteutetun niin sanotun uudenlaisen ammatillisen kaksoistutkinnon tai oppisopimusperustaisen koulutusmallin tarjoaminen tälle koulutuskentälle on tarpeellista.

Tutkintorakenteen muuttaminen joustavammaksi toisi tutkintoihin myös variaatioita mutta samalla aiempaa enemmän työelämälähtöisyyttä, joustavuutta, ketteryyttä, tehokkuutta ja taloudellisuutta. Tarkkaan määriteltyä samansisältöistä tutkintoa ei tulevaisuudessa ole. Tutkinto koostuu opiskelijan työelämälähtöisistä ja motivaatioon perustuvista opinnoista. Samankaltainen uudistus on korkeakoulusektorilla joko jo toteutettu tai käynnissä. Opetusohjelmien ja -suunnitelmien rakenteet ovat uudistumassa.

Pelastusalan koulutuksen kehittämislinjauksia selvittänyt työryhmä esittää pelastusalan tutkintoihin moduulirakennetta, jossa ydinosaamisen lisäksi opiskelija kokoaisi tutkintokokonaisuutensa erilaisista osaamismoduuleista, jolloin hän pystyisi hankkimaan erityisosaamista tietyltä alueelta jo tutkintoa suorittaessaan (SM 2018). Kehittämislinjauksissa on karkeasti jaoteltuna kaksi vaihtoehtoista mallia. Ensimmäinen toteutusmalli toisi työelämävastaavuuteen ketteryyttä ja säilyttäisi tutkintojen monipuolisuuden. Toinen vaihtoehto sisältäisi toteutetun poliisihallinnon tutkintomallin. Ympäröivän yhteiskunnan muutosvaateet ja poliisihallinnon tarjoamien tutkintojen ja koulutusten työelämävastaavuus olisi viimeistään tässä vaiheessa arvioitava huolellisesti.

Rajanveto Polamkin ja työpaikoilla toteutettavan koulutuksen vastuiden välillä on jossain määrin määrittelemättä. Tästä syystä muun muassa poliisilaitokset ovat hankkineet koulutusta esimerkiksi sosiaalisesta mediasta ja niihin liittyvistä riskeistä, kybertorjuntaan liittyvistä ilmiöistä ja turvallisuuteen liittyvistä muutoksista yhteiskunnassa. Tulevaisuuteen tähtäävä turvallisuusviranomaisten osaamisen kehittäminen tarvitsee yhteistä tahtoa ja jäntevämpää koordinaointia.

Viranomaistoiminnan koulutus kaipaa selkeää otetta muun muassa siihen, miten globaalit tietoverkot, deep learning, hermoverkkoarkkitehtuuri, big data, tekoäly, koneen ja ihmisen kognitiivinen etiikka, robotiikka, matemaattiset tuhoaseet ja hybridiuhat näyttävät poliisihallinnon koulutustarjonnassa. Tästä syystä yhteistyö sidosryhmien kanssa, mukaan lukien korkeakoulut, on entistään tärkeämpää. Riittävä resursointi yhteistyön rakentamiseen ja tiedon jäsentäminen laadukkaiden toimintaympäristöanalyysien avulla tuottaisi tähän toimintasektoriin uutta näkökulmaa. Analyysitoiminnassa on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota tiedon hyödyntämiseen ja soveltamiseen.

Tärkeää on kokonaisvaikuttavuuden tarkastelu, jossa tarvelähtöisen suunnittelun avulla sitoudutaan tuloksellisesti toteuttamaan toimintaympäristön oppimista ohjaavaa osaamisen kehittämisen suunnittelua. Asiaa edistävät tulevaisuuteen tähtäävä poliisikoulutuksen kehittäminen, poliisihallinnon henkilöstön osaamisen ylläpito ja kehittäminen, kumppanuusajattelun monipuolistaminen ja oman toiminnan jatkuva arviointi.

”Kaikella on hintansa” ja niin on myös osaamisen kehittämisellä. Osaamisen taso ja laatu sekä osaamisen verkottuminen ovat kuitenkin nousemassa merkityksellisiksi tulevaisuuden tekijöiksi ratkaistavien ongelmien ollessa kompleksisempia kuin koskaan aiemmin. Nyt viimeistään olisi reflektiivisen ja uudistavan ”out of the box” -ajattelun aika (ks. esim. Nonaka & Takeuchi 1995).

## *Lähteet*

- Bereiter, C. & Scardamalia, M. 1993. *Surpassing ourselves: an inquiry into the nature of expertise*. Chicago: Open Court.
- Collins, H. & Evans, R. 2002. The third wave of science studies: studies of expertise and experience. *Social Studies of Science* 32 (2), 235–296.
- Hakkarainen, K., Lonka, K. & Lipponen, L. 2004. *Tutkiva oppiminen. Järki, tunteet ja kulttuuri oppimisen sytyttäjinä*. Helsinki: WSOY.
- Hakkarainen, K., Palonen, T., Paavola, S. & Lehtinen, E. 2004. *Communities of networked expertise: professional and educational perspectives*. Oxford: Elsevier.
- Hatano, G. & Inagaki, K. 1992. Desituating cognition through the construction of conceptual knowledge. In *Context and cognition: ways of knowing and learning*. New York: Harvester.
- Jarvis, P. 1992. *Paradoxes of learning. On becoming individual in society*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Mustonen, V. 2017. *Challenges of expertise and organizational learning during the digital transformation of forensic fingerprint investigation*. Helsinki Studies in Education, 23. Helsinki: Unigrafia. <http://ethesis.helsinki.fi>.
- Mustonen, V. & Hakkarainen, K. 2015. Tracing two apprentices' trajectories toward adaptive professional expertise in fingerprint examination. *Vocations and Learning*, 8, 185–211.

- Nonaka, I. & Takeuchi, H. 1995. The knowledge creating company. How Japanese companies create the dynamics of innovation. New York: Oxford University Press.
- Poliisiammattikorkeakoulun pedagogiset linjaukset 2017. [https://www.polamk.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/intermin/embeds/polamkwww-structure/62879\\_POLAMK\\_Pedagogiset\\_linjaukset\\_esite\\_A5\\_WEB.pdf?ded94bd6cb04d588](https://www.polamk.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polamkwww-structure/62879_POLAMK_Pedagogiset_linjaukset_esite_A5_WEB.pdf?ded94bd6cb04d588).
- Poliisin henkilöstöstrategia. 2017. Poliisihallitus.
- Poliisin osaamisen kehittämisen strategia. 2017. Poliisihallitus.
- SM 2018. [http://intermin.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/tyoryhman-ehdotukset-pelastusalan-koulutuksen-kehittamiseksi-lahtevat-lausunnolle](http://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhman-ehdotukset-pelastusalan-koulutuksen-kehittamiseksi-lahtevat-lausunnolle).

# Innovaatiopotentiaali poliisissa

*Joanna Kalalahti & Olavi Kujanpää*

## *Johdanto*

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta (TKI) on yksi Poliisiammattikorkeakoulun (Polamk) tehtävistä, mutta mitä innovaatiotoiminta konkreettisesti tarkoittaa? Pohdimme edellisen lisäksi innovaatiopotentiaalia poliisissa yleensä, sen edellytyksiä ja hyödyntämismahdollisuuksia.

Innovaatiolla tarkoitetaan käyttökontekstissaan kokonaan uudenlaista tai edellisestä olennaisesti parannettua toimintamallia, ratkaisua, menetelmää, palvelua tai tuotetta, jolla on arvoa kilpailutilanteessa. Kaikki uusi ei kuitenkaan ole innovaatiota. Innovaatioksi se muuttuu vasta, kun se otetaan käyttöön ja käyttöönotto ratkaisee jonkin käytännön ongelman tai toteuttaa niitä asioita, joita varten se on kehitetty. Innovaatio tuo lisäarvoa asiakkaalle. (Rogers 2003, 12; Stähle, Sotarauta & Pöyhönen 2004, 11.)

Yksittäistä innovaatiota laajempi ja innovaatiopotentiaalın tarkasteluun sopivampi näkökulma löytyy tietojohdamisen saralta. Tällöin innovaatiota tarkastellaan organisaation toiminnan kautta, jolloin puhutaan innovatiivisuudesta tai innovaatiopotentiaalista. Sillä tarkoitetaan avoimuutta uusille asioille sekä orientaatiota, kykyä ja taitoa kehittää, tuottaa ja toteuttaa uusia asioita, joista on hyötyä. Innovaatiokyvykkyyttä tarvitaan yhä nopeammin muuttuvassa toimintaympäristössä, jossa muutosalmykus ja organisaation uudistumiskyky ovat olennaisen tärkeitä menestystekijöitä. (Crespell & Hansen 2007, 7; Stähle, Sotarauta & Pöyhönen 2004, 13; Suutari & Heiskanen 2017, 11.) Innovatiivisen organisaation nähdään uudistavan itseään jatkuvasti sisältäpäin, ei vain ulkoisten paineiden siihen pakottaessa (Stähle & Grönroos 2001, 128–129).

## *Innovaatiot ja poliisin muuttuvat osaamistarpeet*

Poliisikoulutus uudistettiin vuonna 2014, jolloin aikaisemmasta poliisin perustutkinnosta tuli AMK-tasoinen tutkinto. Uudistuksella pyrittiin vastaamaan muun muassa työelämän muuttuneisiin vaatimuksiin. Samalla korostuivat oppimisen, innovoinnin ja kriittisen reflektoinnin kompetenssit. Poliisin tulee pystyä vastaamaan yhä monimutkaisempiin tehtäviin, joihin ei välttämättä ole ennalta selkeitä vastauksia sekä etsimään tietoa, kehittämään toimintaa tai innovoimaan uudenlaisia lähestymistapoja.

Käsitys siitä, että uudet innovaatiot syntyvät järjestelmällisesti tutkimuksen ja kehittämisen kautta, näyttää olevan virheellinen. Vain pieni osa innovaatioista perustuu yksinomaan tieteelliseen tutkimukseen. Valtaosa innovaatioista syntyy sosiaalisissa verkostoissa, yhteistyössä käyttäjien ja käytännön toimijoiden kanssa. (Von Hippel 2005; Van de Ven & Johnson 2006; Harmaakorpi & Melkas 2012.) Puhutaankin käytäntölähtöisestä innovoinnista (Gibbons ym. 1994).

Vaikka yleisten kompetenssien rooli onkin kirjattu opetussuunnitelmiin koulutusuudistuksen myötä, uudistuksen käytännön merkitys niin opetuksen kuin koko poliisiorganisaation kannalta on vielä jossain määrin epäselvä. Etenkin tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatiotoiminnan parempi integrointi poliisikoulutukseen ja koko poliisiorganisaation oppimiseen on välttämätöntä. Tämä edellyttää yhteistä kä-

sitteellistä ymmärrystä näiden konkreettisista ilmenemismuodoista ja merkityksestä osana poliisin työtä.

Poliisin toiminta perustuu lain antamaan valtuutukseen. Legitimiteetti pohjautuu perusteltuun tekemiseen, ja perusteluita voidaan hakea tutkimuksen ja kehittämisen kautta. Poliisissa tiedontuotantoprosessi on pitkään perustunut vain muutaman tieteenalan sisällä tapahtuvaan kehitykseen. Uutena mahdollisuutena on nähty kaikenlaisen tiedon huomioiminen eli monitieteistä lähestymistapaa korostava tiedontuotantoprosessi (vrt. Gibbons ym. 1994). Tämä merkitsee sitä, että tiedontuotanto tapahtuu käytännönläheisesti, tavallisissa sosiaalisissa ja taloudellisissa konteksteissa osana arjen työtä.

Poliisi ansaitsee toimintansa legitimitiivien ja luottamuksen asiakkaiden kautta. Muutokset asiakkaiden tarpeissa haastavat jatkuvasti palvelutarjonnan. Poliisikoulutukseen tarvitaankin sellaisia menetelmiä, jotka vievät ulos luokkahuoneesta (esim. ongelmaperustainen oppiminen, projektiopinnot, leirit). Näin saadaan jo opiskeluaikana tuntumaa yhteiskehittelyn menetelmien ja avointen innovaatioiden tuotantoon eri toimijoiden kanssa. (Kujanpää & Virta 2002; Kujanpää, Kuhmonen & Pöyry-Lassila 2015.)

Poliisin kompetenssit punnitaan asiakasverkostoissa. Luotettavalla kaksisuuntaisella kommunikaatiolla palvelut voidaan muotoilla vastaamaan asiakastarpeita ja luoda uudenlaisia ratkaisuja erilaisiin tilanteisiin ja turvallisuusongelmiin. Nämä ratkaisut voidaan rinnastaa Siniseen mereen, paikkaan jossa kukaan ei ole käynyt aiemmin ja jossa siten ei ole vielä kilpailua (Kim & Mauborgne 2004). Mitä uusia ratkaisuja poliisilta sitten vaaditaan Siniselle merelle pääsemiseksi?

### *Perinteinen näkökulma innovaatioihin poliisin organisaatiossa*

Yhdysvalloissa 1900-luvun viimeisten vuosikymmenien suurimmat innovaatiot poliisitoiminnassa ovat olleet useat erilaiset poliisityön uudet menetelmät, joista Suomessa tunnetuimpia esimerkkejä ovat lähipoliisitoiminta ja ennalta estävä toiminta. Erikseen voidaan mainita tekniset innovaatiot sekä erikoisjoukkojen uudet taktiikat ja strategiat. Innovaatioilla onkin ollut laajalti vaikutusta poliisin tehtäviin, käytäntöihin ja strategioihin. (Weisburd & Braga 2006.)

Sysäyksenä innovaatioihin Yhdysvalloissa on ollut 1960-luvulla alkanut luottamuskriisi poliisiin. Toteutetut innovaatiot ovat olleet eri tapoja sopeutua ongelmiin, uusia tapoja tehdä poliisityötä, uusien näkökulmien ottamista ja huomion kiinnittämistä uusiin asioihin. Toisaalta on nähty, että mainitut innovaatiot ovat kuitenkin pinnallisia eivätkä ne ole kyenneet muuttamaan poliisityötä syvemmin. (Weisburd & Braga 2006.)

Poliisiorganisaatio on hyvä esimerkki byrokraattisesta organisaatiosta, jossa kaikessa tavoitellaan järjestystä. Tasapainottomuutta, kaaosta, konflikteja ja ulkopuolelta tulevia uhkia pyritään välttämään. Sama koskee epävarmuuden, tietämättömyyden ja sekavuuden tunteita, jotka ovat läsnä kaaoksessa. Organisaatioille, jotka kestävät heikosti epävarmuutta, on tyypillistä korostaa päätöksiä ja toimintasuunnitelmia. Yleensä hierarkiassa ylimpänä oleva henkilö tietää muiden puolesta, jolloin ei kaivata heidän panostaan tilanteen ratkaisemiseksi ja päätöksen tekemiseksi. Virheitä ei yleensä siedetä ja oikeassa olemisen kulttuuri pyritään säilyttämään, ja avoin dialogi puuttuu. (Stähle & Grönroos 2001, 130–135.)

Vaikka poliisin työ on aina ollut suurimmalta osin ongelmanratkaisua käytännön tilanteissa, laajemmassa perspektiivissä ei haluta tai ehditä pysähtyä kyseenalaistamaan olemassa olevaa. Kun muutosta puoltavat ympäristön signaalit jätetään huo-

miotta, syntyy vääränlainen turvallisuudentunne. Sen avulla organisaatiot pysyvät näennäisesti stabiileina mutta myös kyvyttöminä kehittymään. Onko todellisuudessa niin, että poliisin organisaatiossa ja toimintaympäristössä ilmenee väistämättä josain määrin kaaosta, vaikka asiat esitetään ikään kuin ne olisivat kaiken aikaa hallinnassa tai vähintäänkin hallittavissa?

Sen sijaan, että huomio kohdistettaisiin vain arkipäivän ongelmanratkaisuun, uusiin menetelmiin, tuotteisiin ja muihin luovan toiminnan tuloksiin, tulisi tavoitella laajempaa ja jatkuvampaa kykyä innovoida. Tällöin tarvitaan suurempaa muutosta poliisissa organisaationa.

### *Innovoinnin edellytykset ja poliisiorganisaatio*

Realistisen arviointinäkemuksen mukaan innovaatioita syntyy, kun olosuhteet ja edellytykset ovat sopivat (esim. Pawson & Tilley 1997). Innovaation perustaksi on nähty kaaos. Kaaoksessa perusturvallisuuden tunne vähenee samalla, kun epävarmuus ja sekavuus lisääntyvät. Kaaosta syntyy, kun tiedonvaihto ja vuorovaikutus ihmisten ja järjestelmien välillä lisääntyvät. Eriävät näkemykset ja konfliktit nähdään helposti uhkana organisaatioille, mutta niitä yhdistävät kontaktirajapinnat ovat juuri innovaatioiden ”suosikkipaikkoja”. Rajapinnoilla on aina kaaos. (Stähle & Grönroos 2001, 132–133.)

Mitä enemmän organisaatio on verkostoitunut sisäisesti ja ulkoisesti, sitä paremmat mahdollisuudet sillä on tuottaa innovaatioita. Innovaatioita edistävät verkostomainen toimintatapa, eri osaamiset ja tiedon diversiteetti, samoin kuin erilaisten toimijoiden määrä.

Yleensä yleisesti hyväksytty tulkinta ohjaa havainnointia. Innovaatio sen sijaan on aina tulos siitä, kun joku näkee asiat eri tavoin kuin muut ja tunnistaa heikkoja signaaleja. Konsensus ja työskentely vain oman ammattiryhmän kanssa kaventavat näkemystä, vaikkakin ne samalla myös syventävät sitä. Tarvitaan työskentelyä eri alojen asiantuntijoiden ja asiakkaiden kesken sekä dialogia ja keskustelufoorumeita, jotka rohkaisevat ja mahdollistavat tiedonvaihdon. Tiedon pitää kulkea kahteen suuntaan, ei vain ylhäältä alas. Innovaatioille syntyy tuottava perusta, kun informaatiota on paljon eikä sitä arvoteta ennalta, koska ei voida vielä tietää, mikä osa siitä lopulta on hyödyllistä, arvokasta tai relevanttia. (Stähle & Grönroos 2001, 131, 136–141.)

Kaaos ei ole lopullinen tavoite, vaan sillä pyritään tilaan, jossa informaatio kristallisoituu. Kristallisoitumista tapahtuu, kun relevantin informaation pohjalta tehdään organisointia, analyysia ja valintoja sekä toteutetaan siitä seuraavia toimintoja. Kaaoksen sietokykyä tarvitaan riittävän pitkä aika. Organisaatiolla tulee olla siis kyky uudistua mutta myös pysyä paikallaan. (Stähle & Grönroos 2001, 136.)

Olennaista olisi kyetä erottamaan poliisin organisaatiosta operatiivinen puoli ja se, miten poliisi toimii organisaationa hallinnollisesti. Vanhan johtamisen regiimi on turvautunut siiloutuneisiin rakenteisiin, toiminnan suunnittelua on keskitetty ja luotettu hitaasiin kehityspotkiin sekä ydinosaamisiin ja työntöohjattuihin palveluihin. Operatiivisessa organisaatiossa tarvitaan hierarkiaa, mutta hallinnollisella puolella siitä on mitä todennäköisimmin vähintäänkin haittaa.

Poliisissa on jo otettu ensiaskeleita avoimen innovaatiotoiminnan ja kehittämisen suuntaan. Poliisi haluaa keskustella entistä enemmän asiakkaidensa kanssa muun muassa sosiaalisen median välityksellä. Polamkissa opiskelijat ovat olleet toteuttamassa projekteja yhdessä tutkijoiden, opettajien ja muiden toimijoiden kanssa. Tärkeää olisi kuitenkin saada rohkeaa, kokeiluluontoinen ja useita eri toimijoita yh-

teen kokoava toimintatapa kauttaaltaan osaksi poliisiorganisaation normaalia arkea, ei vain tiettyihin toiminnan saarekkeisiin ja yksilötasolta motivaationsa saaneisiin hankkeisiin. Omat huomiomme ja niiden peilaaminen kirjallisuuteen eivät vielä täysin vakuuta siitä, että poliisiorganisaatio olisi nykyhetkellä kypsä tähän.

### *Mitä innovaatiopotentiaali poliisissa voisi tarkoittaa?*

Poliisiammattikorkeakoulussa (Polamk) on kehitetty palvelukonseptia, joka laajentaa ja uudistaa näkemystä Polamkista ammattikorkeakouluna (ks. Kalalahti 2017). Palvelukonsepti kuvaa Polamkia poliisin kehittämis- ja innovaatioyksikkönä, jossa koulutetaan erityisesti poliiseja sisäisen turvallisuuden asiantuntijoina. Koulutuksen yhteydessä myös luodaan, kokeillaan ja arvioidaan uutta, turvallisuuteen kattavasti liittyvää tietämystä.

Polamk on otollinen paikka poliisin kehittämis- ja innovaatioyksiköksi. Vuosittain useampi sata uutta opiskelijaa aloittaa poliisiopinnot. Opiskelijoiden erilaiset taustat tarjoavat loistavan innovaatorajapinnan ja siten mahdollisuuden hyödyntää yhtä innovaatioiden edellytystä – tiedon diversiteettiä – ennen poliisin organisaatiokulttuurin omaksumista (ks. koontia tutkimuksista esim. Chappell, Lanza-Kaduce & Johnston 2005, 74–76).

Polamk toimii poliisissa innovaatioympäristönä, joka mahdollistaa erilaisia kokeiluja, törmäyttää näkemyksiä ja kokoaa erilaisia toimijoita. Oppilaitos-, yhteisö- ja yritys yhteistyön perustalle syntyneissä projekteissa ja oppimislaboratorioiden luonteisissa oppimisympäristöissä voidaan kokeilla matalalla kynnyksellä erilaisia innovaatiopotentiaalia sisältäviä työmuotoja ja toimintoja. Näin saadaan oppia älyllisestä ristipölytyksestä ja kokemuksia jaettavaksi omalle organisaatiolle, kansalaisyhteisöille ja koko turvallisuustoimijoiden verkostolle. Saadut kokemukset leviävät erityisesti opiskelijoiden lähtiessä harjoitteluun poliisiyksiköihin ja heidän valmistuttuaan poliiseiksi. Innovaatioiden diffuusio on kuitenkin vaikeaa, jos rakenteet ja organisaatiokulttuuri estävät uusien toimintatapojen hyödyntämisen.

Aitojen ongelmien parissa toteutettavat projektit tarjoavat opiskelijoille mahdollisuuksia harjoitella innovaatiotoimintaa osana poliisiyötä ja luoda näin innovaatio-osaamista ja -potentiaalia poliisiin. Poliisin koulutuksen muutos ei kuitenkaan yksin riitä. Muutoksen tulee näkyä myös organisaation tasolla, jotta ajan vaatimuksiin ja kansalaisten palveluodotuksiin vastaaminen on mahdollista. Kehittävä ja innovatiivinen työote eivät ole mahdollisia, jos organisaatio ei tarjoa niille edellytyksiä, ei rohkaise uuteen eikä kannusta kokeiluihin.

### *Yhteenveto*

Innovaatiot on nostettu tärkeään rooliin kilpailukyvyn edellytyksenä. Innovaatioiden edellytykset kuitenkin määrittävät, onko niitä käytännössä mahdollista toteuttaa ja saadaanko mahdollinen innovaatiopotentiaali hyödynnettyä. Innovaatioita kannattaakin ajatella työelämän näkökulmasta toimintatapana, jonka puitteissa organisaatio kykenee jatkuvasti uusintamaan itsensä, tuotteensa ja palvelunsa sekä samalla säilyttämään vetovoimaisuutensa ja olemaan edelläkävijä maailman muuttuessa.

Innovaatiot vaativat suotuisan ilmapiirin syntyäkseen. Ne tarvitsevat kaaosta, erilaisia näkemyksiä ja asiantuntemusta sekä erityisesti näiden välisen vuorovaikutuksen mahdollistavia rakenteita, kokeiluja ja käytäntöjä. Virheitä ei saa pelätä, vaan ne pitää nähdä oppimiskokemuksina. Hierarkkinen johtamiskulttuuri ei ole otollinen



innovaatioiden synnyn kannalta. Sen sijaan niitä voi edistää avoin innovaatioajattelu, kaikkien näkemyksiä yhtä lailla arvostava ympäristö.

Ongelmallista innovaatiopotentialin kannalta on, että lähtökohtaisesti poliisiorganisaatiossa pyritään välttämään kaaosta ja epäjärjestyttä. Olisi kuitenkin tärkeä erottaa toisistaan poliisin toimintaympäristö organisaationa ja operatiivisen poliisi-työn toimintaympäristö etenkin kriittisissä tilanteissa toimivaltuuksien määrittäessä tekemistä. Poliisiorganisaation olisikin hyvä toivottaa ripaus kaaosta tervetulleeksi.

Poliisiammattikorkeakoulu on poliiseja kouluttava oppilaitos, mutta sillä on myös kaikki edellytykset toimia koko poliisiorganisaation innovaatiolaboratoriona. Poliisin ammattikorkeakoulututkimusten myötä opetus suunnitelmassa näkyy tutkimukseen perustuva, kehittävä ja innovatiivinen ote työhön. Jotta se saadaan siirrettyä aidosti käytännön tasolle, on tärkeää, että uudet poliisiopiskelijat saavat mahdollisuuden ja voivat opetella toimimaan sen mukaisesti jo opintojensa alusta lähtien. Myöhemmin he voivat toimia muutosagentteina koko organisaation suuntaan. Innovatiivisuus olisi hyvä nähdä tietynlaisena kokeilullisena työotteena, joka tapahtuu poliisiopiskelijoiden, Polamkin asiantuntijoiden, poliisiyksiköiden, muiden sidosryhmien ja erilaisten verkostojen yhteistyönä luoden uudenlaista poliisiosaimista ja -kulttuuria.

### *Lähteet*

- Chappell, A.T., Lanza-Kaduce, L. & Johnston, D.H. 2005. Law enforcement training. Changes and challenges. Teoksessa R.G. Dunham & G.P. Alpert (toim.). Critical issues in policing. Contemporary readings. Fifth edition. Long Grove, IL: Waveland Press, Inc, 71–88.
- Crespell, P. & Hansen, E. 2008. Managing for innovation: Insights into a successful company. *Forest Products Journal* 58 (9), 6–17.
- Gibbons, M., Limognes, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. & Trow, M. 1994. The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies. London: Sage.
- Harmaakorpi, V. & Melkas, H. 2012. Practice-based innovation: insights, applications and policy implications. Heidelberg: Sage.
- Kalalahti, J. 2017. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimus-, koulutus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan kehittäminen palvelukonseptin avulla. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 126. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Kim, W. & Mauborgne, R. 2004. Blue ocean strategy. *Harvard Business Review* 82 (10), 76–84.
- Kujanpää, O., Kuhmonen, A. & Pöyry-Lassila, P. 2015. Pedagogical experiment: Applying the P3P model for learning entrepreneurial mindset. *AMK-lehti / UAS Journal* (2). Arene ry.
- Kujanpää, O. & Virta, S. 2002. The BSC for the Finnish Police. Towards better strategic management and comprehensive assessment framework. Sisäasiainministeriö, poliisiosaston julkaisusarja 14/2002.
- Pawson, R. & Tilley, N. 1997. Realistic evaluation. London: Sage.
- Rogers, E.M. 2003. Diffusion of innovations. Viides painos. Ilmestynyt alun perin 1962. New York: The Free Press.
- Stähle, P. & Grönroos, M. 2001. Dynamic Intellectual Capital™. Knowledge management in theory and practice. Helsinki: WSOY.

- Ståhle, P., Sotarauta, M. & Pöyhönen, A. 2004. Innovatiivisten ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen. Tulevaisuusvaliokunta. Teknologian arviointeja 19. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004.
- Suutari, T. & Heiskanen, U-M. 2007. Innovatiivisuus yhteisöjen paikallisessa kehittämisessä. Raportteja 23. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.
- Van de Ven, A.H. & Johnson, P.E. 2006. Knowledge for theory and practice. *The Academy of Management Review* 31 (4), 802–821.
- Von Hippel, E. 2005. *Democratizing innovation*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Weisburd, D. & Braga, A.A. 2006. *Police innovation. Contrasting perspectives*. Cambridge studies in criminology. Cambridge: Cambridge University Press.

## 4 KOULUTUKSEN KANSAINVÄLISTYMINEN

### Koulutus ja osaaminen turvallisuusuhkien hallinnassa

*Antti Häikiö, Antti Talvitie & Vesa Muttilainen*

#### *Johdanto*

Turvallisuuden osaamisen ja suorituskyvyn uudet vaatimukset perustuvat osin uudenlaisiin tarpeisiin. Muuttuneen kansainvälisen turvallisuustilanteen vaikutuksesta nämä vaatimukset heijastuivat läpileikkaavasti Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden muutosten hallintaan poliittisella, strategisella ja operatiivisella tasolla. Turvallisuuden muutosten hallinta edellyttää uutta ajattelua ja toimintaa kaikilta turvallisuusyhteisön toimijoilta ja myös yksittäisiltä osaajilta tehtävissään. Turvallisuusympäristön muutosten hallintaa tuetaan koulutuksella ja muulla osaamisen kehittämislä.

Tämä artikkeli kuvaa ratkaisumalleja eurooppalaisen turvallisuusympäristön muutoksiin poliittisessa ja strategisessa ohjauksessa sekä koulutuksen ja osaamisen kehittämisessä. Poliittisen ja strategisen tason tarkasteluissa esittelemme keskeisiä kansallisia ja kansainvälisiä dokumentteja ja kehityssuuntia. Esimerkkeinä koulutuksesta ja osaamisen kehittämisestä tarkastelemme lainvalvontaviranomaisten Cepol-koulutuksia sekä eräitä Poliisiammattikorkeakoulun (Polamk) toteuttamia niin sanottuja kapasiteetin kasvattamisen hankkeita.

#### *Kansallisten ja eurooppalaisten turvallisuusstrategioiden merkitys*

Suomessa on laadittu viime vuosina kolme erillistä valtioneuvoston selontekoa: selonteko sisäisestä turvallisuudesta (SM 2016), selonteko ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (VNK 2016) sekä puolustuselonteko (VNK 2017). Aiemmin kaksi jälkimmäistä olivat yksi yhteinen poliittinen asiakirja, eikä sisäisen turvallisuuden käsite vielä tuolloin ollut noussut nykyiseen merkitykseensä.

Selonteko sisäisestä turvallisuudesta eteni sisäisen turvallisuuden strategiaksi (SM 2017), jolle hallitus on laatinut toimeenpano-ohjelman. Suomalaisen yhteiskunnan laaja varautuminen turvallisuusongelmiin koottiin kokonaisturvallisuuden ajatuksen mukaisesti yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan (YTS 2017). Näillä asiakirjoilla on luotu päivitetty kansallinen kehys turvallisuuden ohjaukselle. Ongelmiin voidaan vastata jo ennen kuin niistä tulee riski maan turvallisuudelle.

EU-maiden välisissä ja sisäisissä turvallisuuskysymyksissä kuuluvat sisäisen turvallisuuden, lainvalvonnan, poliisin, rajaturvallisuuden, maahanmuuton ja oikeushallinnon kysymykset oikeus- ja sisäasioiden (OSA) politiikkasektorille. Päättökentteeseen osallistuvat sisä- ja oikeusministeriöiden hallinnonalojen ja virastojen edustajat. Poliisihallitus on keskeinen toimija tässä työssä.

Globaali turvallisuustoiminta kuuluu EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) piiriin. Sen toimet, kuten operaatiot kriisi- ja konfliktimaissa, ovat EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (YTPP).

EU:n ulkorajan ylittävän toiminnan vahvistamiselle laadittiin vuonna 2016 unionin globaalistrategia (EUGS 2016). Globaalistrategia on merkittävä asiakirja, ja se julkaistiin tarkoituksella heti Iso-Britannian EU-kansanäänestyksen jälkeen rauhoit-

tamaan keskustelua EU:n tulevaisuudesta. Globaali-strategian mukaan rajaa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välillä ei ole ja turvallisuuden ongelmat ovat yhteisiä.

EUGS oli EU:n vastaus kansainvälisen turvallisuusympäristön muutoksille. Vuoden 2014 tapahtumat Ukrainassa ja Krimillä olivat muuttaneet lännen ja idän turvallisuuspoliittista vakautta. Samaan aikaan kohdattiin uusi islamistinen terroristijärjestö Isil (Daesh) laajenemispyrkimyksineen ja sen iskuissa Eurooppaan. Vuonna 2015 Eurooppaan suuntautui ennätyksellisen laaja ja hallitsematon maahanmuutto. EUGS kokoaa näkemykset siitä, kuinka EU pyrkii uudestaan takaamaan unionin, jäsenmaiden ja kansalaisten turvallisuuden.

Iso-Britannian EU-eron ja EU-Venäjä -suhteiden ongelmien vuoksi turvallisuuden vahvistaminen globaali-strategian toimeenpanon avulla lähti liikkeelle EU:n yhteisen puolustuksen ja sotilaallisen suorituskyvyn kehittämisestä. Uudistuksia on saavutettu muun muassa pysyvän rakenteellisen yhteistyön ja Euroopan puolustusrahaston perustamisella.

EU:n tulee vahvistaa myös muita kuin sotilaallisia turvallisuuden suorituskykyjä. Tällä tarkoitetaan laajasti ei-sotilaallisia toimijoita, ja alue on perinteisesti kuulunut siviilikriisinhallinnan toimintaympäristöön. Jäsenmaat ovat päättäneet osana YTPP-politiikkaa ja sen toimia operaatioista, joihin on lähetetty jäsenmaiden poliisin, rajaturvallisuuden, oikeushallinnon, tullin, maahanmuuton, ihmisoikeuksien, tasa-arvon ja viestinnän asiantuntijoita erityisesti konfliktien jälkihoitoon.

### *Koulutuksen ja kapasiteetin kasvattamisen merkitys*

Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden uusiin haasteisiin vastaamiseen on luotu edellytyksiä uudistamalla eurooppalaisen poliisi- ja rajaturvallisuuden koulutuksen yhteisiä ohjeita ja sääntelyä. EU:n ulkopuolisen turvallisuustyön ja kriisinhallinnan koulutukseen ollaan perustamassa vuoden 2018 aikana jäsenmaiden siviilikoulutuksen ohjausryhmä (EU CTG, EU Civilian Training Group), jolle kuuluu myös poliisin kriisinhallintakoulutus.

Koulutus eri muodoissaan on tärkeä varautumisen keino. Sen avulla parannetaan edellytyksiä kohdata uudet turvallisuusuhat, esimerkiksi terrorismi ja radikalisoituminen, hybridiuhat, kyberrikollisuus sekä maahanmuuttoon liittyvät turvallisuusuhat kuten ihmissalakuljetus. Uhkien listaa täydentävät rajaturvallisuutta ja merellisen toimintaympäristön turvallisuutta vaarantavat tekijät.

Koulutus on myös osa turvallisuustyötä isäntämaissa. EU panostaa erityisesti Lähi-idän ja Afrikan lainvalvontaviranomaisten kykyyn vastata muun muassa terrorismiin ja ihmissalakuljetukseen. Niin ikään suora yhteistyö tiedonhankinnassa ja tietojen vaihdossa nähdään tärkeänä tapana vaikuttaa turvallisuustilanteeseen Euroopan ulkopuolella.

EUGS (2016) määrittää kolme strategista painopistettä ohjaamaan EU:n ja jäsenmaiden toimia: EU:n ja sen kansalaisten suojeleminen, ulkoihin kriiseihin vastaaminen sekä kumppanien kapasiteetin kasvattaminen eri tavoin. Kaikki nämä edistävät ennen kaikkea eurooppalaista ja eurooppalaisten turvallisuutta. Yhteinen etu on vaikuttaa turvallisuuden ongelmiin siellä, mistä ne lähtevät, missä ne liikkuvat, kehittyvät ja kasvavat. Näin pyritään ennakoivaan ja ehkäisevään vaikutukseen, ja koulutus on osa tätä toimintaa.

Vuonna 2018 jäsenmaat ovat päättäneet yhdessä EU:n ulkosuhdehallinnon ja komission eri osastojen ja EU:n virastojen kanssa (esim. sisäisen turvallisuuden pääosasto DG HOME, Europol, Frontex) kolmesta tärkeästä askeleesta vahvistaa muita

kuin sotilaallisia turvallisuustoimia Euroopan ulkopuolella. Nämä EUGS:n osana toteutettavat tulevaisuuden turvallisuutta rakentavat askeleet ovat

- uusi siviilikriisinhallinnan konsepti, jossa kuvataan mitä Euroopan ulkopuolella tehdään;
- edellisen perusteella laadittava uusia toimia ja tarpeita vastaava suorituskyky-suunnitelma (CCDP, Civilian Capability Development Plan);
- sopimus siitä, kuinka maiden ja EU-hallinnon voimavarat voidaan asettaa ja mihin sitoudutaan (Compact for Civilian CSDP, Common Security and Defence Policy).

Näihin ehdotuksiin liittyen tullaan laatimaan listaus olemassa olevista ja tarvittavista voimavaroista, joilla voidaan vaikuttaa kansainväliseen turvallisuustilanteeseen jäsenmaiden sisä- ja oikeusministeriöiden hallinnonalojen kanssa. Poliisi on tärkein kumppani kaikissa jäsenmaissa. Kun EU lisää toimia lainvalvonnan vahvistamiseksi lähialueillaan, tarve suuntautuu erityisesti jäsenmaiden poliisin kansainväliseen toimintaan.

Siviiliasioiden koulutusryhmä (EU CTG) perustetaan huolehtimaan nopeasta ja korkeatasoisesta osaamisesta vaativiin tehtäviin EU:n ulkopuolella. Se pyrkii koordinoimaan Euroopan ulkoisen toiminnan koulutuskysymyksiä jäsenmaista isäntämaihin. Suurin haaste ja kohde Euroopalle on tulevaisuuden Syyria, mutta sitä varten ei ole vielä yhtään valmennusta tai koulutusta.

Uuden EU-sääntelyn mukaisesti edellä mainittua koulutusta järjestetään yhteistyössä Cepolin ja Frontexin kanssa. Eri EU-toimijoilla on samoja tehtäviä kouluttaa henkilöstöä ulkoisiin tehtäviin. Suomessa tärkeintä on huolehtia siitä, että suomalaiset asiantuntijat pääsevät vaikuttamaan turvallisuusongelmiin kauan ennen kuin ne tulevat esille.

Koulutus jäsenmaissa tai isäntämaissa ei ole pelkkää kurssitoimintaa. Koulutuksessa tulee välittää alan viimeinen tutkittu tieto ja siihen perustuva uusi osaaminen. Uusien EU-asetusten mukaisesti Cepol (2015) tai Frontex (2016) voivat kouluttaa alan uusinta osaamista EU:n ulkorajan sisä- ja ulkopuolella.

Turvallisuuden tutkimus-, kehittämis- ja innovaatioalueeseen (TKI) ei vielä ole kiinnitetty riittävästi huomiota koulutuksen rinnalla. EU on havainnut asian laatuksaan monivuotista budjettikehystä (MFF, Multiannual Financial Framework) vuoden 2020 jälkeiselle kehyskaudelle. Turvallisuus on ensisijaisesti valtion ja julkisen sektorin toimintaa, jolloin uutta luovaan ajatteluun ei ehkä osata sijoittaa riittävästi. EU:n mukaan ennakoivaan työhön sijoittamalla saadaan lisää sekä säästöjä että turvallisuutta.

## *Esimerkkejä kansainvälisestä osaamisen kehittämisestä*

### *Cepol-koulutukset*

Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirasto (Cepol) kehittää ja toteuttaa poliisi- ja lainvalvontaviranomaisille tarkoitettua koulutusta (Cepol 2015). Cepol tukee ja kehittää eurooppalaisia ratkaisutapoja vakavimpiin jäsenvaltioiden kohtaamiin ongelmiin rikollisuuden torjunnassa, rikosten ennalta ehkäisyssä sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä huomioiden erityisesti ongelmien rajat ylittävät ulottuvuudet. Cepol koordinoi EU-maissa toimivien lainvalvontaviranomaisten koulutuslaitosten verkostoa.

Suomessa Cepolin kansallinen yksikkö (Cepol National Unit, CNU) sijaitsee Poliisiammattikorkeakoulussa. Yksikkö vastaa yhteydenpidosta kansallisiin lainvalvontaviranomaisiin (poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos, suojelupoliisi ja sisäministeriö), jotka osallistuvat toiminnan kehittämiseen ja lähettävät osallistujia Cepol-koulutuksiin.

Cepolin koulutuskalenterin sisältöön vaikuttavat jäsenmaiden koostamat koulutustarvekartoitukset (Operational Training Needs Analysis, OTNA) sekä EU:n vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta koskeva uhkakuva-arvio (SOCTA 2017). Vuositasolla Cepol järjestää noin 90 kurssia, joihin kukin jäsenmaa voi lähettää osallistujan. Kurssien lisäksi Cepol järjestää verkkokoulutusta ja virkamiesvaihtoja sekä ylläpitää verkko-opiskeluun tarkoitettua alustaa.

### *Kapasiteetin kasvattamisen hankkeet*

Ulkoministeriön rahoittama ja Polamkin vetämä IKI-hanke Tunisiassa on hyvä esimerkki hankkeesta, joka tuki poliisiorganisaation kehittämistä ja turvallisuussektorin reformia (Polamk 2018). Samalla se kehitti kansainvälisen toiminnan asiantuntemusta poliisihallinnossa. Kyseessä oli Polamkin ensimmäinen hanke MENA-alueella (Middle East and North Africa). Hanke keskittyi erityisesti viestinnän ja lähipoliisitoiminnan kehittämiseen. Tunisialaisille muun muassa esiteltiin suomalainen Ankkuri-malli, jossa poliisi, sosiaalityöntekijä, psykiatriaerikoistunut sairaanhoitaja ja nuorisotyöntekijä työskentelevät yhdessä rikoksiin syyllistyneiden nuorten auttamiseksi. Malli on erinomainen esimerkki siitä, miten Suomessa eri tahojen yhteistyöllä ehkäistään ongelmia. Malli ei edellytä merkittäviä hankintoja ja tukee jo käynnissä olevia toimintoja.

EU:n rahoittamassa ja Polamkin koordinoimassa Twinning-hankkeessa kehitetään Kosovon turvallisuusakatemia (KAPS, Kosovo Academy for Public Safety) toimintaa (Polamk 2018). Laajan turvallisuuden korkeakoulu KAPS on hankkeen ensisijainen edunsaajaorganisaatio, mutta hankkeesta hyötyvät myös sen palvelema organisaatiot poliisiin ja rajan, pelastustoimen, tullin ja vankeinhoidon alalla. Jäsenmaissa toteuttajaorganisaatiota ovat Polamkin lisäksi Jyväskylän ammattikorkeakoulu (JAMK) ja Rikosseuraamusalan koulutus- ja kehittämiskeskus (RSKK) Suomesta sekä turvallisuusalan oppilaitos Sisekaitseakadeemia (EASS) Virosta. Hankkeessa kehitetään Kosovon turvallisuusalan koulutusta eurooppalaisten standardien mukaiseksi ja käynnistetään TKI-toimintaa. Hyödyt ovat samankaltaisia kuin muissakin niin sanotuissa kapasiteetin kasvattamisen hankkeissa: toiminnan kehittäminen yhdessä tekemällä, verkostojen rakentaminen, oppiminen projektikumppaneilta ja kohdemaan organisaatioilta, kansainvälisyysosaamisen kasvu sekä vaikutukset viranomaistoimintaan ja turvallisuusympäristöön Kosovossa ja laajemmin.

Suomen poliisi on edistyksellinen toimija, joten sen toimintamalleja on haastavaa sellaisenaan mallintaa muualla. Tämä johtuu muun muassa IT-laitteiden ja operatiivisten järjestelmien eroavaisuuksista.

Muissa kehittämiskohteissa, kuten esimerkiksi luottamuksen rakentamisessa, on tehty työtä vuosikymmenien ajan. Kansalaisten vahva luottamus poliisiin on tiedostettu maailmalla, mikä herättää paljon kiinnostusta ja johtaa yhteistyöpyyntöihin Suomen poliisille ja Polamkille. Kun poliisihallinnon edustajia pyydetään hankkeisiin tai muihin asiantuntijatehtäviin kehittämään luottamusta viranomaisiin kohdemaassa, on toimivien mallien lisäksi tärkeää korostaa yhteiskunnan kokonaisvaltaisen kehityksen ja vakauden merkitystä.

Poliisihallinnon kannalta on tärkeää varmistaa, että toteutettavat hankkeet tukevat sekä olemassa olevia strategioita että asiantuntijoiden ammatillista kehittymistä. Kansainväliset hankkeet antavat suomalaisille poliisihallinnon asiantuntijoille ja

lainvalvontaviranomaisille mahdollisuuden osallistua lyhyt- tai pitkäkestoisille asiantuntijamissioille. Ne vahvistavat kansainvälisyysosaamisen lisäksi muun muassa valmiuksia toimia uusissa toimintaympäristöissä ja organisaatiokulttuureissa sekä uusilla maantieteellisillä alueilla.

### *Yhteenveto*

Poliisin toimintaympäristö on muuttunut viime vuosina sekä maailmanpolitiikan muutosten että uudenlaisten turvallisuusuhkien vahvistumisen vuoksi. Vastauksena tähän on uudistettu ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden strategioita sekä EU:ssa että Suomessa. Suomessa uutena korostuksena voidaan pitää sisäisen turvallisuuden strategiatyön vahvistumista.

Koulutus kansainvälisessä ympäristössä eri muodoissaan on tärkeä osa strategisia tavoitteita ja niiden toteuttamista. Koulutuksella pyritään muun muassa parantamaan edellytyksiä kohdata uudet turvallisuusuhat kuten terrorismi, hybridiuhat, kyberrikollisuus tai maahanmuuttoon liittyvä rikollisuus. Uudistuksia on joko tehty tai on vireillä useammalla alueella kuten eurooppalaisen poliisi- ja rajaturvallisuuden sekä EU:n ulkopuolisen turvallisuustyön ja kriisinhallinnan koulutuksessa. Viime aikoina EU-tasolla on alettu painottaa entistä enemmän myös turvallisuusalan TKI-toimintaa.

Käytännön tasolla esimerkiksi lainvalvontaviranomaisille suunnatut Cepol-koulutukset ovat jatkuvaa toimintaa vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Kohdenneitet hankkeet viranomaisten kapasiteetin kasvattamiseksi kehittyvissä maissa pyrkivät viime kädessä turvallisuustilanteen parantamiseen. Suomalaiset turvallisuusalan organisaatiot, mukaan lukien Poliisiammattikorkeakoulu, ovat haluttuja kumppaneita tällaisessa toiminnassa ja hyötyvät itsekkin niiden toteuttamisesta ja tuloksista monella tavalla.

### *Lähteet*

- Cepol 2015. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/2219, Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirastosta (Cepol), ns. Cepol-asetus, 25.11.2015.
- EUGS 2016. Euroopan unionin globaalistrategia.
- Frontex 2016. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624, Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta, ns. Frontex-asetus. 14.9.2016.
- Polamk 2018. Polamkin tutkimus- ja kehittämisprojektit. <https://www.polamk.fi/tki/projektihaku>.
- SM 2016. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Sisäministeriön julkaisu 8/2016. Sisäinen turvallisuus.
- SM 2017. Hyvä elämä – turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017. Sisäministeriön julkaisu 15/2017.
- SOCTA 2017. Serious and organized crime threat assessment. Crime in the age of technology. European Union / Europol.
- VNK 2016. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016.
- VNK 2017. Valtioneuvoston puolustusselonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017.
- YTS 2017. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. Turvallisuuskomitea.

# Poliisikoulutuksen eurooppalaistuminen

*Tiina Koivuniemi & Pasi Kemppainen*

## *Johdanto*

Yhä useammat virkamiehet osallistuvat kahden- ja/tai monenväliseen kansainväliseen lainvalvontaviranomaisten yhteistyöhön. Lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävä yhteistyö Euroopan unionissa vaatii osaamista ja perustietojen hallitsemista EU:n poliisitoiminnan kontekstista ja toimijoista.

Komission tiedonanto Euroopan turvallisuusagendasta painottaa koulutuksen merkitystä, jotta viranomaiset pystyisivät hyödyntämään kansainvälisen yhteistyön toteuttamisen välineitä. Tässä työssä Euroopan lainvalvontakoulutusvirastolla (CEPOL) on keskeinen rooli. Rajat ylittävästä yhteistyöstä olisi tultava erottamaton osa koulutusta kansallisissa oppilaitoksissa.

Tämän päivän turvallisuushaasteet ovat monimutkaisia, globaaleja sekä alati kehittyviä ja niillä on merkittäviä vaikutuksia lainvalvontatoiminnalle Euroopassa ja sen ulkopuolella. Turvallisuutta uhkaavien tekijöiden ymmärtäminen on keskeistä, kun halutaan selvittää poliiseilta vaadittavaa osaamista haasteisiin vastaamisessa. Uhkatekijöitä ovat muun muassa terrorismi, hallitsematon muuttoliike, kyberrikollisuus sekä järjestäytynyt rikollisuus. (Weinwright 2017, 11–14.)

Koulutuksen ja osaamisen kehittämisen eurooppalaistuminen on haaste kaikille poliisi- ja turvallisuusalan oppilaitoksille Euroopassa. Osaamisen kehittäminen ja koulutus ovat oleellinen osa rajat ylittävää poliisiyhteistyötä sekä myös tae onnistuneelle yhteistyölle.

