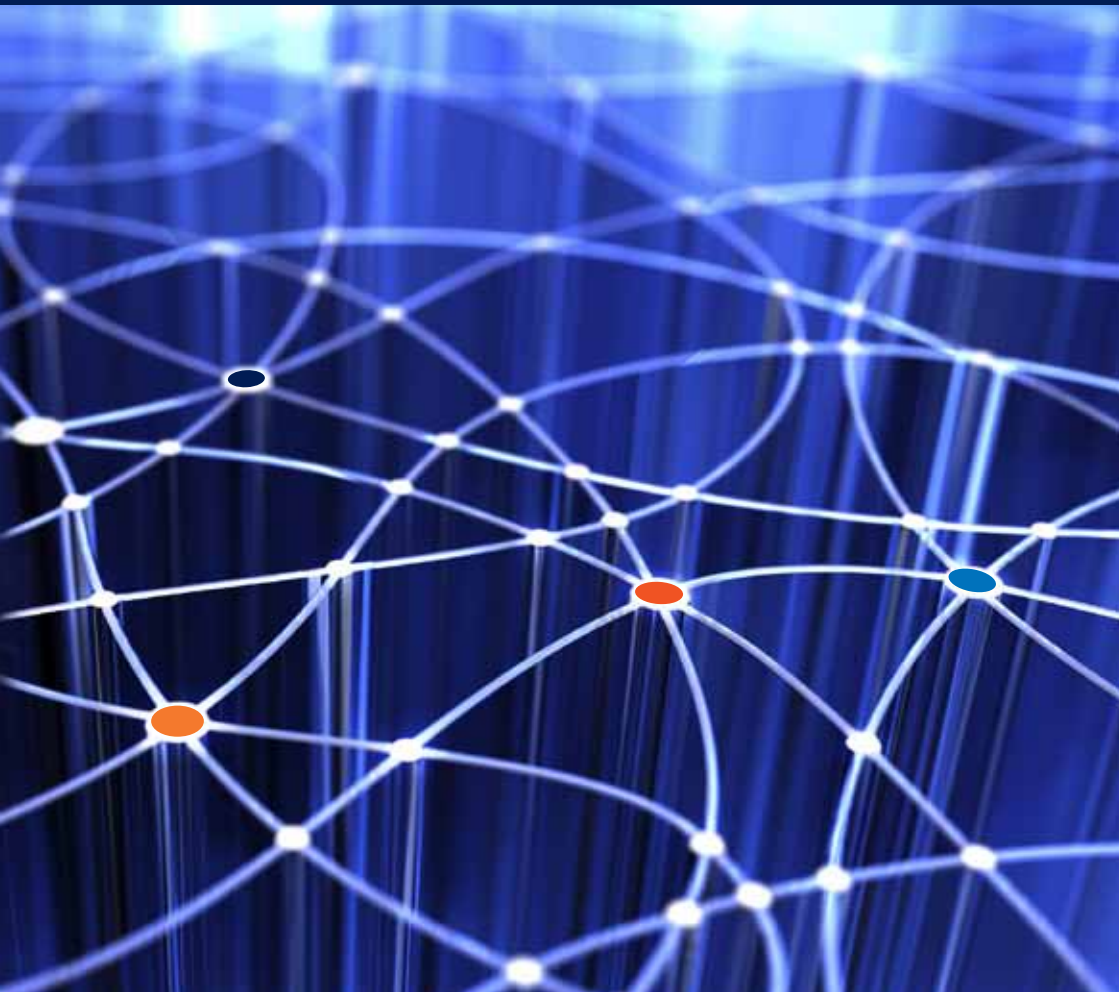


Risto Honkonen ja Vesa Muttilainen (toim.)

Poliisin toimintaympäristö

Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012



Poliisiammattikorkeakoulun raportteja

POLIISIN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

POLIISIN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012

Risto Honkonen ja Vesa Muttilainen (toim.)

Poliisiammattikorkeakoulu
Tampere, 2012

Risto Honkonen ja Vesa Muttilainen (toim.):
POLIISIN TOIMINTAYMPÄRISTÖ
Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012.
Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102

ISBN 978-951-815-230-2
ISBN 978-951-815-231-9 (pdf)
ISSN 1797-5743

Kannet: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print - Mari Pakarinen
Taitto: Poliisiammattikorkeakoulu - Iina Sahramäki
Paino: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print
Tampere 2012

TIIVISTELMÄ

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusohjelmaan on sisältynyt vuodesta 2008 lähtien katsaus poliisin toimintaympäristön muutoksista. Vuodesta 2012 alkaen katsaus laajenee joka toinen vuosi julkaistavaksi artikkelikokoelmaksi. Se sisältää monipuolista tietoa sellaisista kansainvälisistä ja kansallisista kehityspiirteistä, joilla on merkitystä poliisin toimintaympäristön kehitykseen. Kirjoittajat ovat Poliisiammattikorkeakoulusta ja muualta poliisihallinnosta sekä eri yliopistoista ja tutkimuslaitoksista.

Artikkelikokoelma sisältää yhteensä 23 kirjoitusta ja se jakaantuu viiteen kokonaisuuteen seuraavasti:

Kansainvälinen turvallisuusympäristö

- Globaali turvallisuusympäristö
- Euroopan unioni, rikostorjunta ja poliisiyhteistyö
- Näkökulmia Venäjän kehitykseen
- Teknologian globaalit riskit

Väestö ja hyvinvointi poliisitoiminnan reunaehtoina

- Väestökehitys – Suomella on edessään haastavat ajat
- Kansainvälistyminen tuo haasteita väestötilastointiin
- Suomalaisten arvot ja lainkuuliaisuus
- Talouskehitys ja suhdanneodotukset
- Hyvinvointi, syrjäytyminen ja osallisuus

Poliisihallinnon kehityspiirteitä

- Julkinen hallinto poliisin toimintaympäristönä
- Sisäinen toimintaympäristö poliisissa
- Lähipoliisitoiminta muuttuvassa toimintaympäristössä
- Vitja – tiedon tallentamisesta tietojohdoiseen poliisitoimintaan

Rikollisuuden yleiskuva ja erityisteemoja

- Yleiskuva rikollisuudesta ja sen kehityksestä
- Huumausaineiden käyttö, kokeilu ja huumausainerikollisuus Suomessa
- Talousrikollisuus ja poliisin toimintaympäristö
- Korruptio- ja lahjusrikollisuus: sääntely ja seuranta Suomessa
- Järjestäytyneen rikollisuuden erityislainsäädäntö ja rikollisryhmiin rekrytoituminen
- Työperäinen ihmiskauppa

Poliisitoiminnan erityisteemoja

- Median muutos ja sen vaatimukset poliisille
- Sosiaalisen median uhat ja mahdollisuudet
- Kauhajoen ampumistapauksen jälkitimet
- Terrorismin uhkan vaikutukset EU:n ja sen jäsenmaiden tilannekuvatoimintoihin

ABSTRACT

Since 2008, the research scheme of the Police College of Finland has included a review of the changes in the police's operating environment. As of 2012, this review has expanded into a symposium of articles published every two years. It contains a wide range of information about national and international phenomena and trends that influence the operating environment of the police. The authors represent the Police College staff, other bodies in the police administration, as well as other universities and research institutions.

This symposium comprises a total of 23 articles divided into five sections as follows:

The international security environment

- The global security environment
- The European Union, crime prevention and police co-operation
- Perspectives into the development in Russia
- The global risks of technology

Population and welfare as the preconditions of policing

- Demographic development – challenging times ahead of Finland
- Internationalisation adds challenge to demographic statistics
- Finns' values and obedience to the law
- Economic development and expectations
- Welfare, exclusion and inclusion

Development features in police administration

- Public administration as the police's operating environment
- Internal operating environment within the police
- Neighbourhood policing in the changing environment
- Vitja – from information-saving to information-led policing

Crime in general and special topics

- General overlook of crime and the related development
- Narcotics: use, experimenting, and related crime in Finland
- Economic crime and the police's operating environment
- Corruption and bribery: regulation and monitoring in Finland
- Special legislation concerning organised crime and recruitment into criminal groups
- Human trafficking for forced labour

Special topics of policing

- Change in the media and its consequences to the police
- Social media: threats and opportunities
- Epilogue to the Kauhajoki school shooting
- Impact of the threat of terrorism on the threat assessments of the EU and its member states

SISÄLLYS

<i>Tiivistelmä</i>	5
<i>Abstract</i>	7
Katsauksen tarkoitus ja rakenne	
<i>Risto Honkonen & Vesa Muttilainen</i>	11
I KANSAINVÄLINEN TURVALLISUUSYMPÄRISTÖ	
Globaali turvallisuusympäristö	
<i>Kari Laitinen</i>	15
Euroopan unioni, rikostorjunta ja poliisiyhteistyö	
<i>Erkki Hämäläinen</i>	27
Näkökulmia Venäjän kehitykseen	
<i>Matti Pitkäniitty</i>	40
Teknologian globaalit riskit	
<i>Jouni Kivistö-Rahnasto & Veikko Rouhiainen</i>	50
II VÄESTÖ JA HYVINVOINTI POLIISITOIMINNAN REUNA-EHTOINA	
Väestökehitys – Suomella on edessään haastavat ajat	
<i>Markus Rapo</i>	59
Kansainvälistyminen tuo haasteita väestötilastointiin	
<i>Markus Rapo</i>	68
Suomalaisten arvot ja lainkuuliaisuus	
<i>Jarmo Houtsonen</i>	76
Talouskehitys ja suhdanneodotukset	
<i>Terhi Kankaanranta & Vesa Muttilainen</i>	92
Hyvinvointi, syrjäytyminen ja osallisuus	
<i>Juha Kääriäinen & Noora Ellonen</i>	99
III POLIISIHALLINNON KEHITYSPIIRTEITÄ	
Julkinen hallinto poliisin toimintaympäristönä	
<i>Jari Stenvall</i>	113
Sisäinen toimintaympäristö poliisissa	
<i>Vesa Huotari & Eeva Puttonen</i>	121

Lähipoliisitoiminta muuttuvassa toimintaympäristössä	
<i>Sirpa Virta</i>	132
Vitja – tiedon tallentamisesta tietojohitoiseen poliisitoimintaan	
<i>Kari Pylväs</i>	141

IV RIKOLLISUUDEN YLEISKUVA JA ERITYISTEEMOJA

Yleiskuva rikollisuudesta ja sen kehityksestä	
<i>Juha Kääriäinen & Jenni Niemi</i>	153
Huumausaineiden käyttö, kokeilu ja huumausainerikollisuus Suomessa	
<i>Jarmo Houtsonen & Elisa Kohtamäki</i>	166
Talousrikollisuus ja poliisin toimintaympäristö	
<i>Vesa Muttilainen & Terhi Kankaanranta</i>	179
Korruptio- ja lahjusrikollisuus: sääntely ja seuranta Suomessa	
<i>Anna Leppänen & Johanna Peurala</i>	192
Järjestäytyneen rikollisuuden erityislainsäädäntö ja rikollisryhmiin rekrytoituminen	
<i>Sanna Palo & Jarmo Houtsonen</i>	205
Työperäinen ihmiskauppa	
<i>Anniina Jokinen</i>	216

V POLIISITOIMINNAN ERITYISTEEMOJA

Median muutos ja sen vaatimukset poliisille	
<i>Marko Luotonen</i>	231
Sosiaalisen median uhat ja mahdollisuudet	
<i>Juha-Pekka Oksanen, Timo Kilpeläinen & Mikko Ylikangas</i>	241
Kauhajoen ampumistapauksen jälkitoimet	
<i>Juha Järvelin</i>	253
Terrorismin uhkan vaikutukset EU:n ja sen jäsenmaiden tilannekuvatoimintoihin	
<i>Seppo Ruotsalainen</i>	265
<i>Summary</i>	273
<i>Kirjoittajat</i>	287

Katsauksen tarkoitus ja rakenne

Risto Honkonen & Vesa Muttilainen

Maailma muuttuu nopeasti, minkä vuoksi monet yritykset, viranomaiset ja muut organisaatiot ovat katsooneet tarpeelliseksi luoda välineitä toimintaympäristönsä seurantaan varten. Poliisiammattikorkeakoulussa näitä asioita on pohdittu toimintaympäristötyöryhmässä. Sen yhtenä tehtävänä on seurata säännöllisesti poliisin toimintaan, poliisikoulutukseen ja poliisin tutkimustoimintaan vaikuttavia toimintaympäristön muutoksia. Seuranta tukee Poliisiammattikorkeakoulun opetussuunnitelmatyötä, tutkimusohjelmatyötä sekä strategista suunnittelua. Lisäksi se palvelee poliisin ja koko sisäasiainhallinnon strategiatyötä.

Poliisiammattikorkeakoulussa toimintaympäristön seuranta on tehty vuodesta 2008 alkaen. Aluksi tämä liittyi kiinteästi tutkimusohjelmatyöhön ja siitä vastasi pääosin tutkimushenkilöstö. Tällä hetkellä mukana on myös opetushenkilöstöä ja näin seurannan yhteys opetussuunnitelmatyöhön on aiempaa suurempi.

Vuosittain laadittava tutkimusohjelma sisälsi alun perin erillisen katsauksen poliisin toimintaympäristön muutoksista. Sen lisäksi ohjelmaan sisältyivät koosteet keskeisimmistä poliisialaan liittyvistä strategioista ja toimenpideohjelmista sekä tutkimusalueista ja toteutettavista tutkimushankkeista.

Vuodesta 2012 alkaen toimintaympäristökatsaus julkaistaan artikkelikoelmana kahden vuoden välein. Kirjoittajista puolet on Poliisiammattikorkeakoulun henkilöstöä ja toinen puoli ulkopuolisia kirjoittajia yliopistoista, tutkimuslaitoksista ja poliisihallinnosta. Näin kirjoittajien asiantuntemus kattaa poliisialan monipuolisesti.

Nykyinen toimintaympäristökatsaus sisältää aiemman katsauksen tavoin tietoa sellaisista kansainvälisistä ja kansallisista kehityspiirteistä, joilla on merkitystä turvallisuusympäristön kehityksen ja poliisin toiminnan kannalta. Sisältöä on kuitenkin laajennettu kauttaaltaan. Pääroolissa on toimintaympäristön nykytilan tarkastelu, mutta kirjoituksissa analysoidaan myös tulevaa kehitystä sekä poliittisia linjauksia, hallinnollisia rakenteita ja niitä koskevia uudistuksia. Kirjoittajien esittämät kannanotot ja arviot ovat heidän omiaan eivätkä välttämättä edusta Poliisiammattikorkeakoulun tai raportin toimittajien näkemyksiä.

Raportin lähestymistapa on laaja-alainen. Tavoitteena on ollut kattavasti käsitellä ilmiöitä, joilla on vaikutusta rikollisuuden määrään ja laadun kehitykseen sekä poliisin resurssihin ja muihin edellytyksiin torjua rikollisuutta ja pitää yllä yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Näin raportissa on mukana sekä

taustoittavia että välittömästi poliisiin toimintaan liittyviä artikkeleita. Artikkelit edustavat yhtäältä kansainvälistä ja toisaalta kotimaista näkökulmaa. Katsauksessa ajatellaan olevan päivitettävissä olevia ja ajan myötä vaihtuvia osioita.

Artikkeleiden kirjoittajat ovat hyödyntäneet käytettävissään olevaa lähdeaineistoa ja artikkeleissa tuodaan nämä lähteet esiin. Kaikkien kirjoittajien käytettävissä on ollut myös Poliisiammattikorkeakoulun toimintaympäristötyöryhmän tuottaman säännöllisen toimintaympäristöseurannan muistiinpanot. Tällä seurannalla oppilaitos omalta osaltaan pyrkii vaikuttamaan siihen, että poliisitoimintaan välittömästi tai viiveellä vaikuttavat yhteiskunnalliset ilmiöt tulisivat mukaan poliisin toimintaympäristö- ja strategiatyöhön.

Artikkelikokoelma sisältää 23 syksyllä 2011 laadittua kirjoitusta ja se jakaantuu viiteen kokonaisuuteen seuraavasti:

- Kansainvälinen turvallisuusympäristö
- Väestö ja hyvinvointi poliisitoiminnan reunaehtoina
- Poliisihallinnon kehityspiirteitä
- Rikollisuuden yleiskuva ja erityisteemoja
- Poliisitoiminnan erityisteemoja

Kansainvälistä turvallisuusympäristöä koskevassa osuudessa kuvataan ensin laaja-alaisesti globaalin turvallisuusympäristön muutosta. Sitten tarkastelun kohteena on Euroopan unioni sekä sen yhteydessä tapahtuva rikostorjunta ja poliisiyhteistyö. Venäjän turvallisuusasioista on oma erillinen katsauksensa. Viimeisessä kirjoituksessa on näkökulmana teknologian riskit globaalissa turvallisuusympäristössä.

