

KESKITETYN RIKOSTEN ESIKÄSITTELYN VAIKUTUKSET ITÄ-UUDENMAAN POLIISILAITOKSEN TULOSMITTAREIHIN

Matti Kolula

10/2021

TIIVISTELMÄ

Matti Kolula: Keskitetyn rikosten esikäsittelyn vaikutus Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tulostuloksiin.

Opinnäytetyön muoto: tutkimuksellinen

Julkisuusaste: julkinen

Ohjaaja: Jussi Hakaniemi & Juha Nuortama

Tutkinto: Poliisi (AMK)

Poliisin määrärahojen nousu ei ole viime vuosien aikana vastannut rikostorjunnan kasvaneita kulurakennetta. Rikollisuuden kehitys ja lainmuutokset ovat lisänneet resurssien tarvetta, vaikka samaan aikaan poliisin henkilötyövuosien määrä on ollut laskusuunnassa. Yhtenä ratkaisuna tähän epäsuhtaan on resurssilisäysten lisäksi nähty rikostorjunnan voimavarojen suuntaaminen poliisin strategian mukaisille painopistealueille.

Rikosten esikäsittely on strategisesti tärkeä osa poliisin organisaatiota. Strateginen johtaminen edellyttää tavoitteiden toteutumisen seuranta ja tulosten mittaamista. Mittarit on valittava ja kuvattava niin, että ne mittaavat tavoitteen kannalta keskeisiä tuloksia. Tämän tutkimuksellisen opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, miten rikosten esikäsittelytoiminnan keskittäminen Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella on vaikuttanut esikäsittelytoiminnan tuloksellisuuteen. Tutkimuksen tietoperustan avulla selvitetään poliisiorganisaation tuloksellisuuden mittaamisen mahdollisuuksia ja tämänhetkisiä haasteita. Aineistona käytettiin aiempaa rikosten esikäsittelytoimintaa käsittelevää tutkimustietoa, tilastotietoa, poliisin strategiaa kuvaavia asiakirjoja, sisäisiä ohjeita ja strategista johtamista käsittelevää kirjallisuutta. Tutkimuksessa poliisin esikäsittelyn tuloksellisuutta tutkittiin määrällisillä tutkimusmenetelmillä.

Tutkimuksen tulosten perusteella Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen esikäsittely-yksikön perustamisen jälkeen esikäsittelyn kannalta keskeiset suoritteet lisääntyivät vuosina 2016–2020 merkittävästi kaikilla tutkimuksessa käytetyillä mittareilla. Tutkimus osoitti, että keskitetyn rikosten esikäsittelyn avulla on mahdollista lisätä strategisten tavoitteiden mukaisia suoritteita, ilman merkittävää henkilötyövuosien lisäystä. Esikäsittelyn tuloksellisuutta voidaan mitata poliisihallinnossa soveltamalla siihen yleisen tuottavuustutkimuksen teoriaa ja menetelmiä.

Sivumäärä: 31

Tarkastuskuukausi ja vuosi: Marraskuu 2021

Avainsanat: rikosten esikäsittely, strateginen johtaminen, tulosmittarit, tehokkuus, tuloksellisuus

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Rikosten esikäsittely.....	4
1.2 Rikosten esiselvittely.....	4
1.3 Strategia	5
1.4 Strateginen suunnittelu	6
1.5 Strateginen johtaminen	6
1.6 Tuottavuus.....	7
1.7 Tuloksellisuus.....	8
1.8 Tulospmittarit.....	8
2 Tietoperusta	8
2.1 Tutkimuksen tausta	9
2.2 Tutkimusaineisto	10
2.3 Aiheen aikaisempi tutkimus	10
2.4 Lainsäädäntö.....	11
3 Tutkimus- ja analyysimenetelmät.....	12
3.1 Tutkimusmenetelmät.....	12
4 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset	13
4.1 Tutkimuksen tavoite	13
4.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset.....	13
5 Tutkimuksen toteuttaminen	14
5.1 Toteutus	14
5.2 Aineistonkeruu.....	15
5.3 Reliabiliteetti	15
5.4 Validiteetti.....	16
6 Tutkimuksen tulokset.....	16
6.1 Tulospmittarit.....	16
6.2 Poliisin tietoon tulleet rikoslakirikokset	16
6.3 Syyttäjälle ilmoitetut rikokset.....	18

6.4 Sovittelualoitteiden määrä.....	20
6.5 Ei rikosta päätökset.....	21
6.6 Syyttäjälle ilmoittamatta jätetyt rikoslakirikokset.....	22
6.7 Esitutinnan rajoittaminen.....	23
6.8 Henkilötyövuodet.....	24
7 pohdinta ja johtopäätökset.....	26
7.1 Tutkimuskysymykset.....	26
7.1.1 Miten rikosten esikäsittelyn keskittäminen Vantaan pääpoliisiasemalle on vaikuttanut Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tulostittareihin vuosina 2015–2020?	26
7.1.2 Millainen merkitys esikäsittelyn tulosten mittaamisella on strategisen johtamisen näkökulmasta?	27
7.1.3 Miten rikosten esikäsittelyn tuloksia voidaan mitata ja mitä ongelmia tuloksellisuuteen mittaamiseen liittyy?	27
7.2 Johtopäätökset.....	28
LÄHTEET	29

1 JOHDANTO

Sisäministeriön poliisitoimen määrärahojen kehitys ei ole viime vuosien nousujohteisuudestaan huolimatta vastannut poliisin lisääntyneisiin toimintamenoihin. Ellei määrärahoja lisätä seuraavassa hallituksen kehysriihessä, poliisin budjetti uhkaa ensi vuonna jäädä kymmeniä miljoonia euroja alijäämäiseksi. Valtiovarainministeriön vuoden 2022 (Valtiovarainministeriö 2021) talousarvioesityksessä poliisitoimen määrärahoja on leikattu noin kymmenellä miljoonalla eurolla verrattuna vuoden 2020 tilinpäätöslukuihin.

Poliisille asetettujen toimintavaatimusten ja määrärahojen kehityksen erkaantuminen vaatii entistä enemmän tehtävien asettamista tärkeysjärjestykseen, sekä rajallisten voimavarojen suuntaamista poliisin valtakunnallisen strategian mukaisille painopistealueille. Rikostorjunnan painopistealueet vuosille 2020–2024 ovat seuraavat: vakavat henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, huumausainerikokset, ympäristörikokset sekä yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan merkittävät rikokset (Poliisin strategia 2020–2024).

Strateginen johtaminen on 1990-luvulta alkaen ollut yksi keskeisistä prosesseista suomalaisten organisaatioiden toimintamallien luomisessa ja toteuttamisessa (Kamensky 1999, 148). Strateginen suunnittelu ja johtaminen määrittelevät pitkälti organisaation menestyksen riippumatta siitä, onko kyseessä julkinen vai yksityinen sektori. Organisaation strategian perusteella asetettujen tavoitteiden määrittely ja niiden toteutumisen seuranta vaativat onnistuakseen myös tulosten seuranta ja mittaamista. Mittaamisessa käytettävien tulosmittareiden tulee olla käyttötarkoitukseen soveltuvia ja luotettavia. (Kamensky 2015, kappale 2.3).

Rikosten esikäsittely (REK) tarkoittaa yksinkertaisimmillaan kaikkien poliisille tehtyjen ilmoitusten käsittelyä ja ohjaamista niille tarkoituksenmukaisimpaan prosessiin. Poliisille tehtävät ilmoitukset ovat pääasiassa rikosilmoituksia, mutta esikäsittelytoiminta kattaa myös muiden kuin rikosilmoitusten käsittelyn (Poliisihallitus 2020, 3).

Poliisin strategia 2017–2020 (Poliisihallitus 2017) edellytti yhtenä rikostorjunnan strategisena toimenpiteenä, että poliisiyksiköt laativat valtakunnallisesti yhtenäiset käytännöt rikosten esikäsittelyä varten. Poliisilaitoksille annettiin kuitenkin mahdollisuus päättää itsenäisesti, miten rikosten esikäsittely toteutettiin käytännössä. Vaihtoehtoina oli poliisilaitoksen pääpoliisiasemalle keskitetty esikäsittelytoiminto sekä paikallispoliisiasemille hajautettu päivittäistoimintaan integroitu malli. Esikäsittelyn hajautettua mallia toteutettiin mm. Sisä-Suomen poliisilaitoksella, jossa pienemmät poliisiasemat hoitivat esikäsittelyn itsenäisesti toiminta-alueensa mukaan (Raivikko 2019, 46). Itä-Uudenmaan poliisilaitos keskitti lokakuussa 2016 lähes kaiken esikäsittelytoiminnan

Vantaan pääpoliisiasemalle perustettuun rikosten esikäsittely-yksikköön. Toiminta sai lopullisen muotonsa vuoden 2017 aikana ja siitä tuli nopeasti kiinteä osa päivittäisrikostorjunnan prosessia. Talousrikostutkinnan sekä vakavan- ja paljastavan rikollisuuden esikäsittely jätettiin rikosten esikäsittely-yksikön vastualueen ulkopuolelle. (Eronen 2018, 29.)

Esikäsittelytoiminnan tulosseurantaa varten ei ole laadittu erityisiä valtakunnallisia tulosmittareita. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen viralliset tulosmittarit myötäilevät poliisin valtakunnallisen strategian tulosmittareita. (Polstat 2021a.) Esikäsittely-yksikön tulosvaikutuksia seurataan Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen rikostorjunnan omien tulosmittareiden avulla, mutta nämä tilastot eivät ole saatavilla julkisista lähteistä. (Eronen 2018, 104). Keskitettyä esikäsittelytoimintaa on tutkittu myös kvantitatiivisin menetelmin Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen rikostutkintasektorille suunnatun kyselytutkimuksen avulla. Kyselytutkimus toteutettiin osana Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen esikäsittelyprosessia tutkivaa pro gradua. Kyselytutkimuksen lisäksi tutkittiin mm. lyhyen aikavälin muutoksia juttumäärissä, juttujen läpivirtausaika ja sekä esikäsittelyn vaikutuksia sovittelutoiminnan ja syyttäjän ylläpitämiin tilastoihin vuosina 2015-2018. (Eronen 2018, 29.)

Strategisen johtamisen menestystekijöihin kuuluu lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumisen seuranta. Lyhyt aikaväli voi tarkoittaa kvartaalia ja pitkä 3–10 vuoden aikajännettä. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen keskitetty rikosten esikäsittely-yksikkö on tämän tutkimuksen aloittamisen jälkeen ollut toiminnassa yhden kokonaisen viisivuotiskauden, mikä mahdollistaa myös pidemmän aikavälin tavoitteiden toteutumisen arvioinnin. (Kamensky 2015, kappale 2.3). Julkisen hallinnon tehokkuuden ja tuloksellisuuden mittaamista tilastojen ja numeroiden avulla on kritisoitu kyselytutkimuksissa, sekä talousrikostorjunnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen kehittämistä varten perustetun työryhmän antamassa selvitysraportissa. Kritiikki on kohdistunut pääasiassa poliisitoiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden arviointiin kappalemääräisten suoritteiden perusteella, mikä ei huomioi tehtävään käytettyjä resursseja ja työaika. Selvitysraportin toimenpide-ehdotuksissa tulevaisuuden tavoitteeksi on asetettu entistä paremmin strategiaa tukevien tulosmittareiden kehittäminen, sekä tulosmittauksen huomioiminen uusia tietojärjestelmiä kehitettäessä. Nykyiset tietojärjestelmät nähtiin työryhmän raportissa niin vanhanaikaisina, ettei niiden kehittämistä koettu enää järkeväksi. (Käkelä 2020, 62.) Rikosten esikäsittelytoiminnan priorisointi ja esikäsittelyn tehokkuuden mittaaminen on mainittu poliisin vuosille 2020–2024 asettamien strategisten tavoitteiden kohdassa 3. (Poliisin strategia 2020-2024.)

Tämä opinnäytetyö käsittelee poliisin esikäsittelytoiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden mittaamista. Työssä esitellään muutamia erilaisia vaihtoehtoja esikäsittelyn tulosmittaukseen, sekä esikäsittelylle asetettujen tavoitteiden toteutumisen seurantaan. Tutkimus rakentuu Vantaan pääpoliisiaseman esikäsittely-yksikön toimintaa kuvaavan ja havainnoivan tilastollisen

tapaustutkimuksen ympärille. Tutkimusaineistoon valitut tilastot ovat niiden mitattavuuden näkökulmasta suhteellisen yksiselitteisiä. Niiden antamat tulokset perustuvat konkreettisesti mitattaviin esikäsittely-yksikön suoritteisiin. Aineiston valinnassa otettiin huomioon mahdolliset virhelähteet. Tutkimukseen valitut tilastot koostuivat mm. syyttäjälle ja rikosasioiden sovittelutoimintaan lähetettyjen rikosasioiden lukumääristä sekä poliisin tulostietojärjestelmästä saaduista poliisitoimintaa mittaavista tilastoista. Valittujen tilastojen tulokset ovat lähes yksinomaan riippuvaisia rikosten esikäsittely-yksikön toiminnasta. Tutkimuksen ulkopuolelle jätettiin joitakin tulostittareita, joiden tulokset ovat vain välillisesti riippuvaisia esikäsittelytoiminnan tehokkuudesta. Yhtenä esimerkkinä tällaisesta tilastosta voidaan mainita tutkinta-ajan kesto, joka riippuu merkittävästi poliisiasiaintietojärjestelmään (PATJA) tehtävästä tutkinnan aloitusajan merkinnästä. Asiakkaan näkökulmasta rikosilmoituksen kirjaamisviive sekä ilmoituksen esiselvitykseen käytetty aika on laskettava mukaan tutkinnan kestoajaksi. Merkintätapojen kirjavuuden vuoksi juttujen tutkinta-aikaa seuraavia tilastoja ei hyväksytty tutkimusaineistoon.