## *Tausta ja nykypäivä*

Perusteet poliisikoulutuksen eurooppalaistumiselle löytyvät rajat ylittävästä poliisiyhteistyöstä. Ensimmäiset merkinnät rajat ylittävästä poliisiyhteistyöstä löytyvät jo 1800-luvulta. Siitä alkaen poliisiyhteistyön merkitys on kasvanut jatkuvasti. Vuonna 1914 pidetyssä poliisi- ja oikeusalan asiantuntijoiden kansainvälisessä konferenssissa 24 maan edustajat pyrkivät löytämään keinoja ja tekniikoita rikosten selvittämiseksi ja yhteisten käytäntöjen luomiseksi. Jo tuolloin tunnistettiin osaamisen varmistamisen merkitys kansainvälisessä yhteistyössä. Konferenssi esitti toivomuksia koulutuksen järjestämisestä sekä poliisioppilaitosten määrän kasvattamisesta poliisimiesten ja agenttien kouluttamiseksi. (Fijnaut 1997, 107–128; 1993a; 1993b.)

Merkittäviä virstanpylväitä yhteistyössä ovat olleet muun muassa Interpolin perustaminen, Euroopan unionin rajat ylittävän lainvalvontaviranomaisten yhteistyön järjestäminen (Europol), hallitusten välisen yhteistyöverkoston (TREVI) perustaminen sekä Schengenin sopimus ja sen soveltamista koskeva yleissopimus vuodelta 1995, joka sisältää säädökset tiedonvaihdosta SIS-järjestelmällä (Schengen Information System). Edellä mainitut yhteistyön muodot edellyttävät sekä poliisitoiminnan substanssin että kansainvälisen yhteistyön osaamista.

Poliisikoulutuksen kansainvälistymiseen on vaikuttanut myös vuonna 1997 solmittu Amsterdamin sopimus, jonka mukaan poliisiyhteistyön yhteistä toimintaa ovat yhteistyö ja yhteiset aloitteet koskien koulutusta, yhteyshenkilöiden vaihtoa, henkilöstön työhön lähettämistä, välineistön käyttämistä ja rikostutkintaa.



Eurooppalaisen poliisikoulutuksen tehostamisen lähtölaukauksena voidaan pitää vuoden 1999 Eurooppa-neuvoston Tampereen kokousta. Sen seurauksena perustettiin muun muassa Euroopan poliisiakatemia, josta myöhemmin vuonna 2005 tuli CEPOL. CEPOL nimettiin Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirastoksi ja sen mandaatti laajeni 1.7.2016.

CEPOL:in toimenpiteiden piiriin kuuluu nykyisin poliisin lisäksi myös muun muassa Tullin ja Rajavartiolaitoksen kaltaiset viranomaiset sekä syyttäjävirstot. CEPOL kokoaa jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten koulutusyksiköt verkostoksi ja tekee yhteistyötä yhden verkostoon kuuluvan kansallisen yksikön kanssa kussakin jäsenvaltiossa. CEPOL:in tarjoamia koulutuksia ja muita tuotteita ovat esimerkiksi

- kurssit, seminaarit, konferenssit, verkko-opiskeluvälineet sekä ja muut innovatiiviset ja kehittyneet koulutustoimet;
- unionin ulottuvuuden sisältävät erityiset lainvalvontakoulutuksen yhteiset opetussuunnitelmat;
- koulutusmoduulit, jotka on porrastettu asteittain tai tasoittain asianomaisen kohderyhmän tarvitsemien taitojen vaativuuden perusteella ja joissa keskitytään tiettyyn maantieteelliseen alueeseen, tiettyyn rikollisen toiminnan alaan tai tiettyihin ammatillisiin taitoihin;
- vaihto-ohjelmat ja tilapäistä siirtämistä koskevat ohjelmat sekä opintokäynnit.

CEPOL-koulutuksiin osallistui vuonna 2017 noin 23 500 henkilöä. Arvion mukaan vuonna 2018 osallistujia on jo noin 26 000. CEPOL:in koulutustuotteista yksi merkittävimmistä on oma maisterikoulutusohjelma European Joint Master Programme. Tutkinnosta vastaavana yliopistona toimii UNED Espanjasta ja koulutuksen tuottaa seitsemän maan poliisioppilaitosten verkosto.

Poliisiammattikorkeakoulu (Polamk) on yksi maisteriohjelman toteuttajaorganisaatioista ja sen vastuulle kuuluu poliisireformeihin ja kansainväliseen poliisitoimintaan liittyvä opetus. Poliisikoulutuksen eurooppalaistumista kuvastaa myös se, että kuluvana vuonna 2018 CEPOL toteuttaa ensimmäistä kertaa EU:n strategisen tason koulutustarvekartoituksen

Uutta Cepolin toiminnassa on niin sanottujen tietokeskusten luominen (CKC, CEPOL Knowledge Center). Vuosina 2018–2019 pilotoidaan kaksi CKC:ta. Ensimmäinen keskittyy osaamisen varmistamiseen terrorismin vastaisessa toiminnassa ja toinen käsittelee Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toteuttamia siviilikriisinhallinnan koulutusnäkökulmia.

### *Koulutuksen eurooppalaistuminen Poliisiammattikorkeakoulussa*

Polamkin koulutus on kansainvälistynyt ja eurooppalaistunut olennaisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Oppilaitoksella on ollut merkittävä rooli CEPOL-toimijana koko sen olemassaolon ajan ja oppilaitos on vakiinnuttanut asemansa CEPOL-koulutusten järjestäjänä. Yhteistyö CEPOL:in foorumeilla tutkimuksen, koulutuksen ja asiantuntijatoimeksiantojen aloilla tarjoaa näköalapaikan turvallisuusalan kehitykseen eurooppalaisella tasolla.

Kansainvälinen yhteistyö kattaa kaikki Polamkin ydinprosessit eli koulutus, tutkimus ja kehittäminen. Kansainvälisyysosaaminen on yksi opiskelijalta vaadittavista yleisistä kompetensseista. Tästä johtuen koulutuksen eurooppalaistuminen näkyy tutkintotavoitteisessa koulutuksessa monin tavoin.

AMK-tason koulutuksessa kansainvälisyysosaaminen tarkoittaa sitä, että koulutuksen jälkeen opiskelijalla on oman alansa tehtävissä tarvittava kielitaito, hän kykenee monikulttuuriseen yhteistyöhön ja osaa ottaa työssään huomioon alansa kansainvälistymisen vaikutuksia ja mahdollisuuksia (Poliisi AMK opetussuunnitelma 2017–2018, 10).

Ylemmässä ammattikorkeakoulututkinnossa kansainvälisyysosaaminen on itsenäisenä opintojaksona ja sen laajuus on kolme opintopistettä. Opintojaksolla opiskelija perehtyy oman alansa kansainvälisiin työ- ja toimintaympäristöihin, hankkii valmiuksia toimia kansainvälisissä verkostoissa ja oppii hyödyntämään oman alansa kansainvälistä tietoa ja osaamista (Poliisi YAMK opetussuunnitelma 2018, 14).

Kansainvälisyyttä opetuksessa edistetään lisäksi kansainvälisten viikkojen merkeissä. Opiskelijoilla on mahdollisuus osallistua kansainvälisille viikoille Virossa ja Saksassa. Erilaiset vaihto-ohjelmat ovat osa koulutuksen eurooppalaistumista. Polamk osallistuu aktiivisesti Nordcop-vaihtoon. Oppilaitos on mukana myös Erasmus vaihto-ohjelmassa ja Euroopan komissio on myöntänyt Polamkille Erasmus-peruskirjan (Erasmus University Charter). Käytännössä Erasmus+ vaihto on tällä hetkellä opettaja- ja henkilökuntavaihtoa. Opiskelijavaihto on käynnistymässä syksyllä 2019. Tällä hetkellä oppilaitoksessa rakennetaan eurooppalaisia verkostoja ja pyritään löytämään hyviä yhteistyökumppaneita vaihto-ohjelmiin.

Vaihto-ohjelmat edellyttävät, että oppilaitoksessa on opetustarjontaa englannin kielellä. Tällä hetkellä englannin kielellä opetusta toteutetaan AMK- ja YAMK-opetuksessa kansainvälisyyttä käsittelevällä opintojaksolla ja ruotsinkielisessä YAMK-opetuksessa henkilöstöjohtamisen opintojaksolla. Vuoteen 2019 mennessä Polamkin on kuitenkin kyettävä tarjoamaan laajemmin opetusta myös englannin kielellä, mikäli opiskelijavaihto halutaan käynnistää Erasmus Policy Statement 2014–2020 asiankirjan määrittelemällä tavalla. Englannin kielellä toteutettavien opintojaksojen suunnittelu ja toteutus tuovat opetushenkilöstölle uusia haasteita mutta antavat samalla mahdollisuuden työn rikastuttamiseen ja osaamisen laajentamiseen. Opiskelijoille ne antavat valmiuksia vieraalla kielellä työskentelyyn ja mahdollisuuden laajentaa näkökulmaa eurooppalaiselle ja kansainväliselle tasolle. Opetuksen riittävän korkean tason turvaamiseksi opintojaksoilla olisi hyvä käyttää entistä enemmän kansainvälisiä lähteitä. Eräänä merkittävänä resurssina tulisi hyödyntää CEPOL:in e-Netin tarjoamia mahdollisuuksia mukaan lukien yhteisiä opetussuunnitelmia.

Kansainvälisen ja eurooppalaisen ulottuvuuden tuominen osaksi tutkintotavoitteista koulutusta on merkityksellinen myös poliisin urakehityksen kannalta. Kansainvälinen kokemus katsotaan sisäministeriön ja Poliisihallituksen linjausten mukaisesti eduksi ylimpiin päällikkövirkoihin nimittämisen yhteydessä. Kokemus kansainvälisistä tehtävistä tuottaa sen kaltaista osaamista, mitä ei ole mahdollista hankkia kansallisen tason tehtävistä. Poliisin työikäohjelmaan liittyen on meneillään kansainvälisiin urapolkuihin liittyvä kehittämissyö.

### *Projekteja ja koulutusvientä*

Eurooppalaistuminen ja kansainvälistyminen ylipäättään ovat tuoneet Polamkille uusia haasteita ja mahdollisuuksia uuden oppimiseen. Enää emme voi puhua pelkästään koulutuksen eurooppalaistumisesta, sillä toiminta-alue on huomattavasti laajempi. Viimeisen kymmenen vuoden aikana toiminta-alue ja toimintatavat ovat laajentuneet merkittävästi.

Polamk on ollut mukana projekteissa niin Aasiassa (EU-China Training Project), Pohjois-Afrikassa (Capacity Building with the Tunisian Police and National

Guard) kuin Euroopan Unionin ulkopuolisissa maissa (EU Twinning-projektit Kosovossa). Meneillään on useita kansainvälisiä tutkimus- ja kehittämishankkeita. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita Unity-projekti, jossa haetaan ratkaisuja paikallisiin haasteisiin kansainvälisellä yhteistyöllä. CEPOL:in rooli hanketoiminnassa on laajenemassa, mikä tuo mahdollisuuksia osallistua kansainvälisiin hankkeisiin myös CEPOL-kumppanuuden kautta.

Hankkeisiin osallistuneet asiantuntijat ovat Polamkista ja osin muista poliisihallinnon yksiköistä. Osallistuminen hankkeisiin on avannut niissä toimiville uusia näkökulmia, kehittänyt osaamista sekä antanut mahdollisuuden laajojen kansainvälisten verkostojen luomiselle. Hankkeiden avulla on voitu tuoda kansainvälistä näkökulmaa myös koulutukseen ja hyödyntää saatuja kokemuksia kansallisella tasolla. Tällä hetkellä Polamkin henkilöstöstä vain pieni osuus osallistuu kansainväliseen toimintaan. Tulevaisuuden haasteena onkin innostaa opetushenkilöstöä entistä enemmän osallistumaan näihin tehtäviin.

Polamk on haluttu partneri niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Nyt ja tulevaisuudessa on ensiarvoisen tärkeä pohtia, millaisiin hankkeisiin oppilaitos osallistuu. Tasapainon löytyminen olemassa olevien resurssien ja tarjolla olevien mahdollisuuksien välillä on haasteellinen tehtävä. Ensisijaisesti yhteistyön tulisi palvella Polamkin oman henkilöstön ja organisaation osaamisen kehittymistä.

Koulutusvientii antaa Polamkille uusia mahdollisuuksia koulutuksen kansainvälistymiselle. Suomalainen poliisikoulutus on kansainvälisessä vertailussa korkeatasoista ja käytetyt opetusmenetelmät ovat moderneja. Koulutusvientii voi tulevaisuudessa olla myös merkittävä tulonlähde. Koulutuksen markkinointii ja koulutushankkeiden käynnistäminen ulkomaisissa kohteissa edellyttää tuotteistamista ja kansainvälisillä foorumeilla opetukseen sitoutunutta henkilöstöä. Vuosina 2015–2018 kehitetty ja toteutettu poliisin johtamiskoulutus (Emba in Policing) on yksi esimerkki mahdollisesta koulutusvientituotteesta.

## *Yhteenveto*

Koulutuksen eurooppalaistumisen ja kansainvälistymisen kehitys Poliisiammattikorkeakoulussa on ottanut merkittäviä askeleita kuluneiden vuosien aikana. Tutkintojen uudistaminen toi nämä näkökulmat esille opetussuunnitelmatyössä ja opetuksessa. Kansainväliset hankkeet ovat lisänneet niihin osallistuvien tekijöiden osaamista ja kokemusta sekä Polamkin näkyvyyttä ja tunnettavuutta. Polamkista on tullut merkittävä tekijä poliisikoulutuksen eurooppalaisissa verkostoissa. Edellä kuvattu kehitys on vienyt Polamkia lähemmäksi visionsa toteutumista.

Tulevaisuuden haasteena tulee olemaan, miten kansainvälinen kokemus entistä enemmän kytetään oppilaitoksen normaaliin toimintaan. Opetushenkilöstön määrän vähentyessä on pohdittava myös resurssien riittävyyttä. Opettajien ammatillisen kasvun näkökulmasta toimiminen kansainvälisissä opetustehtävissä on erittäin suotavaa. Tulevaisuudessa kansainvälisellä kokemuksella tulee olemaan entistä enemmän merkitystä urakehitykselle. Tästä syystä Polamkin on aloitettava myös opiskelijoiden eurooppalaistaminen kaikilla tutkintotasoilla antamalla valmiuksia toimia kansainvälisissä tehtävissä ja verkostoissa. Rajat ylittävä poliisiyhteistyö tulee lisääntymään, joten poliisihallinnossa työskentelevillä on oltava riittävästi valmiuksia tällaisiin tehtäviin.

Polamkin tehtävä on valmentaa poliisia toimimaan yhä vaativammissa tehtävissä mutta oppilaitoksella on vielä paljon potentiaalia hyödyntämättä koulutuksen eurooppalaistamisessa. Kansainvälisellä tasolla Polamk on jo osoittautunut vaka-

vasti otettavaksi toimijaksi. Kansainvälinen laatuleima on viesti sidosryhmille ja kumppaneille siitä, että Polamk on varteenotettava kumppani myös koulutuksen eurooppalaistamisessa.

### *Lähteet*

- Fijnaut, C. 1993a. Florent Louwage (1888–1967), teoksessa Fijnaut, C. (toim.). *Gestalten uit het verleden*, Leuven: Universitaire Pers Leuven, 195–210.
- Fijnaut, C. 1993b. The “communitization” of police cooperation in Western Europe. Teoksessa H. Schermers, C. Flinterman, A. Kellermann, J. van Haersolte, G.-W. van de Meent (toim.). *Free movement of persons in Europe. Legal Problems and experiences*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 75–92.
- Fijnaut, C. 1997. The international criminal police commission and the fight against communism. Teoksessa M. Mazower, M. (toim.). *The policing of politics in the twentieth century*, Providence: Berghahn Books, 107–128.
- Poliisiammattikorkeakoulu. Erasmus Policy Statement 2014–2020.
- Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisi AMK opetussuunnitelma 2017–2018.
- Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisi YAMK opetussuunnitelma 2018.
- Wainwright, R. 2017. Trends and challenges for law enforcement training and education. *European police science and research bulletin – global trends in law enforcement training and education*. Luxembourg: CEPOL, 11–14.

# III POLIISITOIMINTA

## 5 STRATEGINEN ANALYYSI

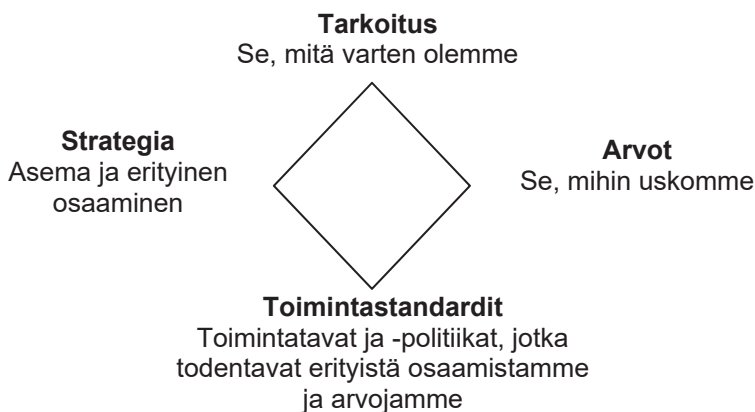
### Poliisin tarkoitus strategisen analyysin näkökulmasta

*Vesa Huotari*

#### *Johdanto*

”Tarkoitus – ei strategia – on syy organisaation olemassaololle. Sen määrittelyn ja artikuloinnin tulee olla ylimmän johdon ensimmäinen asia.” (Bartlett & Ghoshal 1994, 88.)

Tarkoitus- tai missiolauseen tulisi ilmaista mitä varten organisaatio on olemassa, miksi sen menestymisellä omassa tehtävässään on väliä ja miksi jokaisen organisaation jäsenen työnsä omistautumisella ja siinä onnistumisella on ratkaiseva merkitys. Strategian tulee palvella tarkoitusta, ilmentää arvolähtökohtia ja todentua arjen toimintastandardeina. Se on koettava uskottavaksi, kaiken siihen uhratun ajan, ajatuksen ja ponnistelun arvoiseksi. Tärkein tekijä on jaettu, hyvin ymmärretty, omaksi otettu ja arvokkaaksi koettu tarkoitus (kuvio 1). (Khalifa 2012; vrt. Sufi & Lyons 2003.)



**Kuvio 1.** Tarkoitus, strategia, arvot ja toimintastandardit  
Lähde: Cambell & Yeung 1991, soveltaen

Yritysorganisaation tarkoitus on kasvattaa omistajiensa vaurautta riippumatta siitä, mitä se asiallisesti milloinkin tekee tai tuottaa (ks. Mocsary 2016). Jos organisaatio

säilyttää muotonsa (”yritys”), ei sen tarkoitus muutu, vaikka omistajien vaurauden lisäämisen tapa kääntyisi täysin toiseksi.

Julkisten organisaatioiden kysymys tarkoituksesta on kuitenkin mutkikkaampi. Molempiin pätee Khalifan (2012, 246) huomio, jonka mukaan

”Aito missiolause syntyy organisaation ja toimintaympäristön todellisuuden syvällisestä ja oivaltavasta ymmärtämisestä. Se on sielun etsintää ja löytämistä. (...) Missiolauseen kehittäminen on riskialtis hanke. Se ei sovi arkajaloille.”

Nähdäkseni ”sielun etsintä” on strategisen analyysin ensimmäinen tai kriittinen tehtävä. Siihen, miten toteuttaa tuo tehtävä, ei juuri ole ohjenuoria. Tämä artikkeli antaa yhden tavan lähestyä asiaa, ottaa strategisen analyysin ensimmäinen askel ja esittää perusteltu tulkinta poliisin tarkoituksesta.

### *Tarkoituksen löytämisen menetelmä*

Tehtävät, jotka laki määrää poliisille, samastuvat helposti sen tarkoitukseksi. Ensijaista ja olennaista on täyttää annetut tehtävät:

”... poliisitoiminta nojaa pääosin tiedostamattomasti valittuihin taktiikoihin tai tekniikoihin, mutta nämä taktiikat tai tekniikat eivät muodosta mitään erityistä strategiaa” (Suve 2017, 254).

Kun käytettävissä olevat resurssit eivät enää riitä kaikista säädetyistä tehtävistä suoriutumiseen, eteen tulee valitseminen niiden väliltä. Poliisilta perätään priorisointia. Tällöin pintaan nousee kysymys poliisin varsinaisesta, moninaiset tehtävät kattavasta tai syvemmästä tarkoituksesta. Mikä siis on poliisin tarkoitus?

Oletan, että poliisin tarkoitus määrittyy yhteiskunnallisten instituutioiden keskinäissuhteiden kautta. Analyysini käsittää vain kaksi instituutiota, valtion ja yhteiskunnan, monista mahdollisista. Millaisena poliisin tarkoitus siis näyttäytyy, kun se hahmotetaan valtion ja yhteiskunnan keskinäissuhteen kautta. Suhteutuvilla tulee olla oma luonteensa, jotta suhteella niiden välillä voisi olla poliisin tarkoitusta määrittävää sisältöä. Ensimmäinen askel on täten löytää niin valtiolle kuin yhteiskunnallekin oma sisällöllinen ominaislaatunsa tai luonteensa instituutioina.

Toisin kuin monet sosiologit olettavat, yhteiskunta ei ole yhtä kuin kansallisvaltio (Chernilo 2008; 2011). Lähdän oletuksesta, että demokratisoituminen ja toiminnan lakiperustaisuus ovat kaksi yhteiskunnan instituutionaalista luonnetta säättävää historiallista perusprosessia. Kumpikin näistä voi joko säilyä ennallaan, heiketä tai vahvistua. Molempien vahvistuminen tarkoittaa yhteiskuntainstituutiota, joka on sekä reilumpi että kykenevämpi sisällyttämään kyseisen reiluuden perusteet osaksi omaa, oikeutetuksi sekä yhteiseksi koettua normatiivista järjestystään. Myös taantuminen eli palautuminen takapajuisempaan tilaan on mahdollista (kuvi 2).

Demokratisoituminen			
		Taantuva	Vahvistuva
Laki-perustaisuus	Heikkenevä	1) <i>Harvain mielivalta</i> Esimerkiksi poikkeustila, jossa järjestystä ylläpitää armeija, jokin yritys tai uskonnollinen yhteisö, tai markkinoiden hoidettavaksi jätetty toiminto, joka suosii maksukykyisiä asiakkaita ja syrjii maksukyvyttömiä.	2) <i>Massojen populistinen valta</i> Esimerkiksi demokraattisten periaatteiden, erityisesti suoran enemmistöperiaatteen omaksuminen välittömänä demokratiana, joka kääntyy helposti oikeudeksi massojen mielivaltaana.
	Vahvistuva	3) <i>Erkaneva asiantuntijavalta</i> Esimerkiksi asiantuntijabyrokratioiden aseman vahvistuminen lain suoman aseman pohjalta; kaikkia koskevien asioiden uskominen muodollisesti eniten tietäville.	4) <i>Lakiin nojaava osallisvalta</i> Lain suomien moninaisten henkilöön liittyvien sekä instituutiot ja elämänyhteydet läpäisevien, oikeuksien ja osallisuuden asteen kasvu.

**Kuvio 2.** Yhteiskunta instituutiona

Valtiolla ymmärrän tässä historiallista, vallankäyttöön liittyvää toimintamuotoa, joka ei ole menettänyt perusluonnettaan. Osin yhteiskuntainstituution ja osin valtioiden järjestelmän vaikutuksesta valtio instituutioon on kehkeytnyt moniulotteisemmaksi ja tullut pintapuolisesti sivistyneemmäksi. ”Perusvaltio” on täten kehkeytnyt alueellaan asuvia yhdistävästä tekijästä kansalaistensa hyvinvoinnista, sivistyksestä ja turvallisuudesta monin eri tavoin vastaavaksi tahoksi. Sittemmin valtio on omaksumut enenevästi kansakäymisten taustalla vaikuttavan, inhimillis-sosiaalisia toimia koordinoivan ja toimintoja arvioivan eminenssin hahmon. Valtio instituutioon näyttyy täten kokoelmana erilaisia, osin ristivetoisia ja kerrostuneita institutionaalisia laatuja tai tarkoituksia (taulukko 1).

**Taulukko 1.** Valtion kehkeytyminen monikerroksisena instituutioon

Valtion kerrostuminen instituutioon	Määräävä piirre
Perusvaltio	Väkivallan yksinoikeus (valtio väkivaltana).
Kansallisvaltio	Valtion alueella asuvien kokoaminen yhteisiksi tarkoitettujen symbolien, ihan-teiden ja itseymmärryksen alle sekä kansalaisuuteen liittyvän itseymmärryksen ja identiteetin tietoinen iskostaminen heihin kansalaisen idean alla (valtio suverenina kansakuntana).
Hyvinvointivaltio	Suora vastuu kansalaisten perustarpeista jollakin vähimmäistasolla ja julkisen palvelukoneiston luominen professionaalisen palveluideologian, sisällöllisen asiantuntemuksen ja asiantuntijuudelle rakentuvan toimivallan liittona (valtio asiantuntijuutena).
Eminenssivaltio	Epäsuora vastuu palvelutuotannosta, siirtyminen koordinoivaksi, laatua arvioivaksi ja tuottajia valvovaksi tekijäksi tehtävänä sovittaa yhteen asiakaskeskeisesti ja -lähtöisesti määrittäviä palvelutarpeita ja palveluita (valtio arjen palvelevuuden aspektina).

Jos poliisin tarkoitus saa sisältönsä yhteiskunta- ja valtiointituutioiden keskinäis-suhteessa, on tuon tarkoituksen selventämiseksi suhteutettava nämä kaksi instituut-

tiota toinen toisiinsa analyysin toisena askeleena. Tuloksena on kuusitoista suhdetyyppiä perustaksi tai lähtökohdaksi poliisin tarkoitukseen (taulukko 2).

**Taulukko 2.** Poliisin tarkoitus valtio- ja yhteiskuntainstituution keskinäisyyden kautta nähtynä

	Harvain mielivalta	Massojen populistinen valta	Erkaneva asiantuntijavalta	Lakiin nojaava osallisvalta
Perusvaltio	I	V	IX	XIII
Kansallisvaltio	II	VI	X	XIV
Hyvinvointivaltio	III	VII	XI	XV
Eminenssivaltio	IV	VII	XII	XVI

Koska suhde valtion ja yhteiskunnan välillä on luonteeltaan vastavuoroinen, ei ole syytä tarkastella kaikkia mahdollisia suhteita niiden välillä. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti lävistäjälle ja sen oikealle puolelle sijoittuviin suhdemalleihin, etenkin poliisin tarkoituksen kerrostumisen tapaan lakiin nojaavassa osallisvallassa.

Strateginen ja tarkoitusta kysyvä analyysi yhteiskunnallisten instituutioiden sfäärissä tavoittelee systemaattista, peittävää ja johdonmukaista kuvittelua jonkin kuvatun tai luonnehditun lähtökohdan alla ("disciplined imagination", ks. Weick 1989). Suhdematriisi tekee näkyväksi strategisen merkityksen, joka kytkeytyy yhtäläisesti sekä tarkoitusta koskeviin valintoihin että valitsematta jättämiin.

Vaikka tarkoitus on valittavissa, sitä harvemmin valitaan itse määritellyissä olosuhteissa. Strategisen analyysin tulee valottaa tässä yhteydessä instituutioiden välistä ristivetoa olosuhteena ja johtaa siitä poliisin tarkoitus. Näin nähtynä poliisi-instituutio välittää valtion ja yhteiskunnan suhdetta (poliisin abstrakti tarkoitus). Se, mitä se milloinkin konkreettisissa suhdekehityksissä tarkoittaa, valottaa poliisin tarkoitusta sisällöllisesti ja historiallisesti.

### *Poliisin tarkoituksen jalostuminen (I, VI, XI)*

Jos valtiota ja poliisia ei samasteta toinen toisiinsa, poliisin tarkoitus kiteytyy toimenpiteissä, joiden tuloksena osa väkivallasta näyttäytyy oikeutettuna ja osa puolestaan oikeudettomana puuttumisena johonkin, johon valtiolla on yksinoikeus. Poliisi siis puuttuu tarvittaessa voimakeinoin kaikkeen satunnaiseen tai systemaattiseen väkivaltaan, kun se rikkoo valtion väkivaltamonopolia. Yhteiskunnan näkökulmasta tuloksena on väkivallan institutionalisoituminen enenevänä poistumisena kansalaisten käytössä olevasta keinovalikoimasta. Perusvaltiokehityksessä poliisi-instituutio palvelee suoraan valtiota ja epäsuoraan yhteiskuntaa.

Suvereenin valtion muuntuminen kansalliseksi suvereniteetiksi laajentaa poliisin tarkoitusta. Kansallinen poliisi ei tarkoita yksinomaan pätevyyttä taivuttaa valtion väkivaltamonopolin puuttuneita jättämään valtiolle sen, mikä sille jäännöksettä kuuluu. Kansallisen poliisin on sekä tultava kansasta että erotuttava siitä. Poliisin tarkoitus on ilmentää kansalliseksi ymmärrettyjä hyveitä, piirteitä ja ideaaleja. Kan-



salainen uniformussa ei tarkoita keskivertokansalaista vaan kansalaista, josta on malliksi ja esimerkiksi kaikille muille. Poliisin tarkoitus kiinnittyy kansakunnan rakentamiseen, siihen liittyvien ideaalien ilmentämiseen ja projektin itselleen vieraiksi kokevien mukaan taivuttamiseen yhteisrintamassa kansanopetuksen ja -sivistyksen sekä kirkon kanssa. Yhteiskunta instituutiona käsittää ennen muuta heidät, joita yhdistää käsitys valtion alueella asuvasta kansasta, sen ominaisuuksista ja mahdollisesta tulevaisuudesta.

Erityisesti onnistuminen kansallisen vaurauden kerryttämisen kilpailussa muiden kansakuntien kanssa mahdollistaa huolenpidon kansasta varautumisena sodan varalle sekä sosiaali-, terveys- ja sivistyspalveluiden saattamisena yhä suuremmalle kansanosalle. Yhteiskunta instituutiona tarkoittaa enenevästi toimivaa poliittista järjestelmää ja osallistumista jaettavissa olevien resurssien käytöstä päättämiseen julkisina vastuina ja julkisesti rahoitettavina sekä hoidettavina tehtävinä. Pätevyys erilaisissa julkisina palveluina toteutetuissa tehtävissä näyttäytyy ilmauksena jostakin erityisestä, yleensä tutkinnoin osoitetusta tietämyksestä. Asiantuntijoita kuullaan ja kuunnellaan asioista päätettäessä, ja vastuu asioiden toteuttamisesta jätetään heille. Poliisista tulee poliisiasioiden asiantuntija ja sen tarkoitus on lisätä ja syventää omaa asiantuntemustaan asioissa, joiden kanssa se on suoraan tekemisissä. Kyky vaikuttaa asioihin, estää niitä ennalta, ennakoita, kerryttää systemaattisesti tietämystä ja perustaa poliisitoiminta näin saadulle näytölle määrittää asiantuntijuuden eetosta. Poliisista itsestään tulee olennainen osa sen tarkoitusta instituutiona.

### *Poliisin tarkoitus lakiin nojaavassa osallisvallassa (XII, XIV, XV, XVI)*

Mitä lähemmäs julkisten palveluiden tuotanto ja muotoilu tuodaan noiden palveluiden käyttäjiä ja mitä suurempi on jälkimmäisten mahdollisuus osallistua suoraan palveluiden määrittelyyn, mitoitukseen, muotoiluun ja tuottamiseen, sitä haastavampaa on ylläpitää kansalaisten yhdenvertaisuutta suhteessa kyseisiin palveluihin. Yhdenmukaisuus, yhtenäiset standardit ja periaatteet, vakioitu ammatillinen perusosaaminen sekä pyrkimys nostaa palveluiden laatua tasaisesti ja koko maan kattavasti määrittävät pikemminkin hyväksyttävissä olevaa perus- tai minimitasoa palveluissa kuin parasta saatavissa olevaa palvelua. Palveluiden käyttäjä joutui aiemmin kääntymään yksityisten palvelun tarjoajien puoleen silloin, kun julkiset palvelut eivät saatavuudeltaan tai laadultaan vastaa hänen odotuksiaan. Jatkossa hänen mahdollisuutensa määritellä ja osallistua jälkimmäisten tuotantoon niiden käyttäjänä sekä mahdollisesti myös suoraan rahoittajana, murtaa ja muuntaa tätä perinteistä jakolinjaa. Tämä koskee myös turvallisuutta.

Valtio luonnollisestikin säilyttää yksinoikeutensa väkivaltaan ja poliisilla on oikeus palauttaa järjestys mahdollisesti voimakeinoin. Sitä, miten jälkimmäinen tapahtuu, ei kuitenkaan nähdä yksinomaan poliisin professionaaliseen asiantuntemukseen kuuluvana asiana vaan sopimuksellisena ja jopa paikallisena kysymyksenä. Tilivelvollisuus voimakeinojen käytössä on täten aiempaa yhteisöllisempää, välittömämpää, paikallisempaa sekä tarkoitusta ja käyttötilanteita koskevaan ymmärrykseen perustuvaa.

Laajeneva osallisuus turvallisuusongelmien määrittelyssä ja niiden ratkaisemiseen osallistumisessa lisää yhteistyötä ja poliisin osallistumista kaikilla tasoilla. On odotettavissa, että lähestymistapojen kirjo, paikallisyhteisön omat roolit, kumppanuudet ja poliisitaktikat eriytyvät. Tämä tarkoittaa erilaisia identiteettipoliittikkoja ja jättää tilaa kulttuuriselle moninaisuudelle ja kulttuurisen omaleimaisuuden osoittamiselle. Aikaisempaa tärkeämmäksi tulee edellä mainittujen tietoinen sovittaminen

osaksi laajempia kulttuurisia ja poliittisia järjestyksiä. Tämä edellyttää tietämystä, jatkuvaa neuvottelua ja sopimista sekä näiden neuvotteluiden tulosten siirtämistä osaksi poliisitoiminnan arkea.

Poliisitoiminta yhtäältä paikallistuu ja tulee paikallista sisältäpäin rakentavaksi. Toisaalta se joutuu samanaikaisesti pitämään kiinni olennaisesti paikallisen ylittävistä ideaaleista, lähtökohdista ja periaatteista. Turvallisuusongelmien ratkaiseminen poliisin tarkoituksena on merkittävässä määrin rakennustyötä eli erilaisten asioiden monitasoista ja -ulotteista sovittamista osaksi moninaisuuden mosaiikkimaista arkea ("tilkuista täkkiä"). Tällainen suoraan vuoropuheluun perustuva yhteys heihin, joita turvallisuusongelmat koskettavat, luo mahdollisuutta saada välitöntä palautetta työssä onnistumisesta. Lisäksi se tuottaa tietoa ja ymmärrystä noiden ongelmien tehokasta ja päteväksi koettua ratkaisemista varten. Kysymys ei välttämättä ole aina yhteisymmärryksestä mutta vähintään kaikkien eri näkökantojen ymmärtämisestä.

Kun turvallisuusongelmien ratkaisemisessa tukeudutaan paikalliseen osaamiseen, erilaisiin verkostoihin ja kumppanuuksiin, on olennaista varmistaa, että tuotetut palvelut jakautuvat alueellisesti ja sisällöllisesti asianmukaisesti, ovat palveluiden käyttäjien tavoitettavissa, vastaavat heidän odotuksiaan ja heijastavat heidän toiveitaan sekä muuttuvat jälkimmäisten muuttuessa. Poliisilla voi olla erilaisia rooleja tällaisissa palveluverkostoissa, mutta sillä on aina myös turvallisuuden asiantuntijan ja turvallisuudesta kokonaisvastuuta kantavan toimijan asema ja rooli. Poliisi ei voi irtisanoutua tästä vastuustaan, joten johtava tai koordinoiva rooli lankeaa sille.

Kun ongelmia lähestytään niiden kannalta, joita ne ensisijaisesti koskettavat, ja heille annetaan aidosti ääni omassa asiassaan, syntyy myös uudenlainen lähtökohta viranomaisten yhteistyölle. Tämä ei vähennä aiempia vastuita vaan tarjoaa pikemminkin uusia mahdollisuuksia oman tehtävän täyttämiseksi. Poliisin tarkoitus säilyy ennallaan. Samalla muuttuvat tavat, joilla poliisi pyrkii oman tarkoituksensa täyttämään sekä muiden mahdollisuudet osallistua näistä päättämiseen.

### *Yhteenveto*

Kysymys poliisin tarkoituksesta on aina ajankohtainen ja siten myös strategisen analyysin ensimmäinen tehtävä. Tässä artikkelissa tuota tarkoitusta on hahmotettu valtio- ja yhteiskuntainstituutioiden keskinäisyyden kautta. Aikaansaatu tulkinta poliisin tarkoituksesta on kuitenkin väistämättä yksipuolinen johtuen siitä, että yhteiskunta jäsentyy yksinomaan demokratisoitumisen (politiikkainstituutio) ja lakiperustaisuuden (oikeusinstituutio) kautta. Muita yhteiskuntaa määrittäviä instituutioita ovat esimerkiksi talous, terveys, perhe ja sivistys sekä niitä perustavat ajatukset esimerkiksi omistamisesta, onnellisuudesta, vapaudesta ja hyvästä elämästä. Kun jälkimmäiset eivät ole analyysissa mukana, kuva poliisi tarkoituksesta jää väistämättä puutteelliseksi. Analyysin arvo ei ole tyhjentävän tulkinnan tarjoamisessa vaan kysymyksen itsensä esille nostamisessa sekä siinä, että se osoittaa yhden tavan lähestyä asiaa systemaattisesti ja seurattavasti.

### *Lähteet*

- Bartlett, C. & Ghoshal, S. 1994. Changing the role of top management: beyond strategy to purpose. *Harvard Business Review*, November-December, 79–88.
- Cambell, A. & Yeung, S. 1991. Creating a sense of mission. *Long Range Planning* 24 (4), 10–20.

- Chernilo, D. 2011, The critique of methodological nationalism: theory and history. *Thesis Eleven* 106 (1), 99–117.
- Chernilo, D. 2008. Classical sociology and the nation-state. *Journal of Classical Sociology* 8 (1), 27–43.
- Khalifa, S.A. 2012. Mission, purpose, and ambition: redefining the mission statement. *Journal of Strategy and Management* 5 (3), 236–251.
- Krikorian, Y. 1943. Life, mechanism and purpose. *Philosophy of Science* 10 (3), 184–190.
- Mocsary, G. 2016. Freedom of corporate purpose. *Brigham Young University Law Review* 103.
- Sufi, T. & Lyons, H. 2003. Mission statements exposed. *International Journal of Contemporary Hospitality Management* 15 (5), 255–262.
- Suve, P. 2017. Towards multi-strategic police organisations. Teoksessa D. Nogala, P. Neyroud, A. Vera, E. Ferreira & J. Nagy (toim.). *Global trends in law enforcement training and education. European Police Science and Research Bulletin. Special Conference Edition nr. 3*, 251–261.
- Weick, K. 1989. Theory construction as disciplined imagination. *Academy of Management Review* 14 (4), 516–531.

# Strategiatyön haasteet epäselvän tulevaisuuden hallinnassa

*Juha Vuorela*

## *Johdanto*

Tulevaisuudentutkijoiden mukaan seuraavat kymmenen vuotta voivat muuttaa suomalaista yhteiskuntaa enemmän kuin viimeiset sata vuotta. Kun verrataan itsenäisyyden alkuaan Suomea nykyhetken Suomeen, johtopäätös merkittävästä yhteiskunnallisesta muutoksesta on hyväksyttävissä.

Vuonna 2017 vahvistetun Sisäisen turvallisuuden strategian (SM 2017) mukaan Suomi elää tällä hetkellä toimintaympäristössä, jota hallitsee globaalin keskinäisriippuvuuden lisäksi nopea teknologinen kehitys, paheneva kestävyysvaje ja demokraattisten instituutioiden jatkuva heikkeneminen. Tällaisessa toimintaympäristössä Poliisin strategian (2017) mukainen reaaliaikaiseen ja analysoituun tietoon perustuva päätöksenteko on haasteellista.

Tarkastelen tässä artikkelissa strategiseen johtamiseen ja epäselvän tulevaisuuden hallintaan liittyviä haasteita toimintaympäristön kompleksisuuden ja ilkeiden ongelmien viitekehityksessä.

## *Tiedon ja tietämättömyyden monitulkintaisuus*

Tieto määritellään hyvin perustelluksi tosi uskomukseksi. Absoluuttisen täydellistä tietoa ei siis ole olemassa vaan kyse on informaation jalostusasteesta ja tulkinnasta. Tiedon raaka-ainetta on pelkkä data, joka prosessoinnin ja tulkinnan kautta muuttuu informaatioksi ja edelleen tiedoksi. Kun tietoon lisätään näkemyksellisyyttä, syntyy päätöksen perustaksi kelpavaa tietämystä. (Niiniluoto 1997, 27–66).

Tietämys ja tietämättömyys ovat päätöksentekijän näkökulmasta saman kolicin eri puolia. Tietämättömyyden tilassa päätöksentekijä ei tiedä joko sitä mitä ei tiedä tai sitä mitä tietää. Tietämisessä voi puolestaan olla kyse siitä, että henkilö tietää joko mitä ei tiedä tai mitä tietää (Stewart 1997, 135).

Päätöksen tekeminen analysoidun tiedon perusteella sisältää ajatuksen ihmisen täydellisestä rationaalisuudesta ja täydellisestä tiedon hallinnasta. Päätöksenteon näkökulmasta rationaaliseen ajatteluun ja deterministiseen maailmankuvaan perustuva tulevaisuusorientaatio on ongelmallista nopeasti muuttuvassa ja keskinäisriippuvuuksia täynnä olevassa toimintaympäristössä. Kun päätöksentekijä ei tiedä mitä ei tiedä, on kyse strategisen päätöksenteon ”roskapönttömallista”, jolloin lopputuloksen voi ratkaista onni, epäonni tai sattuma. (Eisenhardt & Zbaracki 1992, 27.)

## *Kompleksisuus ja ilkeät ongelmat*

Kompleksisuudelle ei ole olemassa yhtä yksiselitteistä määritelmää. Käsitettä ei kuitenkaan tule ymmärtää synonyymiksi tekniselle monimutkaisuudelle. Kompleksisia ilmiöitä syntyy sekä ihmisen että luonnon toiminnan seurauksena. Organisaatio on ihmisten luoma kompleksinen systeemi, joka informaation määrän kasvaessa muuttuu yhä kompleksisemmiksi (Rubin 2003, 176). Lisääntyneen informaation myötä organisaatiosysteemiin voi tulla sellaisia uusia elementtejä, jotka muuttavat systeemin eri osien keskinäisiä suhteita, merkityksiä ja hallinnan dynamiikkaa. Toimintaympäristön muutoksen ennakoimattomuuden ja organisaation toiminnan epäselvyyden

lisääntymisen seurauksena myös organisaatiosysteemin sisäinen kompleksisuus kasvaa. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena voi syntyä uusia ilkeitä ongelmia.

Saksalaisen matemaatikko Horst W.J. Rittel (1973) erotti kesyjien ja ilkeiden ongelmien ratkaisemisen toisistaan. Hän piti kesyjien ongelmia hallinnollisia ja matemaattisia kysymyksiä ja ilkeinä ongelmia suunnitteluun ja päätöksentekoon liittyviä kysymyksiä. Kesyt ongelmat olivat Rittelin mielestä ratkaistavissa lineaarisissa suunnitteluprosesseissa niiden yksitulkintaisuuden johdosta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita automaattisesti sitä, että kesyt ongelmat olisivat ratkaistavissa helposti.

Kesyistä ongelmista poiketen ilkeisiin ongelmiin ei ole olemassa valmiita ratkaisumalleja. Erilaisia vaihtoehtoja ei ole myöskään mahdollista testata etukäteen parhaan mahdollisen lopputuloksen löytämiseksi. Kaikilla intressitahoilla voi lisäksi olla ilkeiden ongelmien syistä, seurauksista ja ratkaisutavoista omat näkemyksensä, jolloin kaikille sopivaa ratkaisua ei ole löydettävissä. Lopullisten ratkaisuyritysten sijaan tulisi ilkeiden ongelmien osalta keskittyä kielteisten vaikutusten minimointiin. (Peters 2017, 388; Raisio 2010, 33–34.)

### *Strateginen ajattelu ja lineaarinen muutosorientaatio*

Ihmisen ajattelu voidaan jakaa Kahnemanin (2012, 30–34) mukaan kahteen eritasoiseen järjestelmään. Ensimmäisen tason tehtävänä on prosessoida nopeasti erilaisia ajatusmalleja ja siirtää ne edelleen toisen tason järjestelmään päätöksenteon raaka-aineeksi. Ensimmäisen tason järjestelmä on altis virheille ja vinoutumille sen nopeuden ja erilaisten loogisten oikoteiden hakemisen vuoksi. Toisen tason järjestelmä on puolestaan hidas ja progressiivinen mutta samalla virheiden korjaamisen salliva systeemi. Taleb (2013) katsoo, että useimmat ihmisen ajatusvirheet liittyvät kyvyttömyyteen käyttää toisen tason järjestelmää riittävän tehokkaasti ja pitkään. Tästä voi seurata itseään vahvistava ajatuksellisten harhaisuuksien verkko ja niin sanottu Musta Joutsen -sokeus. Ihminen käyttäytyy tämän seurauksena kuin odottamattomia tilanteita ei olisikaan ja päättää kaiken olemassa olevan perustuvan itse nähtyyn ja koettuun. (Taleb 2013, 119–120.)

Strategisessa ajattelussa on kyse henkisestä prosessista (Sotarauta 1996, 184, 191), joka synnyttää kompleksisessa toimintaympäristössä uusia ja omaperäisiä suunnitelmia sekä toimintoja. Kyse on strategisen suunnittelun kanssa yhteydessä olevasta perinteisen ajattelulogiikan haastavasta strategiaprosessin osasta. Strategiatyön käynnistävänä ja sitä ylläpitävänä strategisessa ajattelussa korostuu luovuus. Strategisessa suunnittelussa painottuu puolestaan kyky informaation analysointiin.

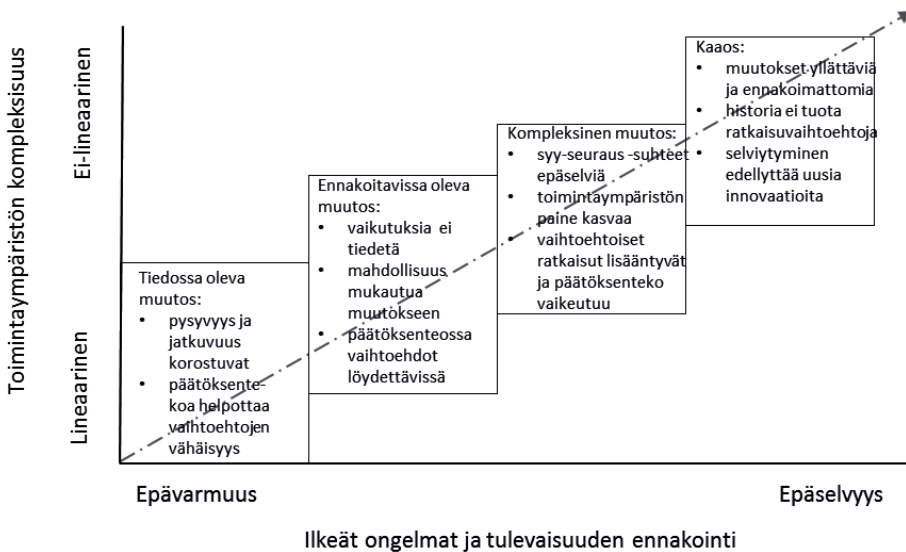
Strategisessa ajattelussa tulee huomioida organisaation toimintaan liittyvät paradoksit ja ilkeät ongelmat (Lindgren & Banhold 2009, 138–146). Strategisen ajattelijan tulee katsoa tulevaisuuteen, mutta samalla hänen tulee muistaa organisaation historia. Tämä voi tarkoittaa samanaikaista vallitsevien periaatteiden ylläpitämistä sekä olemassa olevien henkisten ja fyysisten rajojen rikkomista. Muutostilanteessa tulee lisäksi ymmärtää organisaation toimintaan liittyvä jatkuvuuden periaate, joka voi tarkoittaa tasapainoilua toiminnan joustavuuden ja jäykkyyden välillä. Lopulta strateginen ajattelu edellyttää kalenterikuukausien tai -vuosien sijaan strategisen aikajänteen liittämistä organisaation toiminnan elinkaareen ja siihen liittyvien riskien hallintaan.

Byrokraattisen organisaation toimintalogiikkaan liittyy deterministinen tulevaisuusorientaatio ja lineaarinen muutoslogiikka (Jones 2008, 445–448). Tätä toimintaa hallitsee ajatus kaikkien muutosajureiden syiden ja seurausten ennustettavuudesta ja käsitys kyvystä vastata muutoksiin hierarkkisen johtamisjärjestelmän kautta.

Toimintaympäristön kompleksisuuden kasvu ja ilkeät ongelmat ohjaavat kuitenkin byrokraattisia organisaatioita epälineaarisen muutoslogiikan ja itseohjautuvuuden omaksumiseen.