Väestöä ja hyvinvointia poliisitoiminnan reunaehtoina kuvaavassa jaksossa esitellään aluksi väestökehitystä ja väestön kansainvälistymistä. Seuraavaksi tarkastelu kohdistuu suomalaisten arvoihin ja lainkuuliaisuuteen. Sitten kuvataan talouskehitystä yhtenä tärkeänä poliisiorganisaation toiminnan taustatekijänä. Tässä kokonaisuudessa arvioidaan myös kansalaisten hyvinvointia, syrjäytymistä ja osallisuutta.

Poliisihallinnon kehityspiirteiden esittely käynnistyy julkishallinnon tilaa kuvaavalla artikkelilla. Sen jälkeen katse suuntautuu sisäiseen toimintaympäristöön poliisissa. Tarkastelu jatkuu lähipoliisitoimintaa muuttuvassa toimintaympäristössä esittelevällä jaksolla. Lisäksi aiheena on poliisin rekistereiden uudistamiseen tähtäävä Vitja-hanke osana tietojohdoista poliisitoimintaa.

Rikollisuuden yleiskuvaa ja erityisteemoja valottava jakso alkaa yleiskatsauksella rikollisuuden kehitykseen. Tähän sisältyy myös erillinen osio viharikollisuudesta. Tarkastelu jatkuu huumausaineiden käyttöä ja niihin liittyvää rikollisuutta Suomessa kuvaavalla jaksolla. Sen jälkeen esitellään ta-

lousrikollisuutta osana poliisin muuttuvaa toimintaympäristöä. Korruptio- ja lajusrikollisuutta tarkastellaan sekä sääntelyn että rekisteritietojen näkökulmasta. Järjestäytyneen rikollisuuden erityislainsäädännöstä ja rikollisryhmiin rekrytoitumisesta on oma katsauksensa. Lisäksi erillisenä rikollisuusilmiönä esitellään työperäistä ihmiskauppaa.

Poliisitoiminnan erityisteemoja kuvaavan jakson alussa on median ja poliisin suhteita koskeva katsaus. Osin samaa näkökulmaa täydentää sosiaalisen median uhkia ja mahdollisuuksia kuvaava artikkeli. Poliisitoiminnan erityisteemoja edustaa myös raportti Kauhajoen ampumistapauksen jälkitoimista. Viimeinen tähän jaksoon sisältyvä artikkeli kuvaa terrorismin uhkan vaikutuksia EU:n ja sen jäsenmaiden tilannekuvatoimintoihin.

Kokonaisuudessaan raportti kuvaa monipuolisesti poliisin toimintaympäristön ajankohtaisia muutoksia. Toisaalta monipuolisuudestaan huolimatta raporttiin sisältyy vain pieni osa kaikista mahdollisista poliisin toimintaympäristöä kuvaavista aiheista. Nyt kuvaamatta jääviä näkökulmia voidaan sisällyttää tulevina vuosina julkaistaviin katsauksiin.

Raportin toimittajina haluamme kiittää kaikkia kirjoittajia arvokkaasta työstänne Poliisiammattikorkeakoulun kokoamaa toimintaympäristökatsausta varten. Kiitokset kuuluvat myös kaikille oppilaitoksen toimintaympäristötyöryhmässä vuodesta 2008 lähtien mukana olleille henkilöille, jotka ovat omalla panoksellaan edistäneet raportin syntymistä ja sen sisällön muotoutumista. Lisäksi kiitämme Terhi Nupposta ja Iina Sahramäkeä osallistumisesta raportin kokoamiseen ja viimeistelyyn.

I KANSAINVÄLINEN TURVALLISUUSYMPÄRISTÖ

Globaali turvallisuusympäristö

Kari Laitinen

Johdanto

Globalisaatiossa erilaiset maailmanlaajuiset talouden, teknologian ja kulttuurin vaikutukset ylittävät kansallisvaltioiden rajat. Muutos koskettaa myös kansainvälisen järjestelmän rakenteita. Valtioiden, alueiden, yhteisöjen ja ihmisten välinen vuorovaikutus ja keskinäisriippuvuus lisääntyvät. Historiallisesti Suomi on sijainnut kulttuurien rajapinnassa, mikä on muovannut maamme kulttuuria ja identiteettiä. Sijaintimme vaikuttaa välillisesti myös siihen, kuinka suhtaudumme tiivistyvään globalisaatioon. Suomen lähialueiden kehitys (Venäjä, Baltia, Pohjoismaat, Itämeri sekä pohjoiset napa-alueet) vaikuttaa olennaisesti toimintaympäristöömme. Esimerkiksi poliisitoiminnan kannalta merkittävä tekijä on ollut ja on yhä kasvava matkailu itärajan ylitse. Todennäköisesti toteutuva viisumivapaus merkitsee kasvavia haasteita etenkin rajanylitysalueille heijastuen aina koko Suomeen. Siten globalisaation ja Euroopan unionin pyrkimys rajattomuuteen saa Suomessa konkreettisia muotoja monien eri viranomaistoimijoiden arjessa.

Artikkelissa on kaksi yleisempää näkökulmaa. Ensimmäisen osalta tarkastelu kohdistuu globalisaatioon ilmiötasolla keskittyen sen keskeisiin piirteisiin ja kehityskulkuihin. Toinen tarkastelun taso nostaa esiin yleisemmin kysymyksen muuttuneesta turvallisuusympäristöstämme sekä erityisesti poliisitoimintaan heijastuvista globalisaation piirteistä. Artikkelissa sivutaan lyhyesti kansainvälistä rikollisuutta ja terrorismia.¹

Artikkelissa painottuvat globalisaation tuomat haasteet ja ongelmat. Tekstissä ei keskitytä tiedonvälityksen ja teknologian myönteisiin vaikutuksiin kuten erilaisten ongelmien huomioimiseen tai yleisemmän poliittis-taloudellisen tietoisuuden tuomiin myönteisiin kehityskulkuihin. Samoin kansantalouksia koskevan tutkimuksen esiin nostamat tulokset köyhyyden vähentymisestä johtuen globalisaation myönteisestä vaikutuksesta jäävät käsitteilyn ulkopuolelle. Myöskään suomalaisen yhteiskunnan globalisaatiosta

¹ Ks. Laitinen 2009; Laitinen & Palonen 2011.

saamia väitetyjä hyötyjä ei käsitellä. Tältäkin osin globalisaatio nostattaa varsin erilaisia tunteita ja tulkintoja riippuen siitä, kysyykö asiaa elinkeinoelämän edustajalta tai tuhansilta työpaikkansa menettäneiltä suomalaisilta tai työpaikan saaneilta kiinalaisilta.

Globalisaation luonne ja tulkinnat

Globalisaatio ei ole itsessään jokin aktiviteetti tai inhimillisen elämän ala eikä myöskään henkinen tai materiaallinen rakenne, vaan se on pikemminkin olosuhde tai tila, jossa tietynlaista käyttäytymistä tapahtuu. Globalisaatio ei ole ainoastaan materiaallinen rakenne, joka rajoittaa valtioiden käyttäytymistä, vaan se on myös pohdintaa maailman tulevaisuudesta. Toisin sanoen kyse on materiaalisista muutoksista, jotka heijastuvat valtioihin ja kansainvälisiin suhteisiin ja yksittäisen valtion toimiin sekä resursseihin merkiten muutosta myös käsitetasolla. Jotkut puhuvat globaalista maailmankylästä, jossa tietoisuus ihmisten kesken syntyy siitä ajatuksesta, että olemme kaikki sidottu yhteen maailmamme kohtaloon.²

Terminä globalisaatio kattaa melkein mitä tahansa. Yhteiskuntatieteelliselle keskustelulle globalisaatiosta on muodostunut yhteiskunnallista kehityslinjaa kuvaava termi, jonka avulla kyetään selittämään ja kuvaamaan varsinkin vaikeasti hahmotettavia ilmiöitä.³ Saksalainen sosiologi Ulrich Beck kuvaa globalisaatio-keskustelua toteamalla, että globalisaatio on viime vuosien, mutta myös tulevien vuosien kaikkein eniten käytetty, väärinkäytetty ja hyvin harvoin määritelty, todennäköisesti väärin ymmärretty, kaikkein hämärin sekä samalla poliittisesti vaikutusvaltaisin ja eniten kiistoja synnyttänyt sana⁴.

Ero globalisaatiota koskevien tulkintojen suhteen syntyy talouden ja sosiaalis-kulttuuristen tekijöiden erilaisesta painottamisesta. Yleistäen voi todeta, että talouden vapautumisella ja markkinavoimilla on kannattajansa, jotka katsovat, että kaikki hyötyvät globalisaatiosta. Vastakkainen näkemys korostaa sitä, kuinka yksittäisen ihmisen näkökulmasta asia voidaan nähdä hyvinvointia uhkaavana ja epävarmuutta tuottavana tekijänä.

Globaali aikakausi puolestaan korostaa nykyisen ennen näkemättömyyttä, eli vanhoilla selitys- ja ymmärrystavoilla ei kyetä nykyistä selittämään. Globalisaatio on jotain tyystin uutta, jolla on oma logiikkansa. Prosessiin ei sisälly varsinaista alkua eikä loppuakaan. Keskeistä on, että globalisaatio vaikuttaa tässä ja nyt meihin kaikkiin. Globalisaatio kiinnittää huomion kan-

2 Brown 2008, 42–53.

3 Globaali-sana on kaikkiaan 400 vuotta vanha, ja sitä käytettiin jo 1960-luvulla, mutta varsinkin 1980-luvulla termi vahvistui yhteiskunnallisissa keskusteluissa, ks. Beck 2000.

4 Ks. Beck 2000

sainvälisiin ja transnationalistisiin (monenvälisiin) toimijoihin. Jälkimmäiset ovat toimijoita, jotka eivät edusta suoraan mitään valtiota, vaan voivat olla esimerkiksi aatteellisia liikkeitä tai talouden tahoja edustavia.⁵ Globalisaatio tuo paineita valtioiden välisille rajoille ja siten siis kohdistaa ”uhan” jälleen valtiolliselle suvereniteetin periaatteelle.

Globalisaatio vaikuttaa ja haastaa

Valtiot ja kansainväliset instituutiot säilyvät yhä vahvoina toimijoina, mutta ei-valtiolliset toimijat nousevat haastamaan niitä. Hajoavat tai toimintakyvyttömät valtiot ja kansalliset tai ylikansalliset ääriliikkeet voivat uhata yhteiskuntarauhaa, taloudellista kehitystä ja kansainvälisen järjestelmän vakautta sekä levitä yli valtiorajojen.⁶ Suuria haasteita kansainväliselle yhteisölle asettavat ympäristön tilan muutokset, ruoan tuotanto, taloudellisten resurssien oikeudenmukainen jako sekä sosiaaliset ja humanitaariset kysymykset kuten ihmisoikeudet ja köyhyys. Väestönkasvusta seuraa pahenevia ympäristö-, ilmasto-, köyhyys-, nälkä- ja ihmisoikeusongelmia. Tämä heikentää valtioiden kykyä ylläpitää järjestystä ja luo tilaisuuksia rikollisuudelle.⁷

Mielenkiintoinen ja merkitykseltään kasvava ulottuvuus ovat yhteiskäyttöalueet (the global commons). Näitä alueita ei kukaan suoranaisesti omista ja hallinnoi, mutta kaikki niitä hyödyntävät. Tällöin puhutaan erilaisista domaineista eli ulottuvuuksista tai aloista kuten maa, meri, ilma sekä informaatio- ja kyber-ulottuvuus. Näitä koskeva riippuvuus ja kiinnostus kasvaa entisestään, samoin kuin erityyppiset kiistat ja konfliktit, jotka leviävät nopeasti.

Kylmän sodan jälkeen valtiot ovat eri tavoin aktivoituneet turvallisuutta koskevissa kysymyksissä. Etenkin kriisiaikoina kansallinen turvallisuusajattelu on vallitsevaa. Turvallisuuskysymysten monimutkaistuminen ja keskinäisriippuvuuden lisääntyminen merkitsevät, että ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen raja hämärtyy entisestään.

Kriisit ja konfliktit ovat muuttuneet. Esimerkiksi sodat ovat aiempaa useammin valtioiden sisäisiä, jolloin osapuolet ja rintamalinjat ovat vaikeasti määritettävissä. Siviiliuhrien määrä suhteessa sotilasuhreihin on merkittävästi noussut. Lisäksi luonnon ja ihmisen aiheuttamat katastrofit ovat pakottaneet kansainvälistä yhteisöä kehittämään erilaisia kriisinhallinnan muotoja. Krii-

5 New Scientist -lehdessä vuonna 2011 esitellyn sveitsiläistutkimuksen (<http://www.newscientist.com/article/mg21228354.500-revealed--the-capitalist-network-that-runs-the-world.html>) mukaan ainoastaan 147 suuryritystä, lähinnä pankkeja, kontrolloi yli 40 % maailman varallisuudesta.

6 Ks. Behr 2008.

7 Ks. Gilman, Goldhammer & Weber 2011, 1–23 ja 270–286.

sinhallintaa jäsenetään perinteisesti sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan. Molemmat ovat kasvavia toimintoja ja Suomi on niissä kokoonsa nähden merkittävä toimija. Tämä saattaa lisätä Suomeen kohdistuvaa terroriuhkaa. Suomi on sitoutunut asettamaan tietyn määrän poliiseja kansainvälisten organisaatioiden käyttöön kriisinhallinnassa. Tämän toiminnan tarve lisääntyy.

Kysymys siitä, kuinka globalisaatioon tulisi suhtautua ja millä tavoin se haastaa meidät, on merkittävä turvallisuusympäristön kontekstissa. Viime vuosien osalta voidaan nähdä, että yhteiskunnallis-poliittinen (turvallisuus) ympäristö on muuttunut. Valtionhallinnossa ja paikallisella tasolla on vaikeuksia nykyisten menettelyjen ja toimintamallien avulla tunnistaa muutosta ja synnyttää valmiuksia hallintaan. Turvallisuusympäristölle on ominaista epävarmuuden ja kompleksisuuden kasvu, mikä tarkoittaa, että kumuloituvien epäonnistumisten riski kasvaa. Hallinnolliset rakenteemme eivät kohtaa muuttunutta ympäristöä puhumattakaan asenteellisista ja mentaalisisistä valmiuksista. On selvää, että tarvitsemme kykyä ennakoida, ennaltaehkäistä ja sopeutua, koska yksilolotteinen hallinto- tai substanssiajattelu ei riitä. Tarvitaan tietoon nojaavaa poliittis-strategista johtamista. Tätä strategista suunnittelutyötä tehdään julkisessa hallinnossa paljon, mutta sen todellinen merkitys on jäänyt vähäiseksi. Samoja tulevaisuusskenaarioita tehdään toisistaan tietämättä synnyttäen päällekkäisiä toimintoja, eivätkä tieto ja ajatukset kulje eri toimijoiden kesken. Siksi olisi synnyttävä todellista poikkihallinnollista osaamista ja siten luotava valmiuksia strategiselle ajattelulle, jota muuttunut turvallisuutta koskeva kansallinen ja globaali toimintaympäristön muutos vaatii.