Tämä tutkimus ei esitä, että pelkän tilastotiedon perusteella voitaisiin tehdä suoria johtopäätöksiä mittauksen kohteena olevan toiminnan tuottavuudesta tai sen laadusta. Toisaalta tulostavoitteiden toteutumisen arviointi ei voi perustua yksinomaan henkilökohtaisiin tulkintoihin ja näkemyksiin. Määrällisiä suoritteita kuvaavia tilastoja ja tulostittareita tarvitaan erityisesti tuottamaan konkreettista tietoa strategisen johtamisen ja suunnittelun päätöksenteon pohjaksi (Kamensky 2015, kappale 2.3).

Poliisiorganisaation sisällä rikosten esikäsittelystä puhutaan toisinaan vähättelevästi juttujen ”tappamisena”, eikä julkisen keskustelunkaan sävy aina ole ollut sen parempi. Helsingin Sanomat kirjoittaa artikkelissaan 29.12.2018: ”HS sai haltuunsa poliisin sisäisen ohjeen: Valtaosa rikosilmoituksista jätettävä tutkimatta – Johto selittää mitä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen linjaus merkitsee.” Strategian mukaisesti priorisoidun ja keskitetyn rikosten esikäsittelytoiminnan linjaukset juttujen tutkinnan suhteen herättävät tunteita poliisin henkilöstön ja kansalaisten keskuudessa. Aihepiiri synnyttää keskustelua erityisesti menettelyn oikeudenmukaisuudesta ja kohtuullisuudesta. Muodollisesta esitutkintapakosta huolimatta jotkut kokevat, ettei tiettyjä rikoksia enää edes yritetä selvittää. Julkisen keskustelun perusteella poliisi ja syyttäjälaitos eivät ole riittävällä laajuudella viestineet keskitetyn rikosten esikäsittelyn ja esitutkinnan rajoittamismenettelyn hyödyistä ja perusteista. (Yleisradio 2021).

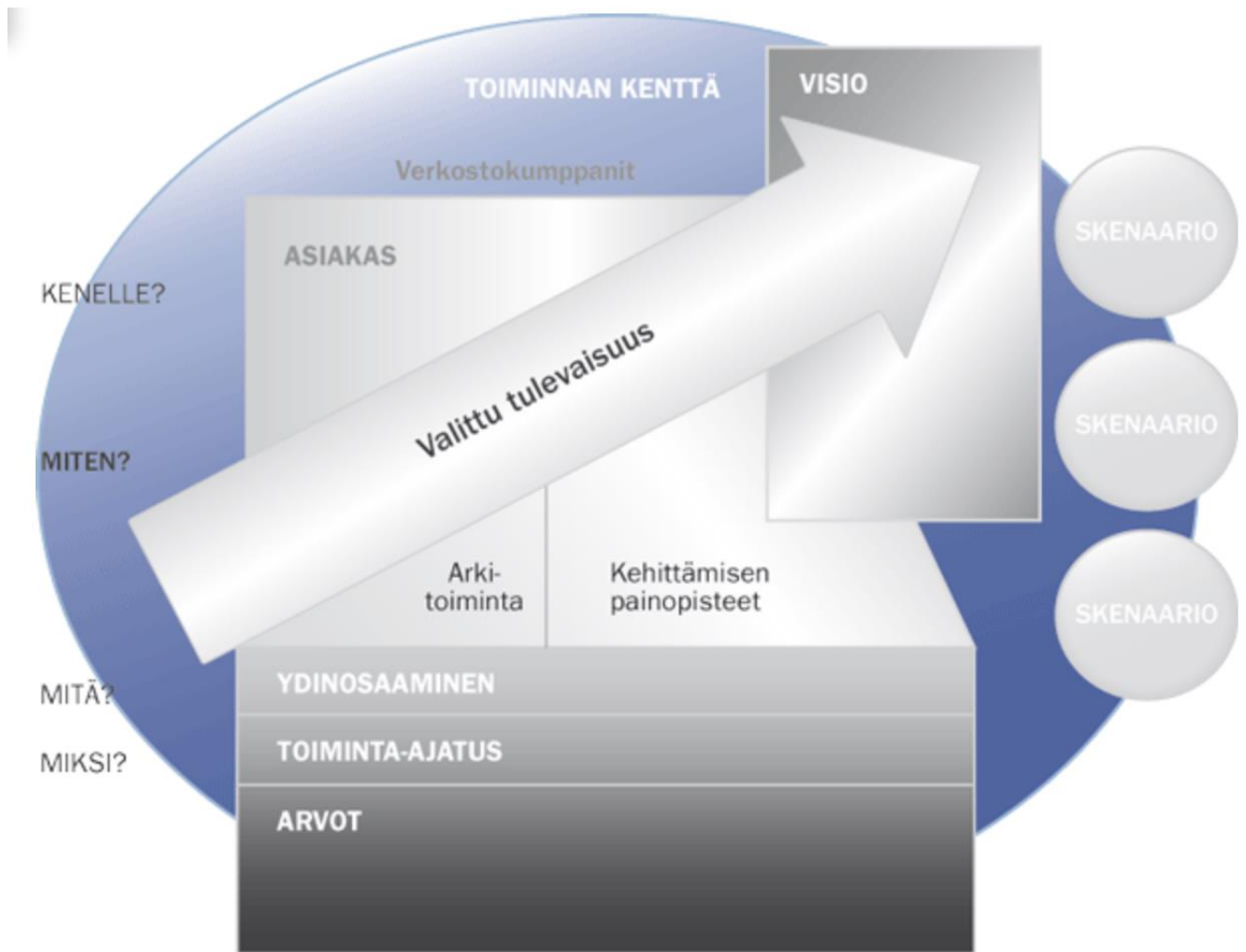
Rikosten esikäsittelytoiminnassa korostuvat työntekijän osaaminen ja kokemus (Poliisihallitus 2018, 18). Työ on luonteeltaan asiantuntijatyötä ja myös poliisihallinto joutuu nykyisin kilpailemaan työmarkkinoilla asiantuntijoista. Heikko tietoisuus esikäsittelytoimintaan kuuluvista tehtävistä, sekä niiden merkityksestä rikostorjunnan kokonaisuudessa vaikeuttaa rekrytointia tarpeettomasti. Työnantaja pystyy vaikuttamaan työn houkuttelevuuteen esimerkiksi sisällyttämällä tutkijan

Esiselvittelyn sisältöä tai sen laajuutta ei ole tarkemmin määritelty laissa. Esiselvittely ei kuitenkaan tarkoita pitkäaikaisia tai kovinkaan syvällisiä tutkimuksia, jotka kuuluvat selkeästi jo aloitetun esitutkinnan piiriin. Esiselvittelyssä tehtävillä toimenpiteillä pyritään lisätietojen hankkimiseen joko rikoksesta tai muusta poliisin toimivaltaan kuuluvasta tapahtumasta. Lisäksi esiselvittelyllä hankitaan tietoa rikoksen tekotavasta, todisteista, näytön saatavuudesta sekä pyritään tunnusmerkistötekijöiden tarkentamiseen. (Poliisihallitus 2018, 9.) Esiselvitystoimenpiteitä ovat esimerkiksi tallenteiden, asiantuntijalausuntojen ja muiden tavanomaisten asiakirjojen hankkiminen.

1.3 Strategia

Strategia tarkoittaa organisaation toimintamallia tai suunnitelmaa, jonka avulla organisaation tavoitteet ja toimenpiteet yhdistetään kokonaisuudeksi. Strategia voi tarkoittaa toimintasuunnitelmaa, kuvausta toiminnasta tai tuotteesta. Strategia on johtoajatus, joka määrittää miten asetetut tavoitteet saavutetaan. (Lynch 2006, 14.)

Strategia voidaan määritellä myös eräiden kysymysten ja toiminnan kentän määrittelyn avulla. Strategia muodostuu toiminnan kentän osa-alueista, joilla kaikilla on oma merkityksensä kokonaisuudessa. Strategia vastaa kysymyksiin siitä, miksi, mitä, miten ja ketä varten asioita organisaatiossa tehdään. Toiminnan kentän (kts. kuva 1.) osa-alueita ovat tulevaisuus, ydinosaaminen, organisaation toiminta-ajatus, asiakas, arkitoiminta, toiminnan kehittäminen ja arvot. Onnistuneen strategian osa-alueet johtavat yhdessä vision toteutumiseen. (Tuomi 2010, 61.)



Kuva 1. Toiminnan kenttä (Tuomi 2010, 37)

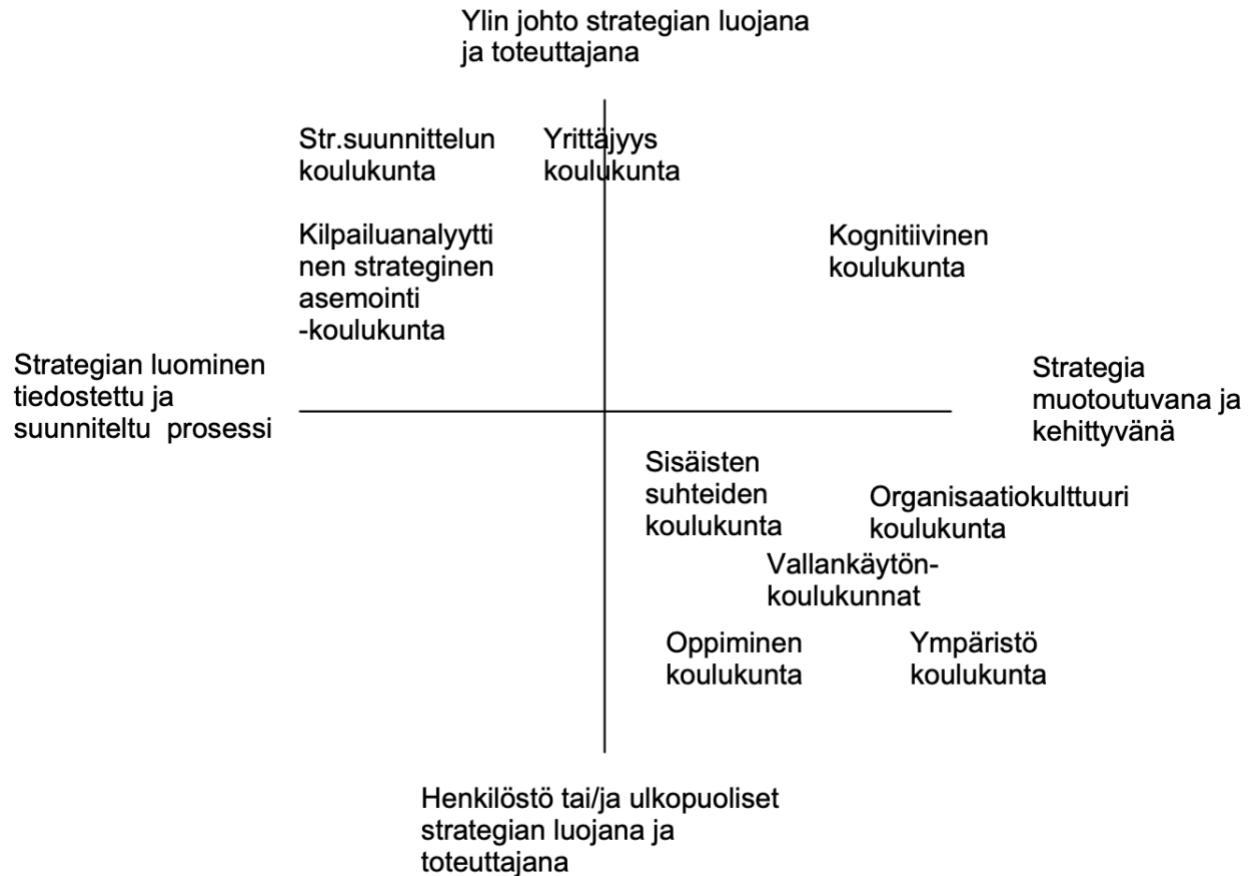
1.4 Strateginen suunnittelu

Strateginen suunnittelu tarkoittaa organisaation virallista suunnittelujärjestelmää, jota käytetään organisaation tavoitteiden mukaisen strategian kehittämiseen ja jalkauttamiseen (Lynch 2006, 632-633). Strateginen suunnittelu on lähtökohta strategian toteuttamiselle, mutta suunnitelman tulee elää silloin, kun kohdataan vastoinkäymisiä. Strategian toteuttaminen vaatii uusien asioiden oppimista ja suunnitelman kehittymistä. (Katsuhiko 2012, 123).

1.5 Strateginen johtaminen

Strateginen johtaminen on tietoista käyttäytymistä, jolla pyritään asetettuihin tavoitteisiin. Strategista johtamista voi olla strategian määrittelijöiden toiminta, strategian tulkinnasta vastaavien toiminta sekä strategian toteuttajien toiminta. Strategisen johtamisen ajattelu jakautuu eri koulukuntiin. Erot liittyvät näkemyksiin suunnitelmallisuudesta, järjestelmällisyydestä sekä

johtajuuden jakautumisesta organisaatiossa. Strategia-ajattelun tyylisuunnat ja koulukunnat on esitetty kuvassa 2. (Rannisto 2005, 51- 68).