### Epälineaarisen tulevaisuuden ennakointi

Venäläisen taloustieteilijä Vladimir Kondratjevin mallin mukaan modernit taloudet aaltoilevat 40–60 vuoden sykleissä, joiden taustalla on jokin teknologinen innovaatio (Wilenius & Kurki 2017, 174). Talouden kehitys on siirtynyt 2010–2060 välisen ajan kuudenteen aaltoon, jossa älykkäiden teknologioiden kehittämisen avulla pyritään ratkaisemaan ihmisen, teknologian ja luonnon muodostama dramaattinen keskinäisriippuvuus. Tämä kehitys haastaa strategisen ajattelun ja suunnittelun kuvion 1 havainnollistamalla tavalla. Toimintaympäristön kompleksisuuden ja informaation kasvun myötä epälineaariset ilmiöt lisääntyvät ja samanaikaisesti organisaation tulevaisuuden ennakointi siirtyy epävarmuuden hallinnoinnista epäselvyyden hallintaan.



**Kuvio 1.** Strategiatyöskentely kompleksisessa toimintaympäristössä  
Lähde: Kurtz & Snowden 2003, 468; Sotarauta 1996, soveltaen.

Tulevaisuuden ennakoinnissa ei ole kyse ennustamisesta vaan organisaation todennäköisten kehityspolkujen etsimisestä (Hiltunen 2012, 71–72). Tulevaisuuden ennakoinnin ongelma on radikaalien ja nopeiden muutosten huomiointi sekä pienten ja hitaiden muutosten jääminen huomiotta. Organisaatiossa voidaan tällöin keskittyä vain isoihin asioihin ja olemassa oleviin rakenteisiin sekä prosesseihin, jolloin pienet asiat jäävät vaille niiden tarvitsemaa huomiota. Toimintaympäristön kompleksisuuden asteesta riippuen isot asiat voivat kuitenkin muuttua pieniksi ja pienet asiat vastaavasti isoiksi. Lineaarinen ajattelutapa vahvistaa lisäksi mielikuvaa siitä, että kaikki olemassa olevat trendit jatkuvat myös tulevaisuudessa.

Strategian laatimista edeltävän skenaariotyöskentelyn yksi tarkoitus on löytää sellaisia organisaation sisäisiä tai ulkoisia muutos- ja kehitysmurteita, joilla voi olla

vaikutusta organisaation strategiseen tulevaisuuteen. Tällainen tulevaisuusmerkki voi olla heikko signaali (Hiltunen 2012, 114, 143), jonka analysoinnin perusteella voidaan arvioida sen vaikutuksia organisaation tulevaisuuteen. Heikot signaalit synnyttävät puolestaan villejä kortteja, joiden aiheuttamat muutokset ihmisiin sekä organisaatioihin voivat olla nopeita ja radikaaleja. Skenaariotyöskentelyn avulla organisaatio voi yhdistää heikot signaalit, villit kortit, trendit ja megatrendit sekä luoda niiden kautta itselleen tulevaisuuden mahdollisia kehitysnäkymiä.

Poliisiorganisaation skenaariotyöskentelyllä on oma historiansa, josta yksi esimerkki on Poliisin strategiat -loppuraportti (Mannermaa 1997). Raportti tehtiin laajassa hallinnon sisäisessä skenaariotyöskentelyssä 1990-luvulta vuoden 2017 loppuun ulottuvalle tarkastelujaksolle. Työssä on esitelty kolme skenaariota, joista yksi edustaa negatiivista, yksi neutraalia ja yksi positiivista tulevaisuusnäkymää. Tarkastelujakson päätyttyä on mahdollista tarkastella lyhyesti skenaarioiden toteutumista ja selitysvoimaa.

Skenaariotyöskentelylle tyypilliseen tapaan mikään laadituista skenaarioista ei ole sellaisenaan toteutunut. Todennäköinen kehityskulku on kuitenkin löydettävissä, kun nämä kolme näkökulmaa sopivasti yhdistetään. Eräs huomaamatta jäänyt heikko signaali on informaation määrän kasvun ja uuden teknologian mahdollistaman informaation nopean jakamisen vaikutukset. Tämän vuoksi on varsin ymmärrettävää, että villeistä korteista jäivät havaitsematta informaatiovaikuttamisen eri muodot. Samalla tavalla ymmärrettävää on uutena trendinä nousseiden kyberhyökkäysten jääminen tunnistamatta skenaarioissa. Megatrendeistä jäi puolestaan huomiomatta globaali taloudellisen ja poliittisen vallan uudelleen jakautumisen dynamiikka.

Näillä ja monilla muilla toimintaympäristön muutoksilla on ollut oma ennalta arvaamaton vaikutuksensa poliisin toimintaympäristöön ja sitä kautta myös poliisitoiminnan sisältöön. Kokonaisuutena skenaariotyöskentelyn lopputulosta voidaan pitää vähintäänä kelvollisena, kun otetaan huomioon se, ettei skenaarioita ole miltei osin päivitetty niiden julkaisemisen jälkeen.

## *Johtopäätökset*

Tulevaisuuden tekemisen keskeisenä ongelmana on tiedon puute. Tilanne on paradoksaalinen, koska informaation määrä yhteiskunnassa kasvaa lähes eksponentiaalisesti. Samalla lisääntyy organisaation tehtävien, olemassa olevien resurssien ja ympäristön muutostekijöiden välinen jännite.

Organisaatiosysteemille tulee tämän kehityksen seurauksena runsaasti erilaisia vaihtoehtoisia kehityspolkuja, mikä vaikeuttaa organisaation strategisen johdon mahdollisuuksia tehdä analysoituun tietoon perustuvia rationaalisia ratkaisuja. Koska tulevaisuus ei ole peilikuva menneisyydestä, ei päätösten tekeminen myöskään historiatietojen perusteella johda parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen.

Poliisin toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääminen on yksi poliisin strategiatyön lähtökohdista. Koska vaikuttavuuden arviointikriteerit eivät ole yhteismitallisia eri intressiryhmien välillä, ei yhtä yhteistä käsitystä poliisin toiminnan vaikuttavuuden tasosta ja siihen vaikuttavista muuttujista ole löydettävissä. Kyse on yhdestä poliisin toimintaa koskevasta ilkeästä ongelmasta, johon ei ole olemassa yhtä oikeaa ratkaisua.

Poliisitoiminnan vaikuttavuuden arviointiin liittyvät ilkeät ongelmat lisääntyvät, jos kirjoituksen alussa esitetty yhteiskunnallinen muutos toteutuu edes osittain. Nopean muutoksen seurauksena poliisiorganisaatio on muiden julkisten organisaatioiden tavoin pakotettu arvioimaan toimintaansa uudelleen, kun aikaisemmat stan-

dardoidut toimintatavat menettävät käyttö- ja selitysvoimansa. Lisäksi organisaation resurssien ja tarpeiden välillä on jatkuva ja ratkaisematon ristiriita, joka edellyttää uusia toimintatapoja. Niukkenevien resurssien pohjalta tehtävissä strategisissa linjauksissa organisaation tulee löytää tasapaino sekä kovaa rikollisuutta että päivittäisrikollisuutta painottavan yhteiskunnallisen turvallisuusajattelun välillä. Samanlaisesti priorisointia tulee tehdä proaktiivisen ja reaktiivisen toiminnan resurssien osalta. Nämä toiminnan vaikuttavuuteen liittyvät ilkeät ongelmat ohjaavat organisaatiota siirtymään hybridimäiseen strategiatyöskentelyyn, jossa hylätään lineaarinen joko-tai -ajattelu.

Epälineaarisen muutoslogiikan omaksuminen yhdessä systemaattisen ja eri sidosryhmät aktivoivan skenaario- ja strategiatyöskentelyn kanssa luo uusia mahdollisuuksia kompleksiseen tulevaisuuteen sopeutumisessa. Uusia haasteita vastaavan toimintalogiikan avulla organisaatio voi kaaoksen reunalla toimiessaan synnyttää itselleen sopivia kehityspolkuja. Samalla organisaatiolla on mahdollisuus siirtyä hallitusti epävarmuuden hallinnoinnista epäselvyyden hallintaan. Kun uudet strategiset linjaukset syntyvät wikipediamaisen itseohjautuvuuden tuloksena, voi näennäisen strategisen muutoksen sijaan lopputuloksena olla paikalliset turvallisuusodotukset huomioivaa yhteiskunnallisesti vaikuttavaa toimintaa.

### *Lähteet*

- Eisenhardt, K. & Zbaracki, J. 1992. Strategic decision making. *Strategic Management Journal* 13 (S2), 17–37.
- Heinonen, O-P. 2016. Pirulliset ongelmat. Teoksessa V. Mutttilainen & P. Potila (toim.). Poliisin toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2016. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 125.
- Hiltunen, E. 2012. Matkaopas tulevaisuuteen. Helsinki: Talentum Oy.
- Jones, M. 2008. A complexity science view of modern police administration. *Public Administration Quarterly* 32 (3), 433–457.
- Kahneman, D., 2012. Ajattelu nopeasti ja hitaasti. Helsinki: Terra Cognita.
- Kurtz, C., F. & Snowden, D.J., 2003. The new dynamics of strategy. Sense-making in a complex and complicated world. *IBM Systems Journal* 43 (3), 462–483.
- Lindgren, M. & Banhold, H. 2009. Scenario planning. The link between future and strategy (2. painos). New York: Palgrave MacMillan.
- Mannermaa, M. 1997. Poliisin strategiat. Strategiatyöskentelyn loppuraportti 1996. Poliisiosaston julkaisusarja, 1/1997.
- Niiniluoto, I. 1997. Informatio, tieto ja yhteiskunta: filosofinen käsiteanalyysi. 6. painos. Helsinki: Edita.
- Peters, B. G. 2017. What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36 (3), 385–396.
- Poliisin strategia 2017. Poliisihallitus.
- Raisio, H. 2010. Embracing the wickedness of health care. Essays on reforms, wicked problems and public deliberation. Vaasan yliopisto. *Acta Wasaensia* no 228.
- Rittel, H. & Webber, M. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4, 155–169.
- Rubin, A. 2003. Pehmeä systeemimetodologia tulevaisuudentutkimuksessa. Teoksessa M. Kamppinen, O. Kuusi & S. Söderlund (toim.). Tulevaisuudentutkimus. Perusteet ja sovellukset. Tampere: Tammer-Paino Oy, 171–203.



- SM 2017. Sisäisen turvallisuuden strategia. <http://intermin.fi/sisaisen-turvallisuuden-strategia>.
- Sotarauta, M. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Stewart, T. 1997. Intellectual capital: the new wealth of organizations. London: Brealey.
- Taleb, N. 2013. Musta Joutsen. Erittäin epätodennäköisen vaikutus. Helsinki: Terra Cognita.
- Wilenius, M. & Kurki, S. 2017. Sitä näyttää mitä kylvää: Luottamuskeskeisten organisaatioiden menestystarinoita. Teoksessa F. Martela, & K. Jarenko (toim.). Itseohjautuvuus, miten organisoitua tulevaisuudessa? Alma Talent Oy, Balto Print, Liettua.

## 6 NÄKÖKULMIA POLIISITOIMINTAAN

### Luottamus poliisiin ja yksityiseen turva-alaan

*Elsa Saarikkomäki*

#### *Johdanto*

Luottamus poliisiin on Suomessa korkeaa sekä yleisesti (Kääriäinen 2007) että nuorten parissa (Myllyniemi 2012). Tarkastelen tässä artikkelissa erityisesti alaikäisten nuorten luottamusta poliisiin ja yksityisen turvallisuusalan toimijoihin. Arvioin erityisesti sitä, mistä tekijöistä luottamus muodostuu ja mitä eroja on nuorten luottamuksessa poliisiin ja yksityisen turvallisuusalan toimijoihin.

Aiempi tutkimus luottamuksesta viranomaisiin ja kontrollitoimijoihin on perustunut pitkälti poliisiin ja oikeusjärjestelmän tutkimukseen. Otan tässä artikkelissa huomioon myös yksityisen turvallisuusalan kasvun merkityksen yhteiskunnassa ja suhteessa poliisin toimintaympäristöön.

Rikoskontrollissa on tapahtunut keskeisiä muutoksia yksityisen turvallisuusalan kasvun myötä sekä Suomessa että kansainvälisesti (Saarikkomäki 2017). Perinteisesti rikoskontrolli ja yleinen järjestyksenpito ovat olleet poliisin vastuulla. Nykyään poliisin ohella myös yksityinen sektori osallistuu valvontaan. Nuorten ja yksityisen turvallisuusalan toimijoiden suhteita ja luottamusta ei ole kuitenkaan tutkittu riittävästi. On havaittu, että nuoriin kohdistunut poliisikontrolli on yleistä ja lisääntynyt, vaikka nuorten rikoskäyttäytyminen ei ole lisääntynyt. Nuorten ja poliisien kohtaamiset, etenkin puuttumistilanteet, saattavat olla usein jännitteisiä. Kun otetaan huomioon vielä yksityisen turvallisuusalan nopea kasvu, on näillä muutoksilla vaikutuksia nuorten elämään. (Saarikkomäki 2017.)

Nuoriin kohdistuva poliisi- ja vartijakontrolli on yleistä (Saarikkomäki 2017). Yhdeksäsluokkalaisille nuorille tehty koko Suomen kattava nuorisorikollisuuskysely osoitti, että noin 40 prosenttia nuorista (N=5 826) oli kokenut elämänsä aikana poliisin puuttumistoimenpiteitä, kuten laukun tai vaatteiden tutkimisen, paikalta poistamisen tai kiinniottamisen. Nuorista 38 prosenttia raportoi kokeneensa vartijoiden tai järjestyksenvalvojen vastaavia toimenpiteitä. Yleisin toimenpide oli paikalta poistaminen, josta raportoi kolmasosa nuorista. Tilanteet liittyivät usein nuorten vapaa-ajan viettoon, kaupunkitilassa oleiluun, alkoholin juomiseen tai rikosepäilyihin.

Artikkelini keskittyy nuorten käsityksiin hyvistä ja huonoista kohtaamistilanteista sekä poliisien ja vartijoiden välisistä eroista. Tarkoitus ei ole päästä käsiksi tilanteisiin siitä näkökulmasta, mitä niissä on tapahtunut vaan tarkoitus on tuoda esiin nuorten näkökulmia. Ihmiset voivat kokea samat tilanteet hyvin eri tavalla, mikä tuo myös käytännön haasteita puuttumistilanteisiin. Viittaan sanalla vartija myös järjestyksenvalvojiin ja sanalla kontrollitoimija poliiseihin, vartijoihin ja järjestyksenvalvojiin. Avaan aluksi lyhyesti luottamuksen käsitettä ja erittelen sitten tarkemmin, mistä tekijöistä luottamus muodostuu nuorten kohdalla. Seuraavassa käyn läpi väitöskirjatutkimukseni keskeisiä tuloksia perustuen Helsingissä kerättyyn ryhmähaastatteluaineistoon (Saarikkomäki 2017). Haastatteluihin osallistui yhteensä kolmekymmentäyksi 14–17-vuotiasta nuorta. Aineistoa on analysoitu teema-analyysin ja narratiivisen analyysin keinoin. (Saarikkomäki 2017, 31–42, 50–60.)

## *Luottamus ja prosessuaalinen oikeudenmukaisuus*

Tarkastelun teoreettisena pohjana on prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden tutkimus, jossa tuodaan esiin, että keskeistä luottamuksen rakentumiselle on kokemus viranomaiskohtelun reiludesta, neutraaliudesta ja oikeudenmukaisuudesta (ks. esim. Tyler 1990; Bradford ym. 2008). Punnitessaan luottamusta viranomaisiin, ihmiset painottavat enemmän oikeudenmukaisen kohtelun merkitystä kohtaamisissa viranomaisten kanssa kuin sanktioiden tai lopputuloksen merkitystä. Poliisi-instituutio on ikään kuin riippuvainen ihmisten kokemasta luottamuksesta poliisiin, mikä edistää luottamuksen ja legitimeetin säilymistä. Luottamuksen keskeinen kulmakivi on se, miten kansalaiset arvioivat poliisin kohtelevan heitä. (Esim. Tyler 1990; Bradford ym. 2008.)

Luottamus voidaan jakaa karkeasti kahteen osaan. Ensimmäkin puhutaan luottamuksesta yleisesti instituutioon, mikä tarkoittaa esimerkiksi median kautta ja muiden ihmisten vaikutuksesta muodostuneita käsityksiä poliisi-instituutiosta. Toiseksi luottamus voi perustua pitkälti omiin tai vertaisryhmän kokemuksiin, ja se muuttuu usein nopeammin kuin yleinen luottamus. Yksikin huono kohtaaminen viranomaisen kanssa saattaa merkittävästi heikentää luottamuksen tasoa. Ihminen saattaa kuitenkin yhä säilyttää yleisen luottamuksen esimerkiksi poliisi-instituutioon rikollisuuden ehkäisijänä. (Bradford ym. 2008.)

## *Hyvän ja kunnioittavan vuorovaikutuksen merkitys luottamukselle*

Yksi keskeisimpiä luottamusta lisääviä tai horjuttavia tekijöitä oli se, millä tavalla poliisit ja vartijat kohtelivat nuoria vuorovaikutustilanteissa (Saarikkomäki 2017, 2015). Nuoret arvostivat kontrollitoimijoiden työtä ja sen haastavuutta. Nuorilla oli paljon odotuksia kohtaamistilanteille. Nuorilla oli ymmärrystä esimerkiksi alaikäisten alkoholinäyttöön puuttumiselle. Nuoret eivät lähtökohtaisesti määritelleet onnistuneeksi tilanteeksi sellaista, missä esimerkiksi alaikäisten alkoholin juomiseen ei puututtaisi. Keskeistä onnistumisen arvioinnissa oli se, miten tilanteeseen puututaan.

Reiluksi kohtamiseksi nuoret kokivat kunnioittavan ja ystävällisen toiminnan. Kontrollitoimijoilta odotettiin, että he ovat aidosti läsnä tilanteessa eivätkä vain tee työtään välinpitämättömästi. Nuorille jäivät mieleen tällaiset hyvät kohtaamiset, joissa asia selitettiin ymmärrettävästi ja nuorta kuunneltiin. Myös rentoa ja huumorintajuista otetta työhön arvostettiin.

Nuoret nostivat esiin kontrollitoimijoiden tunteidenhallinnan ja jopa empaattisuuden. Tähän liittyi ennakoitavuus ja sen selittäminen rauhallisesti, miksi asiaan puututaan. Muutama nuori pohti, voiko poliiseilta odottaa empaattista tai tukevaa otetta työhön. Heidän arvionsa mukaan tällaisella suhtautumisella on suuri merkitys tilanteiden onnistumisen kannalta. Kohtaamistilanteet voivat olla nuorille pelottavia ja niissä on vaarana, että osapuolet provosoituvat ja tilanne kärjistyy. Siten rauhallisuus ja tilanteiden ennakoitavuus on tärkeää.

Nuorilla oli korkea yleinen luottamus etenkin poliisi-instituutioon, mutta joskus epäonnistuneet tilanteet olivat jääneet mieleen ja heikensivät luottamusta. Liian aggressiiviset otteet, voimakeinojen liiallinen käyttö tai auktoriteettiaseman väärinkäyttö heikensivät luottamusta. Tällaisissa negatiivisissa tilanteissa tuotiin esiin huutaminen, uhkailu tai nuoria leimaava puhetapa, etenkin kohtaamisissa vartijoiden kanssa. Monilla oli myös ikäviä kokemuksia vartijoiden kopeasta ja liiallisena pidetystä voimankäytöstä.

Positiivista oli, että nuoret eivät pitäneet kaikkia kohtaamistilanteita automaattisesti negatiivisena kontrollina, vaan he näkivät myönteisenä, mikäli poliisit ja vartijat tulivat juttelemaan heille. Nuoret seurasivat tarkasti poliisien ja vartijoiden

toimintaa. Merkityksellisiä olivat paitsi itseen ja kavereihin kohdistetut toimenpiteet myös muiden henkilöiden kohtelu kaupunkitilassa.

### *Poliisiin luotetaan enemmän kuin yksityiseen turvallisuusalaan*

Tutkimuksen tulosten mukaan haastatellut nuoret luottivat poliisiin enemmän kuin vartijoihin ja järjestyksenvalvojiin (Saarikkomäki 2017). Tämä näkyi sekä yleisessä luottamuksessa instituutioon että myös nuorten puhuessa omista kokemuksistaan. Vertailemalla nuorten käsityksiä poliiseista ja yksityisen turvallisuusalan toimijoista saadaan tietoa siitä, mistä tekijöistä luottamus kontrollitoimijoita kohtaan ylipäänsä muodostuu.

Poliisia pidettiin usein yleisellä tasolla hyödyllisenä ja tehokkaana, ja heidän toimintaympäristönsä nähtiin laajempina kuin yksityisen turvallisuusalan. Tähän liittyen valtaosa nuorista koki mieluummin kääntyvänsä poliisin puoleen, mikäli he tarvitsisivat apua. Toisaalta nuoret toivat esiin, että vartijat olivat lähempänä, jos nuoret esimerkiksi tarvitsivat apua kauppakeskuksissa. Nuoret tunnistivat erot poliisin ja yksityisen turvallisuusalan toimivaltuuksissa ja toimintaympäristössä. Poliisien laajemmasta roolista johtuen heillä nähtiin olevan enemmän valtaa ja auktoriteettia.

Nuoret nostivat esiin poliisien vartijoita pidemmän koulutuksen, minkä nähtiin lisäävän ammattitaitoista otetta ja yleistä arvostusta alaa kohtaan. Nuoret arvostivat poliisikoulutusta ja sen nähtiin lisäävän toimijoiden luotettavuutta. Koulutuksen arvioitiin myös auttavan käytännössä siihen, että poliisien toiminta arvioitiin ammattimaisemmaksi kohtaamistilanteissa.

Puuttumistilanteiden vuorovaikutuksen piirteet ja prosessuaalinen oikeudenmukaisuus korostuivat haastatteluissa, kun nuoret vertailivat poliisia ja yksityistä turvallisuusalaa. Poliisien nähtiin toimivan ammattimaisemmin ja ystävällisemmin kohtaamistilanteissa. Toki näissä oli poikkeuksia eli hyväksi miellettyjä vartijoita tai huonoksi miellettyjä poliiseja, mutta pääsääntöisesti poliisit nähtiin rauhallisempina, kokeneempina ja ystävällisempinä.

Nuoret kokivat luottavansa vähemmän vartijoihin ja järjestyksenvalvojiin, koska heidän koettiin toimivan toisinaan äkkipikaisesti, aggressiivisesti, epäkunnioittavasti tai ylittämällä toimivaltuutensa. Luottamusta vähensi se, että vartijoiden puuttomiskynnys koettiin matalampana. Nuoret ymmärsivät yleensä tilasta häätämisen syyt. Tällainen toiminta koettiin kuitenkin toisinaan liian toistuvana, ja se kohdistui pelkästään nuorten oleiluun kauppakeskuksissa. Negatiivisempi kuva vartijoista saattaa johtua osin siitä, että haastatellut nuoret olivat olleet heidän kanssaan useammin tekemisissä. Myös aiemmissa tutkimuksissa on tuotu esiin, että osalla nuorista oli ongelmallisia kohtaamisia poliisien, vartijoiden ja järjestyksenvalvojien kanssa esimerkiksi tilanteissa, joissa vartijat puuttuivat nuorten tekemisiin uhkaavasti tai hyökkäävästi (Roivainen & Ruuskanen 2008; Leisto & Tuomikoski-Koukkula 2011; Lampela 2013, 15–17).

### *Yhteenveto*

Nuorten haastattelut nostivat esiin sen, että hyvä, kunnioittava ja rauhallinen vuorovaikutus kohtaamistilanteissa on keskeistä luottamukselle. Nuoret kuvasivat suhteitaan kontrollitoimijoihin monipuolisesti tuoden esiin sekä hyviä että huonoja kohtaamistilanteita. Epäystävällinen vuorovaikutus vähensi selvästi luottamusta. Nuoret kaipasivat perusteluja puuttumistilanteille, jolloin puuttuminen ymmärrettiin usein kontrollitoimijoiden työhön kuuluvaksi asiaksi.

Tulosten mukaan poliisiin luotettiin enemmän kuin yksityiseen turvallisuusalaan. Tulokset korostavat, että luottamus rakentuu sekä yleisestä luottamuksesta poliisi-instituutioon että nuorten omista ja heidän läheistensä kokemuksista. Korkeampi luottamus poliisiin yleisellä tasolla ei ole yllättävää, koska poliisi-instituutioon luotetaan Suomessa paljon (Kääriäinen 2007). Yllättävämpää oli se, että luottamus kietoutui tiiviisti prosessuaaliseen oikeudenmukaisuuteen (ks. esim. Tyler 1990; Bradford ym. 2008) sekä vuorovaikutukseen, jossa vartijoiden koettiin kohtelevan nuoria epäasiallisemmin kuin poliisien.

Vaikka nuoret puhuivat paljon huonoiksi miellettyistä tilanteista, tulokset painottivat myös hyviä kohtaamisia ja niiden merkitystä. Molemmissa puuttumistilanteissa näkyy sama ilmiö: yksittäisellä tilanteella voi olla suuri merkitys luottamuksen kokemukselle. Yksi keskeinen tekijä on kokemus siitä, että poliiseilta ja vartijoilta voi pyytää apua. Toisaalta monet haastatellut alaikäiset nuoret kertoivat epäroivänsä avun pyytämistä alkoholinkäyttötilanteissa sanktioiden pelossa.

Nuorten kohtaaminen kunnioittavasti ja arvostavasti on tärkeää puuttumistilanteissa, jotta nuorille muodostuu luottamuksellinen suhde aikuisiin ja konflikteilta vältytään. Nuorten näkökulmien huomioiminen voi tarjota työvälineitä kontrollitoimijoille. Tämä on erityisen tärkeää muuttuneessa toimintaympäristössä, jossa yksityisen turvallisuusalan rooli on kasvanut. Alati muuttuvassa toimintaympäristössä on yhä tärkeämpää kiinnittää huomiota kontrollitoimijoiden koulutuksen ja ammattitaidon riittävyteen nuorten kanssa toimimisessa.

## *Lähteet*

- Bradford, B., Jackson, J., Hough, M. & Farrall, S. 2008. Trust and confidence in criminal justice: a review of the British research literature. (SSRN Scholarly Paper No. ID 1303567). Rochester, NY: Social Science Research Network.
- Kääriäinen, J. 2007. Trust in the police in 16 European countries. A multilevel analysis. *European Journal of Criminology*, 4, 409–435.
- Lampela, P. 2013. Kauppakeskus nuorten vapaa-ajan tilana. Kauppakeskusten nuoret –hankkeen loppuraportti. [http://nuortenpalvelu.fi/wordpress/wp-content/uploads/2014/01/Loppuraportti\\_Maaliskuu\\_2013.pdf](http://nuortenpalvelu.fi/wordpress/wp-content/uploads/2014/01/Loppuraportti_Maaliskuu_2013.pdf).
- Leisto, L. & Tuomikoski-Koukkula, S. 2011. “Viekää, viekää se pois”: päihtyneenä pidätettyjen tyttöjen kokemukset poliisiin ja sosiaalityöntekijän puuttumistoinmista. Teoksessa M. Satka, L. Alanen, T. Harrikari & E. Pekkarinen (toim.). *Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta*. Tampere: Vastapaino, 131–166.
- Myllyniemi, S. 2012. Monipolvinen hyvinvointi. Nuorisobarometri 2012. Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseuran julkaisuja 127, verkkojulkaisuja 53, Nuorisosiain neuvottelukunnan julkaisuja 46. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, Nuorisosiain neuvottelukunta.
- Roivainen, O. & Ruuskanen, E. 2008. Laki ja järjestys? Poliisien ja kaupunkilaisten näkemyksiä järjestyslaista sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonasta. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 32.
- Saarikkomäki, E. 2015. Perceptions of procedural justice among young people: narratives of fair treatment in young people’s stories of police and security guard interventions. *British Journal of Criminology*, 56, 1253–1271.
- Saarikkomäki, E. 2017. Trust in public and private policing: young people’s encounters with the police and private security guards. Academic dissertation. University of Helsinki, Institute of Criminology and Legal Policy. Research Report 3.
- Tyler, T. 1990. *Why people obey the law*. New Haven: Yale University Press.

# Lähipoliisitoiminnan kehittäminen Unity-projektissa

*Jarmo Houtsonen, Pirjo Jukarainen, Olavi Kujanpää & Jari Taponen*

## *Johdanto*

Poliisiammattikorkeakoulu osallistui vuosina 2015–2018 kolme vuotta kestäväan Unity-projektiin, joka oli rahoitettu Euroopan Unionin Horisontti 2020 Turvalliset yhteiskunnat -ohjelmasta. Projektin tavoitteena oli parantaa poliisin ja kansalaisten välistä yhteistyötä ennalta estävän poliisitoiminnan (community policing) kehityksessä.

Unity-projektin kehittämistyö alkoi lähipoliisitoiminnan nykyisten käytäntöjen ja kehittämistarpeiden selvittämisellä kahdeksassa partnerimaassa. Tämän pohjalta kehitettiin uusia toimintamalleja ja niitä tukevia teknologioita. Sen jälkeen testattiin kehitettyjä malleja ja teknologioita. Testaus eteni käsitteellisistä malleista kohti konkreettisempia välineitä. Niitä olivat lähipoliisitoiminnan viestintää, yhteistyötä ja ongelmanratkaisua tukevat verkkoalusta, analyysiväline ja älypuhelinsovellus.

Tässä artikkelissa esitellään projektin tulosten keskipitkän aikavälin vaikuttavuuden arviointia. Helsingissä toteutetussa pilotissa arviointitietoja kerättiin kansalaisten ja sidosryhmien sekä poliisin edustajilta.

## *Unity-projekti*

Unity-projektissa ennalta estävä poliisitoiminta kohdistui pitkäkestoisten turvallisuusongelmien tunnistamiseen ja ratkaisemiseen kumppanuusverkostossa. Projektissa määriteltiin ennalta estävälle eli lähipoliisitoiminnalle kuusi tulosaluetta. Määrittely tapahtui kahdeksassa partnerimaassa tehdyn empiirisen tutkimuksen perusteella. Tulosalueet, joilla myönteistä vaikutusta tavoiteltiin, olivat

- luottamuksen rakentaminen poliisin ja yhteisöjen välillä;
- poliisin tilivelvollisuus (accountability);
- tiedon vaihtaminen ja viestintä;
- paikallisten turvallisuustarpeiden tunnistaminen;
- poliisin ja kansalaisten välinen yhteistyö;
- rikosten ennalta estäminen.

Tulosalueet liittyvät kolmeen ennalta estävän toiminnan osatekijään: poliisin kyvykkyys (capabilities), sisäisten prosessien tehokkuus sekä kansalaisten kokema palvelujen laatu. Esimerkiksi tiedon vaihtaminen voi saada erityisen muotonsa ja sisältönsä taitona vaihtaa tietoa, tiedonvaihdon prosessin sujuvuutena ja kansalaisten kokemana tiedonvaihdon laatuna. Tulosalueista ja komponenteista muodostettiin projektin arvioinnin viitekehys.

Unity-projektin tuottamien teknologisten työkalujen toiminnallisuuteen liittyvät arviot koskivat puhtaasti välineiden teknisiä ominaisuuksia. Hyväksyttävyyttä ja omaksumista tarkasteltiin käyttäjien valmiutena, motivaationa ja taitona käyttää Unity-projektin kehittämää teknologiaa.

Vaikuttavuuden arviointi oli projektin tulosalueiden ja teknologian keskipitkän aikavälin tuloksiin kohdistuvaa arviointia asiakkaiden näkökulmasta. Vaikuttavuuden arviointia voidaan pitää kaikkein ratkaisevimpana arviointikohteena, koska projektin tavoitteena oli vahvistaa poliisin ja kansalaisten välistä yhteistyötä ja parantaa kansalaisten ja yhteisöjen turvallisuutta. Teknologia on vain väline, jolla voidaan mahdollisesti tukea poliisin ja yhteisöjen kapasiteettia ja kyvykkyyttä. Teknologia voi vahvistaa prosesseja, joiden kautta päästään laadukkaampaan lähipoliisitoimintapalveluun. Parantuneet prosessit ja niitä tukeva teknologia vaikuttavat esimerkiksi rikoksia vähentämällä tai turvallisuuden tunnetta lisäämällä.

Projektilla oli seuraavanlaisia perustavoitteita lähinnä poliisin ja kansalaisten keskinäisten suhteiden alueelle:

- luottamuksen rakentaminen poliisin ja kansalaisten välille;
- poliisin vastuuvollisuuden lisääminen;
- kansalaisten ja poliisin välisten suhteiden parantaminen;
- lähipoliisin tekeminen näkyvämmäksi ja helpommin lähestyttäväksi;
- tiedon jakamisen lisääminen poliisin ja kansalaisten välillä;
- yhteisöjen aktivoiminen kantamaan enemmän vastuuta turvallisuudestaan;
- ennalta estävään toimintaan osallistuvien osapuolen kapasiteetin kehittäminen turvallisuusongelmien ratkaisemisessa;
- rikosten ja järjestyshäiriöiden vähentäminen;
- ennalta estävän toiminnan poliisien työtyytyväisyyden lisääminen;
- kansalaisten turvallisuuden tunteen vahvistaminen.

Kansalaisten ja poliisien arviointialueet erosivat toisistaan. Kansalaisia pyydettiin erityisesti arvioimaan lähipoliisitoiminnan laatua, turvallisuuden tunteen lisääntymistä ja rikollisuuden vähentymistä. Poliisin suoriutumisen arviointi koski tavoitteiden saavuttamisen lisäksi myös prosesseja, koska organisaation on pystyttävä sopeutumaan joustavasti ja tehokkaasti asiakkaiden tarpeisiin. Unity-projektissa vaikuttavuuden arviointi kohdistui sisäisen kapasiteetin ja resurssien kykyyn vastata ulkoisiin asiakastarpeisiin.

### *Ennalta estävä poliisitoiminta – lähipoliisitoiminta*

Lähipoliisitoiminta – laajemmin ennalta estävä poliisitoiminta – on yhteisön kanssa tehtävää turvallisuusongelmien ratkaisua. Erityisesti angloamerikkalaisessa keskustelussa se on nähty vaihtoehtona autoritaarisesti, byrokraattisesti ja keskitetysti johdetulle poliisille. Community policing -lähestymistapa kehitettiin vastauksena tilanteeseen, jossa poliisi oli etäännyttänyt yhteisöistä ja kansalaisten luottamus poliisiin oli rapautunut. Lähipoliisitoiminnan tavoitteena nähtiin kansalaisten, yhteisöjen, järjestöjen, liike-elämän ja viranomaisten saaminen mukaan ratkomaan sosiaalisen epäjärjestyksen ja rikollisuuden ongelmia. Poliisi ei siis enää olisi vain lain noudattamista valvova viranomainen vaan myös monipuolista yhteistyötä tekevä partneri. (Brogden & Nijhar 2005; Skogan 2006; Fleming 2009.)

Lähipoliisitoiminnassa on periaatteellisen ja tavoitteellisen puolen lisäksi myös käytännöllisiä menetelmiä, joista tärkeimmät voidaan tiivistää yhteistyöhön (kump-

panuus) ja ongelmanratkaisuun (Herz 2016, 19). Paikallisten ilmiöiden tunnistaminen ja yhteistyö eri tahojen kanssa ovat keskeisiä. Kansalaiset ja yhteisöt on saatava tuntemaan enemmän vastuuta omasta turvallisuudestaan ja hyvinvoinnistaan. (Brogden & Nijhar 2005.) Lähipoliisitoiminta liitetään vahvempaan yhteisön koheesioon ja ihmisten osallistumiseen, poliisin parempaan näkyvyyteen ja vähentyneeseen rikosten pelkoon. (Gill ym. 2015.)

Abstraktit päämäärät voivat tehdä lähipoliisitoiminnasta tehotonta ja vaikutuksiltaan heikkoa. Hyvin suunniteltu ja laajalti paikallisyhteisöjä osallistava ongelmanratkaisu konkreettisine päämäärineen ja selkeine vaikuttavuuden mittareineen on sen sijaan lupaavampi lähestymistapa. (Engel & Eck 2015, 4, 9.) Myös Unity-projektissa lähestyttiin turvallisuusongelmien ratkaisua paikallisen osallistamisen ja yhteistyön puitteissa.

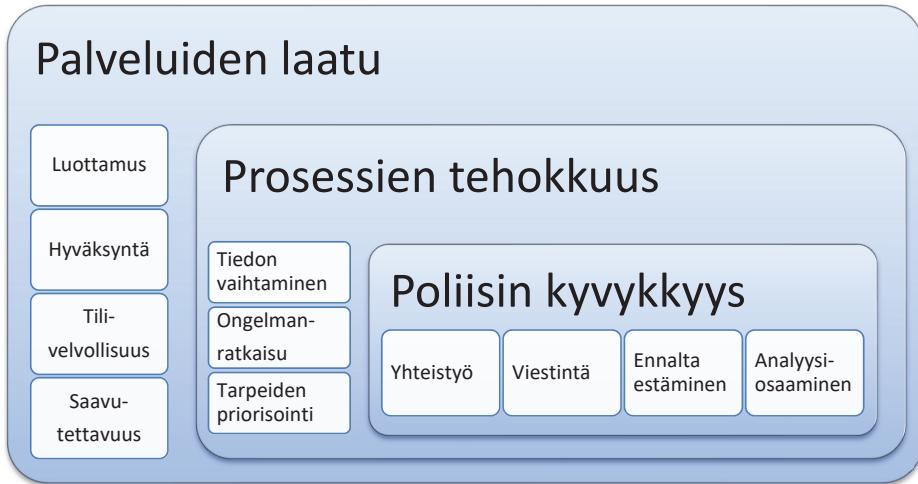
### *Arvioinnin viitekehys*

Keskipitkän aikavälin arviointi kohdistui projektin välineiden (verkkoalusta, älypuhelinsovellus ja analyysikone) ja koko lähestymistavan vaikuttavuuteen, kun niiden käyttöönotosta oli kulunut puolesta vuodesta vuoteen. Arviointi voitiin toteuttaa niissä pilottikohteissa, joissa teknologia oli kehitetty riittävän pitkälle käyttöön testattavaksi. Teknologian tarkoitus oli osaltaan vahvistaa poliisin ja yhteisön välistä suhdetta sekä parantaa kaikkien kansalaisten turvallisuutta.

Yhteisön jäseniä pyydettiin arvioimaan poliisin toimintaa ja sen laatua, jotka konkretisoituvat luottamuksessa, hyväksyttävyydessä (acceptance), vastuuvollisuudessa ja saavutettavuudessa. Poliisia pyydettiin keskittämään huomio sisäisten prosessien tehokkuuteen ja poliisin omaan kyvykkyyteen vaihtaa tietoja ja tehdä yhteistyötä, huomioida yhteisön tarpeet ja ennalta estää rikoksia. Prosessien tehokkuus käsitti kolme elementtiä, jotka olivat tiedon vaihto, ongelmanratkaisu ja turvallisuustarpeiden priorisointi. Poliisin kyvykkyys käsitti yhteistyön, viestinnän, ennalta estämisen ja analyysiosaamisen.

Arvioinnin viitekehys muodostui siten kolmesta osatekijästä: poliisin kyvykkyys, prosessien tehokkuus ja palveluiden laatu (ks. kuvio 1). Arvioinnin kohteena olevat tekijät muodostavat ketjun, joka lopulta johtaa yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Poliisin kyvykkyys muodostaa perustan, jota ilman palveluprosesseja ei voida toteuttaa vaikuttavasti. Samoin palveluiden laatu riippuu tehokkaista prosesseista. Kaikkien vaiheiden on onnistuttava, jotta rikollisuus vähenee ja turvallisuuden tunne vahvistuu osoituksena yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta.





**Kuvio 1.** Lähipoliisitoiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi

### Arvioinnin tulokset

Arviointi toteutettiin neljässä partnerimaassa eli Suomessa, Englannissa, Makedoniassa ja Bulgariassa. Aineistona käytettiin realistisen arvioinnin periaatteiden mukaisesti useita erityyppisiä lähteitä. Pilotointi toteutettiin erilaisten skenaarioiden kautta. Suomessa toisen pilotin skenaariona olivat Puhoksen ostoskeskuksen turvallisuustilanne ja Helsingin poliisilaitoksen tekemä ennalta estävä poliisitoiminta paikallisten julkisten, yksityisten ja järjestötoimijoiden kanssa. Puhoksen ostoskeskus oli pilotin aikaan erityisesti maahanmuuttajien suosima ostoskeskus, jossa oli myös erilaisia kulttuuri- ja sosiaalipalveluita.

Helsingin poliisilaitoksen ennalta estävä toiminta Puhoksessa perustui paikalliseen ongelmanratkaisuun, jossa osapuolet tuotiin yhteen keskustelemaan ja ratkomaan ostoskeskuksen turvallisuuteen liittyviä ongelmia. Koska osapuolia oli lukuisia, heidän kokoon kutsuminen ja sopivien ajankohtien löytäminen oli vaikeaa. Keskinäinen viestintä oli tapahtunut puhelimen ja sähköpostin kautta. Käytössä ei ollut kaikkien jakamaa ja turvallista sähköistä alustaa, jossa osapuolet saattoivat vaihtaa viestejä, varata kokousaikoja sekä dokumentoida ja arkistoida ratkaisemiaan ongelmia. Dokumentoinnin avulla osapuolet voivat seurata, mitä on tehty ja mitä tehdyistä ratkaisuista voidaan oppia. Puutteelliset ja väärät tiedot voivat aiheuttaa epäluottamusta ja heikentää osapuolten yhteistyötä.

Puhoksessa ei ollut järjestelmällisesti eritelty ostoskeskuksen turvallisuusongelmien syitä eikä arviotu sitä, mitkä ongelmat pitäisi ratkaista ensin ja kuka vastaisi kunkin yksittäisen ongelman ratkaisuprosessista. Lisäksi puuttui jaettu näkemys ongelmien määrittelystä ja priorisoinnista sekä selkeät mittarit tavoitteiden saavuttamisesta. Yhteisen vision ja yhteisten tavoitteiden arvioitiin luovat yhteenkuuluvuutta ja motivaatioita. Ihannetilanteessa kaikilla osallistujilla, yhteisöillä, kansalaisilla, viranomaisilla ja liikeyrityksillä olisi vakaa asema ja mahdollisuus sanoa mielipiteensä, vaihtaa tietoja ja kokeilla erilaisia ratkaisuja. Yhteiset tilaisuudet ja välineet parantavat yhteistyötä, keskinäistä viestintää ja luottamusta turvallisuusongelmien ratkaisemisessa.

Pilotin tulokset osoittivat, että Unity-projektin tuottamalla lähestymistavalla ja teknologisilla ratkaisulla luotiin useita positiivisia keskipitkän ajan turvallisuusvai-  
kutuksia Puhoksen ostoskeskuksessa:

- alusta tarjoaa hyvän paikan viestiä ja parantaa yhteistyötä partnereiden välillä;
- alustalle voidaan yhdistää, dokumentoida ja varastoida tiedot yhteen paikkaan, jolloin saada tieto ratkaisun kohteena olevista ja jo ratkaistuista turvallisuusongelmista sekä mahdollisista tulevista ongelmista;
- alustalla voidaan nähdä kokonaisvaltaisesti ja eritellen yksittäiset turvallisuusongelmat, jolloin saadaan tarkempi ja laajasti jaettu tilannekuva;
- alustaa voidaan käyttää luotettavan tiedon jakamiseen ryhmässä ja kansalaisille;
- voidaan nimetä erikseen poliisi, joka hoitaa tiettyä turvallisuusongelmaa ja/tai toimii yhteistyössä tietyn kumppanin tai yhteisön kanssa;
- voidaan viestiä kansalaisille, miten turvallisuusongelmaa on ratkaistu;
- voidaan rekrytoida vapaaehtoisia kansalaisia toimimaan kumppaneina turvallisuusongelmien ratkaisemiseksi projektin lähestymistavalla ja teknologialla;
- kumppaneiden yhteystiedot, josta käy ilmi heidän erityiset tarpeet ja osaaminen;
- kokousjärjestelyjä helpottavat kalenteritoiminnot, asialistat ja muistiinpanot; ja
- voidaan paremmin saavuttaa vähemmistöryhmät ja pitää kiinni niistä.

### *Lopuksi*

Helsingin pilottiin osallistuneet kumppanit katsoivat Unity-projektin tukeneen paikallista ongelmanratkaisua. Kumppaneiden jo aikaisemmin tuntema luottamus Helsingin poliisilaitokseen vahvistui projektiin ja pilottiin osallistumisen myötä. Pilotti kokosi toimijoita, joilla on mahdollisuus saada jotain aikaiseksi. Unity-projektin lähestymistapa myötäili jo omaksuttua paikallista ongelmanratkaisua. Tähän ei ollut kuitenkaan syntynyt säännönmukaisia kokoontumiskäytäntöjä eikä järjestelmällisiä menettelytapoja turvallisuusongelmien tunnistamisessa, ratkaisemisessa ja seuraamisessa. Unity-projektin tuottama teknologia ja erityisesti sähköinen alusta (platform) koettiin paikallista ongelmanratkaisua tukevana elementtinä, joka rakentaa samalla yhteistä identiteettiä ja kollektiivista muistia. Alusta tarjoaa mahdollisuuden kehittää kokousten järjestämistä tuomalla kaikki kumppanit yhteen. Se lisää myös avoimuutta sekä katkoo huhuilta siivet.

Ennalta estävän toiminnan suurimpia haasteita on saada yhteisöt ottamaan itse enemmän vastuuta turvallisuudestaan. Aktivointi edellyttää, että kaikki relevantit osapuolet tunnistetaan ja otetaan mukaan turvallisuustyöhön. Erityisen tärkeää on muistaa niin sanotut vaikeasti saavutettavat yhteisöt. Turvallisuus on asia ja arvo, jonka kaikki jakavat. Turvallisuuteen liittyvissä ratkaisuissa on pystyttävä myös tekemään kompromisseja.

Ongelmien priorisointi, ratkaisujen hakeminen ja tyytyväisyys tilanteeseen varmastakin myös jakaa eri osapuolia. Osallistujia pitää kouluttaa ja kokouksiin tarvitaan ammattitaitoisia fasilitaattoreita. Yhteisöillä tulee olla yhteisen näkemyksen lisäksi riittävästi kykyä ratkoa paikallisia turvallisuusongelmia. Suomessa on tilaisuus maakuntaudistuksen myötä kehittää paikallista ongelmanratkaisua järjestelmällisesti, luoda toimivia ratkaisumalleja ja tukea toimintaa digitaalisilla ratkaisulla.

## *Lähteet*

- Brogden, M. & Nijhar, P. 2005. Community policing. London: Willan Publishing.
- Engel, R. S. & Eck, J. E. 2015. Effectiveness vs. equity in policing: Is a tradeoff investable? Ideas in American policing. Police Foundation, 1–12.
- Fleming, J. 2009. Community policing. Teoksessa A. Wakefield & J. Fleming, J. (toim.). The Sage dictionary of policing, London: Sage, 37–38.
- Gill, C., Weisburd, C., Telep, C. Vitter, Z. & Bennet, T. 2014. Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review. Journal of Experimental Criminology, 10 (4), 399–428.
- Herz, M. 2016. Socialt arbete, pedagogic och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism: En översyn. Rapport 1. Malmö/Goteborg: Segerstedtinstitutet.
- Skogan, W. 2008. An overview of community policing: origins, concepts and implementation. Teoksessa T. Williamson (toim.). The handbook of knowledge based policing: current conceptions and future directions. Chichester: Wiley and Sons, 43–58.
- Skogan, W. 2009. Concern about crime and confidence in police. Reassurance or accountability? Police Quarterly 12, 301–318.

# Rajat ylittävien laittomien jätekuljetusten torjunta

*Terhi Kankaanranta & Leila Suvantola*

## *Johdanto*

Jätekauppa on tarkasti säännelty toimiala, mutta se tarjoaa silti monia mahdollisuuksia rikolliseen toimintaan (Europol 2013, 2017). Laittoman jätekaupan tuottojen arvellaan olevan jopa yhtä merkittäviä kuin esimerkiksi huumausaineiden salakuljetuksesta saatavat tuotot. Toiminnan negatiiviset seuraukset ulottuvat ympäristöön liittyvistä riskeistä aina terveydellisiin haittoihin sekä taloudellisiin vaikutuksiin. Tunnistettuja terveysriskejä ovat lasten keuhkojen toiminnan ja fyysisen kasvun heikentyminen, solujen toiminnan muuttuminen sekä lisääntymiseen liittyvät ongelmat (Farmer 2015, 11–12).

Tässä artikkelissa kootaan yhteen Blocking the Loopholes for Illicit Waste Trafficking (BlockWaste) -hankkeen keskeisiä tuloksia (ks. [www.blockwaste.eu](http://www.blockwaste.eu)). Hanke toteutettiin Poliisiammattikorkeakoulussa (Polamk) vuosina 2016–2017 ja sen rahoitti Euroopan Unionin sisäisen turvallisuuden rahasto (Internal Security Fund of the European Union, HOME/2014/ISFP/AG/EFCE/7199). Hankekonsortiota koordinoi Polamk. Lisäksi konsortioon kuuluivat varsinaisina partnereina Tilburgin yliopisto Alankomaista ja Transcrime Italiasta sekä liitännäispartnerina Itä-Uudenmaan poliisilaitos.