Globaalin turvallisuusympäristön muutos ja muuttuva rikollisuus

Kylmän sodan päättymisen muutti kansainvälisen politiikan valtarakenteita. Kylmän sodan aikainen toimintaympäristö oli monin tavoin selkeä, ja uhkakuviksi luokiteltiin lähinnä toisia valtioita. Yhä enenevässä määrin kylmän sodan jälkeen, ja erityisesti 2000-luvulla, on uhkakuviksi muotoutunut hämärärajaisia, hajanaisia uhkia, joihin yksittäinen valtio ei pysty vastaamaan.⁸ Toisaalta puhe turvallisuudesta ja uhkakuvista ei kuitenkaan ole olennaisella tavalla muuttunut, vaikka terrorismi on saanut paikan turvallisuuspolitiikan ytimessä. Turvallisuutta koskevat käsityksemme elävät jatkuvasti. Globalisaation myötä Suomi on yhä tiiviimmin kytköksissä eurooppalaiseen ja jopa globaaliin turvallisuusympäristöön. Euroopan unionin vaikutus näkyy päi-

8 Ks. Palonen 2010; Laitinen 2009.

vittäisessä arjessamme niin yksittäisen kansalaisen kuin esimerkiksi poliisin toiminnassa. Turvallisuusympäristömme laajentumisen myötä turvallisuutta koskevat käsityksemme sekä käytäntömmekin ovat monin osin muuttuneet, mutta toisaalta myös piintyneitä ja perinteisiä turvallisuusajattelun piirteitä on nähtävissä.⁹ Nykyinen turvallisuusympäristö tarkoittaa yksilön elinpiiristä lähtien aina globaalia turvallisuusympäristöä, jossa muun muassa pandemiat, ydinaseet, ympäristön ja talouden tilan muutokset vaikuttavat suoraan ja nopeasti yksittäisen ihmisen elämään. Siten globalisaatio on laajentanut merkittävästi turvallisuusympäristöömme vaikuttavia tekijöitä samoin kuin meidän käsityksiämme turvallisuusympäristöstä.¹⁰ Globalisaation tuomat mahdollisuudet, kuten teknologian, viestintäliikenteen sekä matkustuksen kehittyminen ja nopeutuminen, ovat kiihdyttäneet rikollisuuden muutosta ja innovatiivisuutta. Globalisaatio on lisännyt muun muassa väärennöksiin liittyvää rikollisuutta, internetin kautta tehtäviä petoksia sekä ihmiskauppaa.¹¹ Transnasionaalinen järjestäytyneet rikollisuus, kuten ase-, huume- ja ihmiskauppa sekä laitton maahanmuutto, on lisääntynyt ja sen voidaan olettaa kasvavan jatkossakin.¹² Erityisesti globalisaatio on edesauttanut järjestäytyneen rikollisuuden mahdollisuuksia levitä ja syventyä¹³. Syventyminen on tapahtunut valtioiden rajat ylittävien verkostojen kautta. Ryhmien joustavuus ja monimuotoisuus vaikeuttavat viranomaisten vastatoimia. Globalisaation myötä tulleet avoimemmat rajat ja kysyntä järjestäytyneen rikollisuuden tarjoamille tuotteille osaltaan mahdollistavat ja ylläpitävät järjestäytyneen rikollisuuden leviämistä.¹⁴

Tällainen kehitys aiheuttaa sisäisen turvallisuuden alueelle uhkia, kun rajat ylittävä rikollisuus hakee uusia toimintatapoja. Täten sisäisen turvallisuuden painoarvo turvallisuuspolitiikassa kasvaa, kun rajojen yli heijastuvat, muut kuin sotilaalliset, turvallisuusongelmat lisääntyvät. Järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamat tärkeimmät uhkat johtuvat rikollisryhmien toiminnan kansainvälisyydestä, mikä aiheuttaa suuria haasteita toiminnan torjumiselle. Lisäksi on nähtävissä entisestään vahvistuvia signaaleja siitä,

9 Syyskuun 2001 tapahtumat, arabikevät ja Suomen käymä operaatiosota Afganistanissa heijastuvat kaikki eri tavoin eri turvallisuuden ulottuvuuksiin ja käytäntöihin.

10 Ks. Laitinen 2009.

11 Ks. esim. Cornell 2005, 753–754; Makarenko 2003, 161; Roth & Sever 2007, 904; Dandurand & Chin 2004, 2; Leong 2007, 23; Byman 2005.

12 Tuoreiden arvioiden mukaan transnasionaalisen järjestäytyneen rikollisuuden (ml. ihmiskauppa, huumeet, pornografia, asekauppa, kyberrikollisuus) arvo on noin 130 miljardia dollaria. Allum & Gilmour 2012, 1–12.

13 Ks. United Kingdom 2009.

14 Europol 2008, 28; Madsen 2009, 122; Europol 2011, 5–6.

kuinka rikollisryhmät integroituvat lailliseen yhteiskuntaan ja talouteen¹⁵. Lisäksi etenkin heikoissa valtioissa rikollisjärjestöt pystyvät toimimaan ilman valtiiovallan puuttumista, mikä luo korruption, rikollisuuden ja epävakauden kehän.¹⁶

Ympäristörikokset, etenkin myrkyllisen jätteen hävittäminen, ovat kenties tuottoisin järjestäytyneen rikollisuuden rikosmuoto tulevaisuudessa. Europolin mukaan EU:n järjestäytynyt rikollisuus on muuttumassa etenkin kansainvälistymisen myötä, ja rikollisryhmissä onkin mukana useiden eri maiden kansalaisia¹⁷. On myös nähtävillä toisen sukupolven vaikutus rikollisuudessa. Se näkyy etenkin laillisen ja laittoman toiminnan yhteytenä. Lisäksi järjestäytyneen rikollisuuden kehityksessä on nähtävillä toiminnan laajeneminen. Esimerkiksi ensin varoja kerätään matalan riskin rikoksista, kuten tupakan salakuljetuksesta tai petoksista. Saaduilla tuotoilla rikollisjärjestöt siirtyvät entistä tuottoisampaan toimintaan kuten huumekauppaan. Yksittäiset väkivaltarikokset eivät kuulu uuden järjestäytyneen rikollisuuden keinovalikoimaan, koska kehittynyt järjestäytynyt rikollisuus tuottaa laillisen talouden rinnalla paremmin.¹⁸

Globalisaation värittäjä terrorismi

Globalisaatio rajattomuudessaan on mahdollistanut maailmanlaajuiset markkinat myös terrorismille. Ei-valtiollisten toimijoiden ja järjestäytyneen rikollisuuden välinen kytkös on kylmän sodan loppumisen jälkeen korostunut, johtuen osaltaan valtion tukeman terrorismin vähentymisestä. Terrorismi nykymuodossaan voidaan nähdä globalisaation tuotteena, joka käyttää hyväkseen teknologian mahdollisuuksia liikenteessä, viestinnässä ja muun muassa rahoituksessa. Toisaalta terrorismia voidaan tarkastella myös globalisaation vastaisena liikkeenä, joka pyrkii säilyttämään perinteisten identiteettien merkityksen.¹⁹ Globalisaation myötä toiminta ns. uudessa terrorismissa ei ole luonteeltaan pelkästään alueellista tai kansallista, jolloin terroristien agenda ei siis enää ole ainoastaan kansallista politiikkaa koskeva, vaan terroristien toiminnalla on myös maailmanlaajuisia ja abstrakteja, kuten uskonnollisia tai lännen vastaisia, ideologisia tavoitteita. Itsenäisten terroristilajien tavoitteena on usein yhtäältä globaali taistelu länttä ja väärauskoisia vastaan, mutta

15 Poliisin tietojen ja julkisten lähteidenkin mukaan on järjestäytyneen rikollisuuden rooli lisääntynyt rakennusteollisuudessa ja taidekaupassa, mikä konkretisoituu myös rahanpesupyrkimyksinä.

16 Sisäasianministeriö 2008, 47, 49.

17 Ks. Europol 2008 ja 2011.

18 Ks. Glenn 2008, 436–480.

19 Aas 2007, 108.

toisaalta se myös vaikuttaa paikallisesti jonkin maan sisäiseen politiikkaan. Terrorismi on verkottunut globaalisti ja se saa konkreettisen muodon vasta paikallisesti iskun sattuessa, jolloin toimintaan saattaa esimerkiksi osallistua toisistaan tietämättömiä ryhmiä ja rahoitustahjoja.²⁰

Uudeksi terrorismiksi on kutsuttu 1990-luvulta eteenpäin esiintynyttä terroristista toimintaa.²¹ Vanhalla terrorismilla puolestaan tarkoitetaan erityisesti 1970–80-lukujen kolmannen aallon²² liikkeitä. Kolmannen aallon terrorismiliikkeet olivat hierarkkisia ja eristäytyneitä ryhmiä, joiden tavoitteet olivat poliittisia. Sen sijaan uudentyyppisen terrorismin ytimessä on puolestaan nähty olevan uskonnollisten ideologioiden yleistyminen motiivina, terroristi-iskujen tuhoisuuden lisääntyminen ja terroritekojen taustalla olevien organisoitumisessa tapahtuneet muutokset kohti hajaantuneempaa verkostoitumista²³. Kysymys uudesta ja vanhasta terrorismista ei ole yksiselitteinen – kysymys on ennen kaikkea prosessista, jossa on mukana sekä uusia että vanhoja elementtejä²⁴. Uusimuotoinen terrorismi on kiistelty termi, mutta jos jotain uutta on löydettävissä, niin uutuudet koskevat terrorismin globalistumista. Tämä juontaa juurensa osin viestintäteknologian kehityksestä ja toisaalta globaalin median mahdollistamasta kattavasta tarinasta – vastakkainasettelusta islamin ja lännen (kristinuskon) välillä²⁵. Terroristiset ryhmät eivät ole tiukasti rajattuja. Henkilöt, jotka ovat niin sanotusti päässeet seulasta läpi, voivat toimia eri ryhmissä, koska tavoitteet, ideologia ja vihollinen ovat pitkälti samat. Globaali verkostomaisuus koskee myös radikalisoitumista ja rekrytointiprosesseja.

Syyskuun 2001 jälkeen kehitys kansainvälisen terrorismin osalta on muuttunut. Al-Qaida, jota ei voida pitää kovin tiiviisti johdettuna terroristijärjestönä, muuttui syyskuussa 2001 aloitetun Afganistanin sodan jälkeen virtuaaliseksi, koska sen toimintaedellytykset romutuivat Taleban-hallinnon kaatumisen jälkeen. Virtualisoituminen on merkinnyt toiminnan globalistumista erityisesti internetiä ja mediaa hyödyntäen. Järjestelmän yhteisenä tekijänä ovat ainoastaan samankaltainen tavoite ja internetistä löytyvä toiminnan ohjeistus. Rajat ylittävästä luonteesta kertoo toiminnan alueettomuus; jäsenten kotimaa ja asuinpaikka sekä terroristitoiminnan kohteet ovat usein kaikki

20 Masciandaro 2004; Laitinen 2007, 12.

21 Neumann 2009, 14–48.

22 Terroritoiminnasta voidaan hahmottaa neljä terroritoiminnan aikakautta. Ensimmäinen aalto oli anarkistisen terrorin aalto 1880–1920. Toinen aalto liittyi kolonialismin vastustukseen 1918–1960. Kolmannen uuden vasemmiston aallon nostatti Vietnamin sota. 1980-luvun kuluessa alkoi nousta terrorin neljäs aalto, jonka yhdistävänä motiivina oli uskonto. Ks. Malkki & Paastela 2007, 376–379.

23 Ks. esim. Neumann 2009, 28; Malkki & Paastela 2007, 380.

24 Ks. Neumann 2009, 17–48; Staun 2009.

25 Ks. Spencer 2010.

eri valtioissa eri puolilla maailmaa. Alun perin monet terroristiryhmät, jotka ovat toimineet varsin paikallisesti oman lokaalit intressit ja tavoitteet, ovat sittemmin laajentaneet viholliskuvaansa sekä siten muuttaneet retoriikkaansa lännenvastaiseksi. Globaalin eetoksen omaava terroristitoiminta sen sijaan saa innoituksensa globaalin tason tapahtumista. Pääosin virtuaalisesti muotoutuneet yksittäiset ryhmät saattavat myös toimia ilman muodollista johtajuutta ja tietämättöminä muista mahdollisista ryhmistä.²⁶

Globaali turvallisuusympäristö haastaa ajattelun ja käytännön

Muutos uhkakuvien rakentamisessa sekä niiden monimuotoistumisessa on aiheuttanut käytännössä tilanteen, jossa perinteiset tavat ymmärtää turvallisuus tai turvattomuus puhumattakaan uhkakuviin vastaamisesta eivät enää riitä. Uhkakuviin vastaaminen edellyttää monialaista ja yhä syvempää kansainvälistä yhteistyötä²⁷. Turvallisuuden tuottaminen näyttää myös hajaantuvan entisestään. Lisäksi turvallisuuden tuottamiseen osallistuvat sekä varsinaiset turvallisuusviranomaiset, että yhä enenevässä määrin myös kolmas sektori kansalaisjärjestöineen ja yksityinen sektori turvallisuusalan yritysineen²⁸.

Turvallisuusympäristömme on muuttunut ja siten myös käsitystemme sekä toimintamallien tulisi muuttua. Ympäristökysymykset yhtäällä ja terrorismi uhkakuvana toisaalla pakottavat muutoksiin turvallisuuskentän eri laidoilla. Tietynlaisesta turvallisuuskentän rajattomuudesta ja toisaalta pirstoutumisesta on seurannut, että turvallisuustoimijat ovat uudenlaisen tilanteen edessä.

Kylmän sodan ja syyskuun 2011 jälkeen on nähtävissä useita muutoksia. Etenkin läntisessä Euroopassa, ei niinkään Suomessa, konkreettisenä seurauksena on ollut huomattava resurssien uudelleen suuntaaminen, mikä on heijastunut (turvallisuus)poliittisessa retoriikassa, lainsäädännössä, turvallisuusorganisaatioiden toiminnassa, kansalaisten uhkakuvissa ym. Sisäinen turvallisuus on noussut keskeiseen asemaan valtioiden turvallisuussuunnittelussa, mikä näkyy osin myös Suomessa erityisesti hallinnollis-strategisina julkaisuina²⁹. Uusi tilanne on pakottanut toimijat, ennen kaikkea valtiot, tiivistämään yhteistyötään sisäisen turvallisuuden toiminnassa.

Erityisesti Euroopan unionin puitteissa turvallisuusasiat yleensä ja var-

26 Ks. Malkki 2010; Malkki & Paastela 2007, 383–388; Field 2009, 202; Neumann 2009, 20.

27 Ks. Loader 2002; De Boer 2006; Booth 2005; Roberts 2008, 12–30.

28 Ks. Button 2008, 3–24; Cepend-raportti 2007.

29 Suomessa konkreettisia muutoksia ovat olleet sisäisen turvallisuuden ohjelmat, terrorismin vastaisen toiminnan strategia sekä suojelupoliisin toiminnan painopisteen muutos ja lisärekrytoinnit.

sinkin sisäisen turvallisuuden aspekti ovat olleet keskeisesti esillä. Voidaan siis sanoa, että turvallisuus eri muodoissaan on tässä suhteessa ”valunut” alas kansainvälisen politiikan kentältä yhteiskuntien sisään. Laaja turvallisuus sekä kansainvälisen politiikan muutokset ovat merkinneet turvallisuuden todellista horisontaalista ja vertikaalista muutosta. Turvallisuutta tuottavat tahot ovat omaksuneet uusia toimintamalleja, jossa lähtökohtana ei ole turvallisuussuhkien täydellinen poistaminen vaan niiden hillintä ja kontrollointi sekä ennakointi³⁰. Turvallisuuden politiikan merkitys ja kyky vaikuttaa yhteiskuntaan ja poliittisiin linjauksiin on muuttunut yhä merkittävämmäksi.

EU-maiden kansallisissa turvallisuusstrategioissa sisäisen turvallisuuden agendan esiin tulo on näkynyt jo jonkin aikaa. Ulkoisen sodan uhan väistyttyä on voimavarat ja turvallisuussuunnittelu sekä erilaisten kriisivalmiuksien resursointi suunnattu juuri sisäisen turvallisuuden alueelle.³¹ Tästä on puolestaan seurannut, että sisäinen turvallisuus on noussut kansainvälisen turvallisuusagendan kärkeen³². Kylmän sodan aikaan verrattuna tilanne on hyvin erilainen, vaikka turvallisuuden perimmäisissä käytännöissä ei muutosta olekaan tapahtunut samassa mittakaavassa. Esimerkiksi asevarustelu nielee noin 1 000 miljardia dollaria vuosittain eli yhtä paljon kuin kylmän sodan aikana.

Eurooppalaisessa turvallisuustoimijoiden kentässä kansainvälisen ja kansallisen tason turvallisuustoimijat ja -organisaatiot lähentyvät toisiaan mutta samalla kilpailevat keskenään synnyttäen turvallisuuskulttuuria, jonka seurauksena turvallistamisen logiikka läpäisee yhteiskunnan eri sektorit. Turvallisuuden kautta ymmärretyn toimintaympäristömme muutoksessa on havaittavissa monia samanaikaisia kehityskulkuja, jotka vaikuttavat niin käsitteisiimme turvallisuudesta kuin turvallisuuden tuottamisen käytäntöihin ja mielentiloihimme.³³

Esimerkiksi poliisin osalta kansainvälistymiskehitys ja ennen kaikkea jäsenyytemme Euroopan unionissa ovat puolestaan merkinneet uudenlaista tehtäväkenttää.³⁴ Rajat ylittävä toiminta EU:n sisällä ja yhtäällä yhä voimakkaammin kansainvälistyvä rikollisuus merkitsevät toimintojen uudelleen jäsentämistä³⁵. Kyseinen kehitys on myös osoitus kansainvälisen ulottuvuuden

30 Ks. Virta 2009, joka kuvaa artikkelissaan, kuinka terrorismin uhka on EU:n sisällä muokannut turvallisuusajattelua ennakoivaan suuntaan.