Kuva 2. Strategia-ajattelun ulottuvuudet ja eri koulukuntien näkemykset. (Kuva: Rannisto 2005, 51).

1.6 Tuottavuus

Tuottavuus tarkoittaa määritelmällisesti tuotoksen ja panoksen välistä suhdetta. Tuottavuutta mitattaessa tulee tarkoin määritellä, mitkä ovat tuotokseen ja panokseen sisällytettäviä mittareita. Tuottavuusmittarit eivät mittaa suoraan organisaation onnistumista sille kuuluvissa tehtävissä. Tuottavuuslukujen avulla voidaan kuitenkin tarkastella, miten toiminnoissa tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet tulostuloksiin. Julkisen sektorin tuottavuuslukujen avulla voidaan kuvata keskimääräisten tuottavuuslukujen saavuttamista, joko aikaisempaa pienemmällä tai suuremmalla panostuksella. (Valtiovarainministeriö 2005, 127).

1.7 Tuloksellisuus

Tuloksellisuus on yläkäsite, joka pitää sisällään seuraavat käsitteet: tuottavuus, vaikuttavuus, laatu, kustannusvaikutus, tehokkuus ja laatu. Julkishallinnon toiminnan voidaan sanoa olevan tuloksellista silloin, kun asiakkaiden tarpeisiin vastataan tehokkaasti ja laadukkaasti, unohtamatta henkilöstön hyvinvointia (Kuntaliitto 2018).

1.8 Tulostulokset

Strategian perusteella laaditaan tavoitteiden toteutumisen arviointia varten selkeät tulostavoitteet. Tulostavoitteiden toteutumisesta seuraavat tulostulokset tuottavat tietoa siitä, onko organisaatio menossa vision ja strategian osoittamaan suuntaan. Mittareista saatavan tiedon perusteella organisaation johto voi tehdä muutoksia ja toimenpiteitä konkreettisen tiedon pohjalta. Mitattavat tulokset koostuvat erilaisista suoritteista ja suoritteiden aikaansaamiseen käytetyistä resursseista. Julkishallinnossa mittaus tulosten perusteella lasketaan tunnuslukuja, jotka voidaan asettaa budjetin hyväksymisen yhteydessä organisaation tavoitteiksi. Yhtenä julkishallinnon tulostulosten ongelmana on tutkimuksissa nähty, että mittareiden ja niiden tavoitearvojen esittelijät toimivat itse mittauksen kohteena. (Rannisto 2005, 78.)

Poliisihallinnon käytössä olevia tulostulokkeita on arvosteltu mm. Rikostorjunnan tila selvityshankkeen loppuraportissa (2018, 58), sekä Mansikkamäen ym. (2015, 70-81) kyselytutkimuksessa. Loppuraportin mukaan nykyiset tietojärjestelmät mittaavat suorituksia määrällisesti, eikä suoritteiden vaikuttavuutta tai rikosjuttujen vaatimaa työmäärää pystytä jälkikäteen arvioimaan luotettavasti. Mittareita koskevassa kyselytutkimuksessa arvioitiin, että määrällinen mittaaminen ohjaa tutkimaan nopeita ja yksinkertaisia juttuja tilastojen kaunistelemiseksi.

2 TIETOPERUSTA

Teoreettisen viitekehyksen eli tietoperustan tarkoituksena on löytää tutkittavan ilmiön keskeiset tekijät ja selvittää niiden väliset suhteet. Tietoperustan avulla voidaan rajata ja täsmentää tutkittavia asioita, sekä tutkimuksen teemaa, joka on tutkimuksen punainen lanka. (Alkula 1994, 34).

Tämän tutkimuksen tietoperusta koostuu kirjallisuuskatsauksesta. Opinnäytetyön kirjallisuuskatsauksella tarkoitetaan kirjallisuuden lisäksi arkistoja, tietokantoja, internet-lähteitä sekä sähköisessä muodossa olevia kirjoja. Kirjallisuuskatsaus perehdyttää aiheeseen ja kertoo, mitä aiempaa tutkimusta aiheesta on jo olemassa sekä mitä aiheesta entuudestaan tiedetään.

Kirjallisuuskatsaus ja tutkimusongelmat määrittävät millaisia tutkimusmenetelmiä ja tietolähteitä tutkimuksessa käytetään. Tietolähteissä tulee noudattaa lähdekritiikkiä. (Heikkilä 2014, 22.)

2.1 Tutkimuksen tausta

Suomen poliisi ja muu julkishallinto ovat jo pitkään pyrkineet kehittymään ja uudistumaan tiedon avulla. Hallinnon uudistamisen lisäksi tietojohdaminen ulottuu myös päivittäisjohtamiseen, poliisitoiminnan suunnitteluun ja hallintotyöhön yleisesti. (Rannisto, Stenvall & Virtanen 2015, 7.) Poliisin valtakunnallisen strategian mukaisesti poliisi pyrkii kaikessa toiminnassaan tietojohdoisuuteen, analyysiin ja ennakointiin (Poliisin strategia 2020-2024).

Kaplan ja Norton (2004, 14) tiivistävät menestyksekkään strategisen johtamisen ja suunnittelun perusteet seuraavasti: et voi johtaa sellaista, mitä et voi mitata, etkä voi mitata sellaista, mitä et voi kuvata. Tulostittareiden tulee olla luotettavia ja sellaisia, että niiden avulla vertailu muiden yksiköiden kanssa on mahdollista. Mittarit eivät saa olla alttiita tulosten vääristelylle tai manipulaatiolle. Yleisesti ottaen mittarien tulee soveltua siihen organisaatioon, jonka toimintaa ne on suunniteltu kuvaamaan ja mittaamaan. Poliittisen ohjauksen alla olevan hallinnollisen päätöksenteon tulee pohjautua tietoon, joka on ajantasaista, yhdenmukaista, systemaattisesti tuotettua, luotettavaa ja pätevää (Rannisto, Stenvall & Virtanen 2015, 14).

Poliisihallitus on vuonna 2018 selvityshankkeen loppuraportissaan (2018, 58) selvittänyt rikostutkinnan tilaa ja asettanut tavoitteeksi uudistaa rikostorjunnan tulostittareita. Selvityksen mukaan mittareiden tulisi olla sellaisia, että ne antavat riittävän monipuolisen ja kattavan kuvauksen toimintakyvystä, valmiudesta sekä poliisilain mukaisten tehtävien hoitamisesta. Lisäksi mittareiden tulee mahdollistaa resurssien kohdentumisen ja käytön seuranta. Sisäministeriö asetti tammikuussa 2018 mittarityöryhmän kehittämään tulostittareita talousrikostorjunnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointia varten. (Poliisihallitus 2018, 58.) Mittarityöryhmä totesi erityisenä ongelmana haluttujen mittareiden käytön estävät tietojärjestelmäominaisuudet. Nykyisin käytössä olevat tietojärjestelmät eivät tue tarvittavien tunnuslukujen hakua, eikä vanhan järjestelmän päivittäminen vaikuttanut työryhmän mukaan enää järkevältä. (Käkelä 2020, 62.)

Tehokkaalla rikosten esikäsittelytoiminnalla optimoidaan rikosprosessin taloudellisuus ja tarkoituksenmukaisuus, sitomatta siihen kuitenkaan suuria henkilöstömääriä. Esikäsittelytoiminnan mahdollisia hyötyjä ovat mm. tutkinnan työmäärien tehokas käyttö, lyhentyneet käsittelyajat, parempi tuloksellisuus ja rikosten selvitystaso sekä rikostorjunnan vaikuttavuuden parantuminen. Erillisellä rikosten esikäsittelytoiminnalla poliisille saapunut asia voidaan viivytyksettä ohjata oikeaan menettelyyn, joita ovat esimerkiksi erilaiset tutkinnan päätökset, esitutkinnan rajoittamisesitykset sekä tietopyyntöjen tekeminen esitutkinnan aloittamisedellytysten arviointia varten. Oikein toteutettuun rikosten esikäsittelytoimintaan liittyy kiinteästi myös tiivis yhteistyö

syyttäjän kanssa, mikä selkeyttää työnjakoa poliisin ja syyttäjän välillä, sekä parantaa rikosjuttujen läpimenoaikoja. Selkeät pelisäännöt syyttäjän ja poliisin välillä vähentävät lisätutkintapyyntöjä sekä turhia tai päällekkäisiä tutkintatoimenpiteitä. Hyvin toteutetun rikosten esikäsittelytoiminnan hyötynä on koko rikosprosessiketjun parantuminen aina rikosilmoituksen vastaanottamisesta tuomioistuinkäsittelyyn asti. (Poliisihallitus 2018, 58.)

2.2 Tutkimusaineisto

Kvantitatiivisen tutkimuksen aineisto voidaan muodostaa joko keräämällä se itse tai hyödyntämällä tietokantoja, tilastoja, rekistereitä ja muiden keräämää valmista aineistoa. Tilastollisessa tutkimuksessa keskeisintä aineistoa ovat erilaiset tilastot. Suomen suurin tilastojen tuottaja on valtion ylläpitämä Tilastokeskus. (Heikkilä 2014, 16.) Valmiit aineistot ovat harvoin valmiiksi sellaisessa muodossa, että niitä voitaisiin suoraan käyttää kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Aineistoja joudutaan yleensä muokkaamaan, tarkistamaan ja yhdistelemään ennen niiden käyttöä. (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 52.)

Tämän tutkimuksen aineisto koostuu kirjallisuudesta, tieteellisistä artikkeleista, Tilastokeskuksesta ja Polstatista (poliisin tulostietojärjestelmä) saadusta tilastotiedosta, aiheen aikaisemmasta pro gradu- ja väitöskirjatasoisesta tutkimuksesta, sovellettavasta lainsäädännöstä sekä Poliisihallituksen ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen antamista sisäisistä ohjeista. Edellä mainittujen tilastotietopalveluiden tilastojen lisäksi aineistona on käytetty sidosryhmien, kuten Etelä-Suomen syyttäjälueen ja Vantaan sovittelutoiminnan keräämiä tilastoja. Tutkimuksen aineisto julkinen, mutta se on vain osittain saatavilla avoimista lähteistä. Tilastoja pyrittiin keräämään vähintään tutkimuksen kannalta keskeiseltä aikaväliltä, eli vuosilta 2015–2020. Tilastointitapojen muuttumisen takia tämä ei kuitenkaan aina ollut mahdollista.

2.3 Aiheen aikaisempi tutkimus

Valtakunnallisesti yhtenäinen ja pääpoliisiasemalle keskitetty rikosten esikäsittelytoiminto on verrattain uusi tapa organisoida poliisille tehtyjen ilmoitusten käsittelyä. Viimeisin Poliisihallituksen antama ohje rikosten esikäsittelystä on vuodelta 2020, mutta nykymallin keskeisiä tavoitteita ja sen mahdollisuuksia on pohdittu jo elokuussa 2016 valmistuneessa Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa. Aiheen tuoreuden vuoksi erityisesti esikäsittelytoiminnon tuloksellisuutta käsittelevää kirjallisuutta oli saatavilla niukasti. Rikosten esikäsittelyä on kuitenkin käsitelty useissa pro gradu- tasoissa tutkimuksissa sekä amk-tasoisissa opinnäytetöissä. Vaikutuksia tuloksellisuuteen ja tulosmittareihin on lisäksi sivuttu muutamissa poliisin strategista ja tietojohdantamista käsittelevissä tutkimuksissa.

Rikosten esikäsittelytoiminnan hyötyjä ja mahdollisuuksia on pohdittu strategisen johtamisen näkökulmasta Jussi Hakaniemen pro gradu- tutkielmassa vuonna 2012 (Hakaniemi, 113). Ensimmäinen poliisin nykymuotoista rikosten esikäsittelyä tutkiva pro gradu- tai väitöskirjatasoinen tutkimus on Petri Burmoin (2017) pro gradu -tutkielma Rikosten esikäsittelytoiminta prosessin kehittämisen näkökulmasta, jonka käsitteli Tampereen pääpoliisiaseman rikosten esikäsittelytoimintoa. Petri Eronen (2018) on pro gradu -tutkielmassaan Rikosten esikäsittelyprosessi Itä-Uudenmaan poliisilaitoksessa selvittänyt rikosten esikäsittelyprosessia lainopillisen teorian sekä rikostorjunnan henkilöstölle suunnattujen kyselytutkimusten avulla. Eronen tutkielmassa tarkasteltiin ja kuvattiin esitutkintaprosessiin sisältyvää rikosten esikäsittelyprosessia, sekä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen uuden esikäsittely-yksikön vaikutuksia poliisin ja sidosryhmien tulostuloksiin. Tutkielman keskeisinä teemoina ovat esitutkintapakko, perusteet rikosten esikäsittelytoiminnalle, esikäsittelyn toimijat sekä esikäsittelyprosessin kuvaus. Matti Raivikko on tutkinut rikosten esikäsittelyn keskitetyn mallin hyötyjä ja haittoja ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyössään vuonna 2019. Raivikko toteaa, että jatkotutkimuksissa kannattaisi selvittää poliisilaitoskohtaisesti esikäsittelyn keskittämisen vaikutuksia juttumääriin, sekä muihin yksinkertaisesti mitattaviin suureisiin, joihin esikäsittelyn keskittäminen on voinut vaikuttaa (Raivikko 2019, 64).