Aloitamme tarkastelun esittelemällä tutkimuksessa käytetyt aineistot ja menetelmät. Sen jälkeen kuvaamme lyhyesti jäterikollisuuden tilannetta Suomessa ja poliisin työn kannalta keskeisiä jäterikosten toteutusmuotoja. Lopuksi arvioimme tulevaa kehitystä ja mahdollisia tilannetorjunnan keinoja.

## *Aineistot ja menetelmät*

Aineisto kerättiin kansainvälisellä Delfoi-tutkimuksella, jonka tavoitteena oli tunnistaa laittoman jätekaupan tulevia kehityslinjoja ja uhkia. Tutkimusaineiston keräämistä varten muodostettuun asiantuntijapaneeliin kutsuttiin 56 henkilöä, joista 32 suostui jäseneksi. Kutsutut asiantuntijat edustivat kansallisia ympäristönsuojeluviranomaisia, poliisia, tullia ja syyttäjälaitosta sekä kansainvälisiä kyseisten toimialojen järjestöjä (IMPEL ja Europol). Lisäksi paneeliin kutsuttiin tutkijoita keskeisiltä tutkimusaloilta ja -hankkeista (the European Network for Prosecutors for the Environment ENPE, tutkimushankkeet DOTCOM ja Smartwaste) sekä keskeisiä kuljetusalan ja jätteenkäsittelyalan toimijoita (ks. taulukko 1). Paneelin asiantuntijat edustivat aihepiirin kannalta olennaisia toimialoja. Paneeli oli myös maantieteellisesti kattava: Pohjoismaat ja Pohjois-Eurooppa, liikenteen keskiö (Belgia ja Alankomaat), Etelä-Eurooppa ja uudet jäsenvaltiot Itä-Euroopassa. Kaikki toimialat eivät kuitenkaan olleet edustettuina jokaisella maantieteellisellä alueella.

Delfoi-tutkimus toteutettiin sähköisesti helmi-syyskuussa 2017. Ensimmäinen kyselykierros keskittyi kansainvälisten jätekuljetusrikosten piirteisiin kuten liitännäisrikoksiin, tutkimuskirjallisuudessa tunnistettuihin rikoksen tekotapoihin, kuljetusreitteihin ja toimijoihin. Kysymyksillä pyrittiin tunnistamaan rikosten nousevat ja väistyvät ilmiöt. Toisella kierroksella tutkimuksen näkökulma siirtyi lähivuosisikymmeninä odotettaviin globaaleihin muutoksiin ja niiden vaikutuksiin kansainvälisessä jäterikollisuudessa. Toisen kierroksen keskeiset tulokset liittyivät megatrendien vai-

kutusten ja laittoman jätteenkuljetuksen taloudellisten ajureiden yhteyksiin. Delfoi-tutkimuksen panelisteilta kysyttiin myös heidän näkemyksiään tekijöistä, joilla lait-tomaan jätekauppaan kannustavia tekijöitä vastaan voitaisiin taistella. Kolmannen kyselykierroksen keskiössä olivat tulevaisuuden näkymät, uhkat ja mahdollisuudet.

**Taulukko 1.** Delfoi-paneelien osallistujat

Asiantuntemuksen ala	Yhteensä	Kierros 1	Kierros 2	Kierros 3
Ympäristönsuojelu	8	7	5	5
Jäteteollisuus (kuljetus / käsittely / kierrätys)	2	2	2	2
Lainvalvonta / Poliisi	7	6	4	4
Lainvalvonta / Tulli	2	2	2	1
Tutkimus	6	5	1	2
Syyttäjä	7	4	1	1
<b>Yhteensä</b>	<b>32</b>	<b>26</b>	<b>15</b>	<b>15</b>

Delfoi-tutkimuksessa panelistit vastaavat ja argumentoivat nimettömästi mutta ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ja saavat palautetta aiempien kierrosten tulok-sista (ks. esim. Tapio 2002). Metodi on itseään täydentävä ja monivaiheinen, mikä kannustaa maantieteelliset etäisyydet ylittävään nimettömään keskusteluun ja pyrkii näin välttämään keskustelun monopolisoinnin, eriävien mielipiteiden huomiotta jät-tämisen, yksittäisten auktoriteettien hallitsevan aseman muodostumisen sekä ryhmä-ajattelun (Hasson ym. 2000; Hannes ym. 2015).

Delfoi-tutkimus oli luonteeltaan laadullinen eikä hyödyntänyt tilastollisia mel-temiä. Tutkimus suuntautui tulevaisuuteen ja pyrki tunnistamaan heikkojakin sig-naaleja mahdollisista kehityskuluista.

BlockWaste -hankkeessa kehitettiin myös menetelmä, jolla arvioitiin laitto-maan jätteen kuljetukseen päätyvän jätteen määrää ja rikoshyöty potentiaalia (Andre-atta ym. 2017). Menetelmässä arvioidaan, paljonko valtiossa jätettä katoaa laillisilta markkinoilta. Laskelmat perustuvat siihen, kuinka paljon kussakin maassa vuosit-tain tuotetaan ja laillisesti loppukäsitellään jätettä. Arvioissa huomioidaan maahan tuotavan ja maasta vietävän sekä varastoidun jätteen määrä.

### *Laillisilta markkinoilta katoaa jätettä*

EU:ssa tuotetusta tavanomaisesta jätteestä arvellaan katoavan keskimäärin 13 pro-senttia laillisilta jätemarkkinoilta. Maiden välillä oli kuitenkin suuria eroja sen suh-teen, kuinka paljon tavanomaisesta jätteestä ei päädy laillisiin käsittelykanaviin: Suomessa osuus oli 0,3 prosenttia ja Irlannissa lähes 38 prosenttia (Calderoni ym. 2014).

Ongelmajätteellä vaikuttaa olevan suurempi riski päätyä laittomaan jätehuol-toon kuin tavanomaisella jätteellä. Esimerkiksi vuosina 2010–2014 keskimäärin noin kolmasosa Euroopan unionissa tuotetusta ongelmajätteestä ei kirjattu käsi-tellyksi. Tulos vahvistaa tutkimuskirjallisuuden havainnot siitä, että ongelmajätteen laitton käsittely on taloudellisesti houkuttelevampaa kuin tavanomaisen jätteen, kos-ka ongelmajätteen laillinen käsittely ja loppusijoittaminen on kalliimpaa (Calderoni ym. 2014).

## *Tämän päivän tilannekuva ja tulevaisuuden uhkat*

### *Jätekuljetuksiin liittyvät rikokset yleisiä ja merkittäviä myös tulevaisuudessa*

Delfoi-panelistit arvioivat, että tulevaisuudessa jätekuljetusrikoksiin liittyvät rikokset, esimerkiksi lahjonta, anastus, liikenne- ja työturvallisuusrikokset, rahanpesu, ihmissalakuljetus, laitton jätteiden kerääminen ja hylkääminen, petos ja veropetos, ovat yhtä yleisiä ja merkittäviä kuin kyselyn ajankohtana syksyllä 2017. Vain rahanpesurikosten ja lahjonnan oletetaan yleistyvän huomattavasti ja niiden merkityksen kasvavan vuodesta 2017 vuoteen 2030.

Pohjois- ja länsieurooppalaiset panelistit arvioivat lahjonnan olevan lähes olmaton ja merkityksetön rikosmuoto. Etelä-Euroopassa lahjontaa puolestaan pidettiin yleisenä ja erittäin tärkeänä kansainvälisiin jäterikoksiin liittyvänä rikostyyppinä.

Lähes kaikki vastaajat tunnistivat luvattoman jätteen keräyksen ja ympäristöön jättämisen liittyvän kansainväliseen jäterikollisuuteen. Vaikka näiden rikosten oletettiin tulevaisuudessa hieman vähenevän, niiden katsottiin säilyvän tärkeinä tai erittäin tärkeinä nyt käsiteltävän ilmiön kannalta.

### *Kansainvälisen jäterikoksen toteutusmuodot pysyvät ennallaan*

Kansainvälisten jäterikosten toteutusmuodot liittyvät keinoihin peittää jätekuljetuksen todellinen luonne ja toimintatapoihin, joilla päätetään kuljetuksen reitti (Interpol 2009; IMPEL 2015; EnviCrimeNet 2016; Baird ym. 2014; Bisschop 2012; Germani ym. 2015). Dokumenttien väärentämistä pidettiin kaikkein merkittävimpänä rikoksen toteutusmuotona. Toimintaa havainnollistaa erään panelistin kommentti (suomennettu vastaus):

”Jätteen siirtovaiheessa on helppo manipuloida koodeja ja painoja, koska menettelyt perustuvat omaan ilmoitukseen ja niitä tuskin valvotaan samalla kun teknisesti asiakirjojen väärentäminen on helpompaa kuin koskaan aiemmin.”

Keskeinen valvonnan ongelma on, että tarkastustilanteissa valvontaviranomaisilla ei ole riittävää osaamista erottaa aitoja dokumentteja väärennetyistä. Panelistien mukaan osaamisvajetta voidaan vähentää toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöllä ja järjestelmällisellä tietojenvaihdolla.

Jätteitä määritellään rahtikirjoissa totuudenvastaisesti kaupalliseksi tuotteeksi tai henkilökohtaiseksi omaisuudeksi. Merkittävä ilmiö on myös jätteen ilmoittaminen virheellisesti ”vihreäksi jätteeksi” ja sen piilottaminen muiden tuotteiden sekaan.

Lisäksi panelistit toivat esille erityisesti purkujätteiden kuljetuksessa laajasti käytössä olevan menettelytavan, jossa jäte ilmoitetaan rahtikirjoissa jätteen määritelmästä poistuneeksi materiaaliksi (end-of-waste). Ekomafialle on lisäksi tyyppillistä sekoittaa jätettä muuhun materiaaliin.

Panelistien vastauksissa tunnistettiin myös niin sanottu ”port hopping” -ilmiö, jossa toimijat valitsevat ne kuljetusreitit (satamat), joiden valvonta on heikompaa (suomennetut vastaukset):

”...jätteenkuljettajat siirtävät laitonta toimintaansa niille alueille, jossa lainvalvonta on lievempää.”

”Rajoituksia koskeva osaaminen vaihtelee eri satamissa ja maissa. EU:n on tärkeää nostaa tietoisuutta erityisesti niissä maissa ja satamissa, joissa yleinen tietoisuus on heikompaa.”

Yhtenä riskinä panelistit pitivätkin sitä, että vuoteen 2025 mennessä EU:n jätekuljetusasetuksen epäyhtenäisestä täytäntöönpanosta johtuen joistakin EU-maista muodostuu laittomien rajat ylittävän jätekuljetuksen turvasatamia.

### *Yhteistyö tärkeää mutta riittämätöntä*

Delfoi-kyselyssä kartoitettiin myös lainvalvontaviranomaisten kykyä tunnistaa laittomia jätekuljetuksia sekä vuonna 2017 että vuonna 2030. Enemmistön mielestä lainvalvontaviranomaiset eivät riittävästi kykene tunnistamaan laittomia jätekuljetuksia. Kaksi vastaajaa arvioi valvontaviranomaisten taidot hyväksi tai erinomaisiksi. Tulevaisuus nähtiin kuitenkin optimistisena, ja lähes kaikki arvioivat taitojen parantuvan jatkossa.

Kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä pidettiin tärkeänä tai erittäin tärkeänä riippumatta siitä, oliko yhteistyön laatu arvioitu heikoksi vai hyväksi. Panelistit korostivat vastauksissaan yhteistyön merkitystä jätelainsäädännön täytäntöönpanossa tarvittavan asiantuntemuksen laajuuden ja erityisesti tiedonvaihdon kannalta (suomennettu vastaus):

”Jätelainsäädännön täytäntöönpano on tehokasta ja vaikuttavaa vain monialaisessa yhteydessä.”

### *Tilannetorjunnan keinojen tunnistaminen*

Tutkimushankkeessa tunnistettiin rikosten tilannetorjunnan keinoja (situational crime prevention techniques: ks. Kankaanranta & Suvantola 2018; ks. myös Benson & Madensen 2007; Cornish & Clarke 2003; Willison & Siponen 2009). Toimenpiteet rikoksen estämiseksi voivat kohdistua jätevirran alkupäässä jätteen tuottajaan, aktiivivaiheessa kuljettamiseen osallistuviin toimijoihin tai prosessin loppupäähän. Jätekuljettajaan kohdistuvat keinot esimerkiksi lisäävät kiinnijäämisriskiä tai koventavat kiinnijäämisestä aiheutuvia seuraamuksia.

Jätteen kuljettajien nimettömyyttä voidaan vähentää edellyttämällä jätekuljetuksilta vaarallisten kuljetusten (ADR) kaltaisia identifioivia tunnisteita ajoneuvoissa, mikä mahdollistaisi liikennevalvonnassa näihin kuljetuksiin kohdistuvan valvonnan tehostamisen. Lisäksi rekisteröityjen jätteenkuljettajien tietojen ja kansainvälisten jätteen siirtoasiakirjojen saatavuus sähköisesti liikennevalvonnassa tien päällä parantaisi mahdollisuuksia tunnistaa laittomasti jätteitä kuljettavat toimijat. Tämä vähentäisi väärien tai väärennettyjen asiakirjojen esittämistä. Jätekuljetusten GPS-seuranta olisi omiaan vähentämään jätteen päätymistä muualle kuin ilmoitetulle vastaanottajalle.

Pelkästään valvontakeinojen olemassaolo lannistaisi opportunistisia toimijoita lisäämällä kiinnijäämisriskiä. Vain harvat panelistit uskoivat kuitenkaan siihen, että koko EU:n alueella otettaisiin vuoteen 2025 mennessä käyttöön sähköinen online-tietokanta, joka sisältäisi tiedot jätteenkuljetuslupien haltijoista ja liikkeellä olevista jätekuljetuksista.

Schengen-sopimuksen (direktiivi 2011/51/EU) 25 artiklassa on säädetty laittomien matkustajien palautusvelvollisuudesta. Vastaava jätteenkuljettajille säädetty velvollisuus palauttaa omalla kustannuksellaan laitton jätteenkuljetus lähtöpisteeseen voisi kannustaa kuljetusyrittäjiä valvomaan kuljetustensa laillisuutta ja asiakirjojen asianmukaisuutta.

### *Päätelmiä*

Tässä artikkelissa tarkasteltiin kansainvälistä laitonta jätteiden kuljetusta sekä sitä koskevia tulevaisuuden uhkakuvia ja rikostorjunnan keinoja. Jätteenkuljetukseen liittyvät rikokset ovat merkittäviä jo nyt ja myös tulevaisuudessa. Kansainvälisen jäterikoksen toteutusmuodot pysyvät ennallaan ja liittyvät tapoihin, joilla peitetään jätteenkuljetuksen todellinen luonne tai päätetään kuljetuksen reitti. Dokumenttien väärentäminen on merkittävin rikoksen toteutusmuoto.

Rikostorjunnassa koulutus on avainasemassa. Tarkastustilanteissa valvontaviranomaisilla ei ole tällä hetkellä riittävää osaamista erottaa aitoja dokumentteja väärennetyistä. Käytännönläheisiä kiinnijäämisriskiä lisääviä tilannetorjunnan keinoja ovat esimerkiksi jätteenkuljetusajoneuvoihin edellytettävät identifioivat tunnisteet, kuljetusten GPS-seuranta sekä sähköinen online-tietokanta, joka sisältäisi tiedot jätteenkuljetuslupien haltijoista ja liikkeellä olevista jätteenkuljetuksista.

### *Lähteet*

- Andreatta D., Favarin S, Meneghini C. & Savona, E. U. 2017. An exploratory estimate of the extent of illicit waste trafficking in the EU. Available at <http://www.blockwaste.eu/p/publications.html>.
- Baird, J., Curry, R. & Cruz, P. 2014. An overview of waste crime, its characteristics, and the vulnerability of the EU waste sector. *Waste Management & Research* (32), 97–105.
- Benson, M. L. & Madensen, T. 2007. Situational crime prevention and white-collar crime. Teoksessa H. Pontell & G. Geis (toim.). *International handbook of corporate and white collar crime*: Springer, 609–626.
- Bisschop, L. 2012. Is it all going to waste? Illegal transports of e-waste in a European trade hub. *Crime Law and Social Change* (58), 221–249.
- Calderoni, F., Favarin, S., Garofalo, L. & Sarno, F. 2014. Counterfeiting, illegal firearms, gambling and waste management: an exploratory estimation of four criminal markets. *Global Crime* 108–137.
- Cornish, D. B. & Clarke, R. V. 2003. Opportunities, precipitators and criminal decisions: a reply to Wortley's critique of situational crime prevention. Teoksessa M. J. Smith & D. B. Cornish (toim.). *Crime prevention studies* 16, New York: Criminal Justice Press.
- EnviCrimeNet 2016. Report on Environmental Crime 27.5.2016. Available at <http://www.envicrimenet.eu/EN/images/docs/envicrimenet%20report%20on%20environmental%20crime.pdf>.
- Farmer, A.M. 2015. Qualitative and monetary analysis of the impacts of environmental crime: Overview. A study in the framework of the EFFACE research project. London: IEEP.



- Europol 2013. SOCTA 2013. European serious and organised crime threat assessment. Ladattavissa: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta-2013>. Luettu 29.1.2018.
- Europol 2017. SOCTA 2017. European Union. Serious and organised crime threat assessment. Crime in the age of technology. Ladattavissa <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/overview.html>. Luettu 29.1.2018.
- Germani, A. R., Pergolizzi, A. & Reganati F. 2015. Illegal trafficking and unsustainable waste management in Italy: evidence at regional level. *Journal of Security and Sustainability Issues* (4), 369–389.
- Hannes, K., Heyvaert, M., Slegers, K., Vandenbrande S. & Van Nuland M. 2016. Exploring the potential for a consolidated standard for reporting guidelines for qualitative research: an argument Delphi approach. *International Journal of Qualitative Methods*, 1–16.
- Hasson, F., Keeney, S., & McKenna, H. 2000. Research guidelines for the Delphi survey technique. *Journal of Advanced Nursing* (32), 1008–1015.
- IMPEL Project Report 2014 – 2015 Enforcement of the European waste shipment regulation – countering WEEE illegal trade summary report 2015. Available at <https://www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/10/IMPEL-Enforcement-Actions-2014-15-FINAL-report.pdf>.
- Interpol 2009. Electronic waste and organised crime – assessing the links, phase II report of the interpol pollution crime working group 2009. Available at [https://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj1rnS-sfWAhXDJ5oKHT\\_VAekQFggqMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.interpol.int%2Fcontent%2Fdownload%2F5367%2F45070%2Fversion%2F3%2Ffile%2FWastereport.pdf&usg=AFQjCNGAXwMSLQrfrFEOeU6ENcIDiFZ3pA](https://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj1rnS-sfWAhXDJ5oKHT_VAekQFggqMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.interpol.int%2Fcontent%2Fdownload%2F5367%2F45070%2Fversion%2F3%2Ffile%2FWastereport.pdf&usg=AFQjCNGAXwMSLQrfrFEOeU6ENcIDiFZ3pA).
- Suvantola, L. & Kankaanranta, T. 2018. Broadening the toolbox for prevention of illegal waste trafficking to address emerging threats. *Environmental Policy and Law* 47 (5–6), 64–74.
- Willison, R. & Siponen, M. 2009. Overcoming the insider: reducing employee crime through Situational Crime Prevention. *Communications of the ACM*, 52 (9), 133–137.

## 7 VERKKORIKOLLISUUDEN TORJUNTA JA TUTKINTA

### Muuttuva siviilitiedustelulainsäädäntö julkisessa keskustelussa

*Anna Leppänen & Kari Pylväs*

#### *Johdanto*

Yksi 2010-luvun keskeisimmistä maailmanlaajuisista turvallisuushaasteista on ollut turvallisuuden varmistaminen tietoverkoissa. Digitalisaation myötä entistä merkittävämpi osa ihmisten elämästä, ja siten myös rikollisuudesta ja kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta, on kytköksissä tietoverkkoihin. Sosiaalinen media, pikaviestintävälineet, tiedonhankinta ja -tallennus sekä liikkuminen paikasta toiseen jättävät elektronisia jälkiä. Niiden avulla voi tarkastella henkilön mennyttä ja nykyistä toimintaa sekä yhteyksiä muihin ihmisiin ja saada myös viitteitä hänen tulevasta toiminnastaan.

Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien nähdään olevan entistä vahvemmin kytköksissä ulkomaille. Täten ulkomaita koskevan ja ulkomailta saatavan tiedon merkitystä pidetään entistäkin tärkeämpänä.

Toimintaympäristön muutosten ja niiden muodostamien uhkakuvien seurauksena muun muassa nykyiset vakavan rikollisuuden torjunnan toimivaltuudet on nähty riittämättöminä rikosten varhaisen vaiheen havaitsemisen ja ennalta estämisen näkökulmasta. Kokonaiskuvan saamiseksi tarvitaan erityisesti aiempaa parempi näkyvä tietoverkkoihin.

Digitaalisten laitteiden valjastaminen viranomaisvalvonnan välineiksi ei ole ongelmatonta. Kansainväliset sopimukset, kuten YK:n Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (YK 8/1976) ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (63/1999) sekä perustuslaki (731/1999) takaavat ihmisille vahvan oikeuden luottamukselliseen viestintään ja yksityisyyteen. Sopimukset ovat syntyneet aikana, jolloin maailma oli erilainen ja valvonnan mahdollisuudet olivat vähäisemmät.

Internet on luonut alustan, joka välittää ja tallentaa viestejä ja käyttäytymistä sekä heijastaa samalla myös yksilön henkilökohtaisia ajatuksia. Viranomaisten lisäksi digitaalinen jalanjälkemme kiinnostaa kaupallisia yrityksiä. Yksityisyys hämärtyy, kun paljastamme hakukoneille ja sosiaalisen median palveluille asioita, joita emme kerro edes perheenjäsenillemme tai läheisimmille ystävillemme. Tallennamme vapaaehtoisesti sirpaleita elämästämme moniin eri palveluihin, joiden taustalla älykkäät oppivat algoritmit louhivat, yhdistelevät, analysoivat ja profiloivat tietojemme perusteella asioita, joita emme välttämättä tiedä vielä itsekään. Samalla kuitenkin tietovuodot ja paljastunut valtiollinen vakoilu ovat aiheuttaneet epäluottamusta laajamittaista tiedonkeruuta kohtaan. Kenelle tietomme lopulta päätyvät ja mihin tarkoituksiin niitä hyödynnetään?

Tasapainon hakeminen yksityisyyden ja viranomaisvalvonnan välillä on ajan-kohtaista myös Suomessa. Yhteiskunnan suojaamiseksi kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta vakavilta uhkilta – kuten esimerkiksi terrorismilta, vieraiden valtioiden toteuttamalta vakoilulta ja kriittisen infrastruktuurin lamauttamiselta – valtio-

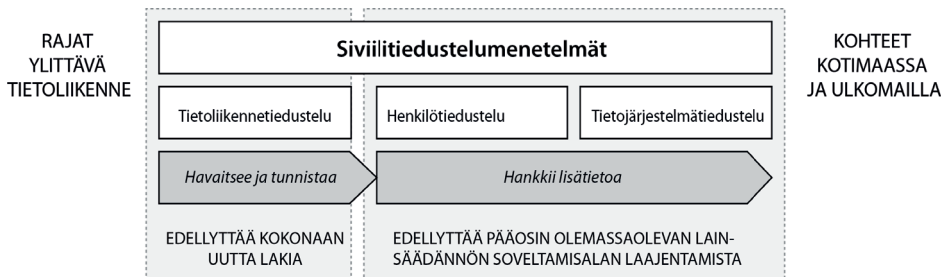
neuvosto luovutti eduskunnalle 25. tammikuuta 2018 neljä hallituksen esitystä sisältävän tiedustelulakikokonaisuuden (HE 198/2017; HE 199/2017; HE 202/2017; HE 203/2017). Lakeja siviilitiedustelusta, sotilastiedustelusta ja tiedustelun valvonnasta on valmisteltu kolmen ministeriön johdolla jo yli kahden vuoden ajan. Työn pohjana on ollut puolustusministeriön (2015) johdolla valmisteltu työryhmämietintö. Samalla on valmisteltu siviilitiedustelulain edellyttämää muutosta perustuslakiin. Lisäksi lainsäädännöllisiä muutostarpeita on sivuttu useissa muissa työryhmissä.

Tämän artikkelin tavoitteena on avata valmisteilla olevaa siviilitiedustelulainsäädäntöä verkkotiedustelun näkökulmasta sekä tuoda esiin eri sidosryhmien julkisuudessa esittämiä näkökulmia siihen. Julkisen keskustelun seuranta ja ymmärtäminen on tärkeää, sillä se heijastaa kansalaisten näkemyksiä viranomaistoimien hyväksyttävyydestä. Artikkelin perustuu Poliisiammattikorkeakoulussa 2017–2020 toteutettavan tutkimushankkeen alustaviin havaintoihin.

### Siviilitiedustelumenetelmät

Siviilitiedustelulla tarkoitetaan ”Siviiliviranomaisen suorittamaa tiedustelua, jolla tuotetaan tietoa ylimmän valtionjohdon päätöksenteon ja oman operatiivisen toiminnan tueksi muista kuin sotilaallisen maanpuolustuksen alaan liittyvistä aiheista” (Puolustusministeriö 2015, 16). Sisäministeriön johdolla laadittu siviilitiedustelulainsäädäntöä koskeva ehdotus perustuu tietoliikennetiedustelun, henkilötiedustelun ja tietojärjestelmätiedustelun muodostamaan kokonaisuuteen (kuvio 1).

Tietoliikennetiedustelu, joka on siviilitiedustelulainsäädäntöehdotuksen yksi osa-alue, edellyttää kokonaan uutta lainsäädäntöä. Henkilö- ja tietojärjestelmätiedustelussa pääasiassa puolestaan laajennettaisiin poliisilain 5 luvun soveltamisalaa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaaviin toimintoihin. Voimassaoleva lainsäädäntö on henkilö- ja rikoslähtöinen ja sitä sovelletaan Suomessa. Laajennetuille toimivaltuuksille ehdotetaan luotavaksi poliisilakiin 5a luku, jota voitaisiin soveltaa sekä kotimaassa että ulkomailla. Samalla suojelupoliisin esitutkinta- ja pakkokeinovaltuuksia ehdotetaan poistettavaksi. (HE 202/2017.)



**Kuvio 1.** Suojelupoliisille esitetyt siviilitiedustelumenetelmät kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavien toimintojen torjumiseksi

Arvio siitä, onko tietoliikennetiedustelu massavalvontaa, on tulkinnanvarainen ja perustuu tiedonhankinnan kohdentamiseen sekä kerättävän tiedon laajuuteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vuonna 2016 tekemän ratkaisun pohjalta viranomaisten harjoittama massavalvonta ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaista, mutta se ei estä kohdennettua tiedustelua (ECHR 12.1.2016). Ratkaisussa ei kuitenkaan määritellä tyhjentävästi sitä, miten rajattua kohdentamisen tulisi olla.

Tietoliikennetiedustelun rooli Suomessa olisi ensisijaisesti havaita kansallista turvallisuutta uhkaavaa toimintaa, josta voitaisiin hankkia lisätietoa henkilö- ja tietojärjestelmätiedustelun keinoin (kuvio 1). Olennainen ero menetelmien soveltavuuden arvioinnin välillä on, että henkilö- ja tietojärjestelmätiedustelu edellyttää kohdehenkilön tai laitteen tunnistamista kun taas tietoliikennetiedustelu tähtää kohteen tunnistamiseen. Suhteessa muihin tiedustelumenetelmiin tietoliikennetiedustelun tulisi olla viimesijaista. Jos telepääte-laite tai -osoite voidaan tunnistaa, tulisi suojelupoliisin käyttää kohdennettuja teletiedonhankintavalmiuksia. (HE 202/2017.)

Tietoliikennetiedustelu kohdistuisi Suomen rajan ylittävään tietoliikenteeseen ja perustuisi ensi vaiheessa tietoliikenteen automaattiseen erotteluun hakuehtojen perusteella. Erottelu tapahtuisi ennalta määritellyssä viestintäverkon osassa virtaavaa tietoliikennettä suodattamalla, eikä se kohdistuisi yksittäiseen päätelaitteeseen tai teleosoitteeseen.

Hakuehdot täyttävä tietoliikenne suodatettaisiin jatkokäsittelyyn, joka mahdollistaisi myös viestisisältöjen avaamisen. Hakuehtona voisi käyttää esimerkiksi tietoliikenteen ohjaus- ja välitystietoja. Sen sijaan viestin semanttiseen sisältöön liittyvät hakusanat, kuten henkilöiden nimet, olisivat kiellettyjä. Poikkeuksen muodostaisivat kaksi tilannetta: haittaohjelmakoodi ja vieraan valtion tai sellaiseen rinnastuvan tahon tietoliikenne.

Suomen Erillisen verkoston Oy suorittaisi tietoliikenteen suodattamisen edellyttämät kytkennät ja luovuttaisi tietoliikenteen Puolustusvoimien tiedustelulaitokselle. Tiedustelulaitos hallinnoisi teknistä tiedustelujärjestelmää, jonka avulla hakuehdot täyttävä tietoliikenne erotettaisiin tietovirrasta. Hakukriteerien ulkopuolista tietoa ei tallennettaisiin myöhempää käyttöä varten.

Suodatetun tiedon käsittelystä ja analyysistä vastaisi siviilitiedustelun osalta suojelupoliisi. Suojelupoliisilla olisi oikeus avata myös luottamukselliset viestit ja selvittää niitä koskevat muut tiedot. (HE 202/2017.) Puolustusvoimilla olisi oikeus harjoittaa tietoliikennetiedustelua sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoituksiin (HE 203/2017).

Tiedustelun valvontaa varten ehdotetaan perustettavaksi kaksi uutta valvontaelintä, tiedusteluvaltuutettu ja eduskunnan erikoisvaliokunta, tiedusteluvalvontavaliokunta. Tiedusteluvaltuutettu olisi itsenäinen ja riippumaton ulkoinen laillisuusvalvontaelin, joka valvoisi tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuuden lisäksi myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Lupa tietoliikennetiedusteluun haettaisiin Helsingin käräjäoikeudesta. Tiedusteluvaltuutettua valvoisi eduskunnan oikeusasiamies. Tiedusteluvalvontavaliokunta huolehtisi puolestaan tiedustelun parlamentaarisesta valvonnasta. (HE 199/2017.)

### *Näkökulmia verkkotiedustelukeskusteluun*

Julkista keskustelua verkkotiedustelusta on havainnollistettu tässä artikkelissa siviilitiedustelulainsäädäntöä (Sisäministeriö 2017) ja tiedustelutoiminnan valvontaa (Oikeusministeriö 2017) koskevista mietinnöistä annettujen 113 lausunnon ja Viidakkomonitor-mediaseurantapalvelun kautta kerättyjen 250 mediaosuman (26.5.–2.10.2017) sekä erillisten aiheeseen kohdentuneiden verkkohakujen pohjalta. Verkkohakujen ensisijaisena tarkoituksena on ollut varmistaa, ettei olennaisia mielenkiintoisia puutu aineistosta. Julkisesta keskustelusta poimittiin 706 verkkovalvontaa ja tiedusteluuun liittyvää väitelausetta, joiden pohjalta laadittiin kysymyksiä kuvastamaan keskustelun olennaisia piirteitä. Käytämme tässä artikkelissa ensisijaisesti käsitettä verkkotiedustelu, koska artikkeli kuvaa siviilitiedustelua. Verkkotiedustelun käsite jäsentää toiminnan tiedonhankintana.

Aineisto on kerätty vuosina 2017–2020 toteutettavassa kansainvälisessä tutkimushankkeessa (”Taking surveillance apart? Accountability and legitimacy of internet surveillance and expanded investigatory powers”). Hankkeessa vertaillaan tiedustelu- ja esitutkintaviranomaisten oikeuksia valvoa tieto- ja viestiliikennettä tietoverkoissa Suomessa, Norjassa ja Yhdistyneessä Kuningaskunnassa. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti valvontamekanismit ja keskeisten sidosryhmien sekä kansalaisten näkemykset tieto- ja viestiliikenteen valvonnan oikeutuksesta. Vaikka kysymykset ovat vasta taustatyötä hankkeen aineistonkeruuta varten, ne tarjoavat mielenkiintoisen ikkunan suomalaiseen keskusteluun verkkotiedustelun ympärillä.

Tunnistimme suomalaisesta verkkotiedustelukeskustelusta neljä tiiviisti toisiinsa liittyvää aihepiiriä: 1) tarve, 2) toiminta, 3) arvot ja perusoikeudet sekä 4) tulokset ja vaikutukset (ks. kuvio 2). Kuvaamme keskustelun piirteitä verkkotiedusteluun liittyvinä kysymyksinä sekä pyrimme osoittamaan rajapintoja, joita kysymykset kulloinkin koskevat. Tarkoituksenamme on havainnollistaa, kuinka verkkotiedustelua lähestytään yhtäältä eri näkökulmista ja toisaalta kuinka onnistunut lainsäädäntö edellyttää eri näkemysten yhteensovittamista. Tällä hetkellä keskustelun pääasialliset osallistujat ovat tulleet politiikasta, yksityiseltä ja julkiselta sektorilta, tutkimuksen ja median alueilta sekä aktiivisten kansalaisten joukosta.

Perustelut tiedustelulainsäädännön tarpeelle keskittyvät usein kuvaamaan muutoksia turvallisuuteen liittyvässä toimintaympäristössä, osoittamaan nykyisen järjestelmän puutteet verrattuna muiden Euroopan maiden tiedustelutoimivaltuuksiin sekä korostamaan maamme riippuvuutta muiden valtioiden hyväntahtoisuudesta. Tiedustelulainsäädännön tarpeeseen liittyvät kysymykset ovat erityisesti keskustelua siitä, koetaanko viranomaisten perustelut tietoliikennetiedustelun tarpeesta riittäviksi ja uskottaviksi. Väittämät keskittyvät suhteuttamaan Suomeen kohdistuvia kansallista turvallisuutta vaarantavia uhkia uuden tiedustelulainsäädännön tarpeeseen sekä kyseenalaistamaan nykyisten tiedonhankintamenetelmien riittävyttä.

Lausuntojen ja julkisen keskustelun perusteella vaikuttaa siltä, että tiedustelulainsäädännölle on löytynyt Suomessa hyväksyttävä tarve, jolloin keskustelu on laajentunut koskemaan toimintaa ja sen edellytyksiä (kuvio 2). Useat väitelauseista keskittyvät arvioimaan tiedustelutoiminnan toteutusta arvojen ja perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta sekä ehdotetun järjestelmän yksityiskohtaisempien toiminnallisuuksien ja toimenpiteiden näkökulmasta. Näkökulmat ovat toisiinsa limittyneitä, mutta niiden painotukset poikkeavat toisistaan. Ensimmäistä näkökulmaa pohtivat kysymykset keskittyvät tiedustelutoiminnan kohdentamisen eettisyyteen ja kohteiden oikeuksiin, tiedustelutiedon jakamiseen ja luovuttamiseen sekä massavalvonnan käsitteen ongelmallisuuteen. Toista näkökulmaa edustavat kysymykset käsittelevät muun muassa sitä, ovatko suunnitellut valvonta- ja oikeussuojakeinot riittäviä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ja kuinka varmistetaan toiminnan läpinäkyvyys.

Verkkotiedustelun tulokset ja vaikutukset ovat puolestaan näkökulma, jossa tiivistyvät koko järjestelmän syvimmat odotukset ja toiveet sekä osaltaan pelot ja huolet. Tuloksiin keskittyvät kysymykset liittyvät lähinnä konkreettisiin aikaansaannoksiin: onnistuvatko viranomaiset todella estämään terrori-iskuja, pystyvätkö todelliset kohteet suojautumaan verkkovalvonnalta tai lisäävätkö tiedustelujärjestelmät maamme kohdistuvia hakkerointiyrityksiä.

Vaikutukset on esitetty selvästi laajempina ja abstraktimpina kysymyksinä kuin tulokset. Vaikutusten limittämisessä toimintaan on myös mielenkiintoinen leikkauspiste kaupallisten intressien näkökulmasta. Luoko tiedustelu uusia liiketoimintamahdollisuuksia vai intressikonflikteja, pitäisikö suosia suomalaista teknologiaa huoltovarmuuden näkökulmasta ja miten kustannukset jaetaan yritysten ja viranomaisten kesken?

Vaikutusten arvioinnin lähtökohtana on huoli siitä, että viranomaisvalvonnan laajentumisella epäiltyjen valvonnasta kohti tavallisten kansalaisten valvontaa voi olla odottamattomia seurauksia yhteiskunnassa erityisesti arvojen ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Esimerkiksi demokraattisen keskustelun tyrehtyminen itsesensuurin kautta tai tiedustelumenetelmien kohdistaminen tulevaisuudessa poliittisten vastustajien valvontaan nostavat esiin huolen todellisesta hyödystä. Missä määrin verkkovalvonnan laajentaminen voidaan nähdä nykyisen demokraattisen yhteiskunnan turvaamisena ja haitallisen toiminnan estämisenä, jos kavennamme yksityisyyden suojaamme? Lisäksi kysymys siitä, minne tiedustelutiedot lopulta päätyvät ja mihin niitä käytetään, lienee alun perin liittynyt huoleen vieraan valtion keräämästä maailmanlaajuisesta datapankista, jossa yhdistellään viranomaisilta ja kaupallisilta tahoilta laillisesti ja laittomasti kerättyä tietoa sekä profiloidaan ihmisiä. Tällöin konflikti olisi niin toiminnan ja vaikutusten kuin arvojen ja perusoikeuksien välillä. Kysymykset limittyvät myös tulosten ja vaikutusten pohdinnan osalta toiminnallisuksien sekä arvojen ja perusoikeuksien piiriin.

Kuviossa 2 on nähtävillä keskeiset kysymykset sekä niiden asettuminen ja limityminen esitettyihin pääteemoihin. Nuolen katkoviiva havainnollistaa leikkauspintaa arvojen ja perusoikeuksien sekä toiminnan ja toteutuksen välillä.

### *Pohdintaa*

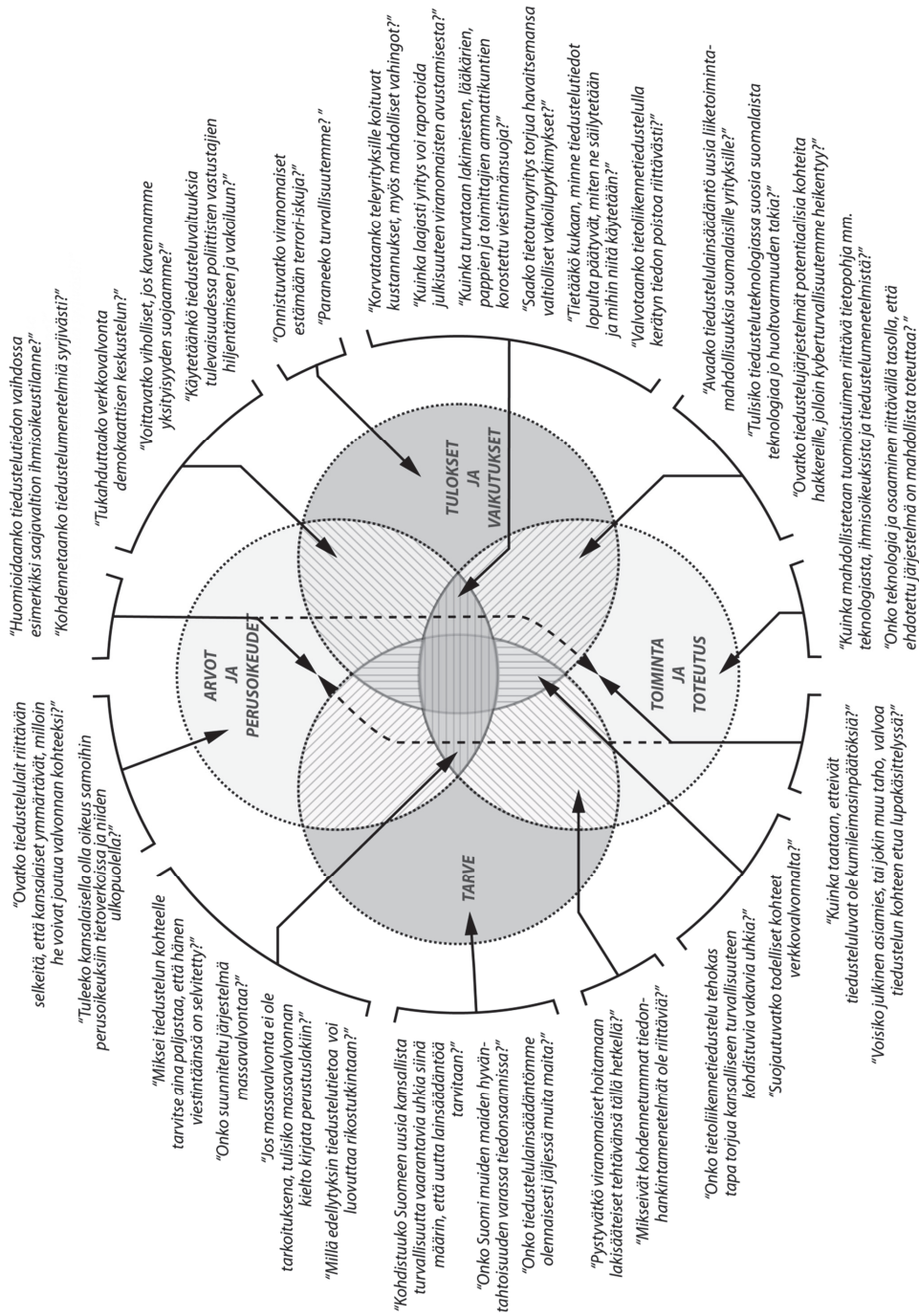
Tämän artikkelin tarkoitus oli tarjota tiivis kuvaus uudesta siviilitiedustelulainsäädännöstä verkkotiedustelun näkökulmasta sekä havainnollistaa suomalaista julkista keskustelua lainvalmistelun aikana.

Näkemyksemme mukaan yksi perimmäisistä kysymyksistä verkkotiedustelussa osana siviilitiedustelua on että, parantavatko laajemmat toimivaltuudet ja lisääntynyt valvonta turvallisuutta – ja millä hinnalla. Tähän kysymykseen ei voi vastata yksiselitteisesti. Avoin kansalaiskeskustelu on demokratian peruspilareita, kun taas tiedustelumenetelmät ja prosessit ovat tarkoituksenmukaisuutensa takia lähtökohtaisesti salaisia ja osa globaalia verkostoa. Pienen maan painoarvo kokonaisuudessa näyttäytyy epäselvänä tarkoituserien, keinojen, arvojen ja vaikutusta verkkona.

Suomessa on tunnistettu uuden tiedustelulainsäädännön tarve. Eriäviä näkemyksiä on kuitenkin toteutuksen perusteista ja yksityiskohdista sekä näiden pohjalta myös oletetuista vaikutuksista. Toiminta voi olla tarpeellista ja tuloksellista mutta samaan aikaan arvojen ja perusoikeuksien vastaista. Esimerkiksi mahdolliset tukahduttavat vaikutukset demokraattiseen keskusteluun näkyvät viiveellä ja ilmiö on vaikeasti osoitettavissa. Vastaavasti toiminta voi olla arvojen ja perusoikeuksien mukaista mutta ei vastaa tarpeeseen, ja toisaalta tulokset ja vaikutukset voivat jäädä heikoiksi tai toivotun vastaisiksi.

Keskeistä olisi löytää tasapaino verkkotiedustelun tarpeen, käytännön toimien, arvojen ja perusoikeuksien sekä tulosten ja vaikutusten välille. Tässä viranomaiset voivat osaltaan hälventää ennakkoluuloja osallistumalla sekä kansalaiskeskusteluun että globaaliin turvallisuuskeskusteluun rakentavasti kykyjensä rajoissa. On tärkeää, että luodut tiedustelulainsäädännöt ja -järjestelmät ovat itseään korjaavia ja kestävätkriittisen tarkastelun.

Globaali keskustelu verkkojen valvonnasta voi luoda suuntaviivat aikamme merkittävimmille rajanvedoille. Emme tiedä varmasti, millainen maailma meitä odottaa tulevaisuudessa ja millaisia muutoksia esimerkiksi teknologian kehitys tuo elämäämme edes lähivuosikymmenten aikana. Siksi voimme vain yrittää arvioida muutoksia parhaan taitomme mukaan kokonaisuuksina ja samalla haastaa itsemme



**Kuvio 2** Julkinen keskustelu verkkotiedustelusta Suomessa: keskeiset kysymykset sekä niiden asettuminen ja limityminen esitettyihin pääteemoihin

pohtimaan mahdollisia vaikutuksia. Toivomme, että artikkelimme auttaa eri osapuolia osaltaan hahmottamaan laajaa ja monimutkaista asiaa sekä toisaalta helpottaa uusien keskustelijoiden pääsyä mukaan mielenkiintoiseen keskusteluun.

### *Lähteet*

- ECHR, 12.1.2016. Szabó & Vissy v. Unkari Appl. No. 37138/14.  
EN 63/1999. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus.  
HE 198/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.  
HE 199/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvomisesta ja laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.  
HE 202/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.  
HE 203/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.  
Oikeusministeriö 2017. Tiedustelutoiminnan valvonta. Työryhmän raportti. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 18/2017.  
Puolustusministeriö 2015. Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakityöryhmän raportti. Puolustusministeriö.  
Sisäministeriö 2017. Siviilitiedustelulainsäädäntö. Siviilitiedustelulakityöryhmän raportti. Sisäministeriön julkaisu 8/2017.  
YK 8/1976. Asetus kansalaisyhteiskunnallisia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan voimaansattamisesta (KP-sopimus).

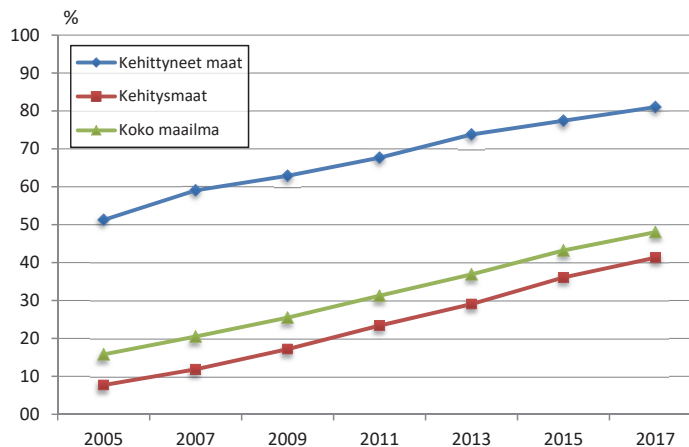


# Kyberrikollisuus poliisin haasteena

*Kimmo Ulkuniemi, Timo Piironen & Tero Toiviainen*

## Johdanto

Kyberrikollisuus kehittyy kohtalaisen tuoreena rikollisuudenlajina vauhdikkaasti. Sitä työntävät eteenpäin ICT-tekniikan kehittyminen, uusien verkkopalvelujen käyttöönotto ja internetin käyttäjien määrän vahva kasvu. Kuvio 1 kuvaa internetin käyttäjien määrän kehitystä. Kehittyvien maiden kansalaisista vasta noin 40 prosenttia käyttää internetiä, kun kehittyneissä maissa vastaava osuus on jo yli 80 prosenttia. Yli 80 prosenttia maailman väestöstä asuu kehittyneissä maissa, joten näissä maissa on merkittävää internet-käyttäjien kasvupotentiaalia. Kyseinen kohderyhmä käyttää yleisesti halpoja tuotteita, jotka ovat myös tietoturvaominaisuuksiltaan heikkoja. Kun tämä yhdistetään alhaiseen koulutustasoon sekä yhteiskunnan muihin sosiaaliin ongelmiin kuten työttömyyteen, on syytä olettaa kasvavan käyttäjäkunnan lisäävän haasteita kybertoimintaympäristön turvallisuudelle (NUPI 2015).



**Kuvio 1.** Internetin käyttäjien osuus väestössä, % (ITU 2017)

Kyberrikollisuus on tyypillisesti kansainvälistä rikollisuutta. Tämä johtuu sen keskeisimmän elementin eli internetin luonteesta. Internetin keskeiset tekniikat ja niiden päällä toimivat sovellukset eivät rajaa käyttäjiään esimerkiksi valtion rajojen muodostamien segmenttien perusteella. Internet on yleistyessään viimeisten 25 vuoden aikana merkittävästi vaikuttanut yhteiskunnan kehitykseen ja muuttanut ihmisten elämää ja elintapoja. Rajaton internet on käytännöllisesti katsoen ollut edellytys edellä mainitulle kehityskululle. Kansallisten viranomaisten toimivalta on kuitenkin edelleen vahvasti kytketty maantieteellisiin rajoihin. Tämän haasteen kohtaavat kyberrikostorjunnan viranomaiset kaikkialla. Kyberrikollisuuden torjuntaan liittyvään kansalliseen ja kansainväliseen lainsäädäntöön on tunnistettu kohdistuvan kehitystarpeita jo internet-ajan alusta alkaen. Vaikka lainsäädäntöä onkin monilta osin ajantasaistettu, ovat lukuisat juridiset kysymykset edelleen ilman ratkaisua.

## *Kyberrikollisuus ilmiönä*

Kyberrikollisuudesta (eng. Cybercrime) ei ole yhtä yleisesti käytössä olevaa määritelmää. Toisinaan käytetään termejä tietoverkoissa tapahtuvat rikokset (Cyber enabled crimes) ja tietoverkkorikokset (Cyber depended crimes), jotta tiedetään mistä rikostyypistä keskustellaan.