31 Ks. esim. Ministry of the Interior and Kingdom relations, 2008; Sisaasiainministerio 2008.

32 Kansainvälinen rikollisuus ja terrorismi ovat saaneet merkittävästi lisää huomioita sekä valtioiden (EU) että eri kansainvälisten organisaatioiden asialistoilla. Vuoden 2001 jälkeen terrorismista tuli hyvä vihollinen hyvin nopeasti.

33 Ks. Virta 2009; Laitinen 2008; Bigo & Tsoukala 2008; Laitinen 2005, 50–51; Buzan ym. 1998, 23–26.

34 Ks. Loader 2002; Cepol-raportti 2007; Andreas & Nadelmann 2006.

35 Ks. Carrapiço 2012, 19–35.

tai globalisaation huomattavasta merkityksestä suomalaisen turvallisuusajatteluun niin käytännön kuin strategisen ajattelunkin osalta. Samanaikaisesti kun suomalainen poliisi osallistuu kansainväliseen siviilikriisinhallinnan toteuttamiseen poliisin työkenttää määrittää vahvimmin kotikutoinen rikollisuus eri muodoissaan, kaikesta huolimatta.

Suomalaiselle turvallisuuskeskustelulle on leimallista voimakas menneisyyden painoarvo. Turvallisuutta koskevat strategiat katsovat liialti menneeseen, eikä siten ymmärretä muuttunutta turvallisuusympäristöämme. Taloudellisten realiteettien iskiessä voimakkaasti niin poliisin kuin puolustusvoimien resursseihin olisi suotavaa, että poliittisella tasolla ymmärrettäisiin tulevien haasteiden merkitys ja se, kuinka turvallisuuden painopiste on jo pidemmän aikaa ollut kansalaisten arkea koskevissa kysymyksissä. Tätä koskevaa keskustelua ei käytännössä käydä, eikä siten ymmärretä esimerkiksi toimivan tilannekuvan merkitystä tai tulevien haasteiden tuomaa väistämättöä toiminnallista ja resurssipoliittista painopisteen muutosta. Turvallisuutta koskevat rakenteemme, ajattelumme ja toimintamme eivät ole virittyneet globaalista turvallisuusympäristöstä kumpuaviin haasteisiin.

Lähteet

- Aas, K. F. 2007. *Globalization and Crime*. London: Sage Publications.
- Allum, F. & Gilmour, S. 2012. Introduction. Teoksessa F. Allum & S. Gilmour (toim.) *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*. UK: Routledge, 1–15.
- Andreas, P. & Nadelmann, E. 2006. *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Beck, U. 2000. *What is globalization?* Cambridge: Polity Press.
- Behr, H. 2008. Deterritorialisation and the Transformation of Statehood: The Paradox of Globalization, *Geopolitics* (13), 359–382.
- Bigo, D. & Anastassia, T. (toim.) 2008. *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal practices of liberal regimes after 911*. UK: Routledge.
- Booth, K. 2005. Critical explorations. Teoksessa K. Booth (toim.) *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder: Lynne Rienner, 1–18.
- Brown, G.W. 2008. Globalization is What We Make of It: Contemporary Globalization Theory and the Future Construction of Global Interconnection, *Political Studies review*; Vol (6), 42–53.
- Button, M. 2008. *Doing Security: Critical Reflections and an Agenda for Change*. UK: Palgrave MacMillan.
- Buzan, B., Wæver, O. & de Wilde, J. 1998. *Security: A Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Byman, D. 2005. Passive Sponsors of Terrorism. *Survival*. 47:(4),117–144.

- Carrapiço, H. 2012. Transnational organized crime as a security concept. Teoksessa F. Allum & S. Gilmour (toim.) *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*. UK: Routledge, 19–35.
- Cepol-report 2007. Perspectives of Police Science in Europe. Project Group on a European Approach to Police Science. European Police College, April.
- Cornell, S. E. 2005. The Interaction of Narcotics and Conflict. *Journal of Peace Research*. 42 (6), 751–760.
- Dandurand, Y. & Vivienne, C. 2004. Links between Terrorism and Other Forms of Crime. International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy.
- De Boer, M. 2006. Fusing the Fragments: Challenges for EU Internal Security Governance on Terrorism. Teoksessa D. Mahncke & J. Monar (toim.) *International Terrorism. A European Response to a Global Threat?* College of Europe Studies No. 3, Brussels, Peter Lang Publishers, 83–111.
- Europol 2008. OCTA Organised Crime Threat Assessment. European Police office.
- Europol 2011. OCTA Organised Crime Threat Assessment. European Police office.
- Europol 2010. TE-SAT EU Terrorism Situation and Trend Report. European Police Office.
- Gilman, N., Goldhammer, J. & Weber, S. 2011. *Deviant Globalization: Black market economy in the 21st century*. USA: Continuum.
- Glenny, M. 2008. *McMafia – matka kansainväliseen alamaailmaan*. Helsinki: Tammi.
- Laitinen, K. 2005. Emansipaatio synnyttää turvallisuutta – turvallisuus on emansipaatiota, *Kosmopolis*. 3/2005, 67–73.
- Laitinen, K. 2008. New(?) terrorism and a question of radicalisation: contemporary challenges for security organisations and policing. Teoksessa S. Virta (toim.) *Policing Meets New Challenges: Preventing Radicalization and Recruitment*. Cepol-reports, published by University of Tampere, Cepol, and Police College of Finland.
- Laitinen, K. 2009. Muuttuva turvallisuusympäristömme ja keskustelu turvallisuudesta. *Kosmopolis*, Vol. 39:2/2009.
- Laitinen, K. & Palonen, U. 2011. Näkökulmia poliittiseen, uskonnolliseen ja taloudelliseen terrorismiin. Teoksessa M. Susi & N. Pekkala (toim.) *Terrorismin rahoitus. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 94*, 65–93.
- Leong, A. 2007. *The Disruption of International Organised Crime. An Analysis of Legal and Non-Legal Strategies*. Aldershot: Ashgate.
- Loader, I. 2002. Governing European Policing: some problems and prospects. *Policing and Society* 12(4) 291–306.

- Madsen, F. G. 2009. *Transnational Organized Crime*. London: Routledge.
- Makarenko, T. 2003. *The ties that bind: Uncovering the Relationship between Organised Crime and Terrorism*. Teoksessa D. Siegel, H. de Bunt & Z. Damieán (toim.), *Global Organized Crime: Trends and Developments*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Malkki, L. & Paastela, J. 2007. *Terrorismin monet kasvot*. Helsinki: WSOY.
- Malkki, L. 2010. *How Terrorist Campaigns End? The Campaigns of the Rode Jeugd in the Netherlands and the Symbionese Liberation Army in the United States*. Helsinki University Print.
- Masciandaro, D. 2004. *Combating Black Money: Money Laundering and Terrorism Finance, International Cooperation and the G8 Role*. Paper presented at G8 Pre-Summit Conference *Securing Prosperity: Why America Needs the G8*. Indiana University, Bloomington. <http://www.g7.utoronto.ca/conferences/2004/indiana/papers2004/masciandaro.pdf>, 13.7.2009.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations 2008, *The Netherlands' National Security Strategy*. <http://www.minbzk.nl>, 26.6.2009.
- Neumann, P. R. 2009. *Old & New Terrorism*. Cambridge: Polity Press.
- Palonen, U. 2010. *Turvallisuusympäristön muutos diskurssina. Oikeus- ja sisäasioiden strategiat, järjestäytynyt rikollisuus ja poliisitoiminta. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 90/2010*.
- Roberts, D. 2008. *Human Insecurity*. EU: Zed Books Ltd.
- Roth, M. P. & Sever, M. 2007. *The Kurdish Workers Party (PKK) as Criminal Syndicate: Funding Terrorism through Organized Crime, A Case Study*. *Studies in Conflict & Terrorism*. 30:10, pp. 901–920.
- Sisäasiainministeriö 2008. *Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008*. [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/162008/\\$file/162008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/162008/$file/162008.pdf), 26.6.2009.
- Spencer, A. 2010. *The Tabloid Terrorist: The predicative construction of new terrorism in the media*. UK, Palgrave & MacMillan.
- Staub, J. 2009. *A Linguistic Turn of Terrorism Studies*. DIIS Working Paper:2. http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2009/WP2009-02_Linguistic_Terrorism.pdf, 26.6.2009.
- United Kingdom 2009. *Security for the Next Generation. The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009*. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/216734/nss2009v2.pdf>, 20.8.2009.
- Virta, S. 2009. *Re/Building the EU: governing through counter terrorism*. Teoksessa V. Bajc & W. de Lint (toim.) *Security in Everyday Life*. Routledge.

Euroopan unioni, rikostorjunta ja poliisiyhteistyö

Erkki Hämäläinen

Johdanto

EU:n laajentumisen näkökulmasta 2000-luku on ollut merkittävä. Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tshekki, Unkari ja Viro liittyivät unioniin 1. toukokuuta 2004. Lisäksi Bulgaria ja Romania liittyivät unioniin 1. tammikuuta 2007. Nyt unioniin kuuluu 27 jäsenvaltiota, ja sen väkiluku on noin 500 miljoonaa. Jäsenyyttä ovat lisäksi hakeneet Turkki, Kroatia, Makedonia (entinen Jugoslavian tasavalta), Islanti ja Montenegro. EU:sta on jo nyt muodostunut merkittävä globaali tekijä, joka Schengen-sopimuksen myötä on lähes kokonaan vapaan liikkuvuuden alue ilman sisärajalvontaa.

Oikeus- ja sisäasioiden kehittyminen EU:ssa näkyy paitsi lainsäädännön määrässä myös siinä, että oikeus- ja sisäasiat ovat olleet 1990-luvulta lähtien näkyvästi esillä unionin huippukokouksissa. Aina kun Euroopan unionin perustana olevia sopimuksia on kahtena viime vuosikymmenenä muutettu, myös oikeus- ja sisäasioita koskevia määräyksiä on kehitetty. Viimeisintä unionin perussopimusten muutosta eli joulukuussa 2009 voimaan tullutta Lissabonin sopimusta valmisteltaessa oikeus- ja sisäasioiden kasvava painoarvo otettiin huomioon. Tällä sopimuksella oikeus- ja sisäasiat tuotiin kokonaisuudessaan Euroopan unionin toimivaltaan³⁶.

Schengen-alueeseen kuuluvat maat ovat poistaneet väliltään sisäraja-tarkastukset. Vastapainoksi on otettu käyttöön niin sanottuja korvaavia toimenpiteitä, joita ovat muun muassa yhtenäisviisumi, yhtenäiset ulkorajatar-kastukset ja ulkorajavalvonta, tehostettu poliisiyhteistyö ja toimivaltaisten viranomaisten työkaluksi luotu Schengenin tietojärjestelmä. Myös oikeus- ja sisäasioiden alan EU-virastoilla on tärkeä roolinsa EU:n vapaan liikkuvuu-den alueen turvaamisessa. Schengen-järjestelmää alettiin soveltaa täysimää-räisesti vuonna 1995, jolloin henkilöiden rajatarkastukset poistettiin seitsemän Schengen-valtion välillä. Schengen-alue on laajentunut viime vuosina kat-taen tällä hetkellä 25 jäsenvaltiota. Sen odotetaan lähiaikoina laajentuvan edelleen kahdella jäsenvaltiolla³⁷.

Oikeus- ja sisäasioiden alan kehittyvä yhteistyö suuntautuu yhä enem-män jäsenvaltioiden viranomaisten välisen käytännön yhteistyön kehittämi-

36 Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta 2011.

37 Neuvosto käsittelee Romanian ja Bulgarian Schengen-jäsenyyttä vuoden 2012 aikana.

seen. Yhteistyössä niitä avustavat oikeus- ja sisäasioiden alan EU-virastot. Euroopan poliisivirasto Europol aloitti toimintansa vuonna 1999. Europol keskittyy rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Eurooppalaisten syyttäjäviranomaisten yhteistyötä ja rikostutkintatoimia koordinoi vuonna 2002 perustettu Eurojust. Euroopan unionin taloudellisia etuja suojaamaan perustettiin vuonna 1999 Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF, joka on Brysselissä komission yhteydessä toimiva itsenäinen tutkimusvirasto. Varsovassa toimii vuonna 2005 perustettu Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontex.

Uusin virasto on vuonna 2010 perustettu turvapaikka-asioiden tukitoimisto EASO, joka käynnistää toimintaansa vuoden 2011 aikana. EASO:n sijaintipaikka on Valetta Maltalla. Unioniin on päätetty perustaa tietohallintovirasto, joka tulisi hallinnoimaan ja kehittämään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisia tietojärjestelmiä. Tietohallintoviraston hallinnollinen keskuspaikka on Tallinna Virossa.

Mainituista virastoista Frontexilla on merkittävää koulutus- ja tutkimustoimintaa. Vuonna 2005 perustettu Euroopan poliisiakatemia Cepol tukee EU:n jäsenvaltioiden ylempien poliisiviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä rikollisuuden torjunnassa sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä.

Lissabonin sopimus

Joulukuun 1. päivänä 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus vaikuttaa huomattavasti oikeutta, vapautta ja turvallisuutta EU:ssa säateleviin määräyksiin ja luo EU:lle mahdollisuudet toimia tehokkaammin, legitiimimmin, avoimemmin, demokraattisemmin ja kattavammin tällä alalla.³⁸ Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa oikeus- ja poliisiasioissa tärkeimmät päätökset edellyttivät neuvoston yksimielisyyttä ja Euroopan parlamentilla ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella oli vain hyvin rajoitettu rooli.

Lissabonin sopimuksen myötä perinteinen unionin pilarijako poistui. Poliisi- ja oikeudellinen yhteistyö siirtyi samalla hallituksenvälisyydestä (yksimielisyyttä edellyttävästä) normaaliin unionin päätöksentekojärjestykseen. Komissiosta tuli lähes yksinomainen taho lainsäädäntöaloitteiden tekemiseen. Jäsenvaltioilla säilyy kuitenkin mahdollisuus lainsäädäntöaloitteisiin – jos niitä tekemässä on vähintään neljännes jäsenvaltioista – operationaalisen poliisiyhteistyön, rikosoikeuden ja hallinnollisen yhteistyön aloilla. Euroopan komissio on perussopimusten valvoja ja varmistaa yhdessä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kanssa, että päätökset pannaan oikein täytäntöön.

38 Lissabonin sopimus 2010.

Lissabonin sopimuksella muutettu Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus sisältää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevan osaston, joka sisältää seuraavat toimialat: rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka, oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla, oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyö.

Poliisiasioista valtaosa päätetään normaalissa päätöksentekojärjestyksessä. Sen mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (määräenemmistö) päätetään:

- poliisiyhteistyötä koskevien tietojen kerääminen, tallentaminen, käsittely, analysointi ja vaihto;
- henkilöstön koulutuksen tukeminen sekä henkilöstövaihto, välineistö ja yhteistyö rikosten selvittämistä koskevan tutkimuksen osalta;
- yhteiset tutkintatekniikat vakavan järjestäytyneen rikollisuuden paljastamiseksi ja
- Europolin rakenne, toiminta, toiminta-ala ja tehtävät sekä menettelytavat, joilla Euroopan parlamentti yhdessä kansallisten parlamenttien kanssa valvoo Europolin toimintaa.

Eräillä poliisitoiminnan alueilla edellytetään edelleen yksimielisyyttä (erityinen lainsäätämisyjärjestys). Poliisiyhteistyön osalta yksimielisyysvaatimus koskee muun muassa sellaisten sääntöjen ja rajoitusten vahvistamista, jotka säätelevät jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuutta toimia toisen jäsenvaltion alueella (operatiivinen yhteistyö toisen maan alueella). Vain neuvoston yksimielisellä päätöksellä voidaan uusien jäsenvaltioiden sallia soveltaa Schengen-säännöstöä ja luopua sisärajojensa tarkastuksesta suhteessa muihin jäsenvaltioihin.