Poliisin strategiatyön alkuvaiheista kerrotaan Mika Mannermaan (1996) strategiatyöskentelyn loppuraportissa Poliisin strategiat. Poliisin strategisesta- ja tulosjohtamisesta on tehty useita pro gradu- ja amk-tasoisia tutkimuksia. Poliisin strategisesta ja tiedolla johtamisesta on olemassa runsaasti poliisin sisäistä koulutusta varten laadittua materiaalia, joka on suurelta osin luokiteltu salassa pidettäväksi. Satu Kärki (2018) on pro gradu -tutkielmassaan tutkinut strategista analyysiä poliisin aineettomana voimavarana. Yleisesti julkishallinnon strategista johtamista on käsitelty Pasi-Heikki Ranniston (2005) akateemisessa väitöskirjassa Kunnan strateginen johtaminen. Ranniston tutkimuksessa kuvataan kattavasti mm. strategisen johtamisen historiaa ja tyyliä.

2.4 Lainsäädäntö

Rikosten esikäsittelytoimintaa säädellään pääosin Esitutkintalain (805/2011). Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Rikosten esikäsittelyn kannalta keskeinen säädös on 3 §:n 2 momentti, joka sääntelee ennen esitutkinnan aloittamista tehtäviä selvityksiä. Esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvittävä rikosepäilyyn liittyvät seikat siten, ettei ketään aiheettomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan, ja että asian edellyttäessä voidaan tehdä 9 § 1 momentissa tai 10 §:n 1 momentissa tarkoitettu ratkaisu esitutkinnan toimittamatta jättämisestä.

3 TUTKIMUS- JA ANALYYSIMENETELMÄT

3.1 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmä koostuu niistä käytännöistä, toimenpiteistä ja säännöistä, joiden avulla tutkija erottaa aineiston havainnot saaduista tutkimustuloksista. Ilman tutkimusmenetelmän määrittelyä tutkimus muuttuu helposti omien ennakkoluulojen todisteluksi. (Alasuutari 2012, 65.)

Tutkimusstrategia ohjaa tutkimusmenetelmien valintaa, joka tulee tehdä perustellusti ja tietoisesti (Jyväskylän yliopisto, 2015).

Tämä tutkimus on kvantitatiivinen kuvaileva kokonaistutkimus, jossa käytettiin aikasarja-asetelmaa. Kvantitatiivinen eli määrällinen tutkimus on tilastollista tutkimusta, jonka avulla selvitetään lukumääriin ja prosenttiosuuksiin liittyviä kysymyksiä. Kokonaistutkimuksessa kohteena on koko perusjoukko. Aikasarja-analyysi on tieteellinen menetelmä, jossa muuttujan arvoja tutkitaan pienissä ja hallittavissa olevissa osissa. (Heikkilä 2014, 15, 31, 276.)

Tuottavuus tarkoittaa taloustieteessä tehokkuuden mittausta, jolla mitataan tuotoksen suhdetta panokseen. Julkisen hallinnon tuotoksen arvoa on vaikea määrittää rahallisesti, sillä hyödykkeille ei ole määritetty markkinahintaa. Huolimatta mittauksen ongelmista, myös julkishallinnon tuottavuusmittaukseen soveltuvat pääosin samat menetelmät kuin yksityisen puolen mittaukseen, kunhan sektorin erityispiirteet huomioidaan. (Valtioneuvoston kanslia 2011, 13-14.) Organisaation tuottavuutta voidaan tutkia makro- tai mikrotasolla. Makrotason tutkimus koskee kansainvälisiä, kansallisia tai toimialan laajuisia tutkimuksia. Mikrotason tutkimukset liittyvät organisaation, yksikön, prosessin tai yksittäisen työntekijän tuottavuuteen. (Jääskeläinen, Käpylä & Lönnqvist 2010, 609–610.) Tässä tutkimuksessa käsitellään Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen rikosten esikäsittely-yksikön tuottavuutta ja tuloksellisuutta, joten kyseessä on mikrotason tutkimus.

Tuottavuustutkimukset voidaan Pritchardin (1995, 2) mukaan luokitella kolmeen eri kategoriaan:

1. Ekonomistin tai insinöörin lähestymistapa, jossa tuottavuutta mitataan tehokkuuden avulla. Tämä tarkoittaa tuotoksen suhdetta panostukseen (tuotos/panos).
2. Lähestymistapa, jossa tehokkuutta (tuotos/panos) ja vaikuttavuutta (tuotos/tavoite) arvioidaan samanaikaisesti. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa kaikki organisaation yksiköt työskentelevät yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi.
3. Lähestymistapa, jossa pitää sisällään kaiken mikä parantaa organisaation toimintaa.

Tämän tutkimuksen tutkimusote kuuluu Pritchardin määrittelemään kategoriaan 2., jossa kaikki organisaation yksiköt toimivat yhteistyössä ydintavoitteiden saavuttamiseksi.

Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta tämä tutkimus on nykytilaa havainnoiva ja se keskittyy yhden organisaation yhden yksikön tulosten mittaamiseen. Kvantitatiivinen tutkimusmenetelmä sopii hyvin muutosten havainnointiin, mutta ilmiön syiden selvittäminen vaatii yleensä laadullista, eli kvalitatiivista tutkimusta (Heikkilä 2014, 15).

4 TUTKIMUKSEN TAVOITE JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

4.1 Tutkimuksen tavoite

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen taloustilanne on viime vuosina kiristynyt poliisitoimen yleisen talouskehityksen myötä (Valtiovarainministeriö 2021). Poliisiin valtakunnallinen strategia (2021) ja Poliisihallituksen ohjeet (2020, 3) edellyttävät rikosten esikäsittelyn priorisointia ja esikäsittelytoimien tehokkuuden mittaamista. Toiminnan tehostuminen tarkoittaa käsitteenä suoritteiden tai muiden tuotosten lisääntymistä, ilman samanaikaista resurssien kasvattamista. Rikostorjunnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta voidaan parantaa esimerkiksi toimintoja keskittämällä ja prosessia kehittämällä (Eronen 2018, 87).

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on tuottaa tietoa Itä-Uudenmaan poliisilaitokselle vuonna 2016 perustetun keskitetyn rikosten esikäsittely-yksikön vaikutuksista soveltuviin tulosmittareihin vuosien 2015–2020 aikana. Tutkimus antaa tilastollista tutkimustietoa erilaisten esikäsittelyyn liittyvien suoritteiden lukumäärien kehityksestä tarkastelujakson aikana. Tietoa voidaan käyttää toiminnan kehittämisen ja johtamisen pohjalla. Lisäksi tavoitteena on kertoa tuottavuusmittauksen soveltamismahdollisuuksista esikäsittelytoiminnan suunnittelun ja johtamisen näkökulmasta. Neljäntenä tutkimustavoitteena on pohtia julkishallinnon ja erityisesti poliisin tulostittamiseen liittyviä haasteita ja ongelmia. Tämän opinnäytetyön tehtävä on keskitetyn esikäsittelytoiminnan tulosvaikutusten tutkimisen ohella tuoda esikäsittelytyötä näkyväksi, sekä lisätä poliisin henkilöstön tietoisuutta rikosten esikäsittelyn merkityksestä osana rikosprosessia.

4.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset

Tutkimusongelma ja siihen liittyvä tietoperusta ohjaavat tutkimuksen mittaus- ja havainnointityötä. Aineistoa tulee käsitellä siten, että tutkimuskysymyksiin saadaan vastaus ja tutkimusongelmiin löydetään ratkaisu. (Heikkilä 2014, 138.) Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tutkia Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen pääpoliisiasemalle keskitetyn rikosten esikäsittelytoiminnan vaikutuksia soveltuviin tulosmittareihin, sekä muodostaa aiheesta yhtenäinen tutkimus johtopäätöksineen.

Työssä selvitetään ja kerätään yhteen tilastoja syyttäjälle ja sovitteluun lähettyjen rikosasioiden lukumäärien kehityksestä, esitutkinnan rajoittamispäätöksistä sekä muista yksinkertaisesti mitattavissa esikäsittelyn suoritteista. Työn toinen tarkoitus on tukea poliisin vuosien 2020–2024

strategian (Poliisihallitus 2020) mukaista rikosten esikäsittelytoiminnan valtakunnallista yhdenmukaistamista. Poliisihallituksen 1.2.2020 antaman ohjeen (Poliisihallitus 2020, 3) tarkoitus on ohjata poliisilaitoksia yhdenmukaistamaan erityisesti päivittäisrikosten esikäsittelytoiminta ja sen johtaminen olennaisilta osiltaan, kaikissa Suomen poliisilaitoksissa. Kolmantena tarkoituksena on kehittää poliisin esikäsittelytoimintaa edelleen kohti tehokasta, oikeusvarmaa ja laadukasta rikosilmoitusten esikäsittelyä, joka osaltaan lisää ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä. Yhdenvertaisuus tarkoittaa esikäsittelyn osalta sitä, että kaikille rikosilmoituksille tehdään yhteisesti sovitut vähimmäistoimenpiteet riippumatta siitä, missä poliisilaitoksessa tai kaupungissa ilmoitus otetaan vastaan.

Tutkimuksen avulla haettiin vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Miten rikosten esikäsittelyn keskittäminen Vantaan pääpoliisiasemalle on vaikuttanut Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tulostuloksiin vuosina 2015–2020?
- 2) Millainen merkitys esikäsittelyn tulosten mittaamisella on strategisen johtamisen näkökulmasta?
- 3) Miten rikosten esikäsittelyn tuloksellisuutta voidaan mitata ja mitä ongelmia tulostuloksiin liittyy?

5 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

5.1 Toteutus

Tutkimus toteutettiin kevään ja syksyn 2021 aikana. Tutkimus alkoi opinnäytesuunnitelman laatimisella helmikuussa 2021. Opinnäytesuunnitelman ensimmäinen päämäärä oli opinnäytetyöprosessin aikataulun hahmottaminen ja aiheen rajaaminen. Tutkimuksen avustavat asiantuntijat rekrytoitiin maaliskuussa 2021. Avustavat asiantuntijat valittiin tutkimukseen rikosten esikäsittelytoiminnan kehittämistä kohtaan osoitetun kiinnostuksen, johtamistaidon ja aiemman työkokemuksen perusteella. Lisäksi työelämän kehittämiseen liittyvän opinnäytetyön prosessiin oli tärkeää saada osallisiksi myös työnantajan edustajia.

Tutkimusaiheen valinta perustui mielenkiintoon henkilöstön ja rikostorjunnan prosessien kehittämistä kohtaan, sekä aiheen ajankohtaisuuteen. Aihe rajautui kevään ensimmäisen opinnäyteseminaarin jälkeen käsittelemään keskitetyn rikosten esikäsittelytoiminnan vaikutuksia tulostuloksiin. Myöhemmin aihe tarkentui edelleen käsittelemään ainoastaan Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen esikäsittely-yksikköä. Esikäsittelyn prosessia ja sen keskittämisen hyötyjä sekä haittoja oli jo tarkasteltu aikaisemmissa tutkimuksissa, mutta en löytänyt yhtään kokonaista tutkimusta keskitetyn esikäsittelyn vaikutuksista konkreettisiin tulostuloksiin. Keskitetty

esikäsittelytoiminta on ollut laajemmin käytössä vasta muutamia vuosia, joten tulosten tarkastelu voimakkaan muutosvaiheen aikana olisi ollut altis erilaisille validiteettiongelmiin. Viiden vuoden ajanjaksolla toiminta on yleensä pääpiirteiltään vakiintunut ja tulokset täten paremmin arvioitavissa.

Opinnäytetyön rinnalla käynnistettiin rikosten esikäsittely-yksikön sisäinen, henkilöstön perehdyttämiseen liittyvä kehittämisprojekti, joka mahdollisti aikaisempaan työkokemukseen yhdistettynä tavanomaista voimakkaamman syventymisen aiheeseen.

5.2 Aineistonkeruu

Tutkimuksen aineisto muodostui aikaisemmasta tutkimustiedosta, tilastotiedosta, kirjallisuudesta ja virallisista ohjeista. Tutkimuksen alkuvaiheessa keräsin poliisin intra-järjestelmästä tutkimusaiheeseen liittyvät sähköiset rikostorjunnan rakenteiden uudistamisen valmisteluasiakirjat, muistiot sekä poliisin sisäiset tiedotteet rikosten esikäsittelytoiminnan tulevista muutoksista. Samaan aikaan perehdyin tutkimuskirjallisuuteen ja pohdin, mitkä tilastot olisivat työn tavoitteiden kannalta keskeisiä.

Poliisin suoritteita kuvaavat tilastot kerättiin Tilastokeskuksen ja poliisin Polstat-tulostietojärjestelmästä. Sovittelun tilastot saatiin Vantaan sovittelutoimistosta ja THL:n ylläpitämästä Sotkanet.fi- tilastotietopalvelusta. Aineistoja muokattiin ja käsiteltiin PX-Web API-ohjelmalla sekä Microsoft Excelillä.

5.3 Reliabiliteetti

Tutkimuksen reliabiliteetti eli luotettavuus tarkoittaa tulosten tarkkuutta ja toistettavuutta. Luotettava mittaaminen tarkoittaa, etteivät tulokset ole sattumanvaraisia ja myöhemmin toistettaessa mittauksesta saadaan aina sama tulos, tutkijasta riippumatta. (Vilka 2021, kappale 7.) Hyvän tutkimusaineiston aineiston tärkeimpänä kriteerinä voidaan pitää sen luotettavuutta. Toinen hyvän aineiston ominaisuus on, että hankittavat tiedot kuvaavat niitä asioita, joita on tarkoitus tutkia. (Alkula ym. 1999, 44).