Kyberrikollisuuden selkeän määritelmän puuttuessa kyberrikosten tilastointi kotimaassa ja ulkomailla on hankalaa, koska kyberrikos voi viitata rikoslainsäädännössä hyvinkin erilaisiin tekoihin. UNODC:n mukaan kyberrikosten ytimen muodostavat tietokoneiden ja -verkkojen tiedon eheyteen, luottamuksellisuuteen ja saatavuuteen puuttuvat teot (UNODC 2013,1).

UNODC:n määritelmän mukaisten ydinryhmään kuuluvien ja poliisille ilmoitettujen rikosten määrä Suomessa on muuttunut vain hieman. Poliisille ilmoitettujen rikosten määrän hidas muutos johtuu osittain siitä, että organisaatiot ja yksittäiset kansalaiset eivät ilmoita rikoksista poliisille. Tämä voi johtua siitä, että rikoksen uhriksi joutumisessa syynä on saattanut olla oma huolimaton toiminta ja tapahtumaa ei välttämättä ymmärretä rikokseksi.

Europolin vuoden 2017 Internet Organized Crime Threat Assessment -raportin mukaan kyberrikollisuus on jatkanut kasvua ja kehittymistä (IOCTA 2017). Pienellä määrällä kyberhyökkäyksiä on aiheutettu merkittäviä haittoja. Erityisesti internetiin kytkettyjen laitteiden (IoT, Internet of Things eli esineiden internet) haavoittuvuuksia hyödyntämällä voidaan nykyisin tuottaa merkittävää haittaa yhteiskunnan palveluille.

Yhteiskunnan palveluiden digitalisointi on tehostanut ja lisännyt palveluiden saatavuutta. Samalla digitalisaatio on luonut tietoverkkorikosten tekijöille uusia tapoja aiheuttaa haittaa ja vahinkoa. Tietoverkkorikosten kohde voi valikoitua joko satunnaisesti haittaohjelmaa laajalti levittämällä tai ennalta tehtävän tiedustelun tuloksena. Vielä muutama vuosi sitten rikollisille taloudellisesti tuottoisinta toimintaa oli levittää esimerkiksi pankkihaittaohjelmia. Nyt teknisesti kyvykkäille rikollisille kannattavinta voi olla myydä haittaohjelmia, joiden levittämisen ja hyödyntämisen hoitaa jokin toinen rikollisorganisaatio tai yksittäinen toimija.

Vuonna 2017 julkaistun European's Attitudes towards Cyber Security -raportin mukaan 87 prosenttia kyselyyn vastanneista noin 28 000 henkilöstä piti kyberrikollisuutta merkittävänä haasteena Euroopan Unionin sisäiselle turvallisuudelle. Suomalaisen vastaajien joukossa tämä osuus oli 96 prosenttia. (EC 2017.)

Samana tutkimuksen mukaan 63 prosenttia suomalaisista uskoo poliisin toimet kyberrikosten torjunnassa riittäviksi. Lisäksi 94 prosenttia suomalaisista arvioi, että kyberrikoksen uhriksi joutumisen todennäköisyys on kasvussa. Suomalaisen vastaajien hyvä tietämys kyberrikosten riskeistä ja poliisin käsitys kyberrikosten määrän kasvusta vastaavat toisiaan.

Teknologian kehittyessä kiihtyvää vauhtia on hankala ennustaa, mihin suuntaan kyberrikokset kehittyvät. Kuitenkin tekoälyn käyttö rikollisiin toimiin voi lähitulevaisuudessa aiheuttaa laajoja vaikutuksia yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja vaikeuttaa kyberrikosten torjuntaa. Tekoälyn toimintaan liittyy lisäksi haasteita rikosoikeudellisen vastuun määrittämisestä itseoppivien järjestelmien suorittamien toimien osalta. On epäselvää, miltä osin tekoälyn luonut ja ohjelmoinut henkilö on vastuussa itseoppivan ohjelmiston toiminnasta, jos se aiheuttaa toimillaan rangaitavan teon.

## *Operatiiviset haasteet poliisille*

Kyberrikollisuudesta on yleistettävissä tiettyjä piirteitä erityisesti taloudellisen motiivin aiheuttamissa juttukokonaisuuksissa. Usein niiden takana on useampi henkilö, jotka ovat yhteistyösuhteessa toistensa kanssa ja/tai ostavat ja myyvät toisilleen rikollisia palveluja. Nämä henkilöt toimivat usein eri maissa. Rikosta suunnitellessaan ja toteuttaessaan he käyttävät erilaisia kaupallisia tai puhtaasti rikollisia internetin palveluja, jotka sijaitsevat useissa maissa. Erityisesti niin sanotut bullet proof -palvelut vaihtavat usein sijaintia. Nämä kampanjat kuten pankkihaittaohjelmapetokset tai kiristyshaittaohjelmakampanjat kohdistuvat usein suureen määrään ihmisiä tai yrityksiä useammassa maassa. Edellä mainitut tekijät aiheuttavat sen, että tekijät, uhrin ja todisteet ovat niin sanotusti palasina maailmalla. Ilman merkittävää ja suunnitelmallista työpanosta ne myös jäävät sinne.

Rikos palveluna, Crime-as-a-Service (CaaS), on yksi merkittävimmistä kyberrikollisuutta lisäävistä tekijöistä. Se on itsessään tehokas toimintamalli, jota on käytetty jo kauan laillisessa liiketoiminnassa alihankinnan nimellä. Tehokkuuden lisäksi se madaltaa nuorten, terroristien ja perinteisen rikollisten kynnystä siirtyä kyberrikollisuuden pariin, sillä omaa osaamista ei tarvita kovin paljon. (IOCTA 2017.)

Kyberrikollisuudessa tekniikka on merkittävässä roolissa, sillä tämän alan rikokset tapahtuvat teknisessä ympäristössä ja usein teon onnistuminen edellyttää jonkinlaisten suojausten ohittamista käyttämällä hyväksi käyttöjärjestelmien ja sovellusten virheitä. Lisäksi ihmisten erehdyttäminen antamaan haluttua tietoa tai tekemään tarvittavia toimia on edelleen eräs tehokkaimmista hyökkäystavoista. Joskus rikolliset käyttävät useita eri hyökkäystapoja saavuttaakseen haluamansa.

Kaikessa rikollisuudessa tekijän oikean identiteetin peittäminen on sitä suoremassa roolissa, mitä suunnitelmallisempi rikos on. Kyberrikokset edellyttävät usein suunnitelmallisuutta ja valmisteluja, jotka pitävät sisällään myös tavan peittää tietoliikenteen alkuperäinen lähde ja tekijöiden identiteetti. Pimeät verkot, TOR, VPN-palvelut, välityspalvelimet, tiedostojen salaaminen, virtuaalivaluutat ja monet muut tekniikat ovat osaavissa käsissä tehokkaita tapoja peittää oikea identiteetti (IOCTA 2017). Onneksi ihminen on kuitenkin inhimillinen eli erehtyväinen.

Kyberrikollisuuden ylenpalttisen kansainvälisyyden vastapainona on kansallinen lähestymistapa yhteiskunnan turvallisuuteen. Europol, Interpol ja muutamat kansainväliset sopimukset ovat hyvin rajattu tapa, jolla eri maiden suvereniteettia raotetaan yhteisten intressien saavuttamiseksi kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Monet sopimukset ja niiden instrumentit ovat jo parhaat päivänsä nähneitä, mutta uusia nykypäivän vaatimukset täyttäviä toimintamalleja ei ole saatu sovittua. Näistä keskeisin instrumentti on kansainvälinen oikeusapu.

Kyberrikollisuudessa on merkittävä intressi saada nopeasti todisteet toisesta maasta käytettäväksi esitutkinnassa ja rikosprosessissa. Oikeusapuprosessi kestää kuitenkin viikoista jopa vuosiin. Tätä on pyritty ratkaisemaan EU:n alueella tutkintamääräyksellä, jonka soveltaminen alkoi 3.7.2017. Lisäksi jatkuvasti on meneillään keskusteluja useissa kansainvälisissä pöydissä löytää tehokkaita tapoja saada nopeasti niin sanotuissa pilvipalveluissa olevat tiedot käytettäväksi tutkinnassa. Näiden tietojen osalta tiedon sijainti on monella tavalla ongelmallinen, sillä tiedostot saattavat olla 1) tunnetussa yhdessä paikassa, 2) tunnetuissa monissa paikoissa eheänä tai palasina, tai 3) tuntemattomassa paikassa. Monet pilvipalveluja tarjoavat yhtiöt ovat yhdysvaltalaisia, jolloin heidän pääkonttorinsa ovat Yhdysvalloissa.

Kyberrikollisuus on vahvasti piilorikollisuutta, jolloin uhrin ja tekijän epätoivoisuus meneillään olevasta rikoksesta ja saadessaan tiedon asiasta harvoin tekevät rikosilmoituksia poliisille. Näin ollen poliisin käsitys rikostilanteesta

on puutteellinen. Myös rikosten selvittäminen on erittäin haasteellista, sillä poliisin käytettävissä oleva tiedon määrä on rajallinen. Jos kaikki tekisivät rikosilmoitukset, todennäköisyys rikosten selvittämiselle olisi paljon suurempi. Viimeisin suurempi muutos kyberrikollisuudessa on ollut se, että rikolliset ja valtiolliset toimijat operoivat samoilla alueilla.

### *Kyberrikostorjuntaosaamisen kehittäminen*

Tietoyhteiskunnan kehityskulun myötä voidaan pitää itsestään selvänä sitä, että myös digitaalisen maailman lieveilmiöt kuten kyberrikollisuus tulevat yleistymään yhteiskunnassa. Tämä tuo mukanaan kasvavia resurssitarpeita paitsi kyberrikostorjuntaa suorittaville viranomaisille myös kyberturvatoimijoille yleensä.

Henkilöresursseista puhuttaessa henkilöstön lukumäärän lisäämistäkin tärkeämpi haaste on henkilöstön osaaminen. Lisäksi kyberturva-alalla on haasteena myös osaavan henkilöstön rekrytointi. On arvioitu kyberosajien vajeen kasvavan Euroopassa lähivuosina jopa 350 000:een pelkästään yksityissektorin alalla (JOIN/2017/0450). Kyberrikostorjunta, joka on eräs kyberturvallisuuden osa-alue, edellyttää varsin monitieteellistä asiantuntemusta. Yleisen kyberturvaosaamisen lisäksi kyberrikostorjunnassa vaaditaan kompetenssia muun muassa juridiikan, tieto- ja viestintätekniiikan sekä ICT-forensiikan aloilta.

Osaamishaaste voidaan jakaa edelleen kahteen osa-alueeseen: perusosaamistason saavuttamiseen ja sen ylläpitämiseen. Kyberuhka- ja hyökkäyspinta-alan kasvu lisäävät osaamistason ylläpitämisen haasteellisuutta.

Rikosprosessin osalta on selvää, että esitutkintaviranomaisilla tulee olla laaja-alainen kyberrikostorjunnan asiantuntemus. Laadukas rikosprosessi edellyttää kyberosaamisen merkittävää kehittämistä myös syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa.

Ensiluokkaista kyberturvallisuutta ei voida saavuttaa pelkästään asiantuntijoiden voimin. Kyberturvallisuuden perustiedot tulisi tarkoituksenmukaisessa laajuudessa tarjota kaikille kansalaisille. Perustellusti voidaan sanoa kyberturvallisuuden olevan nykypäivän kansalaistaitojen oppimäärään kuuluva aihe. Tutkitusti tällaisella yleisosaamisella olisi ennaltaehkäisevää vaikutusta erilaisten kyberhyökkäyksien torjunnassa. (IOCTA 2017.)

Osaamisen kehittämisen on sanottu usein olevan kustannustehokkain tapa edistää kyberturvallisuutta. Erilaisten teknisten ratkaisujen kehittäminen on välttämätöntä, mutta niiden avulla ei voida turvata kybertoimintaympäristöä, jos ketjun heikommaksi lenkiksi jää oman tietämättömyytensä johdosta turvattomasti toimiva ihminen.

On arvioitu, että yli 90 prosenttiin erilaisista kyberturvallisuuteen liittyvistä häiriöistä on myötävaikuttanut jonkinlainen inhimillinen virhe (IBM 2014). Turvallinen kybertoimintaympäristö on avaintekijä kyberrikollisuuden torjunnassa. Kyberosaimista tulee kehittää kaikilla yhteiskunnan tasoilla alkaen peruskoulutuksen digitaalisten taitojen edistämisestä ja jatkuen aina ICT- ja kyberturvallisuusammattilaisten kompetenssien kehittämiseen (JOIN/2017/0450).

### *Yhteenveto*

Tietoyhteiskunnan kehityskulun jatkumista voidaan pitää varmana. Siihen liittyen on luonnollista, että tarjolle tulee kiihtyvällä tahdilla erilaisia teknologioita ja sovelluksia. Esineiden internetin uhkapotentiaali on tunnistettu.

On todennäköistä, että lähivuosina maailmalla on laajasti käytössä useita tuotteita ja palveluja, joista emme tällä hetkellä tiedä mitään. Myös internetin käyttäjien määrä tulee lisääntymään etenkin kehittyvissä maissa. Alati kasvava uhkapinta-ala asettaa haasteita riittävän osaamistason saavuttamiselle ja ylläpitämiselle. Osaamisen kehittäminen on sekä rikosten paljastamisen että niiden selvittämisen edellytys, sillä kyberrikollisuus on pitkälti piilorikollisuutta.

Rikos palveluna -mallille (CaaS) internet tarjoaa ihanteellisen alustan ja erityisesti kyberrikosten yhteydessä mallia hyödynnetään runsaasti. Kyberrikollisuuden rajat ylittävä luonne sekä perinteisen rikoksentehtäjän ja rikospaikan välisen yhteyden hämärtyminen ovat seikkoja, jotka edellyttävät kansainvälisen yhteistyön ja lainsäädännön määrätietoista kehittämistä. Tietoyhteiskuntakehitys edellyttää monien perinteisten viranomaistoimintamallien sopeutumista uuteen aikaan, sillä aika entinen ei koskaan enää palaa.

### *Lähteet*

- EC 2017. Europeans' attitudes towards cyber security. Euroopan komissio.
- IBM 2014. IBM security services 2014, Cyber Security Intelligence Index, Q1 2014.
- IOCTA 2017. Internet organised crime threat assesment 2017. Europol.
- ITU 2017. Individuals Using Internet. International Telecommunication Union / ICT Indicators database.
- JOIN/2017/0450: Joint communication to the European parliament and the council, resilience, deterrence and defence: building strong cybersecurity for the EU.
- NUPI 2015. Cyber security capacity building in developing countries. Lilly Pijnenburg Muller. Norwegian Institute of International Affairs. NUPI Policy Brief. 4 p. NUPI, 2015.
- UNODC 2013. Comprehensive study on cybercrime. United Nations Office on Drugs and Crime.

# Digitaalinen näyttö rikostutkinnassa

*Jyri Rajamäki*

## *Johdanto*

Vaikka tietoteknistä rikostutkintaa (IT-forensiikka) pidetään uutena tieteenalana, sen juuret juontavat niinkin pitkälle kuin vuoteen 1970, jolloin insinöörit palauttivat kopion tahattomasti poistetusta tietokannasta (Garfinkel 2010). Tästä tietotekninen rikostutkinta on kehittynyt nopeasti. Nykyään on mahdollista suorittaa digitaalista tutkintaa useilla tavoilla muun muassa palauttamalla hävitetyjä tietoja tai luomalla keinotekoisia verkkoliikennettä, jotta hyökkäyksiä voidaan rakentaa uudelleen ja simuloida (Caviglione, Wendzel & Mazurecyk 2017).

Tietoteknisen rikostutkinnan vakiotyökalupakki kattaa kaikki verkkorikostutkintamenettelyn eri näkökohdat. Poliisi käyttää näitä välineitä digitaalisen todistusaineiston keruuseen.

## *Teknisen rikostutkinnan työkalupakki*

Tietoteknisessä rikostutkinnassa pystytään kopioimaan tietokoneiden kovalevyjen sisältö niin, että voidaan palauttaa kovalevyiltä poistettuja tiedostoja sekä tarkastella myös tiedostojen ja ohjelmistojen metadattaa. Toiset työkalut soveltuvat internetistä löytyvien (historia)tietojen kuten chattien, selaushistorian ja verkkosivuilta ladattujen sekä niiltä poistettujen tiedostojen tarkasteluun. Muisti- ja SIM-kortteista sekä mobiili- ja GPS-laitteista saatavan tiedon kopiointiin ja tarkasteluun on työkaluja, joilla voidaan tarkastelun lisäksi muun muassa luokitella lapsipornografista aineistoa sekä suodattaa haettua ja tutkinnalle relevanttia materiaalia (Marttila 2017).

Salauksien eli kryptauksien purkuun yleisesti käytettäviä menetelmiä ovat muun muassa

- sanakirjahyökkäykset (dictionary attack), joissa hyödynnetään satojatuhanasia sanoja sisältäviä sanalistoja ja jokaista sanastossa olevaa sanaa kokeillaan erikseen, sekä
- raa'an voiman väsytyksen menetelmä (brute-force), jonka perustana on tietokoneen alati kasvava laskentavoima, jolloin tietokone kokeilee kaikki mahdolliset merkkiyhdistelmät yksi kerrallaan kunnes oikea salasana löytyy.

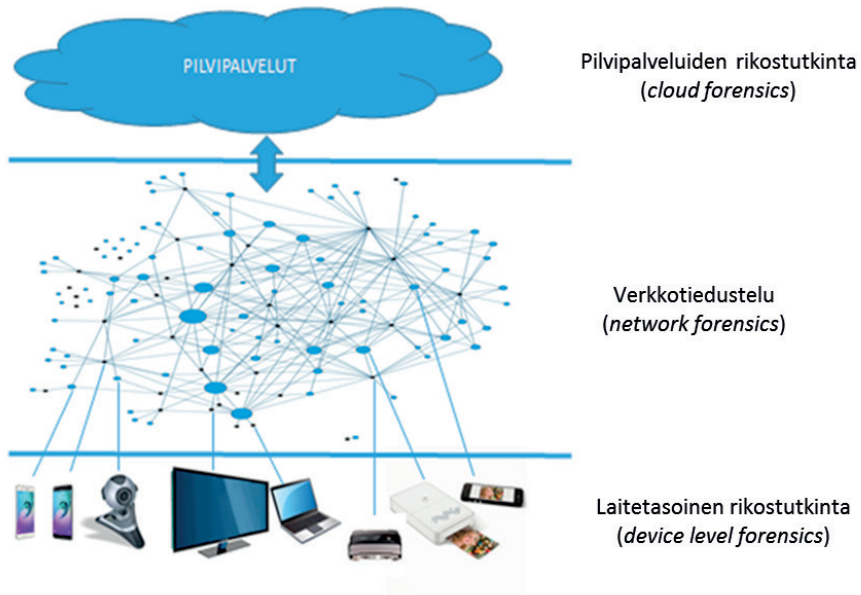
Suomessa tietoteknistä rikostutkintaa kehitetään resurssien puitteissa paikallispoliisissa tieto- ja viestintätieteellisissä rikostutkintayksiköissä. Pääasiassa kehitystyö ja etenkin uusien menetelmien testaus painottuu kuitenkin keskusrikospoliisissa rikostekniseen laboratorioon (Marttila 2017). Poliisilla on mahdollisuus saada virka-apua ulkomaisilta viranomaisilta, jos jutun selvittämisen intressit ovat korkeat ja Suomen viranomaisilta ei löydy välineitä yksittäistapauksissa laitteiston purkuun, kopiointiin tai digitaalisen todistusaineiston haltuun saamiseen (Marttila 2017).

Tieto- ja viestintätieteiden nopeat muutokset tuottavat usein haasteita tietotekniselle rikostutkinnalle, joten uusia työkaluja on kehitettävä jatkuvasti. Nykypäivän valtavat tietomäärät, heterogeeniset tieto- ja viestintätieteelliset ja rajattomat kyberinfrastruktuurit luovat uusia haasteita tietoverkkorikollisuutta tutkiville turvallisuusalan asiantuntijoille ja lainvalvontaviranomaisille. Tietoteknisen rikostutkinnan

tulevaisuutta tutkitaan kuitenkin paljon. Tällöin korostetaan edellä mainittuja haasteita ja niitä edistysaskeleita, joita liittyy nykyaikaisten yhteiskuntien tehokkaaseen suojeluun ja tietoverkkorikollisuuteen. (Caviglione ym. 2017.)

### *Datan olomuodot ja tietoteknisen rikostutinnan osa-alueet*

Tietotekninen rikostutkinta koostuu kuvion 1 mukaisesti kolmesta osa-alueesta, joita ovat laitetasoinen rikostutkinta (device level forensics), verkkotiedustelu (network forensics) sekä pilvipalveluiden rikostutkinta (cloud forensics) (Zawoad & Hasan 2015).



**Kuvio 1.** Tietoteknisen rikostutinnan osa-alueet

Digitaalinen näyttö kerätään digitaalisesta datasta. Data voi olla joko ihmisten tuottamaa (esim. sähköpostiviestit, dokumentit) tai se voi syntyä laitteissa automaattisesti (esim. lokitiedot, sensoridata). Datalla on kolme olomuotoa: se on joko käytössä (data-in-use), liikkeessä (data-in-motion) tai levossa (data-at-rest) tallentuneena. Data voi olla käytössä joko fyysisten laitteiden prosessoreissa tai pilvilaskennassa. Data liikkuu pääasiassa erilaisten verkkojen (kotiverkot, lähiverkot, teollisuusverkot, operaattoriverkot, internet, jne.) välityksellä. Data voi olla tallentuneena joko asiakaslaitteissa (tietokoneiden kovalevyt, muistikortit, USB-tikut, matkapuhelimet, fyysiset palvelimet jne.) tai pilvipalveluissa (tallennuspalvelut, sähköpostipalvelut, sosiaalinen media jne.). Datan käytön yhteydessä sitä tallentuu myös muun muassa suorittimien rekistereihin, välimuisteihin ja käyttöjärjestelmien virtuaalimuisteihin. Digitaalista näyttöä voidaan kerätä tallentuneesta datasta sekä liikkeessä olevasta datasta.

Datan olomuodoista tallentunut data on nykyisin tärkein digitaalisen näytön lähde. Cisco (2018) arvion mukaan yli 80 prosenttia tallentuneesta datasta sijait-

see asiakaslaitteissa, kuten henkilökohtaisissa tietokoneissa, tableteissa, älypuhelimissa ja ulkoisissa tallennuslaitteissa. Siksi myös digitaalinen näyttö kerätään nykyisin pääasiassa tietokoneiden kovalevyiltä ja välimuisteista, erillisistä muistilaitteista (kovalevyt, muistikortit, USB-tikut), matkapuhelimista sekä erilaisista esineiden internetin alan IoT-laitteista. Tietoliikenteen sekä päätelaitteiden salaus on yleistä ja laajenee entisestään. Suomessa poliisi- ja pakkokeinolainsäädäntö antaa poliisille toimivallan tarpeellisin keinoin hankkia pääsy digitaaliseen todistusaineistoon lukitukset ja salaukset murtaen tai ohittaen. Tarvitaan kuitenkin erityisosaamista erilaisten päätelaitteiden ja käyttöjärjestelmien lukitusten ja salausten murtamiseksi.

Rikospoliisi hyödyntää myös pilvipalveluihin tallentunutta tietoa operatiivisessa työssään rikosten selvittämiseksi. Sosiaalisesta mediasta kerättävä digitaalinen näyttö vaatii aina viestinnän tunnistamistietojen käsittelemistä, jonka oikeutuksesta Suomessa päättää tuomioistuin joko pakkokeinolain tai sananvapauslain perusteella. Suomen poliisi ei tee sosiaalisessa mediassa lainkaan viestien lähetystietojen massavalvontaa vaan hankkii tietoa aina tarpeeseen – kussakin tietopyynnössä on kyse jonkin rikoksen uhriksi joutuneen henkilön oikeuksien turvaamisesta. (Lardot & Kaartinen 2014.)

Käyttäjien tallentaman tai muuten tallentuneen datan lisäksi digitaalista näyttöä voidaan kerätä liikkeessä olevasta datasta verkkotiedustelun avulla. Tästä aiheesta on oma lukunsa asiaa käsittelevässä laajemmassa julkaisussa (ks. Rajamäki 2014).

### *Datan, käyttäjien sekä laitteiden määrä jatkuvassa kasvussa*

Digitaalisen datan määrä jatkaa kasvuaan. Cison (2018) arvion mukaan tallennetun tai muuten tallentuneen datan määrä ylittää seitsemän tsettatavaa (zetta =  $10^{21}$ ) vuonna 2021. Enenevässä määrin datan käsittely ja tallennus tapahtuvat pilvipalveluissa. Cison mukaan vuoteen 2021 mennessä jopa 94 prosenttia kaikista IT-tehtävistä hoidetaan jonkinlaisessa pilviympäristössä. Maailmanlaajuisesti datakeskuksiin tallennettavan datan määrä viisinkertaistuu viidessä vuodessa ollen 1,3 zettatavaa vuonna 2021. Tällöin pilvipalveluihin tallentuneen datan määrä ylittää kaikissa tietoverkoissa kuukausittain liikkuvan datan määrän. (Cisco 2018.)

Maailmassa arvioidaan olevan yli 7,6 miljardia ihmistä (Worldometers 2018), joista internetiä käyttää jo yli puolet (Internet live stats 2018). Pian kaikista maailman ihmisistä yksi kolmasosa on sosiaalisen median aktiivisia käyttäjiä (Statista 2018). Internetin kasvu kiihtyy edelleen etenkin IoT-laitteiden vuoksi, joita vuonna 2016 arvioitiin olleen 6,6 miljardia ja määrän ennustettiin nousevan 22,5 miljardiin vuonna 2021 (BI Intelligence 2017).

Edellä esitetyistä trendeistä johtuen pilvipalveluiden rikostutkinta nousee entistä tärkeämmäksi osaksi tietoteknistä rikostutkintaa. Sosiaalinen media pysynee tärkeimpänä kohteena, mutta esineiden internetin nopean kasvun myötä IoT-pilvipalveluiden määrä rikostutkinnan kohteena tulee lisääntymään.

### *Internet ja pilvipalvelut ovat kansainvälisiä – rikostutkinta pääosin kansallista*

Sosiaalinen media ja muu digitalinen maailma on globaali, mutta lainsäädäntö on paikallista. Verkko on nopea, mutta viranomaisten tietojenvaihtokanavat eivät ole, ja Suomen ulkopuolelta tieto on hankittava hitaalla oikeusapumenettelyllä. Kyse ei siis ole viranomaisen heikkoudesta vaan siitä, että lainsäädäntö ei pysy mukana tietoyh-



teiskunnan kehityksessä. Viestinnän suoja nauttii verkossa suurta suojaa verrattuna esimerkiksi kotirauhaan tai muuhun yksityisyyteen. (Kajantie 2010.)

Vaikka Euroopan unionissa harmonisointi on viety pitkälle, lainsäädännön erot voivat tuottaa ongelmia. Lisäksi usein ei ole selvää, minkä maan lainsäädännön mukaan pitäisi toimia. Tämä on erityinen ongelma Euroopassa, jossa maita on paljon. Tämän takia Euroopan unioni on kehitellyt digitaalisia sisämarkkinoita, joiden tavoitteena on poistaa esteitä maiden rajat ylittävältä digitaaliselta toiminnalta. (Ilmarinen & Koskela 2015.)

### *Rikostutkinnan läpinäkyvyys ja yleinen hyväksyntä*

Poliisiorganisaatioilla on taipumus luoda kahden tason järjestelmiä: yhdet toimintaan esitutkinnassa ja toiset asian esittämiseen oikeudelle. Joissakin Euroopan maissa tällainen kehitys on yllättävän pitkällä. EU:n kaikessa hallinnossa korostetaan läpinäkyvyyden merkitystä. Kuitenkin suuri osa rikostutkijoista keskittyy pelkästään tiedon hankintaan sen sijaan, että pyrkisi tekemään käytetyistä prosesseista läpinäkyviä. Kansallisen turvallisuuden ja yksityisyyden suojan vuoksi poliisin tiedonhankinta ei voi olla julkista. Se voi kuitenkin olla niin läpinäkyvää että kansalaisilla on mahdollisuus halutessaan kritikoida ja kontrolloida valtiovallan toimintaa. Teknisen valvonnan läpinäkyvyyden puutuessa ihmiset vastustavat valvontaa, vaikka se lisää turvallisuutta ja on taloudellista. (Rajamäki & Knuutila 2013.)

Esitutkinnassa rikoksen tekijän selvittämiseksi käytettävät teknologiat eivät läheskään aina tuota sellaista dataa, joka olisi oikeudessa pätevää. Usein todistusketjun täyttävän aineiston kerääminen onkin suurempi työ kuin tekijän selvittäminen. Toisen suuren ongelman muodostaa se, että esitutkinnassa käytettävät tekniset järjestelmät eivät tuota tietoa siitä, onko poliisi itse toiminut oikein.

Suomessa lähes sata poliisia joutuu vuosittain rikostutkinnan kohteeksi. Jyväskylän yliopistossa vuonna 2014 tehdyn väitöstudiumin johtopäätös oli, että rikosten torjuntaa voidaan huomattavasti tehostaa yhdistämällä lainvalvontaviranomaisten esitutkinnan tietojärjestelmät, tuomioistuinten digitaalisten todistusaineistojen käsittelyn tietojärjestelmät sekä laillisuusvalvontaorganisaatioiden tietojärjestelmät yhdeksi toiminnalliseksi ohjelmistointensiiviseksi kokonaisuudeksi.

Nykyteknologia mahdollistaa sellaisen järjestelmän, jossa rikoksen selvittämiseksi kerättävä data on automaattisesti todistusketjun eheysvaatimukset täyttävää digitaalista näyttöä sekä samalla mahdollistaa kattavan laillisuusvalvonnan. Tarvitaan vain poliittista tahtoa. (Rajamäki 2014.)

### *Digitaalinen todistelu ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti*

Digitaalisen näytön kerääminen ei ole itsetarkoitus vaan palvelu, jota hyödynnetään osana isompaa kokonaisuutta. Digitaalisen todistelun merkitys on kuitenkin vahvassa kasvussa. Muun muassa verkkorikollisten syytteenpano ja tuomitseminen riippuvat täysin kerätyistä digitaalisista todisteista. Digitaalisilla todisteilla on samat oikeudelliset vaatimukset kuin perinteisillä todisteilla.

Suurin osa nykyisistä digitaalisista todisteista kerätään hyödyntäen kahden viime vuosikymmenen aikana kehitettyjä menetelmiä, jotka ovat yhteisten lakien ja oikeudellisten sääntöjen mukaisia. Perinteisen digitaalisen todistelun perusvaiheet ovat digitaalisen näytön kerääminen, säilyttäminen, tarkastaminen, analysointi, tulkitseminen, dokumentointi sekä tuloksen esitleminen tuomioistuimessa (Chen ym. 2012). Tietoteknisen rikostutkinnan tutkijoilla tulee olla osaamista ja työkaluja

- selvittää, mistä ja miten todistusaineisto voidaan löytää;
- kerätä ja turvata todistusaineisto, kuten asiakirjat ja laitteen käyttäjän tekemät toimenpiteet;
- analysoida, arvioida ja esittää todisteiden merkitys;
- käsitellä todistusaineisto oikeaoppisella, todennettavissa olevalla tavalla; sekä antaa asiantuntijalausuntoja siviili- ja rikosoikeudenkäynneissä.

Tietoteknistä rikostutkintaa tehtäessä on kuitenkin muistettava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset. Kaikilla asianosaisilla on oltava mahdollisuus saada käyttöönsä aineisto, jolla voi olla vaikutusta oikeudenkäynnissä. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taataan rikoksesta epäillylle vähimmäisoikeutena edellytykset valmistella puolustustaan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeiseksi vaatimukseksi on vahvistettu niin sanottu equality of arms eli aseiden yhtäläisyyden periaate. Kummallakin oikeudenkäynnin osapuolella on oltava käytössä samat keinot tavoitteeseensa pääsemiseksi. Voidakseen saada tietoonsa ja käyttöönsä aineistoa, jolla voi olla vaikutusta oikeudenkäynnissä, asianosaisen on saatava myös laajempi aineisto, jonka pohjalta todisteet oikeudenkäynnissä valikoituvat. Jos aineistoa on tarve rajata kansalliseen turvallisuuteen vedoten tai siksi, että se sisältää kolmannen osapuolen henkilötietoja, on puolustuksen päästävä mukaan menettelyyn, jossa tuomioistuin viime kädessä asian ratkaisee.

Tietoteknisen rikostutkinnan tutkijoilla on pääsy pakkokeinoilla monenlaiseen verkossa tai kovalevyllä poistettuna olevaan tietovarantoon mihin epäilty ei enää pääse. Kun tutkinta pääsee nostamaan materiaalista syyllisyyttä puoltavia seikkoja, tulisi myös puolustuksen equality of arms -periaatteen mukaisesti päästä kyseiseen materiaaliin voidakseen nostaa esiin syyttömyyttä puoltavia seikkoja.

### *Lähteet*

- BI Intelligence 2017. The Ultimate Internet of Things Research Bundle. [http://www.businessinsider.com/intelligence/bi-intelligence-iot-research-bundle?IR=T&utm\\_source=businessinsider&utm\\_medium=content\\_marketing&utm\\_term=content\\_marketing\\_subscription\\_text\\_link\\_what-is-the-internet-of-things-definition-2016-8&utm\\_content=sub](http://www.businessinsider.com/intelligence/bi-intelligence-iot-research-bundle?IR=T&utm_source=businessinsider&utm_medium=content_marketing&utm_term=content_marketing_subscription_text_link_what-is-the-internet-of-things-definition-2016-8&utm_content=sub). Luettu 9.3.2018.
- Caviglione, L., Wendzel, S. & Mazurczyk, W. 2017. The future of digital forensics: challenges and the road ahead. *IEEE Security & Privacy* 15 (6), 12–17.
- Chen, G., Du, Y., Qin, P. & Du, J. 2013. Suggestions to digital forensics in cloud computing ERA. 3rd IEEE International Conference on Network Infrastructure and Digital Content, 540–544.
- Cisco 2018. Cisco Global Cloud Index: Forecast and Methodology, 2016–2021 White Paper. [https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/global-cloud-index-gci/white-paper-c11-738085.html#\\_Toc503317524](https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/global-cloud-index-gci/white-paper-c11-738085.html#_Toc503317524). Luettu 2.3.2018.
- Garfinkel, S. 2010. Digital forensics research: The next 10 years. *Digital Investigation* 7 (supplement), 64–73.
- Ilmarinen, V. & Koskela, K. 2015. *Digitalisaatio: yritysjohdon käsikirja*. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Internet live stats. 2018. Trends & More (Statistics). <http://www.internetlivestats.com/statistics/>. Luettu 2.3.2018.

- Kajantie, S. 2010. Ammattimainen rikollisuus tietoverkossa. Haaste 3/2010. <http://www.haaste.om.fi/fi/index/lehtiarkisto/haaste32010/ammattimainenrikollisuustietoverkossa.html>. Luettu 2.3.2018.
- Lardot, R. & Kaartinen, K. 2014. Rikoksia verkossa. Haaste 2/2014. <http://www.haaste.om.fi/fi/index/lehtiarkisto/haaste22014/rikoksiaverkossa.html>. Luettu 2.3.2018.
- Marttila, J. 2017. IT-forensiikan tutkintaoppaan kehittäminen CAM-rikostutkinnan avuksi. Opinnäytetyö, Laurea. [http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/125825/Marttila\\_Juuso.pdf](http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/125825/Marttila_Juuso.pdf). Luettu 3.3.2018.
- Rajamäki, J. & Knuutila, J. 2013. Law enforcement authorities' legal digital evidence gathering: Legal, integrity and chain-of-custody requirements. European Intelligence and Security Informatics Conference, 198–203.
- Rajamäki, J. 2014. Studies of satellite-based tracking systems for improving law enforcement: Comprising investigation data, digital evidence and monitoring of legality. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Statista. 2018. Social media – Statistics & Facts. <https://www.statista.com/topics/1164/social-networks/>. Luettu 9.3.2018.
- Worldometers. 2018. World Population. <http://www.worldometers.info/world-population/>. Luettu 9.3.2018.
- Zawoad, S. & Hasan, R. 2015. FAIoT: towards building a forensics aware eco system for the Internet of Things. IEEE International Conference on Services Computing, 279–284.

# IV POLIISI YHTEISKUNNASSA

## 8 MAAHANMUUTTO JA RIKOLLISUUS

### Maahanmuutto turvallisuuden ja ennakkoinnin valossa

*Kari Laitinen & Pirjo Jukarainen*

#### *Johdanto*

Turvallisuuskysymykset ja uudet uhkakuvat eivät noudata hallintorajoja ja perinteistä turvallisuusajattelua. Olemme siirtyneet hybridimaailmaan myös tiedon tuottamisen ja ennakkoinnin osalta. Kasvava kompleksisuus ja epävarmuus tekevät turvallisuusympäristön muutosten ennakoimisesta hankalaa. Ongelmien syyt ja seuraukset ovat kietoutuneet toisiinsa ylittäen erilaiset organisatoriset rajat. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajat ovat liudentuneet entisestään.

Tämän artikkelin näkökulmana on maahanmuutto ja riskien ennakointi. Huomion kohteena ovat erityisesti rikollisuus ja turvallisuus. Taustalla on laaja-alaisesti ymmärretty turvallisuus, joka eri tahojen arjessa muotoutuu ja määrittyy eri tavoin koostuen myös erilaisista tekijöistä. Turvallisuus syntyy sitä vaarantavien huolten ja uhkien torjunnasta ja riskien ennaltaehkäisemisestä. Turvallisuus ymmärretään myös sosiaalisena, ihmisarvoisuuteen ja -oikeuksiin sekä yhteiskunnalliseen osallisuuteen ja integroitumiseen liittyvänä ulottuvuutena.

Vuodesta 2015 lähtien maahanmuutto turvallisuuden kontekstissa on noussut yhteiskunnalliseen keskusteluun lähes kaikkialla maailmassa. Maahanmuuton käsitteistö on epäselvä. Asiaan liittyy runsaasti erilaisia kysymyksiä ja ajallisia prosesseja, hallinnonaloja sekä viranomaisia. Maahantulijoiden taustat ja motiivit sekä maahanmuuton vaikutukset yhteiskuntaan ja sen ilmapiiriin ovat moninaiset. (Ks. esim. Vaughan-Williams 2015; Laitinen ym. 2016.)

Pitkään jatkunut vaikea tilanne Lähi-idässä ja Afganistanissa yhdessä kansainvälisen politiikan rakenteellisten ongelmien kanssa selittävät pakolaiskriisiä. Samoin Pohjois-Afrikan horjuvat valtiot sekä ilmastonmuutoksesta aiheutuvat ongelmat jatkossakin ylläpitävät korkeaa EU:hun pyrkijöiden määrää.

Turvapaikanhakijoiden määrän kymmenkertaistuminen Suomessa alle vuoden kestäneellä ajanjaksolla 2015–2016 on paljastanut monia yhteiskunnallisia haavoittuvuuksia ja haastanut vakiintuneet tapamme tuottaa ja ylläpitää kansalaisten sekä maassa asuvien turvallisuutta. Pakolaiskriisi osoitti tarpeen luoda ja ylläpitää parempaa ennakointikykyä niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin.

Maahanmuuttopoliittinen keskustelu Suomessa on paikoin vaikeaa. Meillä ei ole kykyä käydä monitahoista ja kiihкотonta keskustelua etenkin hankalista ja vaikeista kysymyksistä. Keskiössä on usein yksittäisen henkilön näkökulma yhteiskunnan ja valtion intressien monesti puuttuessa keskustelusta.

Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka on ollut lähinnä reaktiivista ja korjailevaa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan raportti kotouttamistoimien toimivuudesta

korostaa strategisen ohjauksen ja sektorien välisen yhteistyön merkitystä (Ala-Kauhaluoma ym. 2018). Kotouttaminen ja maahanmuuton hallinta on jäänyt paikoin kokeilukulttuuriksi ilman kestäviä vaikutuksia.

### *Pysyvä muutos edellyttää ennakointia*

”Lähtökohtaisesti muutosten dynamiikan ymmärtäminen ja ennakointi on vaikeaa. Pidemmän ajan muutoksen aliarviointi on tyypillistä. Odotamme lineaarista kehitystä vaikka aina niin ei suinkaan tapahdu. Kulttuuristen syvärakenteiden muutokset ovat hankalimpia.”

- Markku Wilenius

Muuttuva turvallisuusympäristömme alleviivaa ennakkoinnin ja laadukkaan tietojohdantamisen merkitystä. Tiedon tehokkaampi hyödyntäminen merkitsee parempaa toimintakykyä. Tietoperusteinen toiminta korostuu kaikilla sektoreilla. Tämä asettaa yhä merkittävämpiä haasteita koko yhteiskunnalle ja poliisitoiminnalle.

Poliisille on ollut ominaista niukkenevien resurssien lisäksi tilanne, jossa tulee kyetä reagoimaan perinteisiin uhkakuviiin ja siten tekemään päivittäistä rikostorjuntaa sekä samalla vastata jatkuvasti lisääntyviin uusiin turvallisuushaasteisiin. Mitkään toimintatapojen muutokset tai koulutusinnovaatiot eivät pysty yhtälöä ratkaisemaan. Niukoilla resursseilla saa niukkuutta.

Onnistunut ennakointi, niin strateginen kuin operatiivinenkin, parantaa organisaation ja yksilöiden valmiutta vastata kriiseihin ja vahvistaa tiedonkulkua. Parhaimmillaan se tarkoittaa ja tuottaa myös parempaa poikkihallinnollista vuorovaikutusta. Ymmärtämällä ja jäsentämällä tulevaa parannetaan tilannetietoisuutta, jolloin strateginen viestintä ja kriisiviestintä on helpompaa. Strateginen ennakointi tukee laadukkaampaa ja kustannustehokkaampaa tiedolla johtamista. Ennakointi luo myös edellytyksiä tutkimukselle osoittamalla tulevia tietotarpeita.

Maahanmuutto ja maahantulo piirtyvät turvallisuuden ja ennakkoinnin kannalta hyvin eri tavoin, kun tarkastellaan esimerkiksi toimintaprosesseja tai aikakäsitystä. Rajat ylittävä rikollisuus, jossa nopeassa tahdissa tehdään rikoksia, on tyystin toisenlainen tapahtuminen kaari kuin huonosti integroitunut oleskeluluvan saanut, joka lopulta radikalisoituu.

Suomalaiset kokevat lähiyhteisöjen turvallisuuden edistämisen ja rikosten estämisen kuuluvan ensisijassa poliisille sekä palo- ja pelastustoimelle. Kirkon ja seurakuntien toimintaa enemmistö sen sijaan pitää vain vähän tai ei lainkaan tärkeinä. (Poliisibarometri 2014.) Kasvaneen maahanmuuton myötä uskonnollisten yhteisöjen rooli turvallisuuden tuottajana on kuitenkin korostumassa. Niin ikään kolmannen sektorin eli kansalaisjärjestöjen ja Suomessa toimivien ylikansallisten järjestöjen toiminta on korvaamatonta. Toisaalta myös työelämäjärjestöjen olisi hyvä osallistua tiiviimmin erityisesti työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten kotoutumisen tukemiseen.

Suomessa integraation onnistuminen afgaani-, somali- ja irakilaistaustaisten osalta ei ole ollut kaikin puolin menestystarina. Olemme myös osin epäonnistuneet toisen maahanmuuttajasukupolven tai ensimmäisen suomalaissukupolven integraation, hyvinvoinnin ja turvallisuuden tukemisessa. Integraatiota tukevia ja hyvinvointia rakentavia toimia onkin kehitettävä rohkeasti uudella tavalla myös kustannustehokkuuden ja taloudellisen vaikuttavuuden näkökulmista.

Vuosien 2015–2016 kokemukset osoittivat, että eri toimijasektoreiden välisessä yhteistyössä on parannettavaa. Järjestelyjä ja muutoksia on tehty, mutta keskeisten prosessien omistajuus ja johtaminen edellyttävät myös jatkossa toimia ja kehittämistä. Siirtolaisvirtojen hallintaan liittyvien yhteiskunnallisten valmiuksien ja varautumiskyvyn kehittämisessä riittää tehtävää Euroopassa.

### *Moninaiset turvallisuus- ja rikollisuushaasteet*

Maahanmuuttajien osalta rikosuhkien kirjo on laaja kuten kantaväestönkin kohdalla. Rikollisuutta on kaikkialla ja sitä tehdään kaikissa yhteiskuntaluokissa etnisestä taustasta riippumatta. Tämän kokonaisuuden sisällä sen sijaan on huomattavia eroja liittyen sekä rikostyyppeihin että rikoksia tekevien etniseen taustaan ja yhteiskunnalliseen statukseen (Niemi & Lehti 2018, 229–263). Maahanmuuttajat tulevat varsin erilaisista lähtökohdista kuten esimerkiksi puolisona, asiantuntijana, turvapaikanhakijana tai opiskelijana. Tästä syystä näin lyhyessä tekstissä on mahdollista käsitellä maahanmuuttoon liittyviä turvallisuuskysymyksiä sekä rikollisuuden ennakoitua vain yleisellä tasolla (vrt. Mansikkamäki ym. 2018). Lisäksi eri ryhmien kyky integroitua ja työllistyä vaihtelee huomattavasti (ks. Sarvimäki 2016; 2017; Kanninen 2017).

Maahanmuuttoon liittyvät uhkakuvat ja rikollisuus eroaa kantaväestöstä muuttamien seikkojen osalta. Maahanmuuttajien osalta pahoinpitelyt, ryöstöt ja seksuaalirikokset ovat rikostyyppisiä, joissa he ovat selkeästi ylliedustettuina suhteessa kantaväestöön. Toisaalta maahanmuuttajaryhmien kesken on nähtävissä huomattavia eroja rikollisuudessa (Niemi & Lehti 2018, 229–263).

Lisäksi yhteiskunnan turvallisuuden näkökulmasta tulee huomioida erityisesti maahanmuuttajataustaisten jengien riski sekä etniseen ja uskonnolliseen taustaan linkittyvät kysymykset, jotka seuraavat maahantulijoita myös uuteen kotimaahan. Samoin harmaa talous, vankilaradikalisoituminen, ihmiskauppa, katukerjäläisyys ja jopa pakolaisvakoilu asettavat huomattavia haasteita eri viranomaisille.

Oman erityisen huomion ansaitsevat 7–9-luokkalaisten tehtyjen terveys- ja turvallisuuskyselyjen tulokset. Viime vuosien kyselyt antavat varsin hälyttäviä signaaleja etenkin maahanmuuttajataustaisten nuorten osalta (ks. Matikka ym. 2014; 2015).

### *Tarve seurannalle*

Suomalainen yhteiskunta on jo pidemmän aikaa ollut muutoksessa. Suomi ei myöskään ole enää mikään lintukoto. Naapurissamme Ruotsissa hankalista maahanmuuttoon liittyvistä asioista ei ole haluttu eikä kyetty puhumaan riittävästi. Ruotsin tilanne kertoo meille, kuinka moninainen ja kompleksinen tilanne saattaa rakentua, jos yhteiskunta ei kykene kokonaisvaltaisesti ja rehellisesti kohtaamaan hankaliakin kysymyksiä. On kaikkien tahojen etu, että maahan muuttavat kokevat olonsa turvalliseksi, pääsevät koulutuksen ja työelämän pariin hyödyttäen niin omaa kuin läheistensä elämää ja samalla tukien suomalaista yhteiskuntaa.

Tietojohtoinen toiminta merkitsee tarvetta parempaan tiedon hyödyntämiseen, analyysitoiminnan kehittämistä, tiedolla johtamista sekä tarvetta saada monipuolisempaa ja laadultaan parempaa tietoa. Maahanmuuttoon liittyvien riskien kirjo on mittava, minkä vuoksi tarvitsemme monipuolisia työkaluja.

Vältyäksemme Ruotsin ja monen muun EU-maan tilanteelta meidän tulisi kyetä ennakoimaan kehitystä niin yksilö- kuin yhteisötasollakin. Valtakunnallisesti

meillä tehdään monentyypistä analyysia, mutta käytännössä meiltä puuttuu kattava ja monitieteellinen seuranta, jonka puitteissa olisi mahdollista pitkäjänteisesti seurata eri ilmiöitä. Parhaimmillaan meillä olisi foorumi tai ”datapankki”, jossa maahanmuuttoon turvallisuuden kontekstissa liittyviä ilmiöitä pystyttäisiin seuraamaan kattavasti. Artikkelin liitteessä listatuista indikaattoreista osa voitaisiin poimia muista vakiintuneista raporteista, joita ovat esimerkiksi poliisibarometri, maahanmuuttobarometri, tasa-arvobarometri, laittoman maahantulon seuranta, ihmiskaupparaportti ja väkivaltaisen ekstremismin tilannekatsaus (ks. liite 1).

Poikkihallinnollisten tiedonkeruiden ja raporttien kehittäminen on tärkeää. Työ- ja elinkeinoministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, sisäministeriölle sekä opetus- ja kulttuuriministeriölle tulisi kehittää yhteiset seuraindeksit ulkomaalaistaustaisten kokemukselliselle turvallisuudelle psyykkisen hyvinvoinnin sekä sosiaalisen, fyysisen ja taloudellisen turvallisuuden osalta.