EU:n päätöksenteossa määräenemmistö syntyy, jos enemmistö jäsenvaltioista (27 kpl) hyväksyy ehdotuksen ja ehdotus saa taakseen vähintään 255 ääntä 345:stä. Ottaen huomioon, että Suomen kokonaisäänimäärä on 7, edellyttää Suomen tavoitteiden ajaminen tilannetta, jossa riittävä määrä jäsenvaltioita kannattaa Suomen ehdotuksia. Tämä edellyttää puolestaan aktiivista ennakkovaikuttamista ja verkostoitumista asian käsittelyn eri vaiheissa ja eri tasoille niin komissiossa, neuvostossa kuin kahdenvälisesti jäsenvaltioiden kanssa. Euroopan parlamentilla on myös aikaisempaa vahvempi asema, mikä merkitsee sitä, että parlamenttia on kuultava yksimielisyyttäkin edellyttävisissä asioissa.

Suomen kantojen muodostaminen yksittäiseen poliisiyhteistyötä koskevaan asiaan ja sen puolustaminen ei enää riitä. Olennaista on riittävän tuen hankkiminen muista jäsenvaltioista, komissiosta ja Euroopan parlamentista. Päävastuu EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja Suomen kannanottojen

määrittelystä on toimivaltaisilla ministeriöillä. EU-asioita pitää kuitenkin käsitellä kokonaisuuden kannalta huomioiden Suomen etu. Ei siis ole olemassa yksittäisten ministeriöiden EU-politiikkaa.

Suomen onkin tarkoitus olla aktiivinen ja aloitteellinen Euroopan unionin jäsen myös poliisi- ja oikeudellisissa asioissa. Suomen hallitus tukee EU:n kehittämistä nykyisen perussopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia käyttäen. Suomen EU-politiikan tavoitteiden edistäminen vaatii määrätietoista ja kohdennettua vaikuttamisstrategiaa laajentuneessa unionissa koko kansallisen hallinnon taholta³⁹.

Suomen tahtotila oikeus- ja sisäasioissa 2020-luvulle on kirjattu valtioneuvoston EU-selontekoon (VNS 4/2009 vp). Sen mukaan unioni on yhtenäinen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jossa liikkuvuuden ja rajat ylittävän toiminnan esteet on purettu. Jäsenvaltiot luottavat toistensa oikeusjärjestelmiin, ja kansalaiset luottavat oikeuksiensa toteutumiseen. Unioni muodostaa vahvan sisäisen turvallisuuden alueen, jossa rikollisille ei ole pakopaikkoja. Viranomaisyhteistyö on sujuvaa, ja tuomioistuinten tuomiot ja päätökset tunnustetaan ja pannaan vastavuoroisesti täytäntöön.

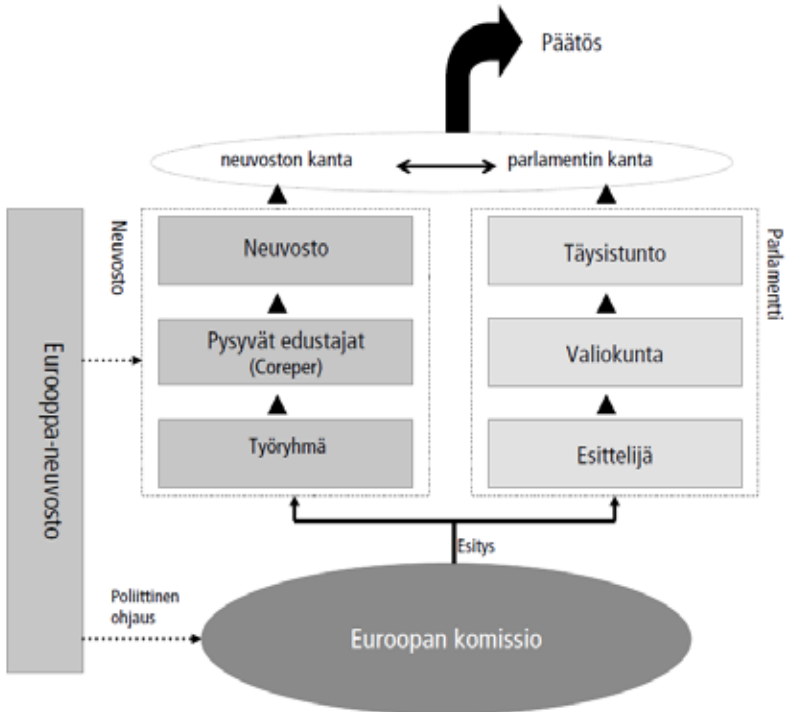
Valtioneuvosto antoi 15.12.2009 eduskunnalle EU-vaikuttamisselvityksen. Siinä linjataan, miten Suomi voi vaikuttaa entistä paremmin EU:n päätöksiin ja toimintaan. Valtioneuvoston EU-vaikuttamisselvitykseen kirjatun tavoitetilan osatekijöitä ovat:

- vahva yhteys komissioon;
- kumppaneiden hakeminen neuvostossa; ja
- kokonaisvaltainen ote Euroopan parlamenttiin⁴⁰.

Oheisessa kuviossa 1 on kuvattu EU:n päätöksenteko, joka siis koskee myös poliisi- ja oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvää säädösvalmistelua. Komissio on pääasiallinen lainsäädäntöehdotusten laatija. Varhainen vaikuttaminen edellyttää siten rakentavaa yhteistyötä komission kanssa jo lainsäädäntöehdotusta valmisteltaessa. Tehdyn ehdotuksen sisällöllinen käsittely tapahtuu neuvoston työryhmissä. Samanaikaisesti Euroopan parlamentti aloittaa oman kannanmuodotuksensa komission ehdotukseen. Sen vuoksi keskustelu parlamentin kanssa ja erityisesti parlamentin kantaa valmistelevien raportojien ja varjoraportojien kanssa on tärkeää. Myös parlamentin muilla jäsenillä on tärkeä rooli parlamentin kannanmuodotuksessa.

39 Hallitusohjelma 2012, 17.

40 EU-vaikuttamisselvitys 2009.



Kuvio 1. EU-päätöksenteko tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaan.

Sisäasiainministeriön lähivuosille vahvistamat EU:n poliisiyhteistyön prioriteetit ovat

- Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostaminen.
- Jäsenvaltioiden välisen operatiivisen lainvalvontayhteistyön tehostaminen.
- EU:n ja Venäjän välisen operatiivisen lainvalvontaviranomaisyhteistyön kehittämisen.

Jäsenvaltioiden päämiehet ovat hyväksyneet Eurooppa-neuvostossa oikeus- ja sisäasioita koskevat monivuotiset ohjelmat, kuten Tukholman ohjelman ja vuonna 2010 Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategian. Mainitut strategiset asiakirjat ohjaavat niin EU:n toimielinten kuin kansallisten

viranomaistenkin työtä yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. EU:n oikeus- ja sisäasioiden operatiivista toimintaa ja käytännön yhteistyötä tukevilla viirastoilla, kuten Europol, Eurojust, Frontex ja Cefol on keskeinen merkitys unionin tavoitteiden toteuttamisessa.

EU:n kaltaisessa 27 jäsenvaltion yhteisössä, jossa jokainen jäsenvaltio on organisoinut kansallisten lainvalvontaviranomaisten ja niiden kansallisen yhteistyön omalla tavallaan, on jäsenvaltioiden välisen yhteistyön eteenpäin viemiseksi välttämätöntä määritellä selkeät suuntaviivat ja säännöt. Lainsäädäntöpohjan edelleen kehittäminen on yksi elementti, joka tukee lainvalvontaviranomaisten työtä.

Tukholman ohjelma ja sisäisen turvallisuuden strategia

Joulukuussa 2009 valtionpäämiehet vahvistivat EU:lle monivuotisen ohjelman vuosiksi 2010–2014 EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämiseksi. Ohjelman tavoitteena on kehittää EU:lle sisäisen turvallisuuden strategia, jolla parannetaan turvallisuutta unionissa. Strategian tavoitteena on parantaa EU:n kansalaisten suojelua henkeä ja turvallisuutta uhkaavilta vaaroilta sekä järjestäytyneeseen rikollisuuteen, terrorismiin ja muihin uhkiin puuttumiseksi. Strategialla pyritään vahvistamaan lainvalvonnan, rajaturvallisuuden, pelastuspalvelun ja katastrofihallinnan alojen yhteistyötä sekä oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla, jotta Euroopasta voidaan tehdä turvallisempi alue.

Neuvosto vahvisti Tukholman ohjelman mukaisen EU sisäisen turvallisuuden strategian maaliskuussa 2009⁴¹. Strategian prioriteetteja ovat:

- terrorismi kaikissa muodoissaan,
- vakava ja järjestäytynyt rikollisuus,
- tietoverkkorikollisuus,
- rajat ylittävä rikollisuus,
- väkivalta sinänsä ja
- luonnonkatastrofit ja ihmisen aiheuttamat katastrofit.

EU:n komissio antoi 22.11.2010 tiedonannon sisäisen turvallisuuden strategian toimintasuunnitelmasta. Toimintasuunnitelma sisältää linjaukset siitä, miten EU-maat taistelevat vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta, terrorismia ja tietoverkkorikollisuutta vastaan⁴².

Toimintasuunnitelma sisältää viisi sisäisen turvallisuuden strategista tavoitetta:

41 Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010.
42 KOM(2010) 763.

1. Paljastetaan ja hajotetaan kansainväliset rikollisverkot. Tunnistetaan ja hajotetaan rikollisverkostot, suojataan talouselämä rikollisten soluttautumiselta ja takavarikoidaan rikoksella saadut varat. Jotta tämä onnistuu, on tärkeätä ymmärtää verkostojen jäsenten toimintatavat ja tietää mistä ne saavat rahoituksensa. Koska rikollisverkot ovat kansainvälisiä, tarvitaan enemmän poliisin, tullin, raja- ja oikeusviranomaisten yhteisiä operaatioita, esimerkiksi yhteisiä tutkintaryhmiä. On tärkeää jatkaa korruption vastaista taistelua ja jakaa parhaita käytäntöjä eri maiden kesken. Rikoksella saadut varat on takavarikoitava ja tätä varten komissio ehdottaa uutta lainsäädäntöä.
2. Ehkäistään terrorismia ja radikalisoitumista ja estetään terroristien värväystoimintaa. Tuetaan yhteisöjä radikalisoitumisen ja terroristien värväyksen ehkäisemisessä, estetään terroristeja saamasta rahoitusta ja iskuissa tarvittavia välineitä ja valvotaan heidän liiketoimintaansa. Liikenteen suojaaminen on tärkeää. Tarkoituksena on perustaa EU:n radikalisoitumisen seurantaverkosto. Verkostoon kuuluisi muun muassa eri alojen viranomaisia, asiantuntijoita ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Lento- ja meriturvallisuutta parannetaan seuraamalla uhkia ja riskejä, myös maakuljetusten ja erityisesti matkustajien turvallisuutta parannetaan.
3. Parannetaan kansalaisten ja yritysten turvallisuutta verkkoympäristössä. Parannetaan lainvalvonta- ja lainkäyttöviranomaisten valmiuksia, tehdään yhteistyötä tietotekniikkasektorin kanssa kansalaisten tietotason parantamiseksi sekä parannetaan valmiuksia, joiden avulla selvitetään tietoverkkoon kohdistuvista hyökkäyksistä. Vuoteen 2013 mennessä EU tulee perustamaan tietoverkkorikollisuuden keskuksen, jonka avulla jäsenvaltiot ja EU-viranomaiset voivat lisätä tutkimusyhteistyötä ja operatiivisen yhteistyön tehoa. Kaikkien jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että ihmisten on helppo ilmoittaa verkossa tapahtuvista rikoksista. Jäsenvaltioiden tulee myös varmistaa, että kansalaiset saavat helposti ohjeita verkon vaaroista ja siitä, millaisiin varotoimenpiteisiin heidän tulee ryhtyä. Verkkohyökkäyksiä on pyrittävä estämään, seuraamaan ja niihin on reagoitava entistä nopeammin ja tehokkaammin.
4. Vahvistetaan turvallisuutta rajavalvonnan avulla. Hyödynnetään täysimääräisesti Euroopan rajavalvontajärjestelmän, Eurosurin toimintamahdollisuuksia. Järjestelmän tavoitteena on tukea jäsenvaltioiden pyrkimyksissä rajoittaa EU:n alueelle laittomasti tulevien EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten määrää lisäämällä jäsenvaltioiden tietämystä ulkorajatilanteesta ja vahvistamalla tiedotus- ja rajavalvontaviranomaisten kykyä reagoida siihen. Lisäksi vahvistetaan Euroopan

rajaturvallisuusviraston Frontexin asemaa ulkorajoilla, otetaan käyttöön yhteinen riskinhallinta ulkorajojen tavaraliikenteessä ja parannetaan viranomaisten välistä yhteistyötä kansallisella tasolla.

5. Lisätään Euroopan kriisinhallinta- ja katastrofivalmiutta. Hyödynnetään yhteisvastuulauseketta täysimääräisesti, omaksutaan kaikenkattava lähestymistapa uhkien ja riskien arviointiin, yhdistetään tilannetietokeskusten toiminta ja kehitetään eurooppalainen hätäapuvalmius katastrofien varalta. Lissabonin sopimuksella luodun yhteisvastuulausekkeen mukaan EU:n ja jäsenvaltioiden on avustettava toisiaan jäsenvaltion ollessa terroristihyökkäyksen, luonnon tai ihmisen aiheuttaman onnettomuuden kohteena. Tämän lausekkeen käyttöönottola EU pyrkii organisoitumaan paremmin ja hoitamaan kriisit tehokkaammin, sekä estämään niitä. Komissio tulee tekemään vuoden 2012 loppuun mennessä kartoituksen suurista luonnon tai ihmisen aiheuttamien onnettomuuksien uhista, jotka voivat kohdata EU:ta.

Järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjunnan painopisteet EU:ssa

Europol laatii vuosittain järjestäytyneitä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan uhka-arvion (OCTA). EU:n neuvosto vahvisti kesäkuussa 2011 uhka-arvion perusteella päätelmät järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevista EU:n painopisteistä vuosiksi 2011–2013⁴³. Päätelmien mukaan vuosien 2011–2013 aikana EU:n ja jäsenvaltioiden torjuntatoimia kohdennetaan erityisesti seuraaville painopistealueille:

- Heikennetään Länsi-Afrikassa toimivien tai sinne sijoittuneiden rikollisryhmittymien kykyä salakuljettaa kokaiinia ja heroiniä EU:hun ja EU:ssa.
- Hillitään Länsi-Balkanin asemaa EU:hun tarkoitettujen laittomien hyödykkeiden keskeisenä kauttakuljetus- ja varastointialueena sekä logistiikkakeskuksena rikollisryhmittymille.
- Heikennetään rikollisryhmittymien kykyä helpottaa laitonta maahanmuuttoa EU:hun erityisesti Etelä-, Kaakkois- ja Itä-Euroopan kautta ja varsinkin Kreikan ja Turkin rajalla sekä Pohjois-Afrikkaa lähellä olevilla Välimeren kriisialueilla.
- Vähennetään synteettisten huumausaineiden valmistusta ja jakelua EU:ssa, mukaan lukien uudet psykoaktiiviset aineet.
- Katkaistaan laittomien hyödykkeiden, mukaan lukien kokaiinin, heroinin, kannabiksen, tuotevääreännösten ja savukkeiden kauppa, erityisesti konteissa tapahtuvat kuljetukset EU:hun.

43 EU:n painopisteet 2011.

- Torjutaan ihmiskauppaa ja ihmisten salakuljetusta kohdentamalla toimia tällaista rikollista toimintaa harjoittaviin rikollisryhmittymiin erityisesti EU:n etelä-, lounais- ja kaakkoisosissa.
- Vähennetään liikkuvien (kiertelevien) järjestäytyneen rikollisuuden ryhmittymien mahdollisuuksia ryhtyä rikolliseen toimintaan.
- Tehostetaan toimia tietoverkkorikollisuuden torjumiseksi ja sen estämiseksi, että rikollisuusryhmittymät väärinkäyttävät internetiä rikollisiin tarkoituksiin.