Tämän tutkimuksen reliabiliteettiin vaikuttivat tilastoyksiköistä käytetyt erilaiset termit ja niiden luokittelutavat, joiden vuoksi eri lähteistä ja tietojärjestelmistä saatujen tilastojen keskinäinen vertailu on vaikeaa. Poliisin ja Tilastokeskuksen järjestelmissä mittayksiköjä kuvattiin hieman eri määritelmillä. Suoritteiden lukumäärissä oli havaittavissa vähäisiä eroavaisuuksia verrattuna muihin tutkimuksiin, joissa oli käytetty eri tietolähteitä. Asia olisi muodostunut ongelmalliseksi, mikäli kesken tarkastelujakson tietoja olisi jouduttu hakemaan toisesta järjestelmästä. Tutkimuksen tarkoitus oli havaita muutoksia laajemmassa mittakaavassa, joten asialla ei ole suurta merkitystä tulosten luotettavuuden kannalta.

Tutkimuksen aikana otettiin huomioon, että aikaisempi henkilökohtainen kokemus tutkimuskohteesta voi aiheuttaa tutkijalle vahvistusharhan, kuten psykologisen ankkurointivaikutuksen. Ankkurointivaikutus tarkoittaa, että yksilön alustava tieto aiheesta vaikuttaa yksilön päättelyyn ja hän on taipuvainen puoltamaan omia ennakkokäsityksiään tai hypoteesejaan. (Kettunen 2019, 5.)

5.4 Validiteetti

Validiteetti tarkoittaa pätevyyttä. Tutkimuksen pätevyys (validius) riippuu mittarin tai tutkimusmenetelmän kyvystä mitata sitä, mitä tutkimuksessa on tarkoituskin mitata. Pätevässä tutkimuksessa ei esiinny systemaattisia virheitä. Tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kyselytutkimuksessa tutkittavat ovat ymmärtäneet mittarin, kyselylomakkeen sisällön ja kysymykset. Määrällisen tutkimuksen validius edellyttää tutkimusaineiston, perusjoukon, kysymysten ja mittarien huolellista valmistelua jo tutkimuksen suunnitteluvaiheessa. (Vilka 2021, kappale 7.)

6 TUTKIMUKSEN TULOKSET

6.1 Tulostittarit

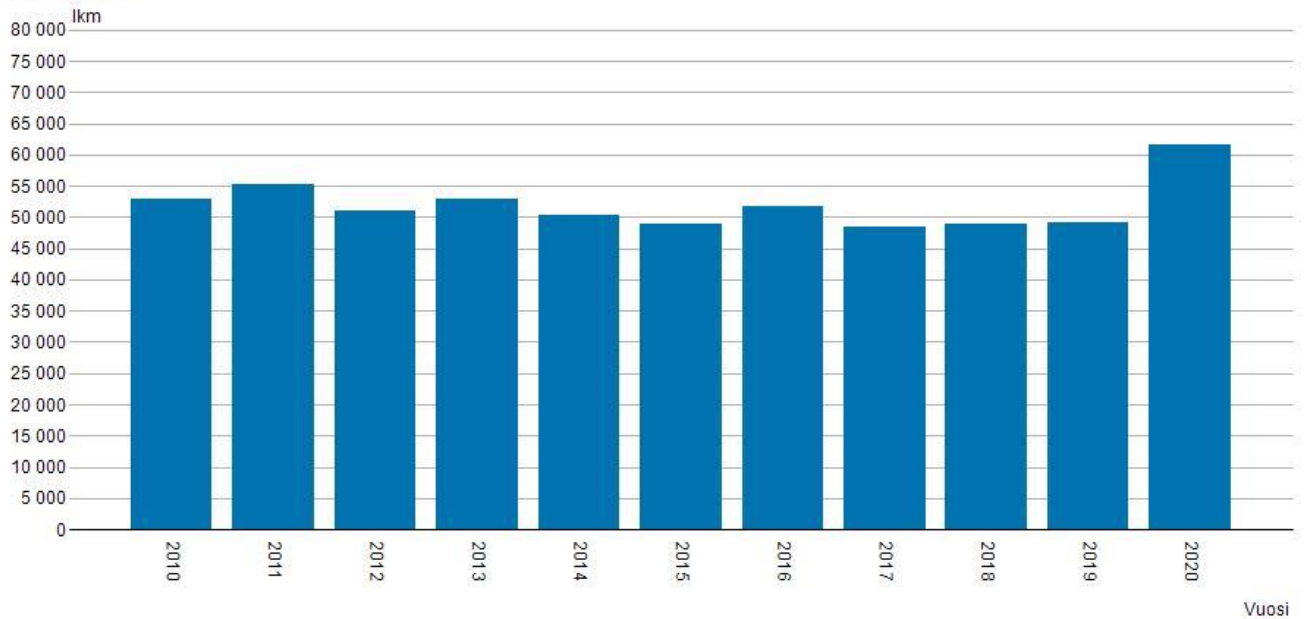
Tässä luvussa tarkastellaan Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen rikosten esikäsittely-yksikön tehtäviin liittyviä tulostittareita vuosilta 2015-2020. Tulostittarit pitävät sisällään rikosten esikäsittelytoiminnan kannalta keskeisiä tilastoja, joita ovat esimerkiksi syyttäjän tekemän esitutkinnan rajoittamisen perusteella päätetyt rikosasiat, rikosasioiden sovitteluun tehtyjen läheteiden lukumäärät sekä syyttäjälle ilmoitettujen rikoslakirikosten lukumäärät. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen viralliset tulostittarit seuraavat esimerkiksi rikosten selvitysprosentteja sekä tutkinta-ajan kestoa, joihin esikäsittelytoiminta vaikuttaa pääasiassa välillisesti. Välillinen vaikutus voi olla esimerkiksi rikostutkinnan resurssien vapauttaminen varsinaisiin esitutkintatoimenpiteisiin.

Rikosten esikäsittely-yksikkö perustettiin vuoden 2016 loppupuolella, joten vuosi 2017 oli yksikön ensimmäinen yhtenäinen toimintavuosi. Pidemmän aikavälin havainnointia varten tilastoja kerättiin vuosilta 2010–2020, mikäli se oli mahdollista kyseisen tilaston kohdalla.

6.2 Poliisin tietoon tulleet rikoslakirikokset

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen alueella tapahtuneiden ja viranomaisten tietoon tulleiden rikoslakirikosten vuosittainen lukumäärä pysyi 2015-2019 suhteellisen tasaisesti keskiarvon 46307 molemmin puolin. Vuonna 2020 ilmoitettujen rikosten lukumäärä nousi yli 60000:een. (Kuvio 1.)

Viranomaisten tietoon tulleet rikoslakirikokset Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen alueella vuosina 2010-2020



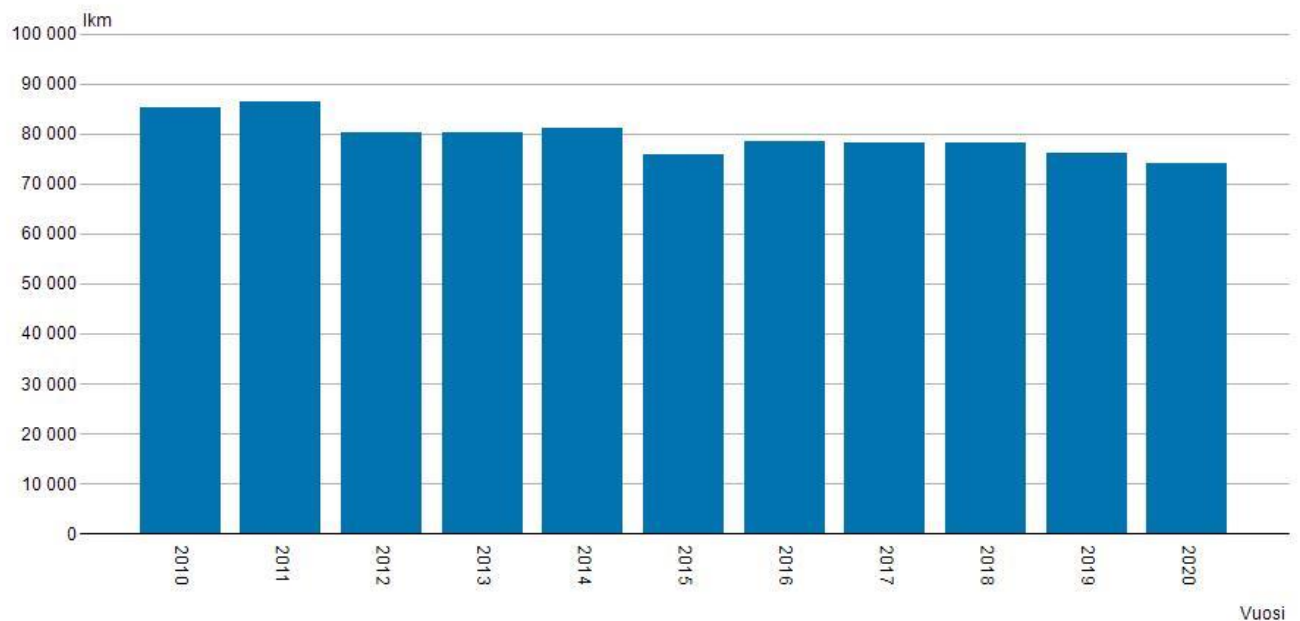
Lähde: Rikos- ja pakkokeinotilasto, Tilastokeskus

Kuvio 1.

Vuoden 2020 poikkeuksellista nousua ilmoitettujen rikoslakirikosten määrässä voidaan alustavan tutkimustiedon perusteella selittää covid-19-pandemian vaikutuksilla. Esimerkiksi lähisuhdeväkivallan on havaittu lisääntyneen koronapandemian aikana. Vuoden 2020 tammi-maaliskuussa avio- ja avopuolisoiden välinen väkivalta lisääntyi valtakunnallisesti 42%(300 rikosta) vuoteen 2019 verrattuna (THL 2021, 58.) Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella omaisuusrikosten määrä nousi poliisin tilastojen mukaan lähes 24%, huumausainerikosten määrä 38% ja ryöstöjen määrä 51% prosenttia, vuoteen 2019 verrattuna (Poliisihallitus, 2021).

Rikosten ja rikkomusten kokonaismäärä on tilastojen mukaan ollut laskusuunnassa (kuvio 2.), mutta tutkimuksen avulla tähän ei selvinnyt selkeää syytä. Kirjallisuuden perusteella rikkomusten tilastoitu lukumäärä ei vastaa totuutta poliisin tietoon tulleista lievistä rikoksista. Suuri osa vähäisistä rikkeistä ja rikkomuksista käsitellään tapahtumapaikalla joko suullisella tai kirjallisella huomautuksella tai vaihtoehtoisesti toimenpiteistä luovutaan kokonaan Poliisilaki 1 luvun 9 §:n nojalla (Krimo 2016, 318). Rikkomusten osalta poliisin tekemän valvonnan määrä vaikuttaa poliisin tietoon tulleeseen rikollisuuteen merkittävästi.

Itä-Uudenmaan poliisilaitokselle ilmoitetut rikokset ja rikkomukset yhteensä vuosina 2010-2020



Lähde: Rikos- ja pakkokeinotilasto, Tilastokeskus

Kuvio 2.

6.3 Syyttäjälle ilmoitetut rikokset

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen esikäsittely-yksikön keskeisimmät tehtävät ovat seuraavat (Eronen 2018, 28):

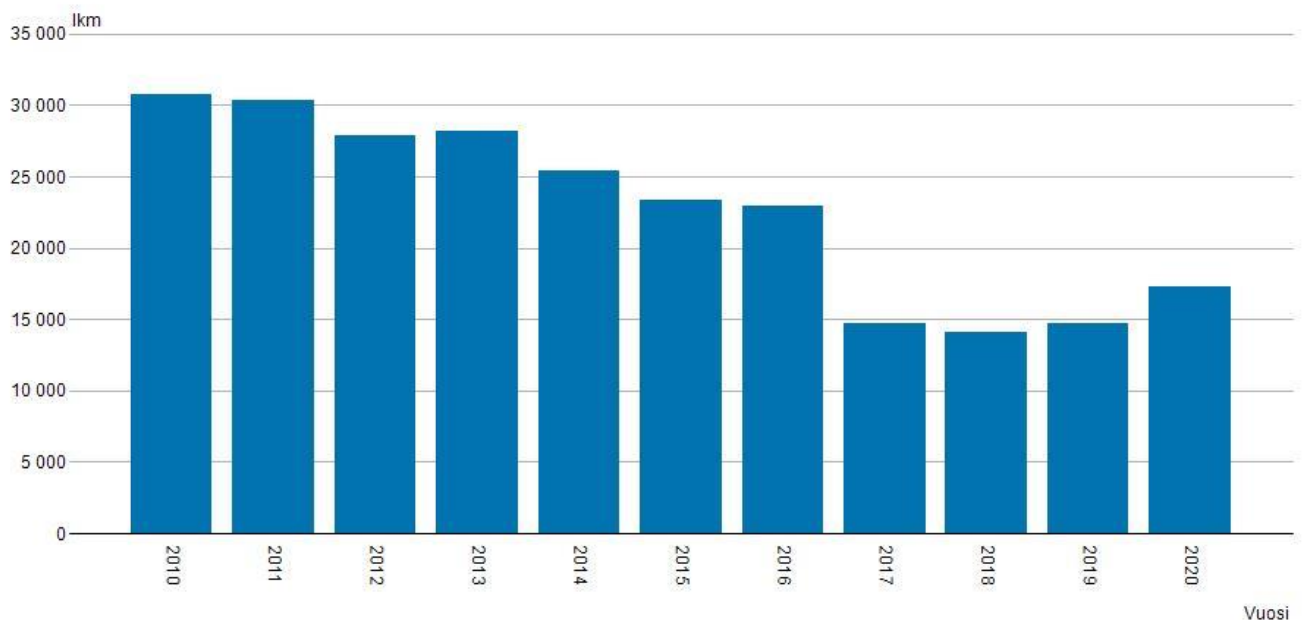
- ”Arvioida juttukohtaisesti tunnusmerkistötekijöiden pohjalta sitä, onko esitutinnan aloittamisen edellytykset olemassa. Joskus sen arvioiminen vaatii lisäselvitystä, mutta usein asia on mahdollista saattaa päätökseen ilman lisäselvityksiäkin”.
- ”Arvioida juttukohtaisesti prosessitaloudellinen näkökulma. Yhteiskunnan voimavarojen käytön kannalta on järkevää kiinnittää huomiota myös niiden kustannustehokkaaseen kohdentamiseen. Tavoitteena on koko rikosasian käsittelyketjun (poliisi, syyttäjä ja tuomioistuimien) voimavarojen säästäminen”.