Esimerkiksi kerran vuodessa päivitettävä strateginen tilannekatsaus ulkomaalaistaustaisten rikollisuudesta, ulkomaalaistaustaisiin kohdistuvista viharikoksista (ml. etnisten ja uskonnollisten ryhmien väliset viharikokset) sekä väkivaltaisesta ekstremismistä ja radikalisoitumisesta (ml. vankilassa radikalisoituminen) olisi hyvä tuottaa yhteistyössä Maahanmuuttoviraston, keskusrikospoliisin (PTR-keskuksen ja strategisen analyysitoiminnon), poliisilaitosten RTA-yksiköiden, Rikosseuraamuslaitoksen sekä suojelupoliisin kanssa. Strategisen tilannekatsauksen lisäksi voitaisiin tuottaa seurantatietoa poliisin ja rajavartiolaitoksen viikkoraportteihin ja päivittäisiin tilannekuvatoimintoihin.

Laittoman maahantulon tilastollista seurantaan olisi hyvä täydentää uhritutkimusten tiedoilla ja kokonaisarviolla laittomasti maassa olevien tilanteesta. Viharikosseurantaan voisi laajentaa ja liittää osaksi katuturvallisuuden, väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisoitumisen sekä ulkomaalaistaustaisten ryhmien välisten jännitteiden ja väkivallan seurantaan. Maahanmuuton seurausten arviointi edellyttää seurannan kohteiden yhteismitallistamista. Nyt viranomaiset seuraavat eri ryhmiä (ulkomaan kansalaisia, syntyperältään ulkomaalaisia, vieraskielisiä) oman hallinnon alan tarpeista käsin. Tämä ei tue kotouttamisprosessien ja poikkihallinnollisten prosessien kehittämistä ja vaikuttavuuden arviointia.

Poikkihallinnollisen yhteistyön lisäksi tarvitaan yksi kokoava instanssi, joka määrittelee tarvittavan seurantatiedon, tilaa sen ja tuottaa siitä keskeiset analyysit. Seurannan, analyysin ja raportoinnin käytäntöjä tulisi sen vuoksi kehittää valtioneuvoston yhteiseksi tilannekuvaprosessiksi. Valtionhallinnon ja eduskunnan välillä tulee niin ikään olla ajantasainen raportointikanava.

Lisämäärärahojen käytön seurannassa on olennaista neljännesvuosittainen raportointi poikkihallinnolliselle ministeriöiden väliselle yhteistyöelimelle. Vain ministeriöillä on kokonaisnäkyminen ohjelman tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseksi varattuihin resursseihin. Seuranta vain virastotasolla ohjaa liikaa osaoptimointiin ja antaa mahdollisuuden paikkailla jo olemassa olevia resurssivajeita. Tämä vaarantaa ohjelmien politiikkavaikutukset ja objektiivisen seurannan.

### *Ennakoiden tulevaan*

Pidemmällä aikavälillä tilanteen kokonaisratkaisu edellyttää globaaleja toimia niin konfliktien kuin talouden ja ilmastonmuutoksen osalta. Siirtolaisvirta Eurooppaan jatkuu edelleen, eikä erityisiä ratkaisuja ei ole nähtävissä lyhyellä aikavälillä. Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikka ei muutu olennaisesti, eivätkä Schengenjärjestelmä ja Dublin-sopimus toimi voimakkaiden siirtolaisvirtojen mittakaavassa.

Poliittinen vastakkainasettelu eri muodoissaan lisääntyy Euroopassa, ja kansalliset ratkaisut korostuvat. (Ks. Poliisihallitus 2017.)

Hyvän skenaarion mallissa eli niin sanotussa ideaalimaailmassa ei ole konflikteja, eikä ilmastonmuutos pakota hylkäämään kotia. Valtiot eivät hajoa, eivätkä turvallisuusviranomaiset ole uhka vaan turva. On mahdollisuus kouluttautua ja tulevaisuus näyttäytyy mahdollisuutena eikä jonkin äärifundamentalistisen tahon varjostamana uhkana. Suomessa tilanne on hallinnassa. Kaikille Suomeen tulijoille löytyy koulu- ja/ tai työpaikka. Segregaatio ei leimaa asumista. Tulijoiden mahdolliset traumat ja terveystarpeet saadaan kartoitettua. Kantaväestö ei koe tulijoita uhkaksi, koska he eivät muodosta mitään uhkaa. Integroituminen toteutuu tehokkaasti ja nopeasti. Suomalainen yhteiskunta kukoistaa ja eläkevajetta ei ole näköpiirissä. Elämä on kaikkialla ja kaikille tasa- ja yhdenvertaista.

Epäonnistuminen tarkoittaa haavoittuvia alueita (ongelmalähiöt), kasvavaa syrjäytymistä ja kovempaa jengirikollisuutta. Valtion, yhteiskunnan, viranomaisten ja maahanmuuttajien kesken ei vallitse luottamusta. Näköalattomuus on vallitseva olotila. Talous ei toimi, työpaikkoja ei ole ja rikollisuus on paras urapolku. Integroituminen ei toteudu, vaan rinnakkaisyhteiskunnat ja -kulttuurit kukoistavat. Huonot uutiset vaikeuttavat ihmisten sitoutumista yhteiskuntaan ja omaan alueeseensa. Media osaltaan tuottaa ja ylläpitää ongelmalähiön stigmaa.

Tietojohtoinen ennakointi, jossa eri tahoilla tehtävät päätökset perustuisivat aina parhaaseen punnittuun tietoon ja osaamiseen, ei ole jokapäiväistä arkea. Liian usein hallinnolliset rakenteet, henkilökohtaiset ratkaisut, verkostot sekä sattuma määrittävät päätöksiä ja toimintaa. Tehtyä ennakointityötä ei hyödynnetä tehokkaasti. Rohkenemmekin väittää, että strategisen ennakoinnin mahdollisuuksia ei ymmärretä riittävästi. Myös asiakkaan ja niin sanotun loppukäyttäjän rooli saattaa olla epäselvä, mikä estää hyödyntämästä käsillä olevaa tietoa. Strateginen ennakointi ei myöskään ole viatonta. Se haastaa olemassa olevan toimintakulttuurin ja ajattelun sekä lopulta rakenteet. Muutos on siis käynnissä.

## *Lähteet*

- Ala-Kauhaluoma, M., Pitkänen, S., Ohtonen, J., Ramadan, F., Hautamäki, L., Vuorento, M. & Rinne, H. 2018. Monimenetelmäinen tutkimus kotouttamistoi-  
menpiteiden toimivuudesta. Eduskunnan tarkastusvaliokunta 1/2018.
- Jansen Y, Celikates R. & De Bloois, J. (toim.). 2014. The irregularization of migrati-  
on in contemporary Europe. London: Rowman & Littlefield.
- Kanniainen, V. 2017. Maahanmuuton taloustiede. Kanava 6.
- Laitinen, K., Jukarainen, P. & Boberg, H. 2016. Maahanmuutto & turvallisuus: arvi-  
oita nykytilasta ja ennusteita tulevaisuudelle. Helsinki: Valtioneuvoston sel-  
vitys- ja tutkimustoiminta.
- Mansikkamäki, S.-T., Houtsonen J. & Laitinen K. 2018. Poliisin tietoon tullut tur-  
vapaikanhakijoihin liittyvä rikollisuus 2016. Poliisiammattikorkeakoulun ra-  
portteja 129.
- Matikka A., Luopa, P., Kivimäki, H., Jokela, J. & Paananen, R. 2014. Maahanmuut-  
tajataustaisten 8. ja 9. -luokkalaisten hyvinvointi, kouluterveyskysely 2013.  
Raportti 26/2014, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Matikka A., Wikström K. & Halme, N. 2015. Maahanmuuttajataustaisten nuorten  
hyvinvointi ja sen seuranta, Tutkimuksesta tiiviisti 29, syyskuu 2015.



- Niemi, H. & Lehti, M. 2016. Ulkomaalaiset, maahanmuuttajat ja rikollisuus. Teoksessa Rikollisuustilanne 2016: Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin Katsauksia 22.
- Poliisihallitus 2017. Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma 2017–2020.
- Sarvimäki, M. & Hämäläinen, K. 2016. Integrating immigrants: the impact of restructuring active labor market programs. Aalto University and VATT, VATT. Journal of Labor Dynamics Journal of Labor Economics 34 (2), 1.
- Sarvimäki, M. 2017. Labor market integration of refugees in Finland. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Institute for Economic Research.
- Vaughan-Williams N. 2015. Europe's border crisis: biopolitical security and beyond. Oxford: Oxford University Press.

### *Liite 1*

Maahanmuuton ja turvallisuuden arviointiin liittyvät indikaattorit

Relevantteja indikaattoreita maahanmuuton ja turvallisuuden välisten yhteyksien myöhempiä kokonaisvaltaista seuranta varten voisivat olla seuraavat (ks. laajempi lista julkaisusta Laitinen ym. 2016):

1. Ulkomaalaistaustaisten (ml. ensimmäisen ja toisen maahanmuuttajasukupolven tilannetta vertailevat) yhteiskuntaan integroitumisen seurannan indikaattorit, joilla on yhteys yhteiskuntarauhaan ja yhteiskunnalliseen turvallisuuteen
  - Rasistiset ja uskonnolliset viharikokset
  - Etnisten ja uskonnollisten ryhmien väliset konfliktit ja jännitteet
  - Väkivaltainen ekstremismi, terrorismi ja radikalisoituminen
  - Ulkomaalaistaustaisten rikollisuus
  - Ulkomaalaistaustaisten nuorten riskikäyttäytyminen
  - Ulkomaalaistaustaiset rikollisjengit ja paikallinen järjestäytynyt rikollisuus
  - Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevat ulkomaalaistaustaiset nuoret (NEET -ryhmä)
  - Laittomasti maassa ilman oleskelulupaa olevat
  - Ihmissalakuljetuksen, työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhrin
  - Yksin tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat
2. Indikaattorit, jotka kuvaavat ulkomaalaistaustaisten kokemaa turvattomuutta
  - Ulkomaalaistaustaisten taloudellisen turvallisuuden indikaattorit maahantuloosyn, maassaoloajan, iän ja sukupuolen mukaan eriteltynä
  - Ulkomaalaistaustaisten psyykkisen hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden indikaattorit maahantuloosyn, maassaoloajan, iän ja sukupuolen mukaan eriteltynä
  - Ulkomaalaistaustaisten kokema katuturvallisuus maahantuloosyn, maassaoloajan, iän ja sukupuolen mukaan eriteltynä

- Ulkomaalaistaustaisten miesten, naisten ja lasten kokema seksuaalinen ja muu väkivalta maahantulosityn, maassaoloajan, iän ja sukupuolen mukaan eriteltynä
  - Perhe- ja (ns.) kunniaan liittyvä väkivalta
  - Ulkomaalaistaustaisten syrjintä viranomaispalveluissa
3. Indikaattorit, jotka kuvaavat turvallisuuden tuottamiseen osallistuvien viranomaisten toimintakykyä ja politiikkatoimenpiteiden vaikuttavuutta
- Segregaatioindeksi
  - Katuturvallisuusindeksi (ml. maahanmuuttajavaltaiset paikkakunnat ja kaupunginosat)
  - Yhdenvertaisuusindeksi
  - Poliisin henkilöstöbarometri
  - Poliisin ja pelastuslaitoksen hälytystehtävät turvapaikanhakijoiden asumisyksiköissä ja niiden läheisyydessä

# Viharikosten ja vihapuheen torjunta

*Måns Enqvist & Jenita Rauta*

## *Johdanto*

Suomen lainsäädäntö ei määrittele erikseen viharikoksen käsitettä. Viharikoksella tarkoitetaan yleisesti henkilöä, ryhmää, jonkun omaisuutta, instituutiota tai näiden edustajaa kohtaan tehtyä rikosta, jonka motiivina ovat ennakkoluulot tai vihamielisyys uhrin oletettua tai todellista etnistä tai kansallista taustaa, uskonnollista vakauksista tai elämäntavasta, seksuaalista suuntautumista, sukupuoli-identiteettiä, sukupuolen ilmaisua tai vammaisuutta kohtaan. Viharikoksen määritelmä täyttyy jo silloin, jos tekijä olettaa uhrin kuuluvan johonkin yllämainituista viiteryhmistä. Täten uhrin todellisella viiteryhmällä ei ole merkitystä. (ks. esim. Tihveräinen 2016.)

Viharikoksen määrittely saa myös tukea rikoslainsäädännön rangaistuksen koventamisperusteesta. Rangaistuksen koventamisperuste on rikoksen tekeminen rotuun, ihonväriin, syntyperään, kansalliseen tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai vammaisuuteen perustuvasta vaikutuksesta taikka niihin rinnastettavasta muusta vaikutuksesta (Rikoslaki 6 luku 5 § kohta 4). Teko voi siis kohdistua myös valtaväestöön.

Rasistinen vaikutin säädettiin rangaistuksen koventamisperusteeksi rikoslain yleistä osaa uudistettaessa vuonna 2002. Tuolloin hallituksen esityksessä perusteltiin, että suoja kaipaaviin vähemmistöryhmiin kohdistuvat rikokset ovat keskimääräistä moitittavampia, sillä ne vaarantavat näihin ryhmiin kuuluvien asemaa, oikeuksia ja turvallisuutta tavalla, joka usein ylittää vastaavatyypin keskimääräisrikoksen edustaman haitan (HE 44/2002). Rasistisista motiiveista tehty rikos saattaa herättää uhrissaan vakavia pelkotiloja, koska hän ei ole joutunut rikoksen uhriksi sattumalta vaan yleensä sellaisen näkyvän ominaisuutensa vuoksi, joka altistaa hänet mahdollisesti jatkossakin rikoksen kohteeksi.

Uhrin ei välttämättä tarvitse kuulua kyseiseen ryhmään vaan riittää, että tekijä olettaa tämän kuuluvan siihen. Uhri voi valikoitua uhriksi, koska hän on läheisessä suhteessa ryhmään kuuluvan henkilön kanssa tai uhrilla voi olla muu yhteys ryhmään. Teko voi esimerkiksi kohdistua vastaanottokeskuksen työntekijään tämän työn takia.

Yksittäinen viharikos voidaan nähdä myös niin sanottuna signaalirikoksena, jolloin rikoksen uhrin kautta hänen edustamansa vähemmistö voi kokea kollektiivisesti joutuneensa rikoksen kohteeksi. Tällaisessa tapauksessa rikos nähdään uhkauksena uhrin edustamaa ryhmää kohtaan. Esimerkiksi perheen ja suvun jäsenet voivat kokea myös omakohtaista turvattomuutta, jos heidän sukulaisensa on joutunut viharikoksen uhriksi. Tällainen kollektiivinen reaktio saattaa vaikuttaa negatiivisesti koko vähemmistöryhmän suhtautumiseen ympäröivään enemmistökulttuuriin ja sen edustajiin sekä heikentää ryhmän luottamusta yhteiskuntaa ja sen rakenteita kohtaan.

Mikä tahansa rikoslainsäädännössämme rikokseksi määritelty teko voi periaatteessa olla viharikos. Teon motiivi ratkaisee sen, onko kyseessä viharikos. Esimerkiksi yleisimpiä rasistisista motiivista tehtyjä rikoksia ovat pahoinpitely, laiton uhkaus ja kunnianloukkaus. Kiihottamista kansanryhmää vastaan voidaan itsessään pitää jo vihamotiivin sisältävänä, jolloin edellä mainittua koventamisperustetta ei sovelleta. Tuomioistuimien voi ottaa vihamotiivin huomioon rangaistusta koventavana seikkana myös niin sanotussa normaalissa rangaistusasteikossa.

## *Poliisin tietoon tullut viharikollisuus*

Poliisin tietoon tullutta viharikollisuutta on seurattu Suomessa jo 20 vuoden ajan. Vuosina 1997–2007 tilastoitiin vain epäiltyjä rasistisia rikoksia. Tilastointimenetelmä uusittiin vuonna 2009 koskemaan myös muita kuin etniseen tai kansalliseen taustaan perustuvia viharikoksia. Tämä uusi menetelmä oli käytössä ensimmäistä kertaa vuoden 2008 viharikosselvityksessä (Peutere 2009). Nykyisin viharikokset määritellään poliisin tilastoissa etnisyyden tai kansallisuuden, uskonnon tai elämäntapomuksen, seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun ja vammaisuuden perusteella.

Tiedot epäillyistä viharikoksista haetaan poliisiasian tietojärjestelmästä, joten aineistona ovat poliisin rikos- ja tutkintailmoitukset. Aineistoa haetaan erilaisilla rikosnimikkeillä ja hakusanoilla sekä poliisin käyttämällä viharikosten luokittelulla. Raaka-aineiston tapaukset käydään yksittäin läpi ja viharikoksiksi tunnistetut ilmoitukset määritellään tarkemmin. Hakusanoja oli vuoden 2016 selvityksessä 271 kappaletta. Hakusanalista pyritään kehittämään jatkuvasti.

Vuonna 2016 Suomessa kirjattiin Poliisiammattikorkeakoulun (Polamk) tutkimuksen mukaan yhteensä 1 079 rikosilmoitusta, jotka määriteltiin epäillyiksi viharikoksiksi (Rauta 2017). Edellisissä vastaavissa tutkimuksissa ilmoituksia oli 1 250 vuonna 2015 ja 822 vuonna 2014 (Tihveräinen 2015; 2016). Poliisin tietoon tulleiden viharikosjuttujen määrä siis väheni 14 prosenttia vuonna 2016 edellisvuoteen verrattuna mutta ei kuitenkaan palautunut vuotta 2015 edeltävälle tasolle. Kuten aiemminkin, suurin osa vuoden 2016 viharikosilmoituksista (831 kappaletta) sisälsi etniseen tai kansalliseen taustaan kohdistuvia piirteitä. Yleisin rikosnimike oli pahoinpitely.

Uskontoon tai elämäntapomukseen kohdistuvia epäiltyjä viharikoksia poliisi kirjasi vuonna 2016 yhteensä 149 kappaletta, ja niistä hieman alle puolessa teko kohdistui islamin uskoon. Seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun kohdistuvia epäiltyjä viharikoksia oli 57 kappaletta ja vammaisuuteen perustuvia puolestaan 42 kappaletta.

## *Viharikosten torjunta*

Viharikoksia ja niiden torjunnan tärkeyttä on viime vuosina korostettu erilaisissa strategioissa ja toimenpideohjelmissa. Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisytoimenpideohjelma hyväksyttiin keväällä 2016 sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministeriryhmässä (Sisäministeriö 2016a). Ohjelman kohderyhmänä ovat ryhmät ja yksilöt, jotka ovat vaarassa radikalisoitua. Rikokset, joiden motiivina on viha tai rasismi, voivat olla myös ekstremistisiä rikoksia. Toisaalta myös altistuminen viharikoksille voi syrjäytymisen kautta johtaa radikalisoitumiseen, kuten useat kansainväliset tutkimukset ovat osoittaneet. Ohjelmassa edellytettiin, että poliisi ja muut lainvalvontaviranomaiset tehostavat toimintaansa viharikosten paljastamisessa. Tutkinnassa tavoitteena on vaikuttaa väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin taustasyihin.

Hallituksen toukokuussa 2016 eduskunnalle antamassa ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden selonteossa todetaan, että rasismi, viharikokset ja ääriliikkeiden toiminta ovat tulleet näkyvämmiksi (Sisäministeriö 2016b). Selonteossa linjataan, että poliisitoiminnassa keskitytään jatkossa toimintaan, joka parhaiten ylläpitää ihmisten turvallisuutta.

Rikostutkintaa on tavoitteen kohdistaa erityisesti rikoksiin, joiden selviämisen on myönteisiä turvallisuusvaikutuksia. Vaikutukset turvallisuudelle vaihtelevat paljon eri rikoslajien välillä. Rikostorjunnan vaikuttavuutta pyritään lisäämään poliisin tutkintavelvollisuuden uudelleentarkastelulla. Käytännössä tämä tarkoittaa panostusta aiempaa enemmän turvallisuuden kannalta tärkeisiin mutta rangaistusarvoltaan lieviin rikoksiin. Niitä ovat esimerkiksi haavoittuvassa asemassa oleviin uhreihin (lapset, iäkkäät, lähisuhdeväkivalta jne.) kohdistetut rikokset, rangaistusarvoltaan lievät viharikokset sekä lapset ja nuoret rikosten tekijöinä ja uhreina. Nykyään tutkinnan priorisoinnit tehdään usein paikallistasolla ja rikosten rangaistusarvon mukaan. Tavoitteena on arvioida enemmän myös rikoksen yhteiskunnallista merkitystä ja vaikutusta turvallisuudelle.

Nämä linjaukset jalkautettiin poliisin toimintaan sisäministeriön ja Poliisihallituksen sekä Poliisihallituksen ja poliisilaitosten välisen tulosohtausprosessin kautta. Tavoitteena oli viharikosten tunnistamisen kehittäminen sekä paljastamisen ja tutkinnan tehostaminen.

### *Viharikosten tunnistaminen ja viharikoskoulutus*

Viharikosmotiivin tunnistaminen sekä huomioon ottaminen esitutkinnassa on osoittautunut vaikeaksi. Poliisihallitus antoi vuonna 2011 ohjeen nimeltä ”Epäillyn viharikoksen tai sellaisia piirteitä sisältävän rikoksen luokittelu poliisiasiain tietojärjestelmään”. Ohjeessa korostetaan poliisin velvollisuutta huolehtia siitä, että luokittelumerkinnot tehdään asianmukaisesti. Luokittelun tarkoituksena on pystyä poimimaan poliisiasiain tietojärjestelmästä tapaukset, joissa on mahdollisesti viharikoksen piirteitä. Ohjeen mukaan uhrin subjektiivinen käsitys teon vihamotiivista riittää luokitteluun, mikä on linjassa kansainvälisten suositusten kanssa.

Polamkin viharikosselvityksessä on käynyt ilmi, että tapauksia on luokiteltu puutteellisesti tutkinnan yhteydessä. Tuoreimman selvityksen mukaan vuonna 2016 epäiltyjä viharikoksia sisältävistä jutuista vain 23 prosenttia on luokiteltu viharikostutetuiksi. Vuonna 2015 vastaava osuus oli vain 18 prosenttia. Tämä luku ei kuitenkaan kerro vihamotiivin mahdollista huomioimista esitutkinnassa siten, että syyttäjät voisivat vaatia rangaistuksen koventamista.

Vaikka viharikoksia ja niiden tunnistamista käsitellään poliisin peruskoulutuksessa, on ollut tarvetta kehittää myös poliisin erikoiskoulutusta. Poliisihallitus solmi yhteisymmärryspöytäkirjan Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (ODIHR) kanssa koskien lainvalvontaviranomaisten viharikosten vastaisen koulutusohjelman (TAHCLE) täytäntöönpanoa (ks. Poliisi 2016, 16). Ohjelman mukaisesti järjestettiin tammikuussa 2017 Polamkissa poliisipäällystölle ja -päälliköille suunnattu puolen päivän työpaja viharikoksista. Myöhemmin keuhällä järjestettiin kaksi samansisältöistä kahden päivän kouluttajakoulutusta, jonne Poliisihallitus edellytti osallistujia kaikista poliisilaitoksista. Kouluttajakoulutuksen saaneilta noin 40 poliisilta edellytettiin, että he toimivat omilla alueillaan viharikoskouluttajina ja pystyvät antamaan työpaikkakoulutusta oman poliisiyksikkönsä henkilöstölle. Loppuvuodesta 2017 tehdyn selvityksen mukaan noin 800 poliisia oli saanut tällaista koulutusta. Koulutuksia oli toteutettu monella eri tavalla, esimerkiksi ryhmä- tai osastokohtaisesti sekä videon välityksellä. Koulutukset ovat osaltaan jatkuneet vuonna 2018.

## Vihapuhe

Euroopan neuvoston (1997) ministerikomitean suosituksessa (R 97 20) vihapuhe on määritelty seuraavasti:

”Vihapuhetta ovat kaikki ilmaisumuodot, jotka levittävät, lietsovat, edistävät tai oikeuttavat etnistä vihaa, ulkomaalaisvastaisuutta, antisemitismia tai muuta vihaa, joka pohjautuu suvaitsemattomuuteen. Tämä koskee niin aggressiivista suvaitsemattontaa kansallismielisyyttä kuin vähemmistöjen, siirtolaisten ja siirtolaistaustaisten ihmisten syrjintää ja vihamielisyyttä heitä kohtaan.”

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että sananvapaus koskee ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan mukaisin varauksin paitsi myönteisinä, vaarattomina tai yhdentekevinä pidettyjä, myös loukkaavia, järkyttäviä sekä huolestuttavia tietoja ja ajatuksia. Lauseen loukkaavuus ei siten yksin merkitse sen sopivuutta tunnusmerkistöön eli rangaistavuutta.

Yleiskielessä ja julkisessa keskustelussa käytetty termi ”vihapuhe” on muodostunut käsitteenä tulkinnanvaraiseksi. Internetissä ja muuallakin tapahtuva vihapuhe voi täyttää usean rikoksen tunnusmerkistön, joista tavallisin on kiihottaminen kansanryhmää vastaan tai sen kvalifioitu tekemuoto. Lausumien kohdistuessa yhteen tai useampaan yksilöitävässä olevaan henkilöön, kysymykseen voivat tulla kunnianloukkausrikokset tai laitton uhkaus. Kun lausumat kohdistuvat joko ryhmään tai yksilöön, voi olla kyse myös julkisesta kehottamisesta rikokseen. Vihapuhe voi joskus olla myös uskonrauhan rikkomista.

Hallitus osoitti rahoitusta poliisille vihapuheeseen ja viharikoksiin puuttumisen tehostamiseksi 2017. Toimenpiteet esiteltiin Poliisihallituksen julkaisemassa Vihapuheiden ja -rikosten torjuntaan liittyvän toimintasuunnitelman valmistelua koskevan työryhmän loppuraportissa (Poliisi 2016). Poliisin edellytetään puuttuvan rangaistavaan vihapuheeseen johdonmukaisesti ja tehokkaasti, liittyy se sitten väkivaltaiseen radikalisoitumiseen, ulkomaalaisvastaiseen vihanlietsontaan tai koulu-laisten väliseen kiusaamiseen. Rangaistavaan vihapuheeseen pyritään puuttumaan ensisijaisesti ennalta estävin keinoin. Rikostutkinnassa painopiste on aktiivisessa internetissä tapahtuvan rangaistavan vihapuheen paljastamisessa ja toimintaan puuttumisessa. Poliisissa korostetaan aina, että vihapuhe-käsitteen tulkinnanvaraisuuden takia poliisi torjuu nimenomaan rangaistavaa vihapuhetta. Poliisi ei siis tässä yhteydessä pyri rajoittamaan lain takaamaa sananvapautta.

Työryhmän loppuraportin ehdotuksen mukaisesti Helsingin poliisilaitokselle perustettiin alkuvuodesta 2017 rangaistavan vihapuheen torjuntaan keskittyvä ryhmä (VIPU-ryhmä). Poliisihallituksen antaman kirjeen ”Internetin viharikosten torjunnan valtakunnalliset rakenteet ja vastuunjako” muodossa tämä ryhmä sai valtakunnallisen roolin (Poliisi 2017). Lisäksi KRP:n verkkorikostiedustelua ja -tutkintaa tehostettiin ja poliisin näkyvää toimintaa sosiaalisessa mediassa lisättiin perustamalla jokaisella poliisilaitoksella rangaistavan vihapuheen torjuntaan keskittyvä nettipoliisi.

VIPU-ryhmä kirjasi vuoden aikana 233 rikosilmoitusta. Niihin sisältyi yksittäisinä rikoksina 188 kiihottamista kansanryhmää vastaan, 92 kunnianloukkausta, 24 laitonta uhkausta ja kymmenen uskonrauhan rikkomista. Odotettavissa on, että ryhmän tulokset tulevat lisäämään viharikosten määrää tulevassa Poliisiammattikorkeakoulun viharikosselvityksessä koskien vuotta 2017. Poliisi ja etenkin ryhmän

toiminta on joutunut myös häiriköinnin ja niin sanotun trollauksen kohteeksi. Ryhmä onkin vuoden aikana tutkinut seitsemän virkavallan anastusta ja kaksi poliisin virkapuvun oikeudetonta käyttöä.

### *Yhteenveto*

Viharikoksiin ja vihapuheeseen katsotaan liittyvän korostettua vahingollisuutta ja vaarallisuutta niiden luonteen vuoksi. Jotta näitä rikoksia pystyttäisiin tunnistamaan ja torjumaan paremmin, noin 40 poliisia sai ETYJ:in ja Poliisihallituksen yhdessä järjestämään viharikoksiin liittyvää kouluttajakoulutusta tammikuussa 2017. Koulutuksen saaneet poliisit ovat tämän jälkeen jatkaneet koulutuksen antamista omissa poliisiyksiköissään.

Internetissä ja erityisesti sosiaalisessa mediassa ilmenevän vihapuheen määrä on kasvanut viime vuosina siinä määrin, että poliisilla ei ollut vuonna 2016 enää mahdollisuutta puuttua kaikkiin tapauksiin. Jotta vihapuheeseen pystyttäisiin tulevaisuudessa puuttumaan riittävän tehokkaasti, Helsingin poliisilaitokselle perustettiin alkuvuodesta 2017 rangaistavan vihapuheen torjuntaan keskittyvä ryhmä. Onkin odotettavissa, että tutkintaan panostamisen myötä epäiltyjen internetissä tapahtuvien viharikosten lukumäärät kasvavat vastaisuudessa.

### *Lähteet*

- Euroopan neuvosto 1997. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus R (97) 20. <https://rm.coe.int/1680505d5b>.
- HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- Peutere, L. 2009. Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2008. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 85/2009.
- Poliisi 2016. Vihapuheid ja -rikosten torjuntaan liittyvän toimintasuunnitelman valmistelua koskevan työryhmän loppuraportti. [https://www.poliisi.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwww-structure/55559\\_53788\\_Vihapuheid\\_tehostettu\\_torjunta\\_raportti.pdf?c6106bflae75d488](https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwww-structure/55559_53788_Vihapuheid_tehostettu_torjunta_raportti.pdf?c6106bflae75d488).
- Poliisi 2017. Internetin viharikosten torjunnan valtakunnalliset rakenteet ja vastuunjako. Poliisihallituksen kirje (POL-2017-5546).
- Rauta, J. 2017. Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2016. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 12.
- Sisäministeriö 2016a. Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelma. Sisäministeriön julkaisu 15/2016.
- Sisäministeriö 2016b. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Sisäministeriön julkaisu 8/2016.
- Tihveräinen, T. 2015. Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2014. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 8.
- Tihveräinen, T. 2016. Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2015. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 10.

# Turvapaikanhakijoiden rikosepäilyt

*Suvi-Tuuli Mansikkamäki & Henri Rikander*

## *Johdanto*

Turvapaikanhakijoiden määrä Euroopassa kaksinkertaistui vuonna 2015, ja Suomessa vastaava määrä lähes kymmenkertaistui samana vuonna verrattuna aikaisempien vuosien tasoon (Rikander ym. 2017). Suurin maahanmuuttajien aalto oli syksyllä 2015. Saman vuoden marraskuussa poliisi otti käyttöön TUPA2-koodin, jolla luokiteltiin turvapaikanhakijoihin sekä turvapaikanhakijajailmiöön liittyvät poliisin ilmoitukset. Tällaisia ilmoituksia ovat rikosilmoitusten lisäksi sekalaisilmoitukset, joissa ei ole kirjaimishetkellä syytä epäillä rikosta sekä poliisilakiperusteiset kiinniötöt, joissa häiriöksi ollut henkilö joudutaan poliisin toimesta poistamaan tapahtumapaikalta.

Kaikki vuonna 2016 tapahtuneet rikokset sekä muut tilanteet, jotka on kirjattu poliisiasian tietojärjestelmään TUPA2-koodilla, on analysoitu osana TURVA-hanketta. Hanke on rahoitettu EU:n sisäisen turvallisuuden rahastojen AMIF-ohjelmasta, joka koskee turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisasiota. TURVA-hanke pyrkii edistämään turvapaikanhakijoiden yhteiskuntatietoisuutta sekä kouluttamaan vastaanottokeskusten henkilökuntaa vaikeiden tilanteiden varalta. Analyysin tulokset on julkaistu raportissa Poliisin tietoon tullut turvapaikanhakijoihin liittyvä rikollisuus 2016 (Mansikkamäki ym. 2018). Tieto rikoksista, joissa turvapaikanhakija on ollut epäiltyä tai uhrina, auttaa turvapaikanhakijoille suunnatun suomalaisen yhteiskuntaan ja rikosseuraamusjärjestelmään painottuvan opetusmateriaalin suunnittelussa.

## *Maahanmuuttajataustaisten rikokset*

Ulkomaalaistaustaisten maahanmuutto Suomeen on kasvanut parin viime vuosikymmenen aikana ja erityisesti muutaman viime vuoden aikana (Migri 2018). Tilastokeskuksen (2016) mukaan vuonna 2016 ulkomaalaistaustaisia oli 6,6 prosenttia (364 787 henkilöä) väestöstä, ja heistä yli puolet asui Uudenmaan alueella.

Väestömäärään suhteutettuna maahanmuuttajat tekevät 50 prosenttia enemmän rikoksia kuin valtaväestö (Niemi ym. 2016). Maahanmuuttajataustaisten rikollisuutta ei kuitenkaan voida tarkastella yhtenäisenä ryhmänä, sillä maahanmuuttajaryhmien välillä on suuria eroja (Skarðhamar ym. 2014).

Afrikasta tai Lähi-idästä tulleilla on selvästi enemmän väkivalta- ja omaisuusrikkoksia valtaväestöön verrattuna. Vastaavasti samojen maahanmuuttajaryhmien edustajilla on keskimääräistä suurempi riski joutua rikosten uhriksi (Niemi ym. 2016).

Maahanmuuttajien lähtömaalla on merkitystä, sillä vauraista länsimaista muuttaneet tekevät tyypillisesti valtaväestöä vähemmän rikoksia. Kriisialueilta tulleet maahanmuuttajat sen sijaan tekevät suhteellisesti enemmän rikoksia (Kivivuori ym. 2018).

## *Turvapaikanhakijoihin liittyvien rikosten tutkimus*

Turvapaikanhakijoiden rikoksia on aiemmin tutkittu esimerkiksi Sveitsissä (AGAK 2011), Norjassa (Stene 2004; Skarðhamar ym. 2011; Skarðhamar ym. 2014; Mohn & Ellingsen 2016), Alankomaissa (Boom ym. 2006) ja Saksassa (Pfeiffer ym. 2018). Näistä viimeisenä mainitussa tutkimuksessa havaittiin miespuolisten turvapaikan-



hakijoiden määrän lisääntymisen tietyillä alueilla johtaneen väkivaltarikollisuuden kasvuun. Hollannissa vertailtiin turvapaikanhakijastatuksen vaikutusta rikollisuuteen ja yhtenä tuloksena havaittiin, että kielteisen päätöksen saaneet ja maahan laittomasti jääneet syyllistyvät todennäköisemmin rikoksiin kuin turvapaikan saaneet henkilöt (Leerkes ym. 2017). Toisessa tutkimuksessa tutkittiin pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja paperittomien henkilöiden uhrikokemuksia seksuaalirikoksissa. Haastateltavien mukaan muun muassa tieto omista oikeuksista voi auttaa vähentämään uhrikokemuksia (Keygnaert ym. 2012). Suomessa on julkaistu ennakoiva selvitys maahanmuuton vaikutuksista muun muassa sisäiseen turvallisuuteen (Laitinen ym. 2016).

Yksiselitteinen tieto poliisiin tietoon tulleista turvapaikanhakijoihin liittyvistä rikoksista selkeyttää yhteiskunnan sisäistä keskustelua. Yhtäältä tätä rikollisuutta tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon, että poliisin erityisen valvonnan alaisilta alueilta tulee ilmi enemmän rikoksia. Suurin osa turvapaikanhakijoista asuu vastaanottokeskuksissa, joissa liikkuu henkilökunnan lisäksi vartijoita sekä poliiseja tarkastuskierroksilla. Näin ollen tieto asukkaiden keskinäisistä ongelmista tavoittaa poliisin tavallista useammin. Tieto levottomuuksista on taas omiaan lisäämään valvontaa. Toisaalta kokonaisrikollisuustutkimukset osoittavat, että vinoutunut kontrolli ei yksin selitä rikollisuutta (Kivivuori ym. 2018).

### *Tutkimusmenetelmä ja tulokset*

Tutkimusaineistoon poimittiin poliisiasiaan tietojärjestelmästä kaikki ilmoitukset, joissa oli TUPA2-merkintä ja tapahtuma-aika vuonna 2016. Ilmoituksia oli yhteensä 1 914. Aineistosta jätettiin pääasiallisesti pois ilmoitusluonteiset asiat, kuten passien hankinta tai turvapaikkatutkinta. Tämän jälkeen lopulliseksi aineistoksi muodostui 1 565 rikosilmoitusta, sekalaisilmoitusta tai poliisilakiperusteista kiinniottoa. Kolme neljästä lopullisen aineiston ilmoituksesta oli rikosilmoituksia.

Tutkimuksen rajoituksena on TUPA2-koodin kirjaamiskäytäntö. Ei voida varmuudella osoittaa, että koodia olisi käytetty aina turvapaikanhakijoihin liittyviä ilmoituksia kirjattaessa. Toisaalta ei ole varmuutta siitä, että kaikki TUPA2-ilmoitukset liittyisivät turvapaikanhakijoihin. Aineiston ilmoituksista 24 prosenttia oli tapauksia, joissa ilmoitustekstistä ei selvinnyt täydellä varmuudella, että tapaukseen liittyi turvapaikanhakija. Tietoa ei välttämättä ole katsottu tarpeelliseksi kirjoittaa auki.

Taulukon 1 mukaan poliisiin tietoon tulleista turvapaikanhakijoihin liittyvistä rikoksista vuonna 2016 runsas kolmannes oli turvapaikanhakijoiden välisiä pahoinpitelyjä ja uhkailuja. Suurin osa niistä tapahtui vastaanottokeskuksessa. Toiseksi yleisimpiä rikoksia 16 prosentin osuudella olivat omaisuusrikokset, joista turvapaikanhakija oli epäiltyä tai tapaus oli sattunut vastaanottokeskuksen asunnossa. Seuraavaksi yleisimpiä olivat suomalaisiin kohdistuneet seksuaalirikokset sekä vastaanottokeskuksiin ja niiden henkilökuntaan kohdistuneet rikokset, joita molempia oli kahdeksan prosenttia aineistosta.

Poliisin laatimasta ilmoitustekstistä ei aina ilmennyt suoraan syytä turvapaikanhakijoiden keskinäisiin yhteenottoihin. Syiksi oli mainittu muun muassa riitauskonnosta ja kulttuuriin liittyvät erot. Myös erimielisyydet siivouksesta tai muista päivittäiseen asumisviihtyvyyteen liittyvistä asioista johtivat yhteenottoihin. Toisaalta syyt näihin vähäisiin erimielisyyksiin voivat johtua aiemmin mainituista isommista asioista.

Omaisuusrikoksissa näpistys oli yleisin rikosnimike. Lisäksi aineistossa oli jonkin verran suurempia varkauksia, joita tehtiin isoissa tavarataloissa. Vastaanottokeksuksissa tapahtuneissa omaisuusrikoksissa turvapaikanhakijoiden huoneista katosi rahaa tai muuta omaisuutta ja rikoksen uhrin epäilivät teosta usein toista turvapaikanhakijaa.

Suomalaisiin kohdistuneissa seksuaalirikoksissa uhri (n=119) oli naispuolinen lähes kaikissa tapauksissa. Vajaa puolet uhreista oli alle 18-vuotiaita. Kaksi kolmasosaa rikosepäilyistä tapahtui julkisella paikalla kuten katu- tai puistoalueella tai yökerhossa. Vajaa viidennes tapauksista tapahtui yksityisasunnossa.

**Taulukko 1.** Turvapaikanhakijoihin liittyvien rikosten tapaustyyppit (n=1565)

	n	%
Turvapaikanhakijoiden tai muiden ulkomaalaisten väliset pahoinpitelyt ja uhkailut	568	36
Turvapaikanhakijoiden omaisuusrikosepäilyt	258	16
Suomalaisiin kohdistuneet seksuaalirikosepäilyt	131	8
Vastaanottokeskuksiin ja niiden henkilökuntaan kohdistuneet rikosepäilyt	119	8
Turvapaikanhakijoiden ja kantaväestön väliset pahoinpitelyt ja uhkailut	115	7
Turvapaikanhakijoiden välinen lähisuhdeväkivalta	100	6
Viranomaisiin liittyvät rikosepäilyt	70	4
Turvapaikanhakijoihin kohdistuneet seksuaalirikosepäilyt	30	2
Kantaväestön turvapaikanhakijoihin kohdistamat muut rikosepäilyt	15	1
Muut	159	10
<b>Yhteensä</b>	<b>1565</b>	<b>100</b>

Tutkimusaineistossa yleisin rikosnimike oli pahoinpitely, joita oli 29 prosenttia kaikista aineiston rikosnimikkeistä. Seuraavaksi yleisimpiä rikosnimikkeitä olivat lievä pahoinpitely (12 %) ja laiton uhkaus (11 %). Nämä rikosnimikkeet kuvaavat pääosin vastaanottokeksuksissa tapahtuneita turvapaikanhakijoiden välisiä tilanteita. Pahoinpitelyistä osa liittyi kuritusväkivaltaan turvapaikanhakijoiden lähisuhdeväkivaltatapauksissa.

### *Yhteenveto*

Turvapaikanhakijoihin liittyvät rikosepäilyt ovat useimmiten vastaanottokeksuksissa tapahtuvia turvapaikanhakijoiden keskinäisiä pahoinpitelyjä ja uhkailuja. Seuraavaksi yleisimpiä ovat rikostyyppit, joissa turvapaikanhakijaa epäillään omaisuusrikoksesta, suomalaisen kohdistuu seksuaalirikosepäily tai vastaanottokeksus on epäillyn rikoksen kohteena.

Poliisi käyttää TUPA2-koodia ilmoituksissa, joissa turvapaikanhakija on epäiltynä tai uhrin asemassa tai tapaus muuten liittyy turvapaikanhakijailmiöön. TUPA2-koodin avulla on seuranta tutkimuksen toteuttaminen mahdollista, joskin koodin käyttöön liittyy rajoituksia johtuen poliisin kirjaamiskäytännöistä.

Turvapaikanhakijoihin liittyviä rikosepäilyjä tarkasteltiin, jotta saatiin tietoa turvapaikanhakijoiden yhteiskuntatietoisuuden lisäämiseksi. Tietoa rikoksista käytetään turvapaikanhakijoille suunnatun viestintämateriaalin pohjaksi. Lisäksi tietoa hyödynnetään vastaanottokeksusten työntekijöiden koulutuksen suunnittelussa.

## Lähteet

- AGAK 2001. Schlussbericht (End report). Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK). Département fédéral de justice et police; Conférence des chefs des Départements cantonaux de justice et police (Suisse). <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/jugendgewalt/ber-auslaenderkriminalitaet-agak-d.pdf>.
- Boom, J. de, Engbersen, G. & Leerkes, A. 2006. Asielmigranten en criminaliteit. Apeldoorn: Elsevier Overheid.
- Keygnaert, I., Vettenburg N. & Temmerman, M. 2012. Hidden violence is silent rape: sexual and gender-based violence in refugees, asylum seekers and undocumented migrants in Belgium and the Netherlands, *Culture, Health & Sexuality* 14(5), 505–520.
- Kivivuori J., Aaltonen M., Näsi M., Suonpää K. & Danielsson P. 2018. Kriminologia. Rikollisuus ja kontrolli muuttuvassa yhteiskunnassa, 376–384. Helsinki: Gaudeamus.
- Laitinen, K., Jukarainen, P. & Boberg, H. 2016. Maahanmuutto & turvallisuus – arvioita nykytilasta ja ennusteita tulevaisuudelle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7.
- Leerkes, A., Engbersen, G., Snel, E. & de Boom, J. 2017. Civic stratification and crime. A comparison of asylum migrants with different legal statuses. *Crime, Law and Social Change*, 1–26.
- Mansikkamäki, S.-T., Houtsonen, J., & Laitinen, K. 2018. Poliisin tietoon tullut turvapaikanhakijoihin liittyvä rikollisuus 2016. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 129. Tampere.
- Migri 2018. Maahanmuuttoviraston tilastot. [http://www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/tilastot](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot).
- Mohn, S.B. & Ellingsen, D. 2016. Unregistered residents and registered crime: an estimate for asylum seekers and irregular migrants in Norway. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 17 (2), 166–176.
- Niemi H. & Lehti M. 2016. Ulkomaalaiset, maahanmuuttajat ja rikollisuus. Teoksessa Rikollisuustilanne 2015. Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimuksen valossa. *Katsauksia* 14, 231–263.
- Pfeiffer, C., Baier, D. & Kliem S. 2018. Zur Entwicklung der Gewalt in Deutschland Schwerpunkte: Jugendliche und Flüchtlinge als Täter und Opfer. Raportti tammikuu. Zürich: Zürichin ammattikorkeakoulu.
- Rikander H., Langinvainio M., Stenius N., Törmänen J., Busk H., Kekäläinen A., Ojala T., Kokki E., Kirkonpelto T.-M. & Myllylä M. 2017. Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita? Tarkastelu sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta. Sisäministeriön julkaisu 25.
- Skarøhamar, T., Thorsen, L.R. & Henriksen, K. 2011. Kriminalitet og straff blant innvandrere og øvrig befolkning. Statistisk sentralbyrå, Rappoter 21.
- Skarøhamar, T., Aaltonen, M. & Lehti, M. 2014. Immigrant crime in Norway and Finland. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 15, 107–127.
- Stene, R.J. 2004. Utlendinger, asylsøkere og kriminalitet: Svært få lovbrudd er begått av asylsøkere. SSB Magasinet. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/svaert-faa-lovbrudd-er-begaatt-av-asylsokere>.
- Tilastokeskus 2016. Ulkomaalaistaustaiset. <http://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa/ulkomaalaistaustaiset.html>.

## 9 POLIISIN SISÄINEN JA ULKOINEN MAINE

### Arvojohtaminen poliisissa

*Kristiina Suur-Askola*

#### *Johdanto*

Poliisin yhteiset arvot on määritelty arvojohtamisen perusteiksi. Yhteiset arvot on virallisesti vahvistettu vuonna 2008 ja päivitetty vuonna 2017. Poliisin arvot ovat palvelu, oikeudenmukaisuus, osaaminen ja henkilöstön hyvinvointi. (Poliisin arvot 2017.)

Poliisin hallintorakennemuutosten myötä poliisilaitoksien pääpoliisiasemien henkilöstön ryhmäkoot ovat suurentuneet. Vastaavasti muiden toimipaikkojen henkilöstömäärät voivat olla pieniä mutta suhteellisen pysyviä.

Tarkastelen tässä kirjoituksessa arvojohtamisen haasteita ryhmän sosiaalisen syrjäytymisen näkökulmasta. Tarkoituksena on herättää keskustelua ja ajatuksia siitä, kuinka tärkeää on arvojen käsitteleminen nimenomaan ryhmätasolla ja yhteisenä näkemyksenä.

#### *Arvojohtaminen osana poliisin toimintaa*

Arvojohtamisen tulee kulminoitua vahvistettuihin ja kaikille yhteisiin arvoihin. Arvot toimivat ohjenuorana arvojohtajalle, joka puolestaan toimii roolimallina henkilöstölle.

Poliisitoiminnallisesta näkökulmasta poliisipalvelut tarkoittavat perusturvalisuutta kaikille kansalaisille. Arvojohtajan on siis kyettävä varmistamaan omalla toiminnallaan se, että asiakkaita palvellaan riittävästi ja asiakastyytyväisyys säilyy. Tätä tuetaan poliisissa henkilöstön tavoite- ja kehityskeskusteluilla, joihin on sisällytetty arvokeskustelu. Tavoite- ja kehityskeskustelut peilaavat muutenkin poliisin keskeisiä arvoja ja tukevat siten esimerkiksi maineenhallintaa ja tulostavoitteiden saavuttamista.

Oikeudenmukaisuus on tärkeää poliisin toiminnalle, koska se heijastaa palveluiden toteuttamista päivittäisessä työssä. Poliisin arvoissa onkin maininta siitä, että poliisin tulee toimia esimerkkinä muille niin virkatehtävissä kuin yksityiselämässä. Lisäksi poliisin tulee olla luotettava ja lahjomaton. Näihin edellä mainittuihin seikkoihin myös kansalaiset kiinnittävät huomiota. Kaikkia henkilöitä on kohdeltava tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti. Arvojohtajan tulee siten olla oikeudenmukainen niin omaa henkilöstöään kuin kansalaisia kohtaan. Esimerkkinä toimiminen yksityiselämässä tulisi ulottua myös perheeseen ja ystäviin.

Osaaminen puolestaan on painottunut uuden oppimiseen työstä suoriutumiseksi. Osaamisessa on huomioitu poliisin työympäristön ja -menetelmien jatkuva muuttuminen. Tässä yhteydessä on myös mainittu, että jokaisen työpanoksella on merkitystä työyhteisössä. Jokaisen työpanoksen varmistamiseksi arvojohtajan on kyettävä tarkastelemaan ryhmän tai ryhmien jäsenten työkuormaa. Lisäksi hänellä itsellään voi olla runsaasti rikosasioita hoidettavana esimerkiksi tutkinnanjohtajan roolissa. Kyse on siis tasapainottelusta oman jaksamisen ja henkilöstön jaksamisen välillä. Osaamisen toteutuminen tarkoittaa myös hyvinvointia.