Lissabonin sopimuksen mukainen neuvoston sisäisen turvallisuuden alueen operatiivista yhteistyötä edistävä ja tehostava komitea (COSI) vahvisti 8.12.2011 kutakin kahdeksaa painopistealuetta koskevat strategiset tavoitteet ja operatiiviset toimintasuunnitelmat. Toimintasuunnitelmien toteuttaminen aloitetaan välittömästi. Suomi on tiiviisti mukana viidessä painopistealueessa:

- laitton maahanmuutto,
- synteettiset huumeet,
- konttikuljetukset,
- liikkuvat rikollisryhmät ja
- tietoverkkorikollisuus.

Oikeus- ja sisäasioiden politiikkasektorien keskeisiä kysymyksiä

EU:n päätöksentekojärjestelmässä ei ole suunnitteilla merkittäviä uudistuksia Lissabonin sopimuksen jälkeen. Merkittävimmät muutokset liittynevät unionin taloudelliseen integraatioon, jossa on paineita lisätä enemmistöpäätöksentekoa. Sillä ei ole kuitenkaan suoraa vaikutusta poliisiyhteistyöhön EU:ssa, jossa suurin osa päätöksistä jo tehdään enemmistöpäätöksin. Suomi joutuu kuitenkin varautumaan tulevaisuudessa poliisiyhteistyötä koskeviin uusiin kansainvälisiin säännöksiin, joilla on kasvava vaikutus myös kansallisen poliisitoiminnan kehittämiseen.

Pohjois-Afrikan arabikevään tapahtumat ovat osoittaneet millä tavalla kumoukselliset tapahtumat unionin ulkorajoilla voivat lisätä paineita ihmisvirtoihin unionin alueelle. Tapahtumilla ei ole toistaiseksi kuitenkaan nähtävissä merkittävää vaikutusta Suomeen suuntautuviin ihmisvirtoihin. Kumousten jälkeen tapahtuva jälleenrakentaminen näyttää synnyttävän kysyntää Suomen asiantuntija-avulle maiden poliisin kouluttamiseen sekä poliisihallinnon kehittämiseen.

EU:n poliisi- ja muiden lainvalvontaviranomaisten yhteistyön tiivistämistarpeet edellyttävät tehokkaampaa tietojen vaihtoa ja operatiivista yh-

teistyötä. Tiedonvaihtoa on tarpeen kehittää sekä jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen (esim. Europol, Eurojust, Frontex) että muiden jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten kesken. On välttämätöntä, että tietojen vaihdossa päästään toteuttamaan ns. saatavuusperiaatetta. Saatavuusperiaatteen mukaisesti tiedot, jotka lainvalvontaviranomaisilla on kansallisesti saatavissa, olisi saatavissa myös muiden jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten tietojärjestelmistä.

Saatavuusperiaatteen kannalta on tärkeää, että jäsenvaltiot hyödyntävät tehokkaasti jo olemassa olevia tiedonvaihdon välineitä. Sen lisäksi tietojenvaihdon kehittämiseen tulee kehittää uusia välineitä. Ajankohtaisia komission aloitteita ovat muun muassa kokonaisvaltaisen tietojenvaihtomallin kehittäminen. Komissio on tehnyt myös aloitteen lentoliikenteen matkustajatietojen hyödyntämisestä lainvalvontatarkoituksessa (EU-PNR). Ehdotuksen käsitteily alkaa vuoden 2012 aikana.

Komissiossa on valmisteilla tiedonanto EU:n sisäisen turvallisuuden tietohallintostrategiasta (IMS), Eurooppalaisesta poliisirekistereiden indeksijärjestelmästä (EPRIS) sekä rahalaitosten kansainväliseen maksuvälitykseen perustuvasta terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmästä (EU – TFTP). Komissio aikoo esittää lähiaikoina lainsäädäntöehdotuksen lainvalvontayhteistyön tietosuojasäännöstöstä. Kansallisesti tulee muodostaa kanta siihen mitä me näiltä järjestelmiltä haluamme, ja miten kansalliset tietojärjestelmät ja lainvalvontaviranomaisten toiminta sovitetaan uusien järjestelmien hyödyntämiseen.

Jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön tulisi olla luonteva osa lainvalvontaviranomaisten työtä. Olemassa olevia yhteistyön välineitä, kuten Europolia, Eurojustia, Forntexia ja yhteisiä tutkintaryhmiä (JIT) tulisi käyttää nykyistä tehokkaammin hyväksi. Ratkaisuja yhteistyön haasteisiin tulee hakea luovasti ja tarvittaessa olisi kehitettävä esimerkiksi alueellisia yhteistyömalleja. Tietojenvaihtoa koskevien ratkaisujen tulee olla teknisesti toimivia, sillä tehokas tietojenvaihto viranomaisten välillä on nykypäivänä aivan keskeistä.

Operatiivisen yhteistyön tiivistämisen välineitä ovat EU:n yhteiset torjuntatoimet, jotka perustuvat edellä kuvattuun Europolin uhka-arvioon järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnan prioriteeteista. On tärkeää, että jäsenvaltiot sisällyttävät painopisteisiin liittyvien strategisten tavoitteiden ja toimintasuunnitelmien toteuttamisen kansallisiin toimintasuunnitelmiinsa ja toteuttavat niitä yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa.

Rikollisuuden ja terrorismin liikkuvuuden ja rajat ylittävän luonteen vuoksi jäsenvaltioiden ja EU:n on välttämätöntä tehdä yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat EU:n strategiset kumppanit, kuten EU:n naapuruusvaltiot (ENP), Venäjä, Yhdysvallat ja

Kiina. Venäjä on luonnollisista syistä läheisenä ulkorajanaapurina Suomelle ja EU:lle tärkeä strateginen kumppani, jonka kanssa on olennaista edistää lainvalvontaviranomaisten operatiivista yhteistyötä. Yhdysvaltojen kanssa erityisesti terrorismin torjuntaan liittyvä yhteistyö on ollut viime vuosina tiivistä.

Sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa tarkoittavat muun muassa lainvalvontanäkökulman huomiointia EU:n ja kolmansien maiden välisissä strategisissa sopimuksissa (ml. uudistettava yhteistyö- ja kumppanuussopimus Venäjän kanssa) sekä EU:n ja kolmansien maiden operatiivisen lainvalvontayhteistyön vahvistamista. Muita tavoitteita ovat Europolin ja kolmansien maiden välisen operatiivisen tiedonvaihtosopimuksen aikaansaaminen sekä alueellinen yhteistyö, kuten Itämeriyhteistyö (Baltic Sea Region Task Force on Organised Crime, BSRTF).

EU ja Venäjä ovat päässeet vuonna 2011 sopimukseen yhteisistä askelmerkeistä viisumivapaudesta. EU:n ja Venäjän välisen viisumivapauden odotetaan toteutuvan lähivuosien aikana. Viisumivapauden odotetaan aiheuttavan matkustamisen merkittävää lisääntymistä Suomen ja Venäjän välillä ja edellyttävän raja- ja poliisiviranomaisilta toiminnallista varautumista sekä henkilöstö- ja kalustoresurssien kehittämistä. Hallitusohjelman mukaan on tarkoitus selvittää, miten viisumivapaus vaikuttaa viranomaisten voimavaroihin, laitteisiin, liikennejärjestelyihin sekä viranomaisten yhteistyöhön.

Komissio käynnisti vuonna 2011 Lissabonin sopimukseen perustuvat keskustelut jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten koulutuksen kehittämistä (European Training Scheme, ETS). Tavoitteena on kehittää jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten yhteistä osaamis pohjaa ja samalla edistää jäsenvaltioiden välistä poliisiyhteistyötä. Kansalliset oppilaitokset voisivat ottaa osaksi peruskoulutusta erilaisten EU-yhteistyön keskeisten elementtien opiskelun. Kielellisten ja kulttuurikysymysten lisäksi tulisi tehostaa lähialueyhteistyötä sopimuksista, käytännön operaatioissa toimimisesta ja esimerkiksi eurooppalaisen pidätysmääräyksen mukaisista toimista. Kolmantena voitaisiin kehittää parhaiden käytänteiden vaihtoa jäsenmaiden välillä esimerkiksi sellaisissa teemoissa, joiden torjunnan ja vastatoimien suhteen osa jäsenmaista on pidemmällä, esimerkkinä mainittiin tietoverkkoasiat. Neljänneksi huomioitaisiin koulutuksen ulkoinen ulottuvuus: kolmansissa maissa toimivien EU-operaatioiden tulee toimia tietyllä tavalla ja tietyn mallin mukaan. Suomi osallistuu aktiivisesti komission ehdotuksen käsittelyyn.

EU tukee jäsenvaltioiden lainvalvontayhteistyötä erilaisten rahoitusohjelmien avulla. Poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön alueella on muun muassa seuraavat rahoitusinstrumentit:

- SOLID -rahastot, jotka koostuvat Euroopan pakolaisrahastosta, kotouttamisrahastosta, ulkorajarahastosta ja paluurahastosta.

- Turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevan yleisohjelman rahastot (CIPS ja ISEC)
- Muut rahoituslähteet, esim. EU:n petostentorjuntaviraston, OLAF, tuki jäsenvaltioille.

Suomessa EU:n rahoitusohjelmia ei ole toistaiseksi hyödynnetty siinä laajuudessa kuin poliisiyhteistyön tukeminen muiden jäsenvaltioiden kanssa voisi edellyttää. Tehokkaampaa rahoitusohjelmien hyödyntämistä edistäisi muun muassa komission kumppanuusohjelmiin liittyminen, rahastojen vuosiohjelmiin vaikuttaminen ja huolellinen hakuprosessi.

EU:n seuraavaa rahoituskautta 2014–2020 koskevien uusien rahoituskehysten valmistelu on käynnistynyt joulukuussa 2011 komission tiedonannolla. Komission tarkoituksena on koota nykyisiä sisäisen turvallisuuden rahoittamiseen tarkoitettuja rahoitusohjelmia yhteen ja muodostaa erillinen Sisäisen turvallisuuden rahasto. Rahaston käyttöön liittyvää hallinnollista menettelyä on tarkoitus keventää ja tehdä joustavammaksi, helpottaa rahastojen käyttösääntöjä sekä lisätä mahdollisuutta käyttää rahastojen varoja myös sellaisiin hankkeisiin, joilla on liittyntöjä kolmansiin maihin.

Johtopäätöksiä EU:n poliisiyhteistyön kehityksestä

Suomi ei ole ollut enää pitkään eristetty saareke rikosmaantieteessä. EU:n sisäinen rajattomuus mahdollistaa rikollisuuden vaikutuksen leviämisen helposti maasta toiseen. Sen vuoksi myös torjuntatoimet edellyttävät tehokasta yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa. Kansainvälisestä yhteistyöstä on tullut luonnollinen osa Suomen poliisin toimintaa.

Suomi voi vaikuttaa EU:n poliisiyhteistyön kehittämiseen vain priorisoimalla vaikuttavuustavoitteita ja kehittämällä aktiivisesti yhteistyösuhteita komissioon, neuvostoon, Euroopan parlamenttiin sekä keskeisiin jäsenvaltioihin. Vaikuttaminen onnistuu uskottavasti vain, jos siinä hyödynnetään kunkin prioriteettialueen paras osaaminen kotimaassa.

EU-jäsenyyden poliisitoiminnalliset hyödyt on saavutettavissa vain tehostamalla rikostorjuntaan ja tutkintaan liittyvää tietojen vaihtoa ja operatiivista yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa. Yhteistyövalmiuksien parantaminen edellyttää poliisin koulutus- ja valmennusjärjestelmien kehittämistä siten, että voidaan lisätä poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten kykyä ja valmiuksia kansainväliseen yhteistyöhön.

Lähteet

- EU:n painopisteet. 2011. 11050/11, JAI 396 COSI 46 ENFOPOL 184 CRIMORG 81 ENFOCUSTOM 52 PESC 718 RELEX 603.
- EU-vaikuttamisselvitys. 2009. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2009.
- Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia. 2010. Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto. Maaliskuu 2010. ISBN 978-92-824-2693-7.
- Hallitusohjelma. 2012. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. KOM(2010) 763 lopullinen.
- Lissabonin sopimus. 2010. EUVL 30.3.2010, C 83/1.
- Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta. 2011. Maanpuolustuskorkeakoulu.

Näkökulmia Venäjän kehitykseen

Matti Pitkäniitty

Venäjä on 140 miljoonan asukkaan valtio, joka ulottuu Tyyneltä valtamereltä Itämerelle. Se on kieleltään ja kulttuuriltaan erilainen ja sen toiminnan ymmärtäminen on usein haasteellista. Suomalaisille Venäjän ja venäläisten ymmärtäminen on keskeistä, koska Venäjä on suurin naapurimme ja venäläiset ovat ylivoimaisesti suurin Suomessa matkaileva kansallisuus. Venäjän lähialueiden kehitys vaikuttaa välittömästi myös Suomen turvallisuusympäristöön.

Vuonna 2010 Suomessa kävi 6,2 miljoonaa ulkomaalaista matkustajaa. Heistä yli 2,5 miljoonaa oli venäläisiä, joka on yli kolme kertaa enemmän kuin ruotsalaisia, joita kävi seuraavaksi eniten. (Tilasto: Rajahaastattelututkimus, osa 24. 2011.) Venäläisten matkailijoiden määrä on myös nopeassa kasvussa. Talvella 2010–2011 jo joka toinen Suomessa käynyt matkailija tuli Venäjältä (Tilasto: Rajahaastattelututkimus 2011. 2011). Venäläiset eivät tuo mukanaan vain rahojaan vaan myös kulttuuriaan. Se näkyy liikenteessä ja kaupoissa kaikkialla Itä-Suomessa.

Venäläiset tulevat Suomeen pääosin Pietarin alueelta. Vuonna 2007 Pietarista tai Leningradin alueelta tuli yli 70 % venäläismatkailijoista (Tilasto: Rajahaastattelututkimus, Osa 20. 2008). Matkakohteet ovat rajoitettuja, ja koska matkat ovat lyhyitä, ne tehdään omalla autolla ja lähtöpaikka on Pietarissa. Pietarista Lappeenrantaan on matkaa noin 210 km, Kotkaan 280 km ja Helsinkiin 410 km. Päivämatka pääkaupunkiseudulle tarkoittaa lähes 1 000 km ajoa, kun Lappeenrantaan pääsee puolta vähemmällä. Yleistykseenä voidaan todeta, että suomalainen virkamies törmää ulkomaalaiseen asiakkaaseen todennäköisimmin Etelä-Karjalassa tai Kymenlaaksossa, ja tuo asiakas on omalla autollaan liikkuva venäläinen. Miljoonien venäläismatkustajien näkyvyys muuttuu ymmärrettäväksi, kun sen suhteuttaa Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan asukasmäärään, joka on yhteensä hieman yli 300 000 asukasta.

Edellä mainitut seikat korostavat Venäjän tuntemusta, mutta koska kyseessä on suuri maa, niin keskityn tässä artikkelissa vain Suomen lähialueeseen. Lähialueeksi rajaan liittovaltiosubjekteista Leningradin alueen ja Pietarin kaupungin, Karjalan Tasavallan sekä Murmanskin alueen. Tarkasteltavat kohteet ovat yleinen taloudellinen kehitys, Venäjän poliisiuudistus sekä Euroopan nionin ja Venäjän mahdollisen viisumivapauden vaikutukset. Nämä tarkastelut tuovat Venäjän tilanteesta esille eräitä ajankohtaisia kehityspiirteitä, joiden vaikutukset heijastuvat jossain määrin myös Suomeen. Tarkaste-

lujen painopisteenä on Pietarin alue, sillä se on suurin lähialueen metropoli ja sen muutokset heijastuvat myös Suomen sisäiseen turvallisuuteen.

Rajaan rikollisuuden tarkastelun ulkopuolelle. Aihe olisi mielenkiintoinen, mutta sen tarkastelu on erityisen haastavaa, koska lähteiden luotettavuus voidaan kyseenalaistaa. Tilastoja Venäjän rikollisuudesta julkaistaan eri tahoilla ja esimerkiksi Venäjän sisäasiainministeriön mukaan rikosten määrä on laskussa sekä Pietarissa että koko Venäjällä. Kesällä 2010 rikoksia kirjattiin enää 60–70 % vuoden 2007 määrästä. Arvioni mukaan tilastot antavat oikeansuuntaista kuvaa tilanteesta, mutta kuinka oikeaa, sitä on mahdotonta sanoa. Huhtikuussa 2011 Venäjän pääsyyttäjä totesi, että tarkastukset ovat paljastaneet massiivisen määrän rikostilastojen väärennyksiä. Väärennökset liittyivät sekä yksittäisten tapausten väärentämiseen että myös kokonaisten rikostilastojen väärentämiseen. (RIA Novosti 21.4.2011.) Tilastollisen varmuuden puuttuessa tarkastelu ei ole mielekäästä. Toisaalta rajausta korostaa luotettavien tilastojen merkitystä.