Esikäsittelyn tavoitteiden toteutumisen arvioinnin näkökulmasta olennainen tilasto on syyttäjälle päätyneiden rikosasioiden määrä. Prosessuaalinen tarkoituksenmukaisuus tarkoittaa esikäsittelytoiminnassa sitä, että tutkintapyyntöistä ratkaistaan ja päätetään varhaisessa vaiheessa ne asiat, joilla ei ole tosiasiallisia edellytyksiä menestyä myöhemmässä rikosprosessissa. Esikäsittelyn lopuksi päätetty tai perustellusti rajoitettavaksi esitetty rikosasia ei koskaan päädy syyttäjän syyteharkintaan, jolloin vältetään tarpeettomilta ja voimavaroja kuluttavilta esitutkintatoimenpiteiltä. (Poliisihallitus 2020, 4.) Hyvin tehty esitutkinnan rajoittamisesitys säästää

sekä poliisin että syyttäjän työaikaa, sillä tällöin syyttäjälle ei päädy turhaan sinne kelpaamattomia rikosasioita. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen esikäsittely-yksikössä toimii esitutkinnan rajoittamisesitysten tekemiseen erikoistunut asiantuntijaryhmä, joka osallistuu viikoittain syyttäjän kanssa pidettäviin yhteistyöpalaveriin (Eronen 2018, 52).

Tilastojen perusteella Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen syyttäjälle ilmoitettujen rikosasioiden määrä laski vuonna 2017 edellisen vuoden yli 20000:sta noin 15000:een, jossa se on keskimäärin pysynyt viime vuosien aikana (Kuvio 3.) Syyttäjälle ilmoitettujen rikoslakirikosten ja rikkomusten kokonaismäärä osoitti samansuuntaista kehitystä, mutta kuten aiemmin todettiin, rikkomusten tilastointi on rikoslakirikoksia alttiimpaa erilaisille virhetekijöille. Poliisin syyttäjälle lähettämät rikkomukset koostuvat todennäköisesti pääosin sellaisista teoista, kuten liikenne rikkomuksista, joiden lukumääriin esikäsittelytoiminnalla ei ole juurikaan vaikutusta. Esikäsittelytoiminnan tuloksellisuuden mittaamisen kannalta keskeisimpiä ovat rikoslakirikokset, joita ei yleisesti ottaen voida tutkia suppean esitutkinnan toimintamallilla tai käsitellä tapahtumapaikalla. Tilaston perusteella voidaan nähdä, että syyttäjälle lähetetään aiempia vuosia vähemmän sellaisia rikosasioita, jotka on mahdollista päättää jo esikäsittelyvaiheessa.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen syyttäjälle ilmoittamat rikoslakirikokset vuosina 2010-2020

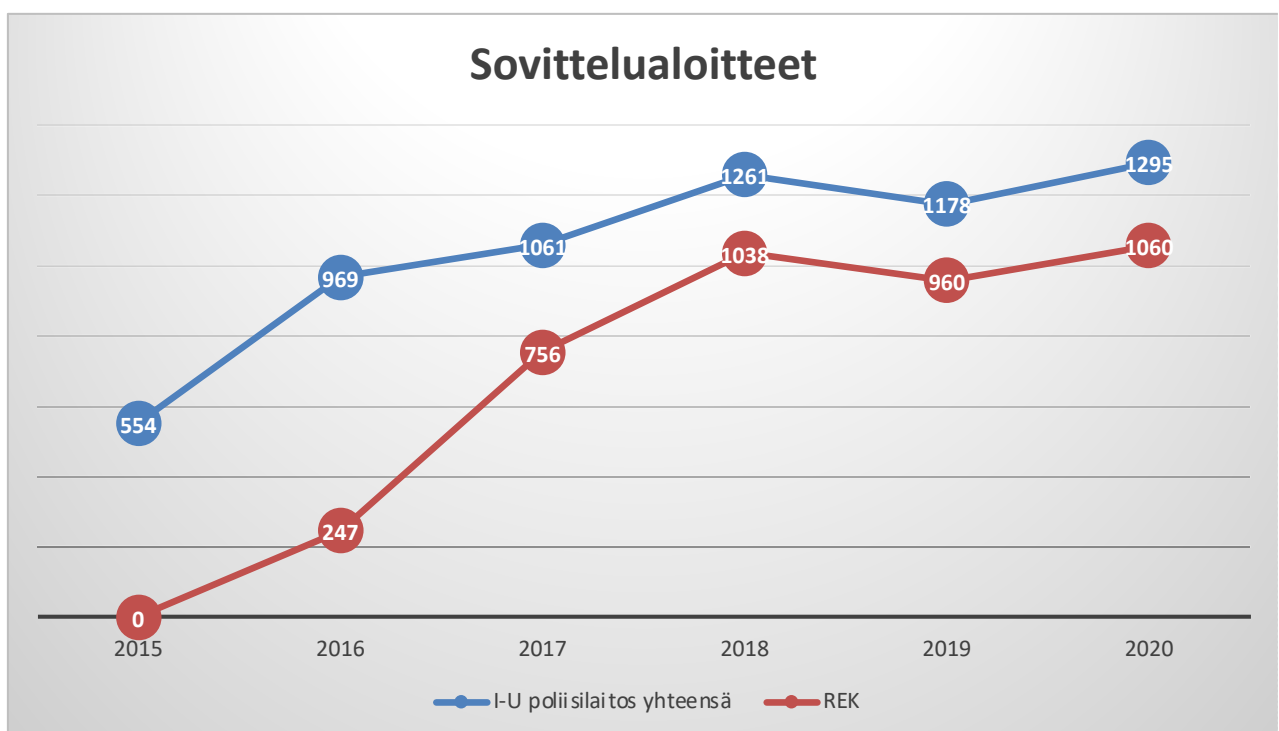


Lähde: Rikos- ja pakkokeinotilasto, Tilastokeskus

Kuvio 3.

6.4 Sovittelualoitteiden määrä

Poliisiin lähettämien sovittelualoitteiden määrästä kerättiin tilastoja vuodesta 2015 alkaen. Kuvion 3. perusteella voidaan todeta, sovittelualoitteiden määrä yli kaksinkertaistui tarkastelujaksolla. Rikosten esikäsittely-yksikön tekemien sovittelualoitteiden määrä nousi vuoteen 2018 mennessä noin tuhanteen, jossa se on pysynyt vuoteen 2020 saakka. Vuodesta 2015 vuoteen 2018 käynnistymättömien sovittelujen osuus nousi 24%:sta 39%:iin kaikista sovittelualoitteista. (Vantaan sovittelutoimisto 2021.) Käynnistymättömien sovitteluiden osuuden kasvun perusteella on mahdollista, että läheteiden laadussa on tapahtunut heikentymistä sovittelualoitteiden lukumäärien kasvaessa.



Kuvio 4. (Vantaan sovittelutoimisto 2021)

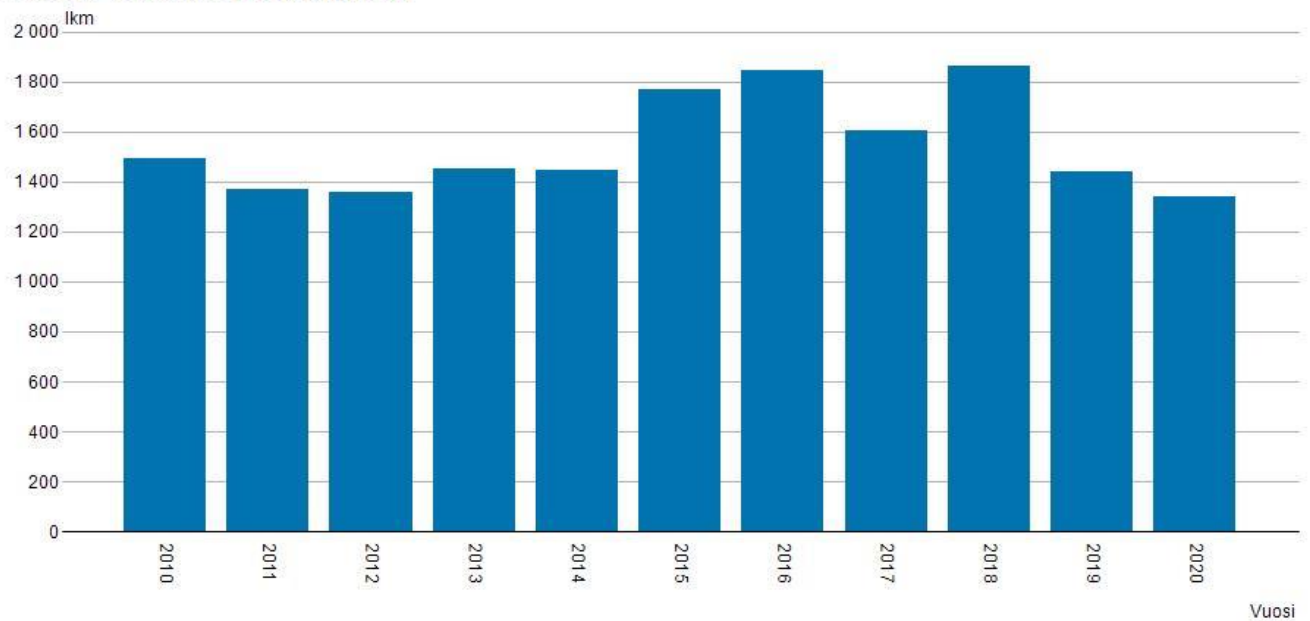
Vuodesta 2019 alkaen sovittelutoimintaa kuvaavien tilastojen rekisterinpitäjä on ollut THL. Muutoksen yhteydessä sovittelualoitteiden tilastointitapa muuttui sovittelualoitteiden määrästä rikosnimikkeisiin, joita saattaa samassa aloitteessa olla useita. Myönteisten sovittelun aloittamispäätösten lukumäärä vuosina 2019–2020 on ollut keskimäärin 50,6%, kun se edeltävinä vuosina on ollut keskimäärin 54,3%. Tilastojen perusteella voidaan päätellä, että myönteisten aloitteiden määrä on pysynyt suhteellisen tasaisena viime vuosina. (THL 2021)

Saadun palautteen myötä sovittelualoitteiden laatuun on kiinnitetty esikäsittely-yksikössä huomiota ja sen johdosta prosessiin tehtiin muutoksia vuonna 2021. Tavoitteena on, että sovitteluun ohjattaisiin mahdollisimman vähän sovitteluun kelpaamattomia rikos- ja riita-asioita. Käytännössä tämä tarkoittaa aiempaa tarkempaa asianosaisten puhuttamista jo ennen sovitteluun lähettämistä, joka esimerkiksi asianosaisten heikon tavoitettavuuden vuoksi hidastaa sovitteluasioiden käsittelyprosessia merkittävästi. Käytännön vaikutukset sovittelun läheteiden lukumääriin selviävät tulevina vuosina.

6.5 Ei rikosta päätökset

Keskitettyyn rikosten esikäsittelyyn liittyy kuviteltuja uhkia, joista yksi on esitutinnan päättämiskynnyksen madaltuminen joko ei rikosta- tai asiassa ei ole syytä epäillä rikosta-perusteilla. Tilastotietojen perusteella tämä uhka ei ole konkretisoitunut. Lukuun ottamatta vuotta 2018, ei rikosta- tai ei syytä epäillä rikosta- perusteilla päätettyjen juttujen lukumäärää kuvaava tilasto on ollut laskusuuntainen (Kuvio 5).

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen vuosina 2010-2020 tutkimat rikokset ja rikkomukset, joissa on todettu, ettei rikosta tapahtunut.



Lähde: Rikos- ja pakkokeinotilasto, Tilastokeskus

Kuvio 5.

6.6 Syyttäjälle ilmoittamatta jätetyt rikoslakirikokset

Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n mukaan poliisin tietoon tulleet rikokset täytyy pääsääntöisesti tutkia, eli poliisilla on esitutkintaviranomaisena ns. esitutkintapakko. Esitutkinta voidaan lopettaa pääsäännön mukaan vain kahdessa eri tapauksessa: 1. esitutkinnassa selviää, ettei rikosta ole tapahtunut, 2. ilmenee, ettei asiassa ole ketään, joka voitaisiin asettaa syytteeseen kyseisestä rikoksesta. Muussa tapauksessa asia on saatettava syyttäjän syyteharkintaan. Esitutkintapakosta poikkeaminen on kuitenkin joissain tapauksissa mahdollista, kunhan tietyt laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Kaksi tärkeintä poikkeustapausta ovat esitutkinnan rajoittaminen ja rikoksen ilmoittamatta jättäminen.