Henkilöstön hyvinvointi on määritelty arvona siten, että motivoitunut ja hyvinvoiva henkilöstö saa aikaan tuloksia. Voimme itse vaikuttaa positiiviseen ja kannustavaan ilmapiiriin, yhdessä tekemiseen ja omaan työkykyyn. Esimerkiksi työkavereiden arvostaminen ja ammattitaitoinen johtaminen edistävät työhyvinvointia. Quinn (2003) totesi, että työyhteisön jäsenillä on usein oma näkemys siitä, miten asiat tulisi tehdä ja miten työyhteisöä tulisi johtaa. Johtamistyöhön liittyy monia jännitteitä ja erilaisia suhteita, jotka tulisi huomioida niin johtamisessa kuin päätöksenteossa. Osa jännitteistä liittyy toimintaympäristöön, osa organisaatioon ja osa työhön itseensä.

Lindström (2003) on todennut osuvasti, että ryhmän rakenne ja kokoonpano ovat yhteydessä hyvinvointiin ryhmän prosessien ja tehtäväsuoritusten luonteen kautta. Hänen mukaansa toimivat ryhmäprosessit, kuten kommunikaatio, yhteistyö ja sosiaalinen tuki, ovat positiivisessa yhteydessä myös yksilön hyvinvointiin. Ryhmän kiinteys ja vetäjän rooli vaikuttavat ryhmän hyvinvointiin, suoritukseen ja tehokkuuteen. Ryhmän toimintakyky vaatii jatkuvaa toiminnan ja vuorovaikutuksen huoltoa.

Poliisihallituksen ohjeistamassa tavoite- ja kehityskeskustelussa johtamisen ammattitaitoisuudesta keskustellaan esimerkkien avulla, jotka kuvaavat linjaorganisaatiota. Keskustelu etenee henkilöstöltä esimiehelle ja esimieheltä tämän omalle esimiehelle. Kysymyksissä tiedustellaan muun muassa sitä, palveeko johtaminen työn tekemistä tai mitä on kohtuullista vaatia itseltä ja muilta. Ryhmäkeskustelut on pidettävä ennen tavoite- ja kehityskeskusteluja, joihin arvokeskustelut tulee yhdistää. Arvojohtajuus on siten koko linjaorganisaation asia ja sen pitäisi kannatella henkilöstöä laajemminkin kuin porras kerrallaan. Poliisihallitus on korostanut arvokeskusteluiden kirjaamisen tueksi laaditussa esityksessään, että arvot ilmenevät päämäärissä (toimintaa ohjaavat arvot), teoissa (toimiminen arvojen mukaisesti) ja vaikutuksissa (toiminnan seuraukset arvojen mukaisia).

### *Arvojohtamisen haasteita*

Syrjäytymistä tarkastellaan yleensä yksilölähtöisesti ja pääasiassa lasten, nuorten, pienituloisten tai huono-osaisten ongelmana. Syrjäytymisen tarkastelusta puuttuu yhtenäinen teoria, syy-seuraussuhteiden määrittäminen on puutteellista ja syrjäytymismääritelmiä on lukuisia (Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2013, 62). Ryhmän sosiaalista syrjäytymistä selittäviä mekanismeja on tutkimuksista vaikea löytää. Helne (2002) onkin todennut, että yhdenmukainen yhteisyys, josta syrjäydytään, ei kuitenkaan ole ongelmaton oletus. Myös organisaatiossa on sosiaalisesti syrjäyttäviä mekanismeja. Niitä ovat esimerkiksi erilaiset arvot sekä jatkuva epävarmuus tai pelko, jotka mahdollistavat ryhmän sosiaalisen syrjäytymisprosessin.

Ryhmän kohdalla sosiaalinen syrjäytyminen tarkoittaa sitä, että yksittäinen ryhmä ja sen jäsenet ajautuvat syystä tai toisesta ainakin osittain oman organisaationsa tosiasiallisen vaikutuspiirin ulkopuolelle. Näin ryhmässä voidaan muodostaa halutusta toimintatavasta ja arvojohtamisen pyrkimyksistä huolimatta poikkeavat pelisäännöt.

Poliisin työ perustuu yhtäältä sääntöihin ja sitoviin normeihin sekä toisaalta eettisiin arvoihin ja yksilön integriteettiin, joten eettisenä roolimallina onnistuminen on eräänlaista tasapainoilua näiden kahden eettisen perusorientaation välillä (Salminen & Pitkänen 2016, 44). Integriteetti on loukkaamaton, mikäli henkilö toimii johdonmukaisesti oman toiminnan, omaksutun julkisen roolin ja annettujen sitoumuksien välillä. Johtajan integriteettiä voidaan kuvata vastaavasti periaatteitaan noudattavana ja luottamuksen arvoisena.

Syrjäytymisprosessi mahdollistaa organisaation tahtotilasta poikkeavan arvo-maailman. Arvojen toteutumattomuus tarkoittaa myös jonkinasteista integriteetin loukkausta koko organisaatiota kohtaan, jota kuvaa Aamulehden (30.12.2016) uutinen otsikolla ”Tuomio asteikon yläpäästä”:

”...maksimituomiota puolsi oikeuden mukaan sek in, että henkilön menettely on omiaan heikentämään luottamusta poliisiin.”

Edellä mainitussa Aamulehden uutisoinnissa poliisissa työskennellyt henkilö toimi oikeuden mukaan lisäksi erityisen häikäilemättömästi, kun ottaa huomioon hänen päällystösasemansa poliisiorganisaatiossa. Tällä perusteella tuomioistuinlaitoksen käsityksenä on, että poliisilla päällystösasemassa on korostunut vastuu toimia itse lain mukaisesti. Lisäksi on varmistettava, että päällystön esimerkki vahvistaa samanlaista käyttäytymistä muussa henkilöstössä kuten oikeudenmukaisuuden arvo edellyttää.

Kernaghan (1991) on esittänyt, että vaikka hierarkkisissa organisaatioissa ylim-mällä johdolla ei ole aina suoraa kontaktia kaikkiin työntekijöihinsä, se ei poista ylimmän johdon vastuuta siitä, että johdon käyttäytymisen tulisi vaikuttaa alaisiin läpi koko hierarkian. Hakamon ja Vanhalan (2007, 274) poliisipäällikkötutkimuk-sessa nousi esiin luottamuksen merkitys tilanteessa, jossa rakennetaan avointa ja toimivaa työyhteisöä. Heidän johtopäätöksensä oli, että päällikön johtamistyön arvo näyttäisi olevan sitä suurempi mitä enemmän se vahvistaa johtajan ja henkilöstön välistä luottamusta. Salminen ja Pitkänen (2016) ovat todenneet, että roolimalli nou-see esiin kaikessa johtamistyössä. Heidän mukaan johtajan käyttäytyminen selviää ennemmin tai myöhemmin organisaation muille jäsenille. Siksi johdonmukainen ja arvojen mukainen johtajuus lisää luottamusta sekä vahvistaa samanlaista käyttäyty-mistä muussa henkilöstössä.

Työyhteisön vahvuus on siinä, että se on hallittavissa, vakaata ja ennakoitavaa. Aho (2011, 6, 21) on pohtinut, mikä tekee opettajasta selviytyjän. Työyhteisö voi olla selviytymistä tukeva mutta myös selviytymisriskiä aiheuttava tekijä. Jos opet-taja ei saa työyhteisöltään tukea, nousee ulkopuolinen tuki tärkeäksi selviytymistä tukevaksi tekijäksi. Kun opettaja tarvitsisi apua, taitavat ja pätevät opettajat eivät sitä välttämättä hae. Hän totesi ”omista pelisäännöistä” seuraavasti:

”Työyhteisö, jossa ei ole yhteisesti sovittuja toimintaohjeita ja -tapo-ja, ei tue opettajan selviytymistä. Kävi ilmi, että koulun toimintatavat ovat usein epäselvät tai ainakaan yhteisiin toimintatapoihin ei ole si-touduttu. Pahimmillaan koulun toimintakulttuuri voi olla tasolla, ettei kukaan toimi niin kuin yhdessä on sovittu. Tällainen toimintakulttuuri vaikuttaa kielteisesti sekä opettajiin, koulun muuhun henkilökuntaan että oppilaisiinkin. Pian kukaan ei tiedä, miten missäkin tilanteessa toi-mitaan. Kiire ja tilanteessa elämisen hektisyys selittävät osaltaan, ettei aina jakseta toimia, kuten on sovittu.” (Aho 2011, 97.)

Poliisin toimipaikkaverkostossa eettinen uskottavuus on koetuksella, koska ylim-män johdon esimerkkiä ei voida kovin konkreettisella tasolla kokea tai arvioida. Poliisilaitoksen arvojohtajat ovat siis todellisen haasteen edessä. Miten voidaan var-mistaa, että organisaation tahtotila osana arvojohtamista ja myös oma käyttäytymi-nen vaikuttavat ja ovat esimerkkinä poliisiin kaikissa toimipaikoissa?

## *Yhteenveto*

Työyhteisön haasteet poliisissa voivat johtua muun muassa resurssien vähäisyydestä suhteessa tehtävään työhön tai toimipaikkojen puutteellisesta yhteistyöstä. Tästä johtuen organisaation odotusarvot tehokkaan työn tekemisestä voivat synnyttää tehottomuutta tai alisuorittamista. Vähäisillä resursseilla saadaan usein aikaan riittävät tulokset, mutta se ei vähennä epävarmuutta työpaikan säilymisestä. Kun ryhmän epävarmuus on jatkuvaa, se altistaa ryhmän etsimään soveltuvia toimintatapoja parempiin tuloksiin pääsemiseksi. Se voi myös himmentää ryhmän arvomaailmaa suhteessa yhteisesti hyväksyttyihin organisaation arvoihin. Mikäli työyhteisön lähiympäristöt muuttuvat tuntemattomiksi, eikä päätöksenteon tahtotilaa ymmärretä samalla kun sosiaalinen tuki ja kontrolli heikkenevät, on ryhmän mahdollista sosiaalisesti syrjäytyä. Vaste, johon ryhmä poliisissa peilaa toimintaansa, tulee organisaation johdolta. Johdolla on oltava työyhteisön vahva luottamus.

Me-henki tarvitsee syntyäkseen myös vastoinkäymisiä. Poliisissa yksittäistapauksiin liittyvä julkisesti jaettu tieto on henkilöstölle haastavaa ja vaikeasti puolustettavaa. Tapaus onkin vaikuttanut monen jaksamiseen ja myös loputtomiin selityksiin ystäville siitä, että poliisiin voi edelleen luottaa. Yhtä lailla tähän kulminoituu epäeettisten tilanteiden hallinta. Arvojohtajalla on oltava rohkeutta nostaa keskusteluun kipeitäkin asioita, jotka voivat kummuta sekä yksityiselämästä että organisaation toiminnasta. Samalla myös omasta jaksamisesta on pidettävä huolta.

Maailma muuttuu niin poliisin ulkopuolella kuin organisaation sisällä. Tietynlainen nöyryys ja oman toiminnan kriittinenkin arviointi ovat jatkuvan muutoksen hetkessä tärkeitä. Arvoja ja arvojohtamista on vaalittava, huollettava ja niitä olisi tarkasteltava osana päivittäistä työtä. Poliisihallitus on ohjeistanut, että arvokeskusteluiden tulokset kirjataan ryhmäkeskustelun tuloksena.

Arvojohtaminen on koostava voima arvojen aidolle toteutumiselle ja luottamukselle. Siksi on hyvä, että Poliisihallituksessa painotetaan yhteistä käsitystä arvoista ja niiden merkitystä toiminnalle. On vaikea toimia, jos omat ja organisaation arvot ovat ristiriidassa keskenään. Tästä syystä ryhmäkeskustelu ja laajempi poliisilaitoksen arvokeskustelu yhteisenä tilaisuutena on tärkeä tuki arvojohtamisessa onnistumiselle.

## *Lähteet*

- Aamulehti 30.12.2016. Tuomio asteikon yläpäästä.
- Aho, I. 2011. Mikä tekee opettajasta selviytyjän. Acta Universitatis Tamperensis 1470. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.
- Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2013. Nuorten syrjäytyminen, tietoa, toimintaa ja tuloksia? Eduskunta.
- Hakamo, T., & Vanhala, A. 2007. Poliisipäälliköt. Poliisiammattikorkeakoulu. Tampere.
- Helne, T. 2002. Syrjäytymisen yhteiskunta. Julkaisun pysyvä osoite <http://hdl.handle.net/10138/13240>. Luettu 28.12.2016.
- Kernaghan, K. 1991. Career public service 2000: road to renewal or impractical vision? Canadian public administration 34 (4), 551–572.
- Lindström, K. 2003. Työryhmien toiminta ja sen kehittäminen. Teoksessa K. Lindström ja A. Leppänen (toim). Työyhteisön terveys ja hyvinvointi. Työterveyslaitos, Helsinki, 194–209.
- Poliisin arvot 2017. Poliisihallitus. [https://www.poliisi.fi/tietoa\\_poliisista/poliisin\\_arvot](https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/poliisin_arvot).

- Quinn, R. E. 2003. *Becoming a master manager: a competency framework*. Hoboken Wiley.
- Salminen A. & Pitkänen, L. 2016. Eettisen johtajuuden edellytyksistä julkisessa hallinnossa: poliisin johto eettisenä roolimallina. Teoksessa. V. Muttilainen & P. Potila (toim.). *Poliisin toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2016. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 125*, 41–45.



# Poliisin imagotyö

*Jarmo Puustinen*

## *Mielikuvien mielenkiintoinen maailma*

Imago on ajankohtainen aihe Suomessa ja liittyy entistä enemmän myös julkisen sektorin toimintaan. Ajankohtaisuus johtuu siitä, että viestinnässä mielikuvia nostetaan entistä enemmän esille ja mielikuvista on tullut tavallaan oma mielikuvallinen kieli. Imago, mielikuvat ja informaatio ovat tulleet yhä tärkeämmiksi vaikuttamisen välineiksi. Oma imago, sen hallinta ja edistäminen kiinnostavat myös poliisia (ks. Puustinen 2017).

Yritysmailmassa ja yritystoimintaan liittyvässä kielenkäytössä mielikuvaan liittyvät käsitteet ovat arkipäiväisiä. Imagoa ja sen ympärillä käytettävää käsitteistöä, kuten mainetta ja brändiä, lainataan yhä enemmän julkisen sektorin organisaatioissa. Näitä käsitteitä käytetään nykyisin jokapäiväisessä kielessä sekä positiivisissa tai negatiivisissa asiayhteyksissä.

Poliisin on tärkeää ymmärtää mielikuvia kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäinen näkökulma sisältää yhteiskunnassa ilmenevät mielikuvat, joihin vaikutetaan eri toimijoiden taholta. Toinen näkökulma kattaa omaan toimintaan liittyvät mielikuvat sisäisen turvallisuuden tekijänä, joilla vaikutetaan erityisesti kansalaisten luottamukseen poliisin toimintaa kohtaan.

Mielikuvilla voidaan seikkailla menneisyyden ja tulevaisuuden välissä sekä ennakoida, harjoitella ja valmistautua myös kohtaamaan eri tilanteita. Viimeksi mainittua aihealuetta käsitellään tarkemmin tuoreessa väitöskirjassa (ks. Gustafsberg 2018).

Mielikuvia pystytään luomaan tarkoituksella, mutta toisaalta jotkut mielikuvat syntyvät vahingossa, sattumalta tai aikojen saatossa. Paljon on pohdittu myös sitä, ovatko mielikuvat totta vai ovatko ne vain jotakin sellaista, mitä emme pysty käsin koskettelemaan. Tämä tekee mielikuvien kuvaamisesta haastavaa, koska jokainen meistä muodostaa niiden merkitykset aikaisempien kokemusten ja saamansa tiedon kautta.

## *Imago tutkimuskohteena*

Mielikuvatutkimus ja imagon ymmärtäminen ovat tärkeitä globaalissa ympäristössä. Ymmärtämisen avulla pystytään erottamaan mielikuvilla tuotettu illuusio todellisesta tilanteesta. Mielikuvat eivät ole totuusarvoltaan samantasoisia.

Karvosen (1997, 17) mukaan Yhdysvalloissa 1950-luvun kaupallistuminen ja sen myötä televisioituminen korostivat visuaalisuuden eli kuvan tai imagen merkitystä viestinnässä. Tätä kautta tuotteisiin liittyvistä käsityksistä alettiin keskustella visuaalisella imagen termillä erityisesti markkinoinnin ammattilaisten keskuudessa. Ensimmäisen kerran image oli esillä markkinointihenkisessä merkityksessään vuonna 1955 Harvard Business Review -lehdessä. (Salmi 2006, 17.) Sitä käytettiin myös poliittisessa analyysissä sekä puhuttaessa yhteiskuntaelämästä ja kulttuurista.

Ropen (2013, 72) mukaan imago on se kulmakivi, johon onnistunut tarjonnallinen markkinointi pohjautuu. Se on yritysjohton selkeä tavoitealue, joka vaikuttaa kaikkiin liiketoimintaratkaisuihin. Hyvä tunnettavuus ja imago markkinoilla tekevät organisaatiolle ja sen tuotteelle vetovoimakyvyn.

Tavallisemmin imago näkyy tuotteen tai palvelun laadullisina tekijöinä sekä luotettavuutena saatujen kokemusten kautta. Näin ollen esimerkiksi poliisipalvelujen laatu on avaintekijä poliisin toiminnan positiivisen imagon kehittämisessä. (Tyagi, Dhar & Sharma 2015, 569.)

Imagotutkimuksessa on haasteellista identifioida parasta tapaa suorittaa tutkimus. Asioiden mittaaminen ei ole ainoastaan kysymysmuotojen rakentamista, vaan kysymysjärjestelyä ja ymmärrettävää kysymysasettelua vastaajille. Kysymyksillä saadaan tietoa vain niistä mielikuvista, mitä osataan kysyä.

Ihmisillä on ollut erilaisia mielikuvia ja käsityksiä asioista läpi ihmisen vuosituhantisen historian. Nykyaikana yhdistävänä tekijänä on positiivisen vaikutelman antaminen omasta itsestään tai ainakin tähän pyrkiminen. Historian tutkimuksessa tämä sama positiivinen asetelma on näkynyt eri kulttuureissa ja yhteiskuntaluokissa.

Tänä päivänä sana imago on suomalaisen lehtikirjoittelun arkipäivää ja imagot ovat tulleet jäädäkseen muun muassa yritys-, kunta-, kaupunki- ja aluesuunnitteluun. Mielikuvien avulla teemme ostopäätöksiä tai luomme käsityksen jostakin asiasta tai ihmisestä. Viime aikoina on julkisuudessa ollut esillä myös mielikuvilla vaikuttaminen.

### *Imago ja poliisin toimintaympäristö*

Mielikuvat suomalaisesta poliisista ovat muuttuneet niistä ajoista, jolloin poliisi käveli keskellä katua ja ihmiset karttoivat keskustelua poliisin kanssa. Aika ja yhteiskunta muuttuvat, joten poliisin on myös kyettävä kehittymään muutoksessa oman identiteettinsä kanssa. Yhteiskunnan historia tuottaa erilaisia identiteettejä, mutta historia itsessään sisältää erityisillä identiteeteillä varustettujen ihmisten aikaansaannosta (Berger & Luckman 1994, 196). Nykyinen poliisi on historian kehityksen aikaansaannosta.

Poliisia ei ymmärretä samanlaisiksi toimijaksi kaikkialla maailmassa, eikä poliisi välttämättä herätä muualla samanlaisia mielikuvia kuin Suomessa. Näin ollen se, kuinka ihmiset havaitsevat poliisin rehellisyyden ja luottamuksen, määrää heidän käsityksensä toiminnan oikeudenmukaisuudesta (Wilson & Wilson 2015, 6). Tämä on erityisen tärkeä muistaa sekä poliisin siviilikriisinhallintatyössä että kotimaan poliisitoiminnassa toimittaessa niiden ihmisten kanssa, joilla on erilainen kokemus poliisista.

Imagolla on kiinteä yhteys laadullisiin tekijöihin. Julkisella puolella ulospäin suuntautuvaan imagoon kytkeytyy vahvasti taloudellisuus ja siitä huolehtiminen. Euroopassa eri maiden välillä on eroa siinä, kuinka paljon yhteiskunta on valmis panostamaan poliisin toimintoihin (Kääriäinen 2007, 410). Toisaalta taas valtionhallinnon kehittäminen on edellytys yksityisen sektorin kehittymiselle (Herranen 2015, 34; Koski ym. 2014, 85). Yhteiskunnan panostus teknologisiin ratkaisuihin korostuu erinäisinä taloudellisina tuloksina mutta myös imagollisena merkityksenä.

Peruslähtökohtia suomalaisen poliisin perustamisesta lähtien (v. 1816) ovat olleet rehtiys, oikeudenmukaisuus, asiallisuus ja palvelusvelvollisuuksien tarkka noudattaminen (Puustinen 2017, 19). Edellä mainittuja periaatteita kuvaavat nykyisin käytössä olevat poliisin arvot: palvelu, oikeudenmukaisuus, osaaminen ja henkilöstön hyvinvointi (Poliisin arvot 2017). Alkuperäinen hyvinvointivaltio oli vielä 1960-luvulla hallintokulttuuriltaan hallinnollinen ja legalistinen mutta ei palveluorientoitunut (Jousitie ym. 2015, 180). Suomalaisen poliisin arvokeskustelu aloitettiin vuonna 2004 arvojen kartoituksella (Virta 2005, 32). Arvoista ja poliisityön periaatteista johtuen länsimainen tutkimus identifioi poliisityöskentelyn tär-

keäksi prosessimaisen oikeuden toteuttajaksi, jolloin poliisi koetaan kohteliaaksi, ystävälliseksi ja sensitiiviseksi kansalaisyhteisön tarpeisiin (Davies, Stone & Buttle 2015, 55).

Vaikka poliisin oma toiminta ja media ovat tuoneet poliisia lähemmäksi kansalaista, on kohtaamisissa silti vielä parantamisen varaa. Poliisin tulee olla organisaationa aktiivinen ihmisten ja sidosryhmien kohtaamisessa sekä henkilökoh- taisessa kanssakäymisessä että sosiaalisessa mediassa. Teknologia tuo poliisille mahdollisuuksia, mutta samalla vaarana on eristäytyminen henkilökohtaisesta kans- sakäymisestä. Poliisi onkin alkanut unohtaa oman tavoitteellisen kanssakäymisensä merkityksen toimittajien suuntaan, jotka ovat kuitenkin keskeisiä mielikuvallisia viestijöitä poliisin toiminnasta (ks. Puustinen 2017). Kohtaamistilanteet ovat mieli- kuvien syntyminen vuoksi erittäin tärkeitä. Ensimmäiset hetket ratkaisevat, saavatko mielikuvat negatiivisen vai positiivisen varauksen. Tämän jälkeen mielikuva alkaa vahvistua kohtaamistilanteissa.

Ihmiset tarkoittavat samoilla sanoilla eri asioita tai puhuvat samasta asiasta eri sanoilla, jolloin arvioimme helposti toisia mielikuvien pohjalta (Honkala 2017, 47). Kirjoitetussa tekstissä mielikuva korostuu, koska tekstin ja asiayhteyden valittujen sanojen kautta asiayhteydelle annetaan merkitys ihmisten mielikuviiin. Asiayhtey- teen liittyvät vahvasti myös tunteet. Tunteet ovat tuntemuksia, joita ihmiset kokevat, välittävät, ilmaisevat ja johtavat (Ehrlich & Ehrlich 1999, 112).

Johtamisen tutkimuksessa on alettu puhumaan entistä enemmän sidosryhmä- vastuusta omistajavastuun sijasta, mikä näkyy pitkäjänteisen työn kautta yrityksen maineessa (Kujala 2017, 285). Poliisissa mielikuvat korostuvat erityisesti suhdetoi- minnassa, sidosryhmävastuissa ja luotaessa ylipäänsä ulospäin kuvaa organisaation toiminnasta. Suomessa on vain yksi poliisi ja siksi poliisin tulee pyrkiä yhdenmukai- seen julkisuuskuvaan (Poliisihallitus 2015, 12). Tästä esimerkkejä ovat muun muas- sa Poliisit TV-sarja sekä kerran vuodessa valittava vuoden poliisi, joka tuo konkreet- tisen ilmentymän suomalaisesta poliisista yhteiskunnallisesti näkyville.

### *Teknologian merkitys poliisin imagolle*

Poliisin toimintoihin panostaminen tarkoittaa entistä enemmän panostamista tekno- logiaan. Teknologia on poliisille tai mille tahansa organisaatiolle tärkeä imagoa luo- va tekijä. Ihmiset odottavat poliisilta kuitenkin kohtaamistilanteita oikean poliisin kanssa, mihin tulevaisuuden virtuaalinen teknologia antaa uusia ulottuvuuksia.

Uusi teknologia luo julkisuuskuvaa poliisista uudenaikaisena ja tehokkaana organisaationa. Teknologian avulla tiettyjä työvaiheita pystytään tekemään vielä sy- väällisemmin, ja ihmisten avulla hoidetaan toiset työtehtävät vielä paremmin. Tämä luo työpaikoille uutta positiivista imagoa. Hyvä imago on samalla entistä enemmän riippuvainen ammattimaisesta johtamisesta, teknologisista välineistä ja siitä, kuinka organisaatio näkyy ulospäin. Näin ollen näkyvyys on tärkeä poliisin imagon määrit- täjä (Salmi, Voeten & Keskinen 2000, 434).

Mielikuvat vaikuttavat valintoihimme. Poliisilla täytyy olla niin sanottu men- taalinen mielikuva tulevaisuuden poliisista ja sen mahdollisuuksista. Ihmiset raken- tavat oman mentaalisen mielikuvan poliisin näkyvyydestä poliisin aktiviteettien ja niiden esillä olon mukaan (Salmi ym. 2000, 434). Mielikuvan kautta muodostetaan visio siitä, mihin suuntaan haluamme kehittää toimintoja (Whisennand & Ferguson 1996, 58).

Poliisitoiminnassa on alueellisesti ja toiminnallisesti lukuisa määrä alaorga- nisaatioita, jotka pitävät sisällään moninaisen mielikuvamaailman. Mielikuvien ja

vaikuttavuuden tunteminen ovat tärkeitä asenteisiin ja ilmiöihin vaikuttamisessa. Positiivisten ja negatiivisten mielikuvien avulla on mahdollista vaikuttaa ihmisten toimintaan. Ihmisten käyttäytymisessä ratkaisevaa ovat mielikuvat ja niiden mukaan toimiminen. (Virtanen 2005, 212.)

Tänä päivänä meidän on mahdollista elää niin sanotuissa ”sensaatiohetkissä” vuorokauden ympäri, mikä johtuu sosiaalisten viestimien integroitumisesta vahvasti yhteiskuntaamme. Lisäksi jokaisen on mahdollista olla uutisten tuottaja, eikä poliisi voi suoraan kontrolloida sitä, miten yhteiskunta ja siinä elävät ihmiset havaitsevat poliisin (Schaffer, Huebner & Bynum 2003, 463). Poliisin tulisi pystyä reagoimaan asioihin entistä nopeammin ja toimimaan laadukkaalla tavalla nopeasti ”sytytyvissä” tilanteissa.

Koko yhteiskunnan tiedonjano on kasvanut ja nopeutunut. Jos tietoa ei anneta viranomaisen suunnasta, joku toinen alkaa täyttää tietotyhjiötä ja se saattaa aiheuttaa vääriä mielikuvia todellisesta tilanteesta. Sosiaalisen median aplikaatioilla tähän on äärettömät mahdollisuudet.

Viime aikoina uutisoinnissa on noussut vahvasti esille mielikuvilla vaikuttaminen niin poliittisesti kuin sotilaallisesti. On alettu puhua informaatioturvallisuudesta ja informaatiovaikuttamisesta, joissa keskeisessä asemassa ovat mielikuvat. Tästä johtuen poliisiin tulee olla valveutunut maan sisäisestä informaatiovaikuttamisesta ja tähän liittyvästä teknologiasta.

Poliisiorganisaatio sisältää runsaasti kommunikaatiota, tarkoituksia, mielikuvia, myyttejä ja tulkintoja, mikä luo organisaation ideologiaa. Ideologia antaa organisaation jäsenille aistimuksen paikasta ja voiman organisaation välisille suhteille heidän arvovaltaisissa asemissaan (Ericson, Baranek & Chan 1991, 15.)

Teknologian ohella on tärkeää ymmärtää yksilön merkitys organisaatiossa ja hänen yksittäinen panoksensa organisaation hyväksi. Positiivinen ilmapiiri työpaikalla liittyy vahvasti työhyvinvointiin ja organisaatioissa toimiviin yksilöihin. Lisäksi myös yksilön vastuu omasta organisaatiosta ja sen ”lähettiläänä” toimimisesta on tärkeää sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

### *Median merkitys mielikuvien tuottajana*

Media on tärkein mielikuvien tuottaja tänä päivänä. Sillä on omat tarpeensa, jotka poliisin on hyvä tiedostaa. Media on poliisille aivan erityinen ulkoinen sidosryhmä, jonka kautta mielikuvaa organisaatiosta välitetään yhteiskunnassa sekä myös valtion rajojen ulkopuolelle globaalisenä ilmiönä. Sillä on oleellinen rooli levitettäessä informaatiota ja muokattaessa julkista mielipidettä poliisista, mikä luo pohjaa poliisin imagotyölle. Aktiivinen kanssakäyminen median edustajien kanssa onkin tästä syystä merkittävää.

Mielestäni viestinnän kivijalkana on edelleen perinteinen sanomalehtitoimittajien työ. Toimittajat ovat se ryhmä, joka antaa poliisin toiminnalle organisaationa sanallisen merkityksen sanoin ja kuvin. Ihmiset rakentavat mentaalisen kuvituksen poliisin näkyvyydestä poliisin aktiviteettien ja niiden näkyvyyden mukaan (Salmi, Voeten & Keskinen 2000, 434). Heijastamme toimittajien ilmaisujen kautta organisaation ulkopuolelle niitä asioita, mitä olemme. Organisaation sisältä tulevat mielikuvat vaikuttavat organisaation ulkoiseen imagoon. Tehokkaat mediasuhteet johtavat myös tehokkaisiin organisaatiosuhteisiin omassa organisaatiossa (Lee & McGovern 2014, 49). Sosiaalisen informaation tuottama keskustelu taas tuottaa suhtautumista asioihin, joissa ei näytä välillä olevan kontrollia. Tämä tuo uudenlaisen haasteen poliisille.

## Lähteet

- Berger, P. & Luckman, T. 1994. *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*. Helsinki: University Press Gaudemaus Oy.
- Davies, S.G., Stone, L.G. & Buttle, J.W. 2015. A disintrested press: reporting police in a provincial Indonesian newspaper. *Media Asia* 42:1–2, 47–60.
- Ehrlich, M. & Ehrlich, S. 1999. Police force or police service? Gender and emotional labor. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 111–126.
- Ericson, R., Baranek, P. & Chan, J. 1991. *Representing order, crime, law and justice in the news media*. Toronto: University of Toronto Press.
- Gustafsberg, H. 2018. Do people get shot because some cops panic? Enhancement of individual resilience of individual resilience through a police resilience and efficiency training program. University of Tampere.
- Herranen, O. 2015. Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuottavuusohjelman kova ydin. *Hallinnon tutkimus* 34 (1), 27–42.
- Honkala, T. 2017. *Rauhankone. Tekoälytutkijan testamentti*. Gaudeamus Oy.
- Jousitie, H., Kivelä, J., Kuusela, J., Temmes, M. & Tiihonen, S. 2015. Aikalaisanalyysiä suomalaisen hyvinvointivaltion lähtökohdista, kehityksestä ja ongelmista. *Hallinnon tutkimus* 34 (2), 173–181.
- Karvonen, E. 1997. *Imagologia: Imagon teorioiden esittelyä, analyysiä, kritiikkiä*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Koski, P., Järvensivu, A. & Nikkanen, R. 2014. Organisatoriset käytännöt, yrityksen suorituskyky ja työhyvinvointi – löytyykö yhteyksiä? *Hallinnon tutkimus* 33 (2), 85–100.
- Kujala, J. 2017. Vastuu johtaa: sidosryhmäsuhteet ja vastuullisuus johtamisessa. *Hallinnon Tutkimus* 36 (4), 284–287.
- Kääriäinen, J. 2007. Trust in the police in 16 European countries. A multilevel analysis. *European Journal of Criminology*, 4, 409–435.
- Lee, M. & McGovern, A. 2014. *Policing and media; public relations, simulations and communications*. New York: Routledge.
- Poliisihallitus 2015. *Poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirja*. Poliisihallitus.
- Poliisin arvot 2017. *Poliisihallitus*. [https://www.poliisi.fi/tietoa\\_poliisista/poliisin\\_arvot](https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/poliisin_arvot).
- Puustinen, J. 2017. *Poliisin imago. Eroavatko poliisin ja median näkemykset poliisin imagosta?* *Acta Universitatis Tamperensis* 2277, Tampere: Tampere University Press.
- Rope, T. 2003. *Johdon markkinointiratkaisut, strateginen markkinointi*. Helsinki: WSOY.
- Salmi, S. 2006. *Seen a cop lately*. Turun yliopisto. Turku: Painosalama Oy.
- Salmi, S., Voeten, M.J.M. & Keskinen, E. 2000. Relation between police image and police visibility. *Journal of Community & Applied Social Psychology*. *Community Appl. Soc. Psychol*, 10, 433–447.
- Schaffer, J.A., Huebner, B.M. & Bynum, T.S. 2003. Citizen perceptions of police services: race, neighborhood context, and community policing. *Police Quarterly* 6 (4), 440–468.
- Tyagi, A., Dhar, R.L. & Sharma, J. 2016. Police culture, tourists and destinations: a study of Uttarakhand, India. *Tourism Management*, 52, 563–573.
- Virta, S. 2005. *Tavoitteena turvallisuus. Poliisin strategisen johtamisen haasteita*. *Turvallisuushallinto* 10. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Virtanen, P. 2005. *Houkutteleva työyhteisö*. Helsinki: Edita Oy.

- Wilson, C.P. & Wilson, S.A. 2015. Evaluating legitimacy and marginalization: 'Campus policing in the State of Rhode Island. *Cogent Social Sciences* 1 (1), 1–15.
- Whisenand, P. & Ferguson, R. 1996. *The managing of police organizations* (4. painos). New Jersey: A Simon & Schuster Company.

# Poliisimuseo poliisin työn ja historian tulkkina

*Tiina Tuulasvaara-Kaleva & Juha Vitikainen*

## *Johdanto*

Museo on Kansainvälisen museoneuvoston ICOM:n mukaan pysyvä, taloudellista hyötyä tavoittelematon, yhteiskuntaa ja sen kehitystä palveleva laitos, joka on avoinna yleisölle ja joka tutkimusta ja opetusta edistääkseen ja mielihyvää tuottaakseen hankkii, säilyttää, tutkii, käyttää tiedonvälitykseen ja pitää näytteillä aineellisia ja aineettomia todisteita ihmisestä ja hänen ympäristöstään (ICOM Statutes, Article 2: definitions). Museoita voi pitää rikkaan ja monimuotoisen yhteiskunnan edellytyksinä ja keskeisinä toimijoina yhteisen kulttuuri-, taide- ja luonnonperintömme vaalimisessa ja välittämisessä (Ehdotus museopoliittiseksi ohjelmaksi 2017, 12).

Suomen museokenttä syntyi yli sata vuotta sitten tutkimuksen tarpeeseen ja tieteen kiinnostuksesta. Menneisyyttä oli tarve ymmärtää, tallentaa ja havainnollistaa. Nyt erilaisia museoita on jo yli tuhat ja niitä jaotellaan usealla tavalla. Keskeinen jako on ammatilliset ja muut museot. Museolain (729/1992) 1 luvussa annetut kriteerit määrittelevät, milloin museo on ammatillisesti hoidettu.

Suomen museoista yhteensä 160 on ammattimaisesti hoidettuja, ja ne ylläpitävät yli 300 museokohdetta (Suomen museoliitto 2018). Muut museot ovat usein vapaaehtoisvoimin ylläpidettyjä kotiseutumuseoita tai niin sanottuja opetuskokoelmia.

Suomessa on kulttuurihistoriallisia ja luonnontieteellisiä museoita sekä taide- ja erikoismuseoita. Ne jaetaan vastuualueittain valtakunnallisiin ja alueellisiin museoihin. Erikoismuseot ovat tietyn ilmiön tallentamiseen, tutkimiseen ja esittämiseen keskittyneitä laitoksia.

Poliisimuseo on poliisin rahoittama, valtakunnallinen ja ammatillisesti hoidettu erikoismuseo. Se edistää ja ohjaa museotoimintaa poliisissa sekä huolehtii alan historian tallennus-, tutkimus- ja näyttelytoiminnoista. Poliisiammattikorkeakoulussa (Polamk) Tampereella toimivan Poliisimuseon lisäksi poliisilla on Vantaalla keskusrikospoliisin (KRP) tiloissa toimiva Rikosmuseo ja poliisilaitoksilla on niiden omia museokokoelmia. Poliisin museotoiminnasta on säädetty asetuksessa poliisin hallinnosta (158/1996 31§).

Rikosmuseo on avoinna vain KRP:ssa vieraileville ryhmille, ei suurelle yleisölle. Poliisilaitosten perinnetuoneisiin pääsee erityistapahtumissa. Poliisimuseo on ilmainen museo, joka on avoin kaikille ympäri vuoden ja viisi päivää viikossa. Museossa on neljä museoammattillista työntekijää. Museon avoinnapitoa hoitavat viikolla siviilipalvelusmiehet ja lauantaina yleisöä palvelee vartiointiliike. Tallennus-, näyttely- ja tutkimustoiminnan lisäksi museo opettaa Polamkin opetus suunnitelman mukaisesti historiaa poliisin perustutkinto- ja hälytyskeskuspäivystäjäkursseiden opiskelijoille.

## *Poliisin opetusnäyttelyt ennen*

Suomessa rekrytoitiin poliiseja pitkään ”pystymetsästä”, ja poliisiksi pääsi ilman poliisikoulutusta. Tehtäviin perehdyttiin työssä kokeneen virkaveljen opastuksella. (Soikkanen 2016, 161–164.) Suomenlinnan Valtion poliisikoulun kurseihin kuului jo 1920-luvulla vierailuja muun muassa teatteriin, museoihin, eduskuntaan, Helsingin poliisipiireihin ja koiratarhalle. Koululla oli myös erillinen havainto-opetusluok-

ka. (Jansson 2018, 12, 119.) Suomen Poliisilehti kirjoitti vuonna 1925 opetusnäytelyiden ja museoiden tarpeellisuudesta. Ulkomaisin esimerkein kuvailtiin, kuinka poliisin museossa tulisi olla kolme osastoa: historiallinen eli yleinen museo, opetusvälineosasto ja rikosmuseo. Sisäasiainministeriö ryhtyi tuumasta toimeen ja pyysi maaherroja hankimaan läänin poliiseilta sopivia ”aineksia ja esineitä”. Vuoteen 1933 mennessä oli Valtion poliisikoulun opettaja Silanderin mukaan lahjoitettu 350 esinettä. Eri puolilta Suomea oli tullut miekkoja, ”kypärejä”, puhallustorvia sekä käsi-, jalka-, peukalo-, kaula- ja kuljetusrautoja. Tavoitteena oli koota poliisin historian museo, eikä rikosmuseota vielä pidetty pääasiana. Museon paikka ei ollut tiedossa, mutta lahjoituksia toivottiin edelleen. (Suomen Poliisilehti 1925, 1931, 1933.)

Sisäasiainministeriö lähestyi kiertokirjeellä maaherroja jälleen keväällä 1936 toivoen nyt rikosmateriaalia. Rikostutkimuskeskuksen päällikkö, varatuomari Kosti Vasa kertoi, että sitä kertyi etenkin liittyen murhiin, itsemurhiin, sikiönlähdettäisiin, väärennöksiin ja murtoihin. Lahjoituksina tuli myös väkijuomain valmistuksen ja salakuljetuksen ”kekseliäitä” välineitä.

Rikostutkimuskeskus vakinaistettiin 10.12.1937. Samalla sinne tuli Rikosmuseo ja ulkomaisten esikuvien mukainen näyttely, jolla poliiseja perehdytettiin rikollisten menetelmiin. Museon hoidosta vastasivat kriminaalilaboratorion tutkijat. Kosti Vasa määritteli museon paikaksi, jossa käytännön esimerkein osoitetaan miten rikokset selvitetään:

”...käynnistä hyvässä rikosmuseossa on paljon suurempi hyöty kuin jonkin rikospoliisin toimintaa tai kriminaalitekniikkaa käsittelevän kirjan lukemisesta” (Suomen Poliisilehti 1937, 629).

Rikosmuseo siirtyi vuonna 1955 Rikostutkimuskeskuksen seuraajan, keskusrikospoliisin (KRP), hallintaan. Museon tehtävänä on ollut tallentaa vakavien rikosten materiaalia ja tutkintaa.



**Kuvio 1.** Poliisioppilaat tutkimassa Poliisiopiston opetusnäyttelyä 1960-luvulla  
Lähde: Poliisimuseon kokoelmat



Liikkuva poliisi kehitti 1940-luvulla alokaskursseja. Käytännön harjoituksia lisättiin ja opetuksessa hyödynnettiin muun muassa ”liikkuvaa kuvaa” ja havaintoluokkaa. (Jansson 2018, 83.)

Valtion poliisikoulu muutti vuonna 1961 Espoon Otaniemeen, jonne tuli uusien harjoitus- ja opetustilojen lisäksi opetusnäyttely (Poliisimies 1964, 8, 343). Opettaja Kauko Katilan muistelujen mukaan Poliisiopiston opetusnäyttely ei ollut museo vaan näyttely, jossa oppilaat näkivät esineitä ja asioita, joista tunnilla puhuttiin. Vastaava näyttely oli ollut jo Suomenlinnassa mutta vaatimattomampana. Näyttely oli koottu oppilaiden tuomista materiaaleista, joista osa oli jopa itse tehty. Rikoksiin liittyen käsiteltiin muun muassa päihteitä, surmia, itsemurhia, murtoja, varkauksia, pahoinpitelyitä, eläinsuojelu-, ympäristö- ja metsästysrikoksia, abortteja, eläimiin sekaantumisia, seksuaalirikoksia ja väärennöksiä. Esillä oli ihmisten luita, hampaita ja pääkalloja sekä myös aseita, räjähteitä ja rikosvälineitä. Lisäksi näyttelyssä kerrottiin rikostaktiikasta ja -tekniikasta. Poliisin työstä esiteltiin myös liikennevalvontaa sekä kolari-, onnettomuus- ja palonsyöntutkintaa. Kokeilla sai jopa liikenneturvallisuuden ja -valvonnan uutuuksia kuten turvavöitä tai alkometriä. (Katila 1973.)

### *Poliisimuseo nyt*

Sisäasiainministeriön poliisiosasto aloitti poliisiperinteen kartoituksen vuonna 1995. Historiallisia esineitä, kuvia ja materiaalia kerättiin Poliisimuseota varten, ja museo perustettiin Poliisikoulun yhteyteen maaliskuussa 2004. Ensimmäinen näyttely, FINPOL 05, avautui vuonna 2005 Vapriikissa Tampereella. Se esitteli liikkuvaa poliisia, Poliisin tekniikkakeskusta ja Rikosmuseota. Poliisimuseon perusnäyttely avautui yleisölle syksyllä 2008 Tampereen Hervannassa. Näyttely oli nimeltään 900 vuotta poliisin historiaa Suomessa, ja se toi ensimmäistä kertaa nähtäviin poliisimme historiaa keskiajalta nykyaikaan. Päiväkotijärjestys ja alakouluryhmiä varten tehtiin museopedagoginen tila, poliisikamari Pokela, joka lisää lasten tietoa poliisista ja tekee poliisista helpommin lähestyttävään.

Poliisityön muutoksia ja moninaisuutta valottavia erikoisnäyttelyitä ovat olleet Poliisin kuva, 'Haista ite' – Suomen poliisikoirat 100 vuotta, Todisteena kuva, Liikkuva poliisi 80 vuotta, Ohranasta Supoon, Poliisi fiktiössä, Voimaa ja vaativia tilanteita, Järjestys romahtaa 1917 sekä Muodollisesti pätevä, poliisikoulutus 100 vuotta. Museotutkijat suunnittelevat ja käsikirjoittavat näyttelyiden sisällöt, ja tarkastelukulma on yhteiskunta- ja sosiaalhistoriallinen. Arkkitehtuuri, rakentaminen, valaistus, äännet sekä tekstien ja kuvien taitto tilataan ostopalveluna. Samoin hankitaan multimediatuotannot ja esineiden konservoinnit. Suomen itsenäisyyden juhlanäyttelyyn Järjestys romahtaa 1917 museo tuotti Somana ry:llä draamaesityksen Toivon tie, jota on katsonut yli 30 peruskoulun yläasteen ryhmää. Museon internet-sivuilla on näyttelyt muun muassa univormuista ja itsenäisen Suomen poliisista. Historiatutkijoita helpottamaan tehtiin selvitys poliisihistorian aineistoista arkistoissa.

Poliisimuseossa kävi vuonna 2017 yli 31 000 vierailijaa. Määrä on ollut nopeassa kasvussa viime vuosina (Poliisimuseon kävijätilasto 2017). ”Happy or not” -palautteen antaneista runsaat 92 prosenttia oli tyytyväisiä museoon. Suosio kasvaa myös maahanmuuttajien parissa sekä etenkin kesällä turisti- ja perhekohteena. Museon verkkosivuilla oli kävijöitä vuonna 2017 yli 35 000 (kasvua +18 % edellisvuodesta) sekä seuraajia Facebook-sivulla 8 604 (+21 %), Twitterissä 1 002 (+12 %) ja Instagramissa 2 286 (+13 %).

## *Tulevaisuus*

Museoiden kävijämäärät ovat kasvaneet usean vuoden ajan niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Vuonna 2017 Suomen ammatillisesti hoidetuissa museoissa vieraili 7,1 miljoonaa kävijää. Kasvuun ovat vaikuttaneet muun muassa ajankohtaiset ja vetovoimaiset näyttelyt sekä museoiden onnistuneet palvelut. (Museoviraston tiedote 7.2.2018; ks. myös Museotilasto-verkkopalvelu 2018.) Museoiden vahvuus on työntekijöiden korkea osaaminen. Tähän perustuu näyttelyiden, kokoelma- ja yleisötyön sekä tietopalveluiden hyvä laatu. (Ehdotus museopoliittiseksi ohjelmaksi 2017, 20.)

Museoilla on suuri merkitys yhteiskunnan arvokeskustelussa. Vaikka museot ovat ennen kaikkea kulttuurikohteita, ne vaikuttavat myös alueidensa vetovoimaan. Matkailukohteina niillä on vaikutusta kulttuurimatkailun kasvuun ja oman paikkakuntansa talouteen. Museokävijät käyttävät museossa tapahtuvan kulutuksen lisäksi moninkertaisesti rahaa muun muassa ravintola-, hotelli- ja liikennepalveluihin. Museoiden taloudellista vaikuttavuutta selvittäneessä tutkimuksessa korostetaan museoiden aikaansaamaa merkittävää taloudellista vaikutusta, vaikka museot ovatkin voittoa tavoittelemattomia ja niiden ensisijainen tehtävä liittyy kulttuuriarvoihin. Jokainen museokävijä kasvattaa lähialueen taloutta 32–49 eurolla, ja Suomen museoiden voi arvioida kasvattavan aluetaloutta vuosittain sadoilla miljoonilla euroilla. (Piekkola ym. 2013, 7, 42–45.)

Yksi museoalan tämän hetken suuntauksista on kävijäkokenemusten parantamiseen liittyvät uudistukset. Kohteina ovat muun muassa elämyksellisyyden parantaminen ja näyttelyiden sisällöt. Suomen museoliiton ja Suomen Kulttuurirahaston vuonna 2017 Taloustutkimukselta tilaaman selvityksen mukaan suomalaiset ovat hyvin tyytyväisiä museokäynteihinsä (Holm, Leskinen & Tyynilä 2017). Museoissa käydään, koska niistä ollaan kiinnostuneita ja niistä haetaan elämyksiä. Museoissa halutaan oppia, sivistyä ja viettää muuten vain aikaa. Vierailijoiden kannalta näyttelyt ovat keskiössä. Kiinnostava perusnäyttely lisää käyntejä ja erikoisnäyttelyt tuovat näkyvyyttä ja houkuttelevat passiivisempaakin yleisöä. Lapsiperheet ovat kasvava ryhmä museoissa. Ulkomaalaisiin museoihin verrattuna suomalaisten museoiden valttina pidettiin juuri lapsiystävällisyyttä. (Holm ym. 2017, 2–3, 8, 16–20.)

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaiseman uuden museopoliittisen ohjelman tavoitteena on lisätä eri väestöryhmien osallistumista museoalaan ja kulttuuriperintöön sekä vahvistaa museoiden vaikuttavuutta yhteiskunnassa. Ohjelmassa visioidaan, että vuoteen 2030 mennessä Suomessa on Euroopan ajankohtaisimmat museot ja innostuneimmat asiakkaat. (Ehdotus museopoliittiseksi ohjelmaksi 2017, 9, 16.)