Suomen lähialueiden kehitys

Lähialueellamme, Luoteis-Venäjällä, on useita strategisia kehityskohteita. Pietari on koko Venäjän toiseksi suurin kaupunki, eikä sen merkitystä voi vähätellä. Pohjoisessa lämpenevä arktinen alue tarjoaa merkittäviä uusia mahdollisuuksia öljyvarojen ja merireittien hyödyntämiseen. Väliin jää Karjalan Tasavalta, joka on periferia painopisteiden välissä.

Asutus on keskittynyt voimakkaasti Pietarin ympärille. Pietarin kaupungissa ja sitä ympäröivällä Leningradin alueella asuu yli 6,5 miljoonaa asukasta. Muut alueet ovat vain murto-osa siitä. Karjalan tasavallassa asuu noin 645 000 asukasta ja Murmanskin alueella noin 796 000 asukasta. (Tilasto: (Venäjän) Valtion tilastopalvelu 2011.) Yhteensä Suomen lähialueella asuu noin kahdeksan miljoonaa venäläistä. Vertailun vuoksi Suomen väkiluku oli lokakuun lopussa 2011 noin 5,4 miljoonaa asukasta (Tilasto: Suomen virallinen tilasto 2011). Demografinen kehitys on Venäjällä samansuuntaista kuin Suomessa. Väestö keskittyy kaupunkeihin ja maaseutu autioituu. Suuret ikäluokat vanhenevat ja nykyiset ikäluokat ovat pienempiä.

Taloudellisesti Luoteis-Venäjällä menee kohtuullisesti. Vuonna 2010 keskimääräinen kuukausipalkka Venäjällä oli noin 21 000 ruplaa/kk eli hie-man alle 600 euroa/kk. Lähialueella korkein tulotaso on Murmanskin alueella, jossa keskipalkka vuonna 2010 oli noin 29 000 RUR/kk. Pietarin alueella keskipalkka oli noin 27 600 RUR/kk. Karjalan tasavallassa ja Leningradin alueella keskipalkat jäivät noin 20 000 RUR/kk eli 500 euroon kuukaudessa. (Aalto-yliopisto 2011 a-d.) Palkkataso on suhteessa elinkustannuksiin, jotka

ovat korkeimmat Murmanskissa ja Pietarissa. Muualla selviää halvemmalla, mutta siitä huolimatta Karjalan Tasavallan ja Leningradin alueen palkkataso jää alle Venäjän keskiarvon.

Pietarin alue ei ole tunnettu öljykentistään, mutta se saa tulonsa öljystä. Vuonna 2009 vientituloista yli 75 % tuli öljystä ja sen johdannaisista. Primorskin öljysatama, NordStream ja Ust-Lugan satama toimivat vientikeskuksina ja niiden kehittäminen on vaatinut valtavia investointeja, jotka maksetaan takaisin vain häiriöttömällä toiminnalla. Öljytuloja virtaa Pietariin myös siksi, että kaupungissa sijaitsee öljy-yhtiöiden pääkonttoreita (esim. Gazpromin). Koska öljy on Pietarin tukijalka, niin öljyn maailmanmarkkinahinnan kehitys kertoo myös Pietarin alueen taloudellisesta tilanteesta.

Toimiva kaupunki edellyttää infrastruktuurin kehittämistä. Tällä hetkellä Pietarin alueella on käynnissä useita strategisia liikennehankkeita, jotka voivat vaikuttaa Suomeen. Suomalaista rekkatransitoa pyritään vähentämään kehittämällä Ust-Lugan satamaa. Venäjän strategisena tavoitteena on siirtää tuontia Baltian ja Suomen satamista omiin satamiinsa, mutta kehittäminen on hidasta ja kapasiteetin lisäys kuuluu kasvavan tuonnin tyydyttämiseen. Toinen keskeinen hanke on Pulkovon lentokentän kehittäminen. Pietarin lentokentällä, erityisesti pääkentällä Pulkovossa, ei ole tilaa kaikille lentoyhtiöille ja tällä hetkellä osa liikenteestä ohjautuu kauemmas. Schengen-alueella sijaitseva Lappeenrannan kenttä on jo niin suosittu, että sitä on kutsuttu nimellä Pulkovo 4. Lentoliikenteen kasvavaan kysyntään yritetään kuitenkin vastata kehittämällä myös Pulkovon kenttää. (Aalto-yliopisto 2011 b.) Kolmas merkittävä kehityshanke on uuden Moskova-Pietari -tien rakentaminen (Aalto-yliopisto 2011 d). Moskovan alueella asuu noin 18 miljoonaa ihmistä ja toimivat yhteydet metropolien välillä luovat mahdollisuuksia noin 25 miljoonalle venäläiselle. Uusi tie avaisi moskovalaisille entistä suoremman ja paremman väylän Pietariin, ja sitä kautta myös Suomeen.

Murmanskin alue saa tällä hetkellä vientitulonsa mineraaleista ja metallien jalostamisesta. Alueen suurin investointihanke on Stokmanin kaasukentän käyttöönotto, mutta sen rakentamista ei ole vielä aloitettu eli käyttöönotto tapahtuu aikaisintaan tämän vuosikymmenen loppupuolella. Toinen merkittävä hanke on Murmanskin sataman kehittäminen liikennekeskukseksi. (Aalto-yliopisto 2011 c.) Molempien hankkeiden haasteina ovat pohjoisen luonnonolosuhteet, mutta ilmaston lämpeneminen avaa kuitenkin uusia mahdollisuuksia.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Pietari on Venäjän ja venäläisten portti Eurooppaan. Suomen näkökulmasta se on sekä ihmisten että kaupan reitti, silkkitie Venäjälle. Kehittyvä Pietari tarvitsee infrastruktuurin kehittämistä ja käynnissä on useita hankkeita, jotka vaikuttavat Suomeen suoraan tai vä-

lillisesti. Pohjoisessa ilmaston lämpeneminen kasvattaa Murmanskin alueen strategista merkitystä. Alue imee puoleensa investointeja, mutta pääosa toiminnasta on edelleen raaka-aineiden alkutuotantoa, jota kovat elinolosuhteet haittaavat. Suomen lähialueista Karjalan Tasavallan asema on haasteellisin. Sillä ei ole käytössään öljyä tai suurta asukasmassaa. Metsät ovat tarjonneet sille vihreää kultaa, mutta metsäteollisuuden vähentyessä myös ostajien määrä vähenee. Väestön keskittyessä taajamiin yhä suuremmat alueet jäävät asu-mattomiksi korpimaiksi.

Miliisistä poliisiksi

Venäjän poliisiuudistukselle on tilausta, sillä venäläiset kärsivät miliisikam-mosta. Yli 10 % rikoksen uhreista jättää rikokset ilmoittamatta ja yrittää hoi-taa ongelmat itsenäisesti, koska miliisiin ei luoteta (Kosals 2010). Ongelman juuret ovat kaukana Neuvostoliiton historiassa, mutta tilanne paheni Neu-vostoliiton romahdettua, jolloin miliisin haasteina olivat huono taloustilanne, heikko kalusto sekä huonosti toimiva oikeusjärjestelmä. Nämä ongelmat, yh-distettynä miliisin rooliin yhteiskunnan valvojana sekä toiminnan salaamisen perinteeseen, edistivät autonomisen organisaation syntyä. Vahvana turvalli-suustoimijana se loi rahoitusmekanismit, joiden avulla yksittäiset miliisit sai-vat palkkansa valtiosta riippumatta. 2000-luvun alussa jo lähes puolet milii-seistä toimi sivutoimessa, usein turvallisuusalalla ja lähes 20 % suoritti myös työaikana toimia, joista sai taloudellista hyötyä (Kolennikova, Kosals, Ryv-kina, Simagin & Wilson, artikkelissa Kosals 2010). Samaan aikaan miliisien ongelmien kanssa myös järjestäytynyt rikollisuus kasvoi. Valtion vastaus oli miliisien määrän lisääminen, huolimatta huonosta taloustilanteesta. (Kosals 2010.) Miliisien tarkkaa määrää ei kerrota julkisesti, mutta pääministeri Putin kertoi joulukuussa 2009, että sisäministeriöön kuuluu yli miljoona ihmistä (RIA Novosti 3.12.2009). Viimeinen 1990-luvulla YK:lle ilmoitettu poliisien lukumäärä oli 1,8 miljoonaa (Kosals 2010).

Miliisin julkisuuskuvaan ovat vaikuttaneet myös miliisien yksityishenki-löinä tekemät rikokset. Vakavin tapaus sattui huhtikuussa 2009, kun vapaalla ollut miliisimajuri ampui moskovalaisessa ostoskeskuksessa kolme ihmistä ja haavoitti kuutta. Tapahtuman seurauksena erotettiin useita miliisijohtajia ja hallitus lupasi tehostaa miliisien valvontaa sekä kurinalaisuutta. (RIA Novos-ti 3.12.2009.) 2010-luvun alkaessa sekä kansalaiset että valtion johto olivat valmiita uudistamaan tehottomana ja korruptoituneena pidetyn miliisin.

Poliisiuudistus käynnistettiin presidentti Medvedevin toimesta syksyllä 2009. Muutoksen tavoitteena on puolueeton, lakia noudattava sekä ihmis- ja kansalaisoikeuksia kunnioittava poliisi. (RIA Novosti 10.2.2011.) Tärkeim-

mät uudistukset sisällytettiin uuteen poliisilakiin. Lakiluonnos julkaistiin internetissä ja siitä syntyi vilkas julkinen keskustelu, jonka seurauksena uutta lakia muutettiin ihmisläheisemmäksi. Tehtävien keskiöön nousivat poliisin rooli yhteiskunnassa sekä kansalaisoikeudet. Poliisin toimintaan liittyvää byrokratiaa pyrittiin keventämään ja negatiivista virallisuutta pyrittiin vähentämään. (RIA Novosti 1.11.2010.) Kaikille näkyvä piirre on nimen muuttuminen miliisistä poliisiksi. Suomalaisesta näkökulmasta vähäiseltä tuntuva muutos ei ole venäläisille ongelmaton, koska miliisi syntyi ideologian tuloksena. Vallankumouksen jälkeen vuonna 1917 poliisi nähtiin kapitalistisen yhteiskunnan välineenä, joka valvoi omistavan luokan etua. Työväenluokan valtiossa kapitalistinen poliisi korvattiin työväenluokan miliisillä ja ideologiassa kasvatuksessa poliisi-sanaan liitettiin negatiivinen sivumerkitys. Tänäkin päivänä suuri osa venäläisistä on yhä Neuvostoliiton koulujärjestelmän kasvattajia, jotka kantavat sisällään negatiivista merkitystä.

Kansalaisten luottamusta poliisiin yritetään parantaa useilla uudistuksilla. Poliisien osaamistaso pyritään varmistamaan testauksella. Säilyttääkseen työpaikkansa kaikkien poliisien ylimmästä päällystöstä uusimpaan tulokkaaseen on suoritettava kolmivaiheinen testi. Alun perin velvoittavaksi ilmoitettua testistä on kuitenkin joustettu ja lokakuussa sisäministeri Nurgaliyev ilmoitti, että aiemman nuhteettoman palvelun perusteella oli palkattu 26 000 henkilöä, jotka eivät olleet läpäisseet testausta. (RIA Novosti 2.10.2011.) Poliiseilta edellytetään myös nuhteettomuutta. Uuden lain mukaan poliiseiksi ei palkata alkoholisteja, huumeiden käyttäjiä tai henkilöitä, joilla on rikosrekisteri (RIA Novosti 9.9.2010). Korruptiota puolestaan kitketään laittamalla valheenpaljastustestiin sellaiset poliisit, jotka työskentelevät tehtävissä, joissa on riski lahjusten vastaanotosta tai korruptiosta (RIA Novosti 19.8.2011). Lisäksi poliisi veloitetaan käyttämään virkamerkkiä univormussaan, eikä ketään saa pakottaa tai yllyttää tekemään rikoksia. Myös kansalaisten asemaa parannettiin. Kiinniotettua on informoitava hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, hänellä on oikeus asianajajaan ja hänellä on myös oikeus soittaa sukulaisille tai ystävälle kolmen tunnin kuluessa kiinniotosta. Kansalaiskeskustelun seurauksena poliisilaista poistettiin oikeus pitää henkilö kiinniotetun tunnin ajan henkilöllisyyden selvittämiseksi eli kokonaisuutena poliisin toimenpiteiden kohteeksi joutuvien ihmisten oikeusturva parani. (RIA Novosti 1.11.2010.)

Poliisiuudistuksen kustannukset ovat valtavat. Presidentti Medvedev on todennut, että uudistus maksaa vuosina 2012–2013 noin 7 miljardia dollaria (RIA Novosti, 9.9.2010). Uudistukseen sisältyy erilaisia kustannuseriä, muun muassa yhteisen tietojärjestelmän kehittäminen. Myös poliisien palkkatasoa on tarkoitus nostaa 30 % siten, että poliisin minimipalkka on vä-

hintään 33 000 ruplaa eli selvästi yli venäläisten keskiansion (RIA Novosti 10.2.2011). Samalla myös palkan maksaja muuttuu. Tällä hetkellä poliisien palkat maksetaan alueellisista budjeteista, mutta asteittain niiden tulisi siirtyä valtion budjettiin. Palkankorotusten vuoksi pelkästään Moskovassa siirrettiin kaupungin budjetissa yli 480 miljoonaa dollaria lainvalvontaviranomaisten palkankorotuksiin. Toiminnan tehostamiseksi poliisin henkilöstöä leikataan 20 %:lla. (RIA Novosti 2.3.2011.) Näin kallis poliisiuudistus ei olisi todennäköisesti mahdollista ilman Venäjän vahvaa talouskasvua ja turvallisuusviranomaisten keskeistä roolia Venäjällä.

Saavuttaako poliisi uudistuksen myötä kansalaisten ja vallanpitäjien luottamuksen? Ei ainakaan välittömästi. Poliisiuudistusta on arvosteltu silmäkääntötempuksi ja tehottomaksi toiminnaksi mutta vasta aika näyttää todelliset vaikutukset.

Viisumivapaus – mikä muuttuisi?

EU:n ja Venäjän välisestä viisumivapaudesta on puhuttu julkisuudessa jo useamman vuoden ajan. Kyse on poliittisesta ratkaisusta, joka tehdään EU:ssa enemmistöpäätöksenä. Yksittäinen valtio ei voi siis päättää viisumivapaudesta tai estää sitä. Viisumivapaudesta keskusteltaessa on myös hyvä muistaa, että viisumivapauden saavia eurooppalaisia on paljon enemmän kuin venäläisiä.

Viisumivapauteen liittyy epävarmuuksia ja argumentaatio on usein tunteikasta. Objektiivisuuden säilyttämiseksi viisumivapauden vaikutukset on syytä erotella varmoihin ja mahdollisiin. Varmaa on se, että viisumivapauden myötä Suomen lähialueen matkustajapotentiaali kasvaa ja matkustusprosessiin tulee matkustajan kannalta sekä helpotuksia että huojennuksia. Mahdollisia vaikutuksia ovat esimerkiksi matkustajamäärien kasvu ja matkustajaprofiilien muuttuminen. Näihin seikkoihin vaikuttavat kuitenkin lukuisat seikat, kuten taloustilanne ja tullimääräykset.

Suomen Pietarin pääkonsulaatti on maailman suurin Schengen-viisumien myöntäjä. Vuonna 2010 Suomen edustustot myönsivät Venäjällä yhteensä noin miljoona viisumia, joista yli 75 % myönnettiin Pietarissa (Tilasto: Viisumitilasto, Ulkoasiainministeriö 2011). Suomen Pietarissa myöntämät viisumit ovat yleensä vuoden monikertaviisumeita eli niillä saa olla Schengen-alueella 90 päivää kussakin puolen vuoden jaksossa. Muut Schengen-valtiot myöntävät pääosan viisumeista Moskovassa ja ne ovat yleensä yksittäistä matkaa varten hankittuja kertaviisumeita (Tilasto: Viisumitilasto, Ulkoasiainministeriö 2011). Viisumivapauden myötä kuka tahansa passinhaltija, jolla ei ole erityistä kieltoa saapua Schengen-alueelle, voi saapua Suomeen. Vuonna

2010 Pietarissa myönnettiin 0,5 miljoonaa ulkomaanpassia, jotka ovat voimassa viisi tai 10 vuotta. Jos passien myöntämismäärät pysyvät samalla tasolla niin viisumivapaus nostaisi Pietarin alueella potentiaalisten matkustajien määrän miljoonasta noin 2,5 miljoonaan. Matkustajapotentialin muutosta voidaan pitää viisumivapauden varmana vaikutuksena.