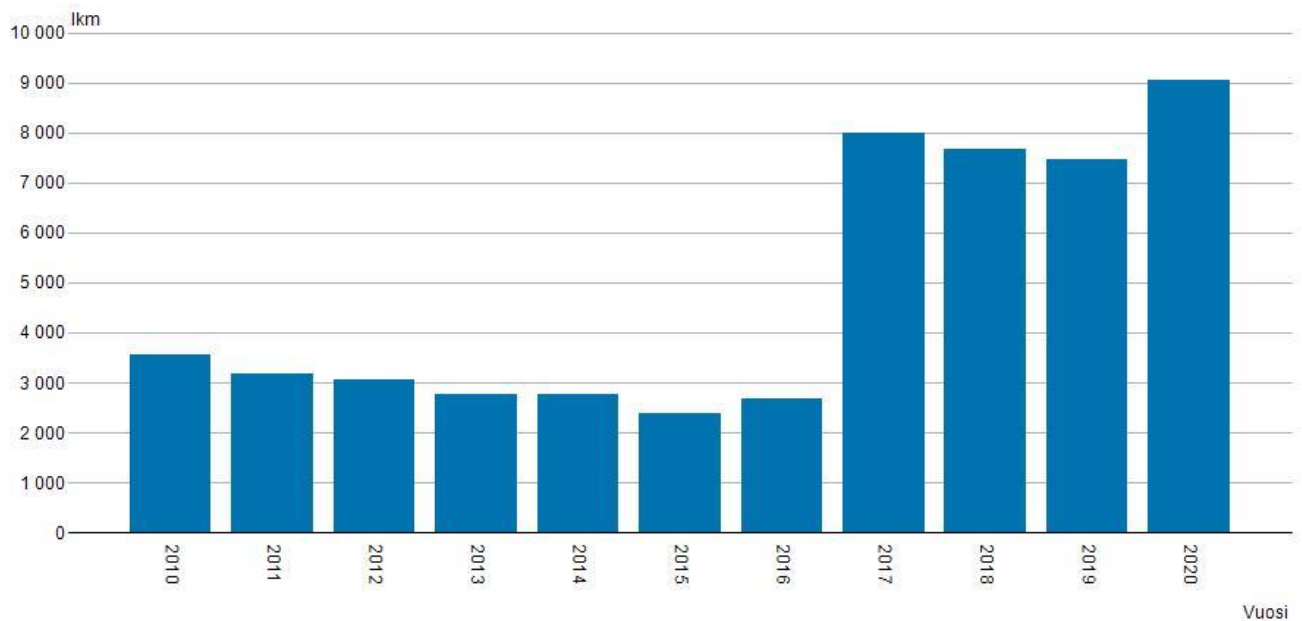
Syyttäjälle ilmoittamatta jättäminen on Esitutkintalain 3 luvun 9 §:n mukaan mahdollista sellaisen rikoksen johdosta, jonka seuraamuksena on korkeintaan sakkorangaistus ja jota on kokonaisuutena arvostellen pidettävä ilmeisen vähäisenä, eikä asianomistajalla ole asiassa vaatimuksia. Esitutkintalaissa mainittujen poikkeusten lisäksi poliisille on jätetty ilmoittamisen osalta harkintavaltaa liikenne rikkeiden ja muutamien muiden rikkomusten, kuten järjestysrikkomuksen osalta.

Kuviossa 6. on esitetty syyttäjälle ilmoittamatta jätettyjen rikoslakirikosten lukumäärät vuosina 2010–2020. Tilasto kertoo esikäsittely-yksikön osalta keskeisen tehtävän tuloksista, sillä nyt

esikäsittelyn aikana ratkaistut rikosasiat ovat aiemmin päättyneet syyttäjälle ennen niiden ennakkotarkastelua syyttäjäpalaverissa.

Kuvio 6.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen syyttäjälle ilmoittamatta jätetyt rikoslakirikokset vuosina 2010-2020



Lähde: Rikos- ja pakkokeinotilasto, Tilastokeskus

Tilaston mukaan syyttäjälle ilmoittamatta jätettyjen rikosasioiden lukumäärä on noussut vuosien 2010–2016 keskiarvosta 2907 vuosien 2017–2020 keskiarvoon 8047. Tilaston perusteella esikäsittely-yksikössä on onnistuttu ratkaisemaan aiempaa enemmän niitä rikosasioita, joiden lähettäminen syyttäjälle ei ole tarkoituksenmukaista rikosprosessin tai strategisten tavoitteiden näkökulmasta.

6.7 Esitutinnan rajoittaminen

Esitutinnan rajoittamiseen liittyvät tilastot saatiin Polstat-järjestelmästä, joka tilastoi seuraamusluontoisten ja kustannusperusteisten esitutinnan rajoittamispäätösten lukumäärät. Tutkimuksen aikana pyydettiin 1.10.2019 muodostetun Etelä-Suomen syyttäjälleen toimistosta tarkempia tilastoja Itä-Uudenmaan poliisilaitokselta lähetetyistä esitutinnan rajoittamisesityksistä, mutta niitä ei ollut saatavilla. Valtakunnansyyttäjän toimistosta saatiin tilastotietoa Itä-Uudenmaan poliisilaitokselta syyttäjälle saapuneiden esitutinnan rajoittamisesitysten määrästä, mutta piirikoodien vaihtuminen tarkastelujakson keskellä heikensi tilaston luotettavuutta. Valtakunnansyyttäjätöimistö tilastoi kaikki Itä-Uudenmaan poliisilaitokselta lähetetyt rajoitusesitykset

poliisilaitosten rikosasioiden piirikoodien mukaan, joten joukossa on todennäköisesti ollut mukana myös muiden poliisilaitosten esityksiä.

Valtakunnansyyttäjäviraston vuonna 2016 antaman ohjeen mukaan rajoittamisperusteet jaetaan prosessuaalisiin, harkinnanvaraisiin ja kustannusperusteisiin rajoitusperusteisiin sekä esitutkinnan rajoittamiseen epäillyn tunnustuksen perusteella. Seuraamusluonteinen syyttämättä jättäminen sisältää syyksi lukevan kannanoton epäillyn syyllistymisestä rikokseen. Hallituksen esityksessä 58/2013 (2013, kohta 2.2) todetaan seuraamusluonteisesta syyttämättä jättämisestä seuraavaa: Lain oikeudenkäynnistä rikosasioissa 1 luvun 7 ja 8 §:n yleissäännöksen mukaan seuraamusluonteisen syyttämättä jättämispäätöksen perusteita ovat: vähäisyys-, nuoruus-, -kohtuus ja konkurrenssiperuste. Esitutkintaa voidaan rajoittaa, jos syyttäjä tekisi syyttämättäjättämispäätöksen näillä perusteilla, tai mikäli tutkinnasta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhdassa asian laatuun nähden.

Esitutkinnan rajoittamispäätösten kokonaislukumäärä nousi tarkasteluvuosien 2014–2020 aikana noin kaksinkertaiseksi 1469:sta 2990:een. Vuonna 2018 esitutkintaa rajoitettiin poikkeuksellisesti yli neljässä tuhatta jutussa. (Kuvio 7.)

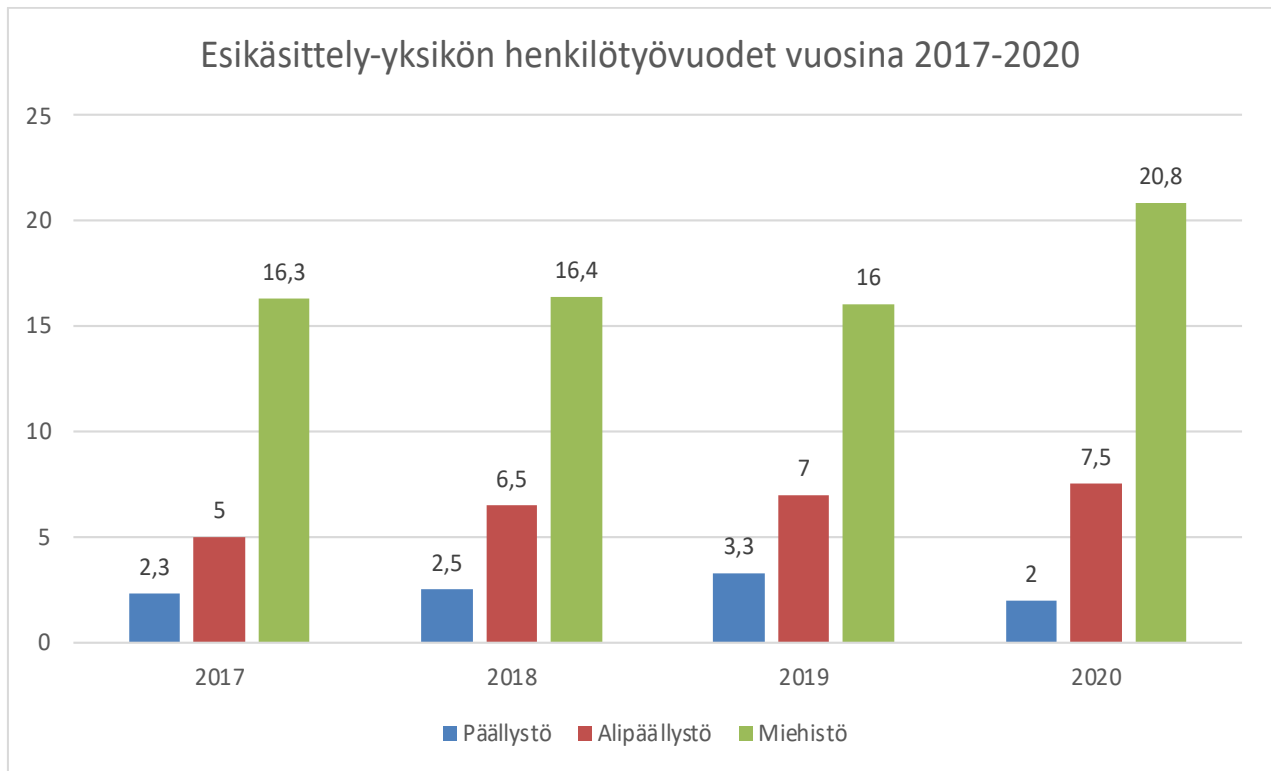


Kuvio 7. (Polstat 2021)

6.8 Henkilötyövuodet

Henkilötyövuosilla tarkoitetaan normaalia vuosityöaikaa ilman ylitoita tai muuta normaalin työajan ylittävää työaikaa. Kokoaikaisen henkilön henkilötyövuoden määrä on aina enintään yksi.

Henkilötyövuosi-käsitettä käytetään esimerkiksi laskettaessa henkilöstökustannuksia henkilötyövuotta kohti. Henkilötyövuosi lasketaan kaavalla: $HTV = p_{kp}v / 365 * k$, joka on tarkemmin selitetty Valtion työmarkkinalaitoksen teoksessa Käsikirja valtion organisaatioille (2001). Henkilötyövuosien määrä esikäsittely-yksikössä on pysynyt vuosina 2017-2019 suhteellisen vakaana, joten tilastoissa tapahtuneita muutoksia ei voida selittää resurssimuutoksilla. Kuviossa 8. on esitetty rikosten esikäsittely-yksikön kumulatiiviset henkilötyövuodet vuosina 2017-2020.



Kuvio 8. (Lähde: Polstat 2021.)

7 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 Tutkimuskysymykset

Opinnäytetyössä selvitettiin esikäsittelytoiminnan keskittämisen vaikutuksia Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tulostittareihin, tulostittamisen ongelmia ja mahdollisuuksia, sekä mittautulosten tuottaman tiedon käyttöä strategisen johtamiseen liittyvän päätöksenteon pohjalla.

Opinnäytetyön tutkimuskysymyksiä oli kolme:

- 1) Miten rikosten esikäsittelyn keskittäminen Vantaan pääpoliisiasemalle on vaikuttanut Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tulostittareihin vuosina 2015–2020?
- 2) Millainen merkitys esikäsittelyn tulosten mittamisella on strategisen johtamisen näkökulmasta?
- 3) Miten rikosten esikäsittelyn tuloksellisuutta voidaan mitata ja millaisia ongelmia tulostittamiseen liittyy?

7.1.1 Miten rikosten esikäsittelyn keskittäminen Vantaan pääpoliisiasemalle on vaikuttanut Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tulostittareihin vuosina 2015–2020?

Tutkimuksessa tulostittaus rajattiin Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen rikosten esikäsittely-yksikköön ja sen tuloksiin. Yksikön tuloksellisuus parani tarkastelujakson 2017–2020 aikana kaikilla tutkimuksessa käytetyillä mittareilla. Nykymuotoisen esikäsittelytoiminnon vaikutukset tuloksiin näkyivät tilastoissa huomattavan myönteisenä kehityksenä vuodesta 2017 alkaen, jolloin rikosten esikäsittely-yksikkö aloitti ensimmäisen kokonaisen toimintavuotensa. Tutkimustuloksia tulkittaessa on kuitenkin huomioitava, että organisaatiouudistusten seurauksena syntyneet uudet käytännöt, toiminnan suunnittelu ja prosessin kehittäminen vaativat usein vuosien työn. Tämä työpanos on otettava huomioon arvioitaessa tutkimustuloksia ja muutoksen kokonaisvaikutuksia organisaation toimintaan.