Museon pohja on hyvin hoidetuissa kokoelmissa ja niiden sisältämissä tiedoissa. Poliisimuseo tallentaa myös nykyaikaa. Erikoisnäyttelyihin kerätään aineistoa ja haastatellaan työn parhaita asiantuntijoita, poliisiveteraaneja. Museo on koonnut materiaalia muun muassa suurten urheilukilpailujen turvallisuusjärjestelyistä ja poliisityöstä Tornion järjestelykeskuksessa vuonna 2015.

Poliisimuseon 10 vuotta vanhan perusnäyttelyn on aika väistyä. Uudesta tehdään entistä innovatiivisempi, monipuolisempi, nykYTEKNIikkaa ja karttuneita koelmia hyödyntävä, viimeisimpään tutkittuun tietoon perustuva elämyksellinen, vuorovaikutteinen ja ilmiöpohjainen oppimisympäristö kaikille kävijöille. Interaktiivisella näyttelyllä saadaan nuoretkin paremmin ymmärtämään poliisin työtä ja ehkä kiinnostumaan siitä mahdollisena ammattina.

Poliisimuseo tekee poliisin työtä ja kehitystä paremmin ymmärrettäväksi erilaisille yleisöille. Se tarjoaa poliiseille ja poliisiksi opiskeleville mahdollisuuden tutustua oman ammattinsa kehitykseen ja vahvistaa näin poliisin omaa ammatti-identiteettiä.

## Lähteet

- Asetus poliisiin hallinnosta 158/1996.
- Ehdotus museopoliittiseksi ohjelmaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu- ja 9/2017. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79396/OKM\\_9\\_2017.pdf?sequence=1](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79396/OKM_9_2017.pdf?sequence=1). Luettu 6.3.2018.
- Holm, P., Leskinen, M. & Tyynilä, J. 2017. Miksi Museoon? Suomalaisten näkemykset museoista. Taloustutkimuksen selvitys 12.12.2017. <https://www.taloustutkimus.fi/ajankohtaista/uutisia/miksi-museoon-suomalaisten-nakemykset-museoista.html>. Luettu 5.3.2018.
- ICOM Statues. <http://archives.icom.museum/statutes.html>. Luettu 5.3.2018.
- Jansson, J. 2018. Lahjomattoman vakaa, kykenevä ja valistunut – Poliisikoulutuksen vaiheet pystymetsästä korkeakouluun. Teoksessa Jansson, J., Kari, M., Kokkonen, I. & Kostiainen, A. 2018. Muodollisesti pätevä? Poliisikoulutus itsenäisessä Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulu.
- Painamaton käsikirjoitus, Helsingin yliopisto.
- Katila, K. 1973. Digitoitu nauhoite, litteroitu. Poliisimuseon kokoelmat PM 125mm\_4.
- Museolaki 729/1992.
- Museotilasto-verkkopalvelu (Museovirasto). <https://www.museotilasto.fi>. Luettu 5.3.2018.
- Museoviraston tiedote 7.2.2018. Suomen museoissa tehtiin jälleen uusi käyntiennätys. <http://www.nba.fi/fi/ajankohtaista/tiedotearkisto?Article=6536> (Luettu 8.2.2018).
- Piekkola, H., Suojanen, O. & Vainio, A. 2013. Museoiden taloudellinen vaikuttavuus. Vaasan yliopisto, Levón-instituutin julkaisuja 139. [https://issuu.com/suomen\\_museot/docs/museoidentaloudellinenvaikuttavuus](https://issuu.com/suomen_museot/docs/museoidentaloudellinenvaikuttavuus). Luettu 5.3.2018.
- Poliisimies 1964.
- Poliisimuseon kävijätilastot 2008–2017. Poliisimuseon arkisto.
- Soikkanen, T. 2016. Suomalaisen poliisin synty ja Turun poliisilaitos 1816–1918. Turun poliisi 200 vuotta, osa I. Turku: Lounais-Suomen poliisilaitos.
- Suomen museoliitto. 2018. <http://www.museoliitto.fi/museolaitos> ja <http://www.museoliitto.fi/museoala>. Luettu 5.3.2018.
- Suomen Poliisilehti 1925, 1931, 1933, 1937, 1964.

# V YHTEENVETOA JA POHDINTAA

## Poliisin toimintaympäristö 2018 – keskeisiä havaintoja ja poikkileikkaavia teemoja

*Vesa Muttilainen & Vesa Huotari*

### *Tarkoitus ja rakenne*

Poliisiammattikorkeakoulun (Polamk) kokoama Poliisin toimintaympäristö -katsaus tuottaa tutkimus- ja asiantuntijatietoa poliisitoiminnan, sisäisen turvallisuuden ja poliisikoulutuksen tarpeisiin. Se vakiinnuttaa oppilaitoksessa aiemmin käynnistettyä toimintaympäristön seuranta- ja ennakointityötä.<sup>1</sup>

Toimintaympäristökatsauksen 24 artikkelia perustuvat tutkimus- ja tilastotietoon, muuhun lähdemateriaaliin ja asiantuntijatietoon. Kirjoittajat edustavat Poliisiammattikorkeakoulua ja oppilaitoksen sidosryhmiä.

Katsaus kuvaa maailmaa sekä poliisin ulkopuolella että organisaation sisällä. Siinä tarkastellaan yhteiskunnan ja turvallisuusympäristön kehityspiirteitä, poliisin työtä ja organisaatiota sekä poliisitoimintaa eri näkökulmista.

### *Artikkeleiden sisältö vuonna 2018*

Useimmat artikkelit perustuvat tuoreisiin tutkimus- ja kehittämisprojekteihin tai julkaisuihin yhteiskunnassa tärkeiksi katsotuista aiheista. Tieteellisesti painottuneiden kirjoitusten lisäksi mukana on asiantuntijatietoon perustuvia tarkasteluja. Artikkeleiden sisältö on tiivistetty lyhyesti taulukkoon 1.

**Taulukko 1.** Artikkeleiden keskeisiä havaintoja poliisin toimintaympäristöstä vuonna 2018

<b>Tulevaisuuden turvallisuus</b>
<i>Turvallinen yhteiskunta</i>
- <u>Sisäinen turvallisuus</u> : Julkinen keskustelu turvallisuudesta painottaa päivänkohtaisia uhkia. Pitkäjänteisten muutosten arvioimiseksi on vahvistettava strategista analyysia.
- <u>Hyvinvointivaltio</u> : Hyvinvointimallista on siirryttävä hyvinvointitoimintamalliin. Se tasapainottaa yksilön vapaudet ja vastuut sekä oikeudet ja velvollisuudet.
- <u>Poliisikoulutuksen historia</u> : Poliisi on muuttunut sadassa vuodessa kouluttamattomasta järjestyksenvalvojasta asiantuntijaksi vaativaan toimintaympäristöön.

1 Ks. lähemmin julkaisut Muttilainen, V. & Potila, P. (toim.). 2016. Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2016. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 125. Muttilainen, V. & Huotari, V. (toim.). 2014. Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 112. Honkonen, R. & Muttilainen, V. (toim.). 2012. Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102.

## Poliisin työ ja organisaatio

### *Poliisikoulutus tänään*

- Poliisin pedagogiikka: Korkeakouluympäristössä poliisin pedagogiikassa korostuvat opetus ja oppiminen, oppimisympäristöt, osaaminen, kehittäminen ja arviointi.
- Poliisin täydennyskoulutus: Muuttuvassa maailmassa organisaatioilla on vastuu kehittää osaamista. Yksi keino tähän on digitalisoituvaa täydennyskoulutusta.

### *Osaaminen poliisissa*

- Henkilöstöstrategiset valinnat: Poliisin pitäisi kuvastaa suomalaista yhteiskuntaa. Henkilöstöstrategiilla valinnoilla voidaan kirkastaa poliisiyön tulevia vaatimuksia.
- Osaamisen kehittäminen: Poliisin ammatti edellyttää monipuolista osaamista. Koulutussisältöihin tarvitaan joustoa muun koulutuksen hankkineille.
- Innovaatiopotentiaali: Polamkilla on edellytykset toimia poliisiorganisaation innovaatiolaboratoriona. Opiskelijat voisivat toimia tässä työssä muutosagenteina.

### *Koulutuksen kansainvälistyminen*

- Turvallisuusuuhkien hallinta: Kansainvälisiin turvallisuusuuhkiin voidaan vaikuttaa strategiatyöllä sekä jatkuvalla koulutuksella ja projektimaisella osaamisviennillä.
- Koulutuksen eurooppalaistuminen: Polamkin koulutus kansainvälistyy, mikä edellyttää opiskelijoilta ja henkilökunnalta hyviä valmiuksia kansainväliseen toimintaan.

## Poliisitoiminta

### *Strateginen analyysi*

- Poliisin tarkoitus: Kysymys poliisin tarkoituksesta on pohjana strategiselle analyysille. Palaute suoraan kansalaisilta on poliisille yhä tärkeämpi voimavara.
- Strategiatyö ja tulevaisuus: Poliisin toimintaympäristö on täynnä ilkeitä ongelmia. Niiden lievittäminen edellyttää lineaarisen joko-tai -ajattelun hylkäämistä.

### *Näkökulmia poliisitoimintaan*

- Luottamus: Nuoret luottavat enemmän poliisiin kuin yksityiseen turvallisuusalaan. Luottamusta rakentaa erityisesti hyvä vuorovaikutus kohtaamistilanteissa.
- Lähipoliisitoiminta: Polamkin Unity-projektissa on tuettu paikallista ongelman-ratkaisua rikostorjunnassa. Tässä työssä korostuu yhteisöjen oma vastuu.
- Laittomat jätekuljetukset: Dokumenttien väärentäminen laittoman kansainvälisen jätekuljetuksen yleisin muoto. Rikosten tilannetorjuntaan on runsaasti eri keinoja.

### *Verkkorikollisuuden torjunta ja tutkinta*

- Siviilitiedustelulainsäädäntö: Näkemykset siviilitiedustelulainsäädännön tarpeellisuudesta poikkeavat toisistaan. Kyse avoimuuden ja salassapidon painottamisesta.
- Kyberrikollisuus: Internetin käyttäjien sekä teknologioiden ja sovellusten määrä lisääntyy jatkuvasti. Osaamisen kehittäminen on alan rikostorjunnan perusedellytys.
- Digitaalinen näyttö: Tietoteknisessä rikostutkinnassa on helpompi löytää tekijä kuin riittävä näyttö. Asiaa edistäisi koko todisteketjun kattava tietojärjestelmä.

## Poliisi yhteiskunnassa

### *Maahanmuutto ja rikollisuus*

- Maahanmuutto ja ennakkointi: Muuttuva turvallisuusympäristö alleviivaa ennakkointia ja tietojohdantaa. Tiedon tehokas hyödyntäminen merkitsee parempaa toimintaa.
- Vihapuhe ja -rikollisuus: Viharikoksiin ja -puheeseen liittyy korostettua vahingollisuutta. Lisäpanostuksista huolimatta poliisi ei ehdi puuttua kaikkiin tapauksiin.
- Turvapaikanhakijoiden rikokset: Rikosepäilyt ovat usein keskinäisiä pahoinpitelyjä tai uhkailuja vastaanottokeskuksissa. Aiheesta on viestittävä kohderyhmille.

### *Poliisi sisäinen ja ulkoinen maine*

- Arvojohtaminen: Poliisin arvot ovat palvelu, oikeudenmukaisuus, osaaminen ja henkilöstön hyvinvointi. Arvojen toteuttamisen tulisi olla osa päivittäistä toimintaa.
- Poliisin imago: Media on tärkeä mielikuvien tuottaja ja luo pohjaa poliisin imagoille. Sosiaalisen median kontrolloimaton keskustelu on luonut uusia haasteita.
- Poliisimuseon toiminta: Poliisimuseo tekee poliisin työtä paremmin ymmärrettäväksi erilaisille yleisöille sekä vahvistaa poliisin ammatti-identiteettiä.

Taulukossa 1 kuvattujen artikkeleiden muodostamassa kokonaisuudessa on monia ajattomia ja katsauksesta toiseen toistuvia aihealueita. Toisaalta voidaan havaita joitakin uusia painotuksia. Suomalainen poliisikoulutus täytti kuluvana vuonna 100 vuotta, minkä vuoksi koulutukseen ja osaamiseen liittyvät teemat ovat vahvasti esillä. Näiden lisäksi korostuvat esimerkiksi kansainväliseen rikollisuuteen sekä poliisiin maineeseen liittyvät aiheet. Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin näihin aiheisiin kytkeytyviä vuoden 2018 katsauksen johtopäätöksiä.

### *Kokoavat havainnot vuoden 2018 katsauksessa*

#### *Poliisikoulutuksen ja -toiminnan innovaatiopotentiaali*

Poliisikoulutuksen satavuotisessa historiassa näkyy selkeä trendi muutaman viikon kurseista kohti korkeakoulutusta. Poliisiammattikorkeakoulun toiminnassa yhdistyvät nykyisin korkeakouluille ominaiseen tapaan koulutus sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta (TKI).

Monet raportin artikkelit tunnistivat poliisikoulutuksen ja -osaamisen uudenlaisia piirteitä. Ne liittyvät esimerkiksi pedagogian kehittämiseen, henkilöstötarpeisiin, täydennyskoulutukseen ja koulutuksen kansainvälistymiseen. Uudistuva, koulutettu ja osaava poliisi omaa entistä paremmat edellytykset ymmärtää myös TKI-toimintaa sekä osallistua projekteihin.

Poliisikoulutuksessa ja poliisitoiminnassa on arvioitu olevan hyödyntämätöntä innovaatiopotentiaalia. Innovaatiotoiminnan juurtuminen poliisiin edellyttää organisaatiolta uudenlaista joustavuutta sekä rohkeutta paikallisiin pilotteihin ja muihin kokeiluihin. Polamkilla on hyvät valmiuden toimia poliisiorganisaation innovaatiotoiminnan koordinaattorina. Oppilaitos sijoittuu korkeakoulumaailman ja poliisi-maailman leikkauspisteeseen, mikä luo tälle toiminnalla hedelmällisen lähtökohdan.

#### *Poliisin maineen rakentuminen*

Suomessa poliisia arvostetaan poikkeuksellisen paljon. Poliisin maine rakentuu sekä poliisin kohtaamisista asiakkaiden kanssa että yleisempiin näkemyksiin poliisista yhteiskunnallisena toimijana. Ensimmäinen näkökulma tulee esille esimerkiksi tarkasteluissa poliisin ja nuorten kohtaamisista, rikostutkinnasta eri muodoissaan sekä Poliisimuseon toiminnasta. Toista näkökulmaa eli poliisin asemaa strategisemmalla tasolla kuvaavat esimerkiksi pohdinnat sisäisen turvallisuuden strategiasta, poliisin tarkoituksesta ja poliisin strategisesta analyysista.

Poliisin yhteiset arvot muodostavat koko toiminnan perustan. Arvojen mukais-ta toimintaa on johdettava, ja sitä on seurattava organisaation sisällä. Kun poliisin sisäinen imago on kunnossa, on sitä helppo viestiä muualle yhteiskuntaan. Vaikka poliisin imago on perinteisesti ollut ja on nykyisinkin hyvä, ei se ole kuitenkaan tahraton kuten viime aikoina käsitellyt poliisijohdon rikosepäilyt osoittavat. Mainetta on ylläpidettävä eettisesti kestäväällä päivittäisellä toiminnalla ja sitä on tuettava johdonmukaisella viestinnällä eri kanavia hyödyntäen.

#### *Globaali rikollisuus ja rikostorjunta*

Rikostorjunnan uudet haasteet näkyvät erityisesti verkkorikollisuuden mutta myös perinteisen rikollisuuden puolella. Kyse on monitahoisesta kokonaisuudesta, joka liittyy esimerkiksi eräiden rikosilmiöiden laajenemiseen, uuteen sääntelyyn sekä

teknologian ja rikollisuuden kytkentään. Näitä yhdistävä tekijä on vahvistuva kansainvälinen tai jopa globaali ulottuvuus.

Kansainväliset vaikutteet eivät ole uusi ilmiö rikollisuudessa tai rikostorjunnassa. Näitä ulottuvuuksia käsittelevät muun muassa artikkelit laittomista jätekuljetuksista ja eurooppalaistuvasta lähipoliisitoiminnasta sekä maahanmuuton turvallisuusuhkien ennakoinnista ja turhapaikanhakijoiden rikosepäilyistä.

Tietoverkkojen lisääntynyt käyttö on herättänyt keskustelua siviilitiedustelulainsäädännöstä yhtenä ratkaisuna verkkorikollisuuteen. Kyberrikollisuuden hyödyntämien sovellusten ja laitteiden kirjo lisääntyy jatkuvasti, ja esineiden internet laajenee nopeasti. Vihapuhetta esiintyy yhä useammin virtuaalisissa ympäristöissä.

Rikosvastuun toteuttamiseen liittyen poliisilla on haasteita ennen muuta näytön hankkimisessa. Esimerkiksi teknisistä laitteista tai pilvipalveluista koottava näyttö edellyttää erityisosaamista. Globaalisti toimiva rikollisuus edellyttää kansainvälisesti integroitunutta rikostorjuntaa. Kansainvälisestä yhteistyöstä sekä tiedon ja osaamisen vaihdosta tulee ajan myötä arkea poliisitoiminnan kaikilla tasoilla.

### *Uutta luova, aloitteellinen ja rajoja ylittävä yhteistyö*

Yhteistyö, kanssakäyminen ja vuorovaikutus niin organisaation sisällä, paikallisesti kuin kansainvälisestikin nousee esille useammassa artikkelissa ja erilaisissa yhteyksissä aina oppimisesta ennalta estävään poliisitoimintaan ja rikostutkintaan. Uusi teknologia sekä tarjoaa uusia mahdollisuuksia kansalaisten ja poliisin kanssakäymiselle että edellyttää sitä esimerkiksi verkko- ja ympäristörikosten tutkinnassa. Kasvava yhteistyön tarve kuvaa yhtäältä omien voimavarojen ja osaamisen riittämättömyyttä ja ongelmien kompleksisuutta. Toisaalta se heijastaa tehokasta tapaa tuottaa sosiaalisia innovaatioita jaettuina, omistajuutta ja osallisuutta sekä koettua vastuuta luovina ratkaisuin.

Byrokraattinen toimintatapa ja hierarkkinen toimintakulttuuri näyttävät yhä enenevästi pikemminkin osana ongelmaa kuin ongelmien ratkaisua. Poliisin toimintaympäristön moninaisuus kasvaa nopeammin kuin poliisi kykenee lisäämään omaa moninaisuuttaan, innovatiivisuuttaan ja ketteryyttään. Näin ollen poliisin näkökulmasta ainoa ratkaisu on mennä vahvemmin mukaan ympäröivään maailmaan, lisätä välitöntä vuorovaikutusta, liittää mukaan muita toimijoita ja vahvistaa omaa läsnäoloa erilaisilla foorumeilla. Tällainen toiminta vahvistaa tietojohtoisuuden edellytyksiä ruohonjuuritason suunnasta. Samalla se luo tarpeellista vastapainoa tilannekuvalle, joka syntyy analyysien, ennakoitien, tilastoaineistojen, barometrien ja vastaavien tietolähteiden laajenevasta käytöstä poliisitoiminnan johtamisessa.

### *Kokoavat havainnot poliisin toimintaympäristöstä vuosilta 2014–2018*

Poliisin toimintaympäristö -katsausten loppuun on koottu artikkeleita yhdistäviin tai poikkileikkaaviin teemoihin perustuvaa pohdintaa. Taulukko 2 kuvaa vuosien 2014, 2016 ja 2018 katsausten johtopäätösosioissa käsiteltyjä teemoja. Vuoden 2018 havaintoja esiteltiin jo edellä. Ensimmäinen toimintaympäristökatsaus vuodelta 2012 ei ole mukana tässä tarkastelussa, koska tuolloin johtopäätösosioita ei koottu samaan tapaan.

Vuoden 2014 raportissa huomio kiinnittyi osaamiseen, resursseihin, tietoverkoihin ja kompleksiseen toimintaympäristöön. Vuonna 2016 katsauksen johtopäätökset käsittelevät organisaation sopeutumiskykyä, tietojen hyödyntämistä, eettistä näkökulmaa sekä maahanmuuttoa. Vuonna 2018 huomio kiinnittyi poliisiin inno-

vaatiopotentialiin, maineeseen, rikollisuuden ja rikostorjunnan globalisoitumiseen sekä aloitteelliseen yhteistyöhön.

## Taulukko 2. Artikkeleihin perustuvia johtopäätöksiä poliisin toimintaympäristöstä vuosina 2014, 2016 ja 2018

<b>Kokovat havainnot 2014</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- <u>Uusi osaaminen organisaation käyttöön</u>. Jatkuvat muutokset esimerkiksi organisaatioissa, lainsäädännössä ja työvälineissä edellyttävät uudenlaista oppimis- ja sopeutumiskykyä. Uusin osaaminen on äskettäin koulutetuilla, ja se on saatava tehokkaasti organisaation käyttöön ja hyödynnettäväksi.</li><li>- <u>Niukkenevat resurssit – uudet toimintamuodot</u>. Poliisin voimavarat tulevat jatkossa riittämään yhä vähempään. Tämä vaatii uudenlaista ajattelua poliisitehtävien määrittelyssä ja suhtautumisessa yhteistoimintaan. Kun hallintorakenteet on uudistettu, on huomio suunnattava poliisiyön sisältöön ja työntekijöihin.</li><li>- <u>Globaalit tietoverkot – uhkia ja mahdollisuuksia</u>. Ihmiset käyttävät runsaasti aikaa verkon tarjoamien palvelujen äärellä. Rikoksia tehdään yhä enemmän verkkoympäristössä ja teknologiaa hyödyntäen. Teknologian kehitys vaikuttaa poliisitoiminnan suuntaamiseen ja parhaimmillaan tehostaa toimintaa.</li><li>- <u>Kompleksi toimintaympäristö – yhtenäisyyden haastaja</u>. Poliisin toimintaympäristössä yhtenäisyys tulee vähenemään esimerkiksi muuttoliikkeen ja sosiaalisen median vaikutuksesta. Toimintaympäristö tulee myös läpinäkyvämmäksi, ja poliisi on usein reaaliaikaisen arvioinnin kohteena.</li></ul>
<b>Kokovat havainnot 2016</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- <u>Sopeutumiskykyä monimutkaisiin ongelmiin</u>. Ratkaisuna turvallisuusympäristön monimutkaisiin ongelmiin on viitattu organisaatioiden ja yksiköiden sopeutumiskykyyn eli resilienssiin. Tässä yhteydessä on korostettu esimerkiksi ennakointia, yhteistyötä, osaamista, teknologiaa ja uusia toimintatapoja.</li><li>- <u>Toiminnassa kertyvä tieto hyötykäyttöön</u>. Poliisitoiminnassa ja -koulutuksessa kertyy runsaasti tietoa erilaisiin rekistereihin. Tietoa kerättyä pitäisi ottaa tasapainoisesti huomioon sekä operatiivisen toiminnan että strategisen suunnittelun, analyysitoiminnan ja tutkimuksen tarpeet.</li><li>- <u>Poliisiyön eettinen perusta oikeusvaltiossa</u>. Toimivaan demokratiaan ja oikeusvaltioon nojaava eettisyys on poliisitoiminnan tärkeimpiä periaatteita. Siksi poliisia arvostetaan. Laajeneva verkostomainen työtapa edellyttää uudenlaista eettistä pohdintaa poliisitoiminnan rajoista.</li><li>- <u>Maahanmuuton ajankohtaiset haasteet</u>. Vuonna 2015 maahanmuuttajien määrä Suomessa moninkertaistui edellisvuodesta. Maahanmuuton arvioidaan jatkuvan vilkkaana. Yllättäviin muutoksiin on varauduttava kehittämällä monipuolisesti eri tilanteisiin soveltuva osaamista, toimintaa ja yhteistyötä.</li></ul>
<b>Kokovat havainnot 2018</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- <u>Poliisikoulutuksen ja -toiminnan innovaatiopotentiali</u>. Poliisikoulutus on kehittynyt sadassa vuodessa lyhyistä kursseista korkeakoulutukseksi, ja osaaminen on lisääntynyt. Tämä on parantanut edellytyksiä rohkeaan innovaatiotoimintaan kuten erilaisiin kokeiluihin. Polamk voisi toimia innovaatiotoiminnan koordinaattorina.</li><li>- <u>Poliisin maineen rakentuminen</u>. Poliisia arvostetaan Suomessa paljon. Poliisin maine rakentuu päivittäisistä kohtaamisista asiakkaiden kanssa mutta myös yhteisiin arvoihin ja strategioihin perustuvasta toiminnasta. Maine ei kuitenkaan ole tahraton, ja sitä on ylläpidettävä jatkuvalla viestinnällä eri kanavia hyödyntäen.</li><li>- <u>Globaali rikollisuus ja rikostorjunta</u>. Kansainväliset vaikutteet eivät ole uusi ilmiö rikollisuudessa ja rikostorjunnassa. Rikollisuuden laajeneminen tietoverkkoihin on vahvistanut tätä ulottuvuutta, ja näyttöä on usein hankittava pilvipalveluista. Kansainvälinen ulottuvuus näkyy vahvasti myös perinteisillä rikollisuuden alueilla.</li><li>- <u>Aloitteellinen ja uutta luova yhteistyö</u>. Tietoisuus moninaisen kanssakäymisen välttämättömyydestä julkistella sektorilla on lisääntynyt. Samalla on korostettu enemmän palvelujen käyttäjien osallistamista ja koettua vastuullisuutta. Näistä syistä havaitaan yhä herkemmin yhteistyön esteitä omassa toimintakulttuurissa ja perusosaamisessa.</li></ul>

Vuoden 2018 katsausta ei tule nähdä irrallisena koosteena poliisiin liittyviä kirjoituksia, vaan se täydentää ja syventää aiemmissa katsauksissa hahmoteltua kokonaiskuvaa poliisin toimintaympäristöstä. On kuitenkin selvää, että uusimman katsauksen



artikkelit sivuavat monilta osin kahden edellisen katsauksen johtopäätöksissä esille nostettuja varsin ajattomia teemoja.

Poliisin toimintaympäristö -katsauksissa vuosina 2014–2018 kertyneiden poik-kileikkaavien havaintojen perusteella syntyy jossain määrin mosaiikkimainen ja epätäydellinen kuva toimintaympäristöstä ja sen muutoksista. Johtopäätöksiä on mahdollista ryhmitellä ja tulkita useammalla tavalla. Kuviossa 1 on esitetty yksi tulkinta monista mahdollisista



**Kuvio 1** Keskeiset havainnot poliisin sisäisestä ja ulkoisesta toimintaympäristöstä vuosina 2014–2018

Kuviosta näkyy kahtiajako poliisin sisäiseen ja ulkoiseen toimintaympäristöön. Molemmilla ulottuvuuksilla voidaan erottaa toisistaan eräänlaisia ajattomia taustatekijöitä sekä ajankohtaisempia painotuksia. Eri osatekijöiden keskinäisiä syy- ja seuraussuhteita tai asianmukaista paikkaa on kuitenkin hankala hahmottaa.

### *Lopuksi*

Poliisin toimintaympäristö -katsauksissa on julkaistu tähän mennessä toistasataa artikkelia. Katsausta voidaan pitää ainutlaatuisena julkaisuna, koska todennäköisesti missään muualla ei ole koottu vastaavanlaista tutkimus- ja asiantuntijatietoa yhtä järjestelmällisesti kuin Suomessa.

Toimintaympäristökatsaukset ja niiden sisältämät artikkelit käsittelevät yhtäältä yleisiä kehityssuuntia, jotka eivät välttämättä konkretisoidu missään yksittäisessä tapahtumassa. Toisaalta ne kuvaavat konkreettisia rikos- tai poliisitoimintaan liittyviä ilmiöitä, joiden yhteys yleisempiin kehityskulkuihin jää usein hämäräksi. Tulevissa analyysissä olisi olennaista kohdistaa huomiota juuri yksittäisen ja yleisen keski-

näissuhteeseen sekä siihen, miten kompleksisuus ilmenee tai todentuu siinä. Tämä on tärkeää, koska helposti erehdymme pitämään kompleksisena sitä, mikä tosiasias-  
assa on vain puutteellisesti ymmärrettyä. Toisaalta saatamme pitää yksinkertaisena  
tai hallittuna sitä, mikä on näennäisesti analysoitua tai yksinomaan omakohtaisesti  
koettua.

Toimintaympäristöanalyysien lisäksi tarvitaan toimintaympäristösynteesijä,  
jotka pyrkivät hahmottamaan laajaa kuvaa uudesta näkökulmasta. Kun aiemmin  
pyrittiin näkemään horisontin taakse ja edessä olevaan, yhä tärkeämmäksi tulee jä-  
sentää kokonaisuuksia, paljastaa kompleksisuuksia ja kuvata niiden luonnetta yksit-  
täistapauksissa. Tämä edellyttää tarttumista kompleksisuuksiin ja niiden tarkastelua  
historiallisesti aiempaa tietoisemmin ja kriittisemmin. Ensimmäisen askel tällaiselle  
tarkastelulle voisi olla kokoava analyysi Poliisin toimintaympäristö -katsausten si-  
sällöstä 2010-luvulla.

# SUMMARY AND REFLECTION

## The operating environment of the police 2018 – key observations and intersecting themes

*Vesa Mutttilainen & Vesa Huotari*

### *Purpose and structure*

This analysis of the police's operating environment, compiled by the Police University College, provides research- and expertise-based insights for the needs of policing, internal security, and police education. It stands out as the most recent contribution in the line of work launched in 2012 by the College in scrutinizing the police's operating environment and trends in its development.<sup>2</sup>

The 24 articles published in the operating environment review are based on research and statistical data, other source materials and practical expertise. The authors represent the Police University College and the college's stakeholders.

The articles cover and analyze developments internal to the police organization as well as external to it from various perspectives, i.e. changes and trends in society and the security environment, the police's work and police organization, and policing.

### *Article contents in 2018*

Most articles stem from recent research and development projects, or publications on significant themes. While most of the articles are based on research and written by the respective researchers, the other analyses reflect practical expertise of its author. Table 1 provides a brief summary of the main content of the articles.

**Table 1** Key observations of the police's operating environment in the review 2018

<b><i>Security in the future</i></b>
<i>A safe society</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Internal security:</b> Public discussion on security is inclined to emphasize topical threats on a daily basis. Strategic analysis should be strengthened in order to evaluate long-term changes.</li><li>- <b>Welfare state:</b> A traditional model for welfare (well-being) should be replaced by a more active model (well-doing). The latter would offer a better balance between individual freedoms and duties, rights and responsibilities.</li><li>- <b>History of police education:</b> In the last hundred years, police officers have been transformed from untrained guardians of public order into professional experts working in a demanding security environment.</li></ul>

2 See also previous reviews with english summary: Mutttilainen, V. & Potila, P. (toim.). 2016. Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2016. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 125. Mutttilainen, V. & Huotari, V. (toim.). 2014. Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 112. Honkonen, R. & Mutttilainen, V. (toim.). 2012. Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102.

## **Police work and organization**

### *Current police education*

- Police pedagogy: Being part of higher education, the new police pedagogy emphasizes learning, new kinds of learning environments, professional competences, continuous development and evaluation.
- Continuing education for the police: In a changing world, organizations are responsible for the development of the capacities and competences of their personnel. Continuing and increasingly digitalized education, provides a way for realizing this duty.

### *Police competence*

- Strategic HR choices: The police should reflect the Finnish society. Strategic HR choices can help to clarify future requirements in police work.
- Competence development: The police profession requires versatile competence. The degree requirements in police education should be more flexible in taking into account the competences of the students with a previous degree from another field.
- Innovation potential: The Police University College is in a position to serve as an innovation laboratory for the police. The police students could play the role of change agents in it.

### *Internalization of police education*

- Governance of security threats: International security threats can be influenced through strategy work, continuing education and the project-based capacity building.
- Europeanization of education: Education at the Police University College is becoming more international requiring new capabilities in international activities both from the students and the staff.

## **Policing**

### *Strategic analysis*

- The purpose of the police: The question of the purpose of the police underlines strategic analysis. Direct feedback from citizens is an increasingly important resource for the police.
- Strategy work and the future: The police's operating environment is full of wicked problems. Alleviating them requires abandoning linear black-and-white thinking.

### *Perspectives on policing*

- Trust: Young people have more trust in the police than in the private security sector. Trust is particularly built through good communication when encountering people.
- Community policing: EU-wide Unity Project, participated by the Police University College, has provided for crime prevention by creating new means for local-level problem solving that emphasize the responsibility of the respective communities.
- Illegal shipments of waste: The most common type of illegal international shipment of waste is shipping it under forged documents. However, means for situational crime prevention in terms of latter are numerous.

### *Prevention and investigation of cybercrime*

- Civilian intelligence legislation: The views on the necessity of civilian intelligence legislation differ in terms of whether one emphasizes transparency or confidentiality.
- Cybercrime: There is a continuous increase in the number of internet users, technologies and applications. In the field of cybercrime, a basic prerequisite for crime prevention is continuous development of competencies.
- Digital evidence: In digital forensics, it is easier to identify the perpetrator than to find sufficient evidence. This could be alleviated by an information system covering the entire chain of evidence.

## **The police in society**

### *Immigration and crime*

- Immigration and anticipation: The changing security environment highlights the significance of anticipation and intelligence-led policing. Effective harnessing of knowledge will lead to operational improvements.
- Hate speech and hate crime: Hate crimes and hate speech cause considerable harm. Despite extra resources, the police do not have time to intervene all cases.
- Crimes committed by asylum seekers: Suspected offenses often relate to assaults or intimidation, where both parties are asylum seekers living in reception centers. Observations related to this issue should be communicated to target groups.

### *The police's internal and external reputation.*

- Value-driven management: The values of the police are customer service, fairness, professionalism and staff well-being. The realization of these values should occur as a part of everyday activities in the police.
- The police's image work: The media plays an important role in creating images of the police and forms the very basis for managing it. New challenges arise from uncontrolled discussion in the social media.
- Activities of the Police Museum: The Police Museum caters for various audiences and improves their understanding of police work, while strengthening the police's professional identity.

The brief outlines of the articles summarized in table 1 introduces several themes that have turned up in the previous reviews too. However, there are also some new focus areas. This year, Finnish police education celebrates its centennial anniversary. For this reason, themes related to education and competence feature strongly in the review. Other prominent themes relate to e.g. international crime and the police's reputation. The conclusions connected to the above mentioned themes will be discussed briefly in the following.

### *Summary observations in the 2018 review*

#### *Innovation potential of police education and policing*

In the over the one-hundred-year history of police education there appears a clear trend from courses lasting a few weeks towards higher education. In a manner characteristic to modern higher education institutions, the Police University College engages in activities combining education, research, development work and innovation (RDI-activities).

Many of the articles in the review identify the respective new features both in the police education and in the competences required from an individual police officer. Such features are related to e.g. pedagogical development, human resource requirements, continuing education and the internationalization of education. Better educated and more competent police endowed with increased capacities to renew itself is also better positioned to grasp research, development and innovation activities, and also to execute them.

It has been estimated that there exists untapped innovation potential both in the police education and in the police. For innovation activities to take root within the police, the police organization needs a new kind of flexibility and courage to engage in local piloting projects and other experiments. The Police University College is well-prepared to act as a coordinator of the police organization's innovation activities and as a co-learner in them. The college's position at the intersection of the world of higher education and the world of policing provides a fruitful ground for designing and putting forward them.

#### *Building the police's reputation*

In Finland, the police are held in exceptionally high esteem. The police's reputation is built on both encounters with the customers and on more general views of the police as a societal actor. The first mentioned is reflected in encounters between the police and the youth, various forms of crime investigation, and the activities of the Police Museum. The second, the more encompassing view of the police as an institution in society, is reflected in discussions on the internal security strategy, the purpose of the police, and the police's strategic analysis.

The police's core values form the foundation for all of the activities of the police. Value-relevant activities must be led and monitored thorough the organization. When the police have a good internal image, it is easy to communicate this to society at large. Although the image of the police has traditionally been a good one, and still is, it has been somewhat tarnished by the recent suspected offenses by senior police officers. The police's reputation must be upheld through ethically sustainable daily activities and consistent communications via various channels.

### *Global crime and crime prevention*

While new challenges in crime prevention derive particularly from cybercrime, they are not foreign to the field of traditional crime. This is a complex issue that, for instance, relates to the expansion of certain criminal phenomena, new regulation, and the link between technology and crime. The common factor underneath them is an increasing international or even global dimension.

However, an international influence in crime or crime prevention is not a new phenomenon. This aspect was discussed in e.g. articles on illegal waste shipments, growing Europeanization in community policing, anticipation of security threats related to immigration, and the suspected offenses of asylum seekers.

Increased use of information networks has sparked discussion on civilian intelligence legislation as one way of tackling cybercrime. Cybercriminals use an increasingly wide-ranging array of applications and devices, and the Internet of Things (IoT) is rapidly expanding. Hate speech increasingly often occurs in virtual environments.

Finding evidence challenges the police in the determination of criminal liability especially in terms of expertise needed, for example, in gathering evidence from technical devices or cloud services. Global crime calls for internationally connected crime prevention. In time, international cooperation and exchange of information and expertise will become part of everyday work at all levels of policing.

### *Innovative, proactive, cross-border cooperation*

Many of the articles highlight cooperation, communication and interaction both inside the organization, locally and at international level. This applies to various contexts, from learning to preventive action and criminal investigation. New technology provides new opportunities for communication between the citizens and the police. Such communication is required in investigating e.g. cybercrime, as well as environmental crime. On the one hand, insufficient resources and competence, and the complexity of the issues at hand, are reflected in the increasing need for cooperation. On the other hand, cooperation is an efficient way of producing shared social innovations and solutions that create ownership, joint involvement and sense of responsibility.

A bureaucratic way of operating and a hierarchical operating culture increasingly appear to be part of the problem rather than the solution. The complexity of the police's operating environment is increasing at a faster rate than the police can increase their own versatility, innovativeness and agility. Therefore, the police needs to become more involved with the outside world, increase direct interaction with it, involve other stakeholders in the resolution of security problems and strengthen their presence on various forums for social interaction. Such activities strengthen the prerequisites for intelligence-led policing by increasing awareness of grass-root trends. At the same time, they serve as a necessary counterbalance to situation awareness created on the basis of analysis, anticipation, statistical data, barometers and similar sources, which are increasingly used in directing the use of police resources and managing operations of the police.

## Summary observations on the police's operating environment from 2014–2018

The reviews on the police's operating environment end with discussion based on the connecting or intersecting themes in the articles. Themes discussed in the conclusions to the 2014, 2016 and 2018 reviews are presented in table 2. Observations for 2018 were already presented above. The first operating environment review from 2012 is not included in this examination, as the conclusions were then presented in a different manner.

In the 2014 report, the focus was on competence, resources, information networks and the complex operating environment. In the 2016 report, the conclusions dealt with the organization's resilience, use of information, ethical perspectives, and immigration. In the 2018 review, the conclusions focused on the police's innovation potential, reputation, globalization of crime and crime prevention, and proactive cooperation.

**Table 2** Conclusions on the police's operating environment based on the articles in the 2014, 2016 and 2018 reviews.

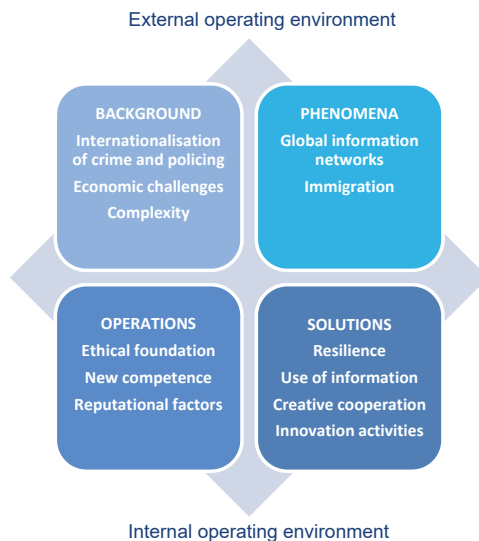
<i>Summary observations in 2014</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>- <u>New competence to be used by the organization.</u> Constant changes in organizations, legislation and tools, for example, require a new kind of ability to learn and adapt. Recent graduates have the latest knowledge and competence, which must be efficiently harnessed for use in the organization.</li><li>- <u>Slimming resources – new forms of operation.</u> In future, the police will have resources for fewer operations. This requires a new kind of thinking in determining police duties and in the approach to cooperation. Once administrative structures have been reformed, the focus must shift to the content of police work and the employees.</li><li>- <u>Global information networks – threats and opportunities.</u> People spend plenty of time using online services. An increasing number of crimes are committed in a network environment and with the help of technology. Technological development affects the allocation of police operations and, at best, improves the efficiency of operations.</li><li>- <u>A complex operating environment – a challenge to unity.</u> Unity in the police's operating environment will decrease due to the effects of migration and the social media, for example. The operating environment will also become more transparent, and the police will often be subject to real-time evaluation.</li></ul>
<i>Summary observations in 2016</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>- <u>Adaptability to complex problems.</u> The resilience of organizations and units, i.e. their ability to adapt, has been presented as one solution to the complex problems in the security environment. In connection to this, the emphasis has been on anticipation, cooperation, competence, technology and new operating methods.</li><li>- <u>Making use of information gathered through operations.</u> Plenty of information is collected in various registers during police operations and training. When collecting such information, the needs of both operative work and strategic planning, analysis and research should be taken into account in an equal manner.</li><li>- <u>The ethical foundation of police work within a constitutional state.</u> Ethics based on a well-functioning democracy and the rule of law is one of the key principles of policing. This is why the police is held in high regard. An expanding, networked way of working requires a new kind of ethical consideration regarding the boundaries of police operations.</li><li>- <u>Current challenges related to immigration.</u> In 2015, the number of immigrants entering Finland was multiplied from the previous year. Immigration is expected to continue at a high level. We must prepare for unexpected changes by developing competence, activities and cooperation in a versatile manner, to suit various situations.</li></ul>

### Summary observations in 2018

- Innovation potential in the police education and the police. Over the last hundred years, police education has evolved from short training courses to police education as part of higher education system, and transformed the view of police competence. This has created prerequisites in engaging in brave innovation activities, such as various experiments. The Police University College could coordinate such activities in the police.
- Building the police's reputation. The police are highly esteemed in Finland. In addition to daily encounters with citizen customers, the police's reputation is built on activities based on clearly identified core values and shared strategies. The police's reputation is not untarnished, however, and it must be maintained via continuous communications by using various channels.
- Global crime and crime prevention. International influence is not a new phenomenon in crime or crime prevention. This dimension has been strengthened by the expansion of crime to information networks, and evidence often needs to be gathered from cloud services. The international dimension also features strongly in traditional areas of crime.
- Proactive and innovative cooperation. In the public sector there is increasing awareness of the necessity of versatile interaction with numerous stakeholders. Simultaneously, the ever increasing involvement of the users of public services and enhancing their sense of responsibility in the design and production of public services is emphasized. This has resulted in an enhanced awareness of obstacles to cooperation that derive from organizational culture and basic competencies.

The 2018 review should not be viewed as a separate collection of articles about the police. Instead, it complements the overall picture of the police's operating environment, outlined in the previous reviews, and engages in deeper discussion of the themes. However, it is clear, that, in many respects, the articles in this review touch upon the rather enduring themes highlighted in the conclusion sections of the two earlier reviews.

The intersecting themes presented in the reviews on the police's operating environment in 2014–2018 yield a somewhat fragmented and incomplete picture of the operating environment and its changes. There are several possible ways to classify and interpret the key conclusions. One possible interpretation is presented in figure 1.



**Figure 1** Key observations of the police's internal and external operating environment in 2014–2018



The figure 1 divides the police's operating environment into internal and external environments. It is possible to distinguish more enduring background factors as well as more topical focus areas in the latter two. It is, however, difficult to identify causal relationships between various segments or between the factors or their natural locations.

### *Final remarks*

More than a hundred articles have now been published in the police's operating environment reviews. This review can be regarded as a unique publication, since Finland is probably the only country where systematic knowledge on the Police's operating environment is gathered in such a systematic and extensive fashion.

On the one hand, the operating environment reviews and their articles deal with common trends that are not necessarily manifested in any individual incident. On the other hand, they illustrate concrete phenomena related to criminal activities or police operations. However, it often remains unclear how such phenomena are linked to more common trends. In prospective analysis, it would be essential to focus on the relation between individual phenomena and the emergence of general tendencies and how complexity intervenes or displays itself in and through them. This is important, because we easily label something as complex only because of our insufficient understanding of it. Conversely, we may consider something to be simple or under control because the construct we built our analyses on, are too simple or based on purely personal experiences.

Our analyses of the operating environment should be complemented by syntheses of it with the aim of outlining more encompassing pictures from new perspectives. Whereas previously the aim was in trying to anticipate what lies ahead or beyond the horizon, it will now become increasingly important to analyze entities, reveal complexities and describe their dynamics in individual cases. This requires that we address such complexities and examine them in a historical context, with greater conceptual awareness and a more critical approach than before. A summary analysis of the content of the reviews on the police's operating environment published in the 2010s could be the first step to this direction.

## Kirjoittajat<sup>1</sup>

Alkiora Petri, koulutusjohtaja, Poliisiammattikorkeakoulu  
Ehrnrooth Jari, vapaa kirjailija ja tutkija, dosentti  
Enqvist Måns, poliisitarkastaja, Poliisihallitus  
Hiltunen Marja, henkilöstöpäällikkö, Itä-Suomen poliisilaitos  
Himberg Kimmo, rehtori, dosentti, Poliisiammattikorkeakoulu  
Houtsonen Jarmo, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu  
Huotari Vesa, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu  
Häikiö Antti, Senior Strategic Advisor, European External Action Service  
Jansson Julia, tohtorikoulutettava, Helsingin yliopisto  
Jukarainen Pirjo, tutkija, dosentti, Poliisiammattikorkeakoulu  
Kalalahti Joanna, tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu  
Kankaanranta Terhi, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu  
Kekkonen Jukka, professori, Helsingin yliopisto  
Kempainen Pasi, ylikomisario, Poliisiammattikorkeakoulu  
Koivu Satu, henkilöstön kehittämisspäällikkö, Poliisihallitus  
Koivuniemi Tiina, yliopettaja, Poliisiammattikorkeakoulu  
Kujanpää Olavi, ylikomisario, Poliisiammattikorkeakoulu  
Laitinen Kari, erikoistutkija, dosentti, Poliisiammattikorkeakoulu  
Leppänen Anna, tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu  
Mansikkamäki Suvi-Tuuli, tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu  
Mustonen Virpi, henkilöstön kehittämisspäällikkö, Keskusrikospoliisi  
Muttilainen Vesa, tutkimusjohtaja, Poliisiammattikorkeakoulu  
Nerg Päivi, kansliapäällikkö, sisäministeriö  
Nyman Markku, psykologi, Poliisiammattikorkeakoulu  
Piironen Timo, rikosylikomisario, Keskusrikospoliisi  
Puustinen Jarmo, ylikomisario, Poliisihallitus  
Pylväs Kari, tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu  
Rajala Timo, hallintojohtaja, Poliisiammattikorkeakoulu  
Rajamäki Jyri, yliopettaja, dosentti, Laurea-ammattikorkeakoulu  
Rauta Jenita, tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu  
Rikander Henri, komisario, Poliisiammattikorkeakoulu  
Saarikkomäki Elsa, tutkijatohtori, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti,  
Helsingin yliopisto  
Suvantola Leila, kihlakunnansyyttäjä, dosentti  
Suur-Askola Kristiina, ylitarkastaja, Poliisihallitus  
Talvitie Antti, erikoissuunnittelija, Poliisiammattikorkeakoulu  
Taponen Jari, ylikomisario, Helsingin poliisilaitos  
Toiviainen Tero, erityisasiantuntija, Poliisiammattikorkeakoulu  
Tuulasvaara-Kaleva Tiina, intendentti, Poliisimuseo, Poliisiammattikorkeakoulu  
Ulkuniemi Kimmo, poliisitarkastaja, Poliisihallitus  
Vitikainen Juha, tutkija, Poliisimuseo, Poliisiammattikorkeakoulu  
Vuorela Juha, yliopettaja, Poliisiammattikorkeakoulu

1 Kirjoittajatiedot kuvaavat tilannetta artikkeleiden jättämisen aikaan.



Maailma, jossa poliisi toimii, muuttuu jatkuvasti. Myös poliisin on muututtava, jotta se kykenee vastaamaan tarkoitukseensa. Poliisin toimintaa haastavat muun muassa monimutkaiset turvallisuusongelmat, niukat resurssit ja priorisoinnin tarve, teknologinen muutos, uudenlaiset yhteistyötarpeet, tietojen ja innovaatioiden hyödyntäminen sekä maineeseen liittyvät kysymykset.

Poliisin toimintaympäristö -katsaus kuvaa ja analysoi poliisitoiminnan ja -hallinnon kannalta keskeisiä reunaehtoja ja kehityskulkuja. Yhteensä 24 kirjoitusta sisältävää artikkelikokoelmaa jäsentää Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusalojen jaottelu: Poliisin työ ja organisaatio, Poliisitoiminta sekä Poliisi yhteiskunnassa. Kirjoittajat ovat Poliisiammattikorkeakoulusta, muista korkeakouluista, tutkimuslaitoksista ja hallinnosta.

Tuloksena on ajankohtainen ja monipuolinen kuva poliisin toimintaympäristöstä ja sen kehityssuunnista. Tietoja voidaan hyödyntää poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden kehittämisessä, poliisin johtamisessa sekä poliisikoulutuksessa ja muussa turvallisuusalan opetuksessa.