Tutkimusaineistoa varten kerättiin yhteen lähes kaikki saatavilla oleva julkinen esikäsittelytoimintaa koskeva tilastotieto. Tilastotiedon avulla saatujen tulosten perusteella on vaikea perustella syitä vanhaan työjärjestelyyn palaamiselle. Asiakasnäkökulmasta tehokas esikäsittelytoiminta voi kuitenkin näkyä kielteisessä valossa, sillä tutkijoiden henkilökohtaisten asiakaskontaktien määrä on valtavan juttumassan takia erittäin rajoitettu. Asiakas voi kokea, ettei hänen asiaansa suhtauduta riittävällä vakavuudella, sillä kyseessä on usein hänelle ainutlaatuinen tilanne. Esikäsittelyn merkitystä rikosprosessille ja sen avulla saatuja tuloksia tulisi tästä syystä tuoda aktiivisemmin esille syyttäjän ja poliisin taholta, negatiivisen julkisuuskuvan välttämiseksi.

Keskitetty rikosten esikäsittelytoiminto tasoittaa alueellisia eroja tutkintayksiköiden juttumäärissä ja lisää kansalaisten yhdenvertaisuutta poliisipalvelujen saatavuuden kannalta. Työkuorman jakautuminen aluevastuuperiaatteen vastaisesti aiheuttaa kuitenkin joillekin perinteisiin toimintamalleihin tottuneille työntekijöille ahdistusta ja mielipahaa. On suuri haaste siirtää tutkintaresursseja joustavasti sinne missä niille on suurin tarve, mutta samalla se on uusi mahdollisuus prosessin kehittämiseen. Esikäsittelyn tehokkuudessa on jo saavutettu hyviä tuloksia, mutta näiden tulosten pitäisi näkyä selkeämmin myös muissa rikostorjunnan tulostittareissa. Yksi esikäsittelyn tarkoituksista on mahdollistaa rikostutkijoille työrauha rikosten sarjoittamista ja varsinaisia esitutkintatoimenpiteitä varten, mutta onko tässä onnistuttu tavoitteiden mukaisesti? Asian selvittäminen antaa aiheen jatkotutkimukselle.

7.1.2 Millainen merkitys esikäsittelyn tulosten mittaamisella on strategisen johtamisen näkökulmasta?

Poliisin strategiset tavoitteet asetetaan poliittisen ohjauksen perusteella. Strateginen johtaminen edellyttää tietopohjaista päätöksentekoa. Esikäsittelyn tulosten mittaaminen ja seuranta on määritelty poliisin valtakunnallisessa strategiassa, joka rakentuu strategisen johtamisen elementeistä. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen toimintaympäristö on jatkuvassa muutostilassa, joten myös johtamisen on mukauduttava nopeasti uusiin tilanteisiin. Esikäsittelytoimintoa on kehitettävä yhteistyössä muiden rikostutkintayksiköiden kanssa, sillä esikäsittely-yksikön tuloksellisuuden kasvu ei voi tapahtua muiden rikostorjunnan osa-alueiden kustannuksella. Tulosten seurannan ja analyysin avulla on mahdollista saada puolueetonta ja luotettavaa tietoa strategisen johtamisen tueksi.

Poliisitoiminnan painopisteiden siirtämisen tulee perustua päätöksiin, joiden kokonaisvaikutukset on arvioitu tietoperustaisen analyysin avulla. Rikostutkintasektorin työkuormituksen epätasainen jakautuminen heikentää tutkijoiden työssä jaksamista ja henkilöstön hyvinvointi onkin tuloksellisuuden ohella yksi organisaation keskeisistä tehokkuuden mittareista. Toiminnan tehostamisella ei tule pyrkiä ainoastaan määrällisten suoritusparantamiseen, vaan sen tavoite on myös työkuormituksen vähentämisessä ja työhyvinvoinnin parantumisessa (Pausch, 2007).

7.1.3 Miten rikosten esikäsittelyn tuloksia voidaan mitata ja mitä ongelmia tuloksellisuuteen mittaamiseen liittyy?

Poliisihallinnon tulostittarien kehittäminen on ajankohtainen aihe. Tutkimuksen kirjallisuuskatsauksen perusteella nykyisiä tietojärjestelmiä ei kannata taloudellisista ja teknisistä syistä päivittää vastaamaan nykyaikaisen strategisen johtamisen ja suunnittelun vaatimuksiin. Uusien tietojärjestelmien käyttöönoton myötä vanhojen järjestelmien puutteet on mahdollista korjata. Luotettavien tilastotietojen varmistamiseksi poliisilaitosten on sovittava yhtenäisistä

käytännöistä järjestelmiin tehtävien merkintöjen ja kirjausten suhteen. Poliisilaitosten erilaiset merkintä- ja kirjaustavat vaikeuttavat yksiköiden välistä vertailua, mikä on yksi strategiseen johtamiseen soveltuvien tulostittareiden kriteereistä.

7.2 Johtopäätökset

Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että rikosten esikäsittelytoiminnan keskittäminen Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella lisäsi esikäsittely-yksikön kannalta keskeisten suoritteiden määrää merkittävästi vuosina 2016–2020. Esikäsittelyn keskittämisellä on mahdollista lisätä rikostorjunnan tehokkuutta ja edistää poliittisen ohjauksen alaisten strategisten tavoitteiden toteutumista. Esikäsittelytoiminnon uudistaminen vaatii organisaatiomuutoksia ja resurssien uudelleenjärjestelyä, eikä sen kokonaisvaikutuksia voida arvioida ilman tulosten seuranta ja soveltuvia tulostittareita.

Esikäsittelyn tuloksellisuutta voidaan mitata saatavilla olevaa tilastotietoa hyödyntämällä ja tuottavuustutkimuksen teoriaa soveltamalla. Poliisihallinnon tulostittauksessa on kuitenkin haasteita, eivätkä nykyiset tulostittarit ja tietojärjestelmät tue strategiselle johtamiselle asetettuja vaatimuksia. Tulostittamisen ja tulostittareiden ongelmia on tutkittu rikostorjunnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittamista selvittäneessä työryhmässä, jonka päätelmien perusteella on annettu toimenpidesuosituksia tulevien tietojärjestelmien käyttöönottoa ajatellen.

Tuloksellisuuden parantaminen poliisihallinnossa on ajankohtainen aihe. Rikostutinnan vaatimustason kasvu, lakimuutokset ja teknologian kehittyminen lisäävät poliisin menoja. Poliisitoimen määrärahoihin ei ole lähitulevaisuudessa odotettavissa merkittäviä lisäyksiä, joten nykyisen palvelutason säilyttäminen vaatii tehokkuuden parantamista. Rikosten esikäsittelytoiminnan keskittämisellä saadaan aikaan merkittäviä tuloksia suhteessa käytettyihin henkilöstöresursseihin.

Tämä opinnäytetyö voi toimia lähtökohtana poliisihallinnon tuottavuusindikaattorien käytön laajentamiselle aina poliisiyksikkötasolle asti, sekä esikäsittelyyn soveltuvan tulosseurantajärjestelmän kehittämiseksi. Jatkotutkimuksena olisi hyödyllistä selvittää, miten rikosten esikäsittelytoiminnon uudistus on vaikuttanut poliisilaitoksen kokonaistulokseen.

LÄHTEET

Alkula, Tapani & Pöntinen, Seppo & Ylöstalo, Pekka 1994: Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. Juva, WSOY.

Burmoi, Petri 2017: Rikosten esikäsittely prosessin kehittämisen näkökulmasta - case Tampereen pääpoliisiasema. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu.

Eriksson, P. & Koistinen, K. 2014: Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajantutkimuskeskuksen tutkimuksia ja selvityksiä 11. Helsinki: Kuluttajantutkimuskeskus.

Eronen, Petri 2018: Rikosten esikäsittelyprosessi Itä-Uudenmaan poliisilaitoksessa. Pro gradu-tutkielma 15.9.2018. Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos.

Hakaniemi, Jussi 2012: Analyysitoiminta ja päätöksenteko paikallispoliisissa, tietojohtoisen poliisitoiminnan sovelluksia. Pro gradu- tutkielma. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu, turvallisuushallinto.

Heikkilä, Tarja 2014: Tilastollinen tutkimus. Edita publishing Oy.

Helsingin sanomat 29.12.2018: "HS sai haltuunsa poliisin sisäisen ohjeen: Valtaosa rikosilmoituksista jätettävä tutkimatta.

Jyväskylän yliopisto 2015: Menetelmäpolkuja humanisteille. Tutkimusstrategiat. Luettavissa: <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tutkimusstrategiat>. Luettu 15.9.2021

Kamensky, Mika 1999: Strateginen johtaminen Suomessa eilen, tänään, huomenna (1970 – 2010). Liiketaloudellinen aikakausikirja. Luettavissa: http://lta.lib.aalto.fi/2000/1/lta_2000_01_d7.pdf Luettu 22.10.2021

Kamensky, Mika 2015: Menestyksen timantti. Helsinki, Alma Talent Oy. Luettavissa: [https://bisneskirjasto-almatalent-fi.plamk.idm.oclc.org/teos/FAIBCXCTEB#/kohta:3\(\(20\)JOHTAMINEN\(\(20\)MENESTYSTEKIJ\(\(c4\)N\(\(c4\)\(\(20\):3.2\(\(20\)Strateginen\(\(20\)ja\(\(20\)operatiivinen\(\(20\)johtaminen\(\(20\)piste:b1398](https://bisneskirjasto-almatalent-fi.plamk.idm.oclc.org/teos/FAIBCXCTEB#/kohta:3((20)JOHTAMINEN((20)MENESTYSTEKIJ((c4)N((c4)((20):3.2((20)Strateginen((20)ja((20)operatiivinen((20)johtaminen((20)piste:b1398). Luettu 22.10.2021.

Katsuhiko, Shimizu 2012: The Cores of Strategic management. New York, Routledge. Luettavissa: <https://web-s-ebSCOhost-com.polamk.idm.oclc.org/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzM4MjQ4OF9fQU41?sid=e2a657c4-0828-4b4c-8fa4-c04a6046ef94@redis&vid=0&format=EB&rid=1>. Luettu 29.10.2021

Kettunen, Lilja 2019: Kognitiiviset vinoumat ohjelmistotuotannossa. Helsingin yliopisto. Matemaattis-luonnontieteellinen tiedekunta. Pro gradu -tutkielma.

Kuntaliitto 2018: Tuloksellisuus-verkkosivusto. Luettavissa <https://www.kuntaliitto.fi/talous/tuloksellisuus> Luettu 22.10.2021

Käkelä, Kai 2020: Talousrikostorjunnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaaminen. Pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto. Johtamisen ja talouden tiedekunta, Turvallisuushallinto.

Lynch, Richard 2006: Corporate strategy. 4.painos. Pearson Education Limited.

Pausch, Randy 2007: Time management. University of Virginia. Luento. Kuunneltavissa: <https://www.youtube.com/watch?v=oTugjssqOTO> Kuunneltu: 1.5.2021

Poliisihallitus 2017. Poliisin strategia 2017-2020.

Poliisihallitus 2020a. Poliisin strategia 2020- 2024.
Luettavissa: <https://poliisi.fi/documents/25235045/28127375/Poliisin-strategia-2020-2024.pdf/712129e3-0110-cdc1-3ef3-8c29052a5763/Poliisin-strategia-2020-2024.pdf?t=1606152509317> . Luettu 23.4.2021

Poliisihallitus 2020b: Rikosten esikäsittelytoiminta poliisissa. Ohje POL-2019-37438.

Polstat 2021a. Poliisin tulostietojärjestelmä. Rikostorjunnan tulosseuranta tammi-syyskuu 2021.

Puusniekka, Anna & Kauppinen, Anita 2006: KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Verkkojulkaisu. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Luettavissa: <https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/>. Luettu 10.9.2021. Taustakirjallisuutta.

Raivikko, Matti 2019: Esikäsittelyn keskittämisen hyödyt ja haitat. Poliisiammattikorkeakoulu. YAMK opinnäytetyö.

Rannisto, Pasi-Heikki 2005: Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos.

Sisäministeriö 2016: Sisäministeriön julkaisu 8/2016: Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.

THL 2021: Kestilä Laura, Jokela Merita, Härmä Vuokko ja Rissanen Pekka (toim.). COVID-19-epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen. Asiantuntija-arvio, kevät 2021. Luettavissa: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/142536/THL_Rap3_2021-Covid-seuranta%20kevät%202021_f_web.pdf?sequence=4&isAllowed=y Luettu 10.10.2021

Tuomi, Lauri 2010: Strategia arjessa: oivalluksia organisaation uudistajalle. Helsinki, Alma Talent Oy. Luettavissa <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.polamk.idm.oclc.org/teos/GADBIXCTDG#/kohta:61/piste:b755>. Luettu 29.10.2021

Valtiovarainministeriö 2005: Tulosohjauksen käsikirja. Luettavissa: <https://vm.fi/documents/10623/307545/Tulosohjauksen+käsikirja.pdf/b7f9a7f9-2b46-4dbb-bb66-85bf1074b88a> Luettu 23.10.2021

Valtiovarainministeriö 2021: Talousarvioesitys 2021. Poliisitoimen toimintamenot. Luettavissa <https://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2021&lang=fi&maindoc=/2021/tae/valtiovarainministerionKanta/valtiovarainministerionKanta.xml&opennode=0:1:239:431:453:455>. Luettu 23.10.2021.

Vilka, Hanna 2021: Tutki ja kehitä. 5.painos. Jyväskylä, PS-kustannus. Luettavissa: <https://www.ellibslibrary.com/reader/9789523701731>. Luettu 29.10.2021

Yleisradion verkkosivut 2021. Luettavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-11751534>. Luettu 5.10.202