Toinen varma muutos liittyy viisumiprosessiin. Viisumin hakeminen tapahtuu lomakkeella, johon viisumin hakija täyttää henkilötietonsa sekä tiedot matkan tarkoituksesta. Lomake sisältää useita viranomaistoiminnan kannalta keskeisiä tietoja, kuten tiedot aiemmista nimistä. Suomessa ulkomaalaisen voi tunnistaa ja rekisteröidä vain nimen perusteella, ellei hänestä oteta henkilötuntemerkkejä. Laillinen nimen muuttaminen sekä uuden passin hakeminen ”hävittävät” tiedot rekistereistä. Viisumihakemuksessa kerrotaan myös matkan tarkoitus ja viisumia saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon se on haettu. Viisumivapauden myötä matkan perusteen arviointi muuttuu, koska lähtökohtaisesti jokaisella passinhaltijalla on oikeus saapua maahan, kunhan hän toimii lainmukaisesti. Kolmas viisumiprosessin muutos liittyy vaivannäköön ja rahaan. Viisumin hakeminen vie aikaa ja maksaa noin 50 euroa. Tästä syystä viisumia ei haeta ellei sitä tarvita ja viisumipakko estää äkkilähdöt.

Viisumivapautteen liittyy valtava periaatteellinen muutos valtion ja yksilön oikeuksissa. Viisumivelvollisten on erikseen anottava lupaa rajan ylittämiseen, eikä valtiolla ole velvollisuutta myöntää viisumia. Viisumivapauden myötä tilanne muuttuu. Kaikki saavat subjektiivisen oikeuden saapua maahan ja maahantulon estäminen edellyttää laissa määrättyjä perusteita. Valtioiden asemaa on kuitenkin muutettu jo aiemminkin, koska jo voimaantullut EU:n viisumisäännöstö antoi matkustajille mahdollisuuden valittaa kielteisestä viisumipäätöksestä. Globalisaation myötä myös matkustavan yksilön oikeudet kehittyvät.

Muut viisumivapauden vaikutukset ovat mahdollisia. Matkustajamäärät Suomessa saattavat kasvaa nopeasti ja myös matkustajaprofiili saattaa muuttua. Muutokset eivät kuitenkaan perustu vain viisumivapautteen vaan monien työntävien (push factor) ja vetävien (pull factor) tekijöiden summaan. Työntäviä tekijöitä ovat ne seikat, jotka saavat matkustajan lähtemään liikkeelle. Ylimääräinen raha mahdollistaa matkustamisen ja laadukkaiden tuotteiden puuttuminen kaupasta ajaa ostajat liikkeelle. Vetovoimatekijöitä ovat puolestaan hyvät seikat, joiden perusteella valitaan matkakohde. Päätös matkustamisesta syntyy subjektiivisesti vetävien ja työntävien seikkojen verkostossa.

Aiempien kokemusten perusteella tullimääräyksillä on merkittävä vaikutus matkustamiseen. Venäjä kevensi tuontirajoituksia kesällä 2010 ja helpotti tavaran tuontia. Tämän kaltaiset muutokset vaikuttavat myös rajat ylittävään

harmaaseen talouteen. Väljien tuontirajoitusten avulla tavaravirrat voidaan hajauttaa pieniksi puroiksi. Rajalla vienti näyttää lailliselta ja verovapaalta, mutta rajan takana tuotteet kootaan jälleenmyyntiä varten eli syyllistytään veronkiertoon.

Viisumivapaus saattaa myös vaikuttaa matkustajaprofiliin, koska liikkeelle lähteminen on entistä helpompaa ja halvempaa. Uusien matkustajien ja matkustajaryhmien ilmaantuminen rajaliikenteeseen tarkoittaa ihmisiä, joilla on huonompi suomalaisen kulttuurin, esimerkiksi liikennekulttuurin, tuntemus. Mikäli matkustajat tulevat aiempaa alemmista sosiaaliluokista, niin myös koulutustaso saattaa laskea. Tämä tarkoittaisi sitä, että matkailijat osaisivat aiempaa vähemmän englantia, joka puolestaan hidastaa asioiden selvittämistä ja pakottaa viranomaiset toimimaan venäjän kielellä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että viisumivapaudella olisi merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintakenttään. Tärkeää on erotella varmat muutokset mahdollisista. Erityisesti mahdollisten vaikutusten todellista toteutumista on vaikea ennakoida ja näiden kohdalla viranomaisten on valmistauduttava sietämään muutokseen liittyvää epävarmuutta ja reagoimaan nopeasti. Epävarmuuksien ja muutosten keskellä on myös syytä huomata, ettei viisumivapaus tarkoita matkustusvapautta ja valvonnan loppumista. Viranomaisille jää edelleen keinot valvoa toimintaa.

Lopuksi

Venäjä on suuri valtio ja jatkuvan muutoksen kourissa. Öljytulot ovat mahdollistaneet valtion kehittämisen, mutta talouden tukipilarit ovat yksipuolisia. Luonnonvaroihin panostaminen näkyy Murmanskin alueen kehityksenä. Pietari on puolestaan Venäjän toiseksi suurin kaupunki. Sen kasvu säteilee Suomeen, eikä myöskään ongelmilta voida välttyä.

Venäjä yrittää – ainakin ulospäin näyttää siltä – kehittyä oikeusvaltioksi. Kansalaisyhteiskunta on löytämässä internetin keskustelukanavaksi ja poliisilaista käyty vilkas keskustelu osoittaa, että kansalaismielipide vaikuttaa Venäjällä, ainakin joskus. Uusi laki rajoittaa poliisin oikeuksia ja antaa kiinnitetuille lisää oikeuksia. Tulevat vuodet näyttävät, onko poliisiuudistus todellinen muutos vai pelkkä kosmeettinen parannusyritys. Rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa olisi eduksi, että yhteistyökumppani olisi tehokas ja länsimaisia periaatteita noudattava poliisi.

Viisumivapaus olisi toteutuessaan suuri muutos Suomelle. 2000-luvullakaan emme voi mitään maantieteelle. Viisumivapauteen voi kuitenkin suhtautua rauhallisesti, koska se on vain yksi muutos muiden joukossa. Se muuttaa matkailun luonnetta ja mahdollisuuksia. Kasvava matkustajapotenti-

aali pakottaa myös viranomaiset kehittämään toimintatapojaan. Tarvitaan en-
tistä parempia valmiuksia kohdata venäläisiä asiakkaita, ratkoa rajat ylittäviä
ongelmia ja turvata lainkuliaisten matkustajien sujuva liikkuminen samalla
kun joukosta poimitaan pois rikollinen aines. Kielellisten valmiuksien lisäk-
si myös tiedotusvalmiuksia on kehitettävä, jotta uudet matkustajat voidaan
kohdata kivuttomasti ja halutulla tavalla. Venäjä on haasteista huolimatta
mahdollisuus.

Lähteet

- Aalto-yliopisto: Luoteis-Venäjän talousseuranta. 2011a. Karjalan tasaval-
ta vuonna 2010. Toukokuu 2011. [http://cemat.aalto.fi/fi/electronic/
economicmonitoring/reports/karelia/karelia_may2011_fin.pdf](http://cemat.aalto.fi/fi/electronic/economicmonitoring/reports/karelia/karelia_may2011_fin.pdf). Luettu
25.11.2011.
- Aalto-yliopisto: Luoteis-Venäjän talousseuranta. 2011b. Leningradin lää-
ni vuoden 2010 ensimmäisellä vuosipuoliskolla. Joulukuu 2010.
[http://cemat.aalto.fi/fi/electronic/economicmonitoring/reports/
leningrad/2006-2009/len1h2010fin.pdf](http://cemat.aalto.fi/fi/electronic/economicmonitoring/reports/leningrad/2006-2009/len1h2010fin.pdf). Luettu 25.11.2011.
- Aalto-yliopisto: Luoteis-Venäjän talousseuranta. 2011c. Muurmanskin lääni
vuonna 2010. Toukokuu 2011. [http://cemat.aalto.fi/fi/electronic/econ-
omicmonitoring/reports/murmansk/murmansk_may2011_fin_r.pdf](http://cemat.aalto.fi/fi/electronic/economicmonitoring/reports/murmansk/murmansk_may2011_fin_r.pdf).
Luettu 25.11.2011.
- Aalto-yliopisto: Luoteis-Venäjän talousseuranta. 2011d. Pietari vuonna 2010.
Toukokuu 2011. [http://cemat.aalto.fi/fi/electronic/economicmoni-
ting/reports/saintpetersburg/spb_may2011_fin.pdf](http://cemat.aalto.fi/fi/electronic/economicmonitoring/reports/saintpetersburg/spb_may2011_fin.pdf). Luettu 25.11.2011.
- Kosals, L. 2010. Police in Russia: Reform or Business Restructuring?
Teoksessa: Russian Analytical Digest, Vol 84. [http://www.res.ethz.ch/
analysis/rad/details.cfm?lng=en&id=122802](http://www.res.ethz.ch/analysis/rad/details.cfm?lng=en&id=122802). Luettu 24.11.2011.
- Rajahaastattelututkimus, osa 20: ulkomaalaiset matkailijat Suomessa vuon-
na 2007:1.1. - 31.12.2007. 2008. Matkailun edistämiskeskus [http://
www.mek.fi/w5/mekfi/index.nsf/6dbe7db571ccef1cc225678b004
e73ed/30b571694e8ca2b1c225747100351d99/\\$FILE/A158%20
Rajahaastattelututkimus%202007%20osa%2020.pdf](http://www.mek.fi/w5/mekfi/index.nsf/6dbe7db571ccef1cc225678b004e73ed/30b571694e8ca2b1c225747100351d99/$FILE/A158%20Rajahaastattelututkimus%202007%20osa%2020.pdf). Luettu 24.11.2011.
- Rajahaastattelututkimus, osa 24: ulkomaalaiset matkailijat Suomessa vuon-
na 2010: 1.1.–31.12.2010. 2011. Matkailun edistämiskeskus [http://
www.mek.fi/w5/mekfi/index.nsf/6dbe7db571ccef1cc225678b00
4e73ed/e5e8ca881428badec22578b0001d200a/\\$FILE/A171%20
Rajahaastattelututkimus%202010.pdf](http://www.mek.fi/w5/mekfi/index.nsf/6dbe7db571ccef1cc225678b004e73ed/e5e8ca881428badec22578b0001d200a/$FILE/A171%20Rajahaastattelututkimus%202010.pdf). Luettu 24.11.2011.
- RIA Novosti 2.12.2009. Police crime must be dealt with harshly – Putin.
<http://en.rian.ru/russia/20091203/157083630.html>. Luettu 24.11.2011.

- RIA Novosti 9.9.2010. Russia to spend around \$7 billion on police reform in 2012–2013. 7 biljoonaa <http://en.rian.ru/russia/20100909/160525031.html>. Luettu 24.11.2011.
- RIA Novosti 1.11.2010. Changes to the law “On Police”. <http://en.rian.ru/infographics/20101101/161164642.html>. Luettu 24.11.2011.
- RIA Novosti 10.2.2011. Fundamentals of Russian police activity. <http://en.rian.ru/infographics/20110210/162535743.html>. Luettu 24.11.2011.
- RIA Novosti 2.3.2011. Moscow allocates over \$480 million for police pay. <http://en.rian.ru/russia/20110302/162824844.html>. Luettu 24.11.2011.
- RIA Novosti 21.4.2011. Russia’s top prosecutor says crime figures fiddled on vast scale. <http://en.rian.ru/russia/20110421/163635437.html>. Luettu 24.11.2011.
- RIA Novosti 19.8.2011. Russian police to face lie detector tests. <http://en.rian.ru/russia/20110819/165947105.html>. Luettu 24.11.2011.
- RIA Novosti 2.10.2011. Russia’s Interior Ministry employed 26,000 people without recertification. <http://en.rian.ru/russia/20111002/167323111.html>. Luettu 6.12.2011.
- Suomen virallinen tilasto: Suomen ennakkoväkiluku lokakuun lopussa 5 396 292. Tilastokeskus. http://www.tilastokeskus.fi/til/vamuu/2011/10/vamuu_2011_10_2011-11-17_tie_001_fi.html. Luettu 24.11.2011.
- Tilasto: Rajahaastattelututkimus 2011. 2011. Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/rajat/2011/01/rajat_2011_01_2011-09-21_fi.pdf. Luettu 24.11.2011.
- Ulkoasiainministeriö: Schengen-viisumin hakeminen ja hakemuslomake. 2011. <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=35334&contentlan=1&culture=fi-FI#Hakeminen>. Luettu 6.12.2011.
- (Venäjän) Valtion tilastopalvelu (Федеральная служба государственной статистики. Предварительные итоги всероссийской переписи населения 2010 годаю Статистический сборник 2011) Kirjalliset ennakkotulokset Venäjän väestöstä 2010, Tilastokooste. 2011. Moskova. http://www.perepis-2010.ru/results_of_the_census/VPN-BR.pdf. (Venäjäksi) Luettu 24.11.2011.

Teknologian globaalit riskit

Jouni Kivistö-Rahnasto & Veikko Rouhiainen

Johdanto

Teknologia tarjoaa uusia tapoja tehdä asioita ja luo ennen tuntemattomia mahdollisuuksia ihmisille. Se on vaurauden ja kasvun moottori ja voidaan kai sanoa, että teknologiset ratkaisut tarjoavat myös suojaa ja perusturvallisuutta. Hyötyjen rinnalla teknologiat ja niiden käyttötavat ovat luoneet arkeen ja globaaliin kehitykseen vaikuttavia ongelmia. Yksittäisiin teknologioihin liittyviä terveys- ja turvallisuushkia on tavallisesti helppo tunnistaa ja arvioida; sähkö voi aiheuttaa sydämen pysähtymisen tai vaikkapa palovammoja. Arvioiminen vaikeutuu, kun teknologiaa sovelletaan haluttuun tarkoitukseen jossain ympäristössä ja sosiaalisessa yhteydessä. Syntyy monimutkainen vuorovaikutusten verkosto, johon liittyy hyötyjen lisäksi tahattomia haittoja. Verkostot luovat myös mahdollisuuksia tahalliseen vahingontekoon ja rikollisen hyödyn tavoitteluun. Teknologian riskejä pitääkin tutkia monialaisesti ja eri ryhmien näkökulmasta (Hellström 2009). Riskien tunnistamisessa etsitään tarkasteluhetkellä usein heikosti näkyviä teknologioita ja sosiaalisia prosesseja, jotka voivat yhdessä muiden ilmiöiden kanssa muodostaa merkittäviä tulevaisuuden uhkia. Tarkastelun tavoitteena on tuottaa tietoa sekä teknologian kehittämiseen että säätelyyn. (Hellström 2009.)

Tunnettu teknologia hakee jatkuvasti sovelluskohteita uusissa tai muuttuvissa ympäristöissä ja käyttötarkoituksissa. Samalla uudet keksinnöt ja teknologiat hyötyineen ja haittoineen valtaavat elintilaa. Osa teknologioista ja niiden käyttötavoista on helppo tuomita haitallisiksi ja kestäättömiksi. Suurin osa teknologioista tarjoaa kuitenkin kiistattomia hyötyjä käyttäjilleen haittaamatta kohtuuttomasti muiden yleistä etua. Lähtökohtaisesti teknologian kehityksellä ja soveltamisella tavoitellaan hyötyä – mutta mitkä ovat keskeisiä teknologian uhkia tulevaisuudessa? Yleisessä keskustelussa esiin tulevia teemoja ovat tietoturvallisuus tai kyberturvallisuus eri muodoissaan, tuotteiden, palveluiden ja tuotantojärjestelmien riskit, ilmastonmuutos ja luonnonkatastrofit sekä nanotekniikka. Tulevaisuudessa pitää kuitenkin huomioida myös arkiset ongelmat, jotka nousevat esiin väestön ikääntyessä.

Tietomurrot

Vuoden 2011 aikana tietomurrot ovat saaneet paljon julkista huomiota. Esimerkiksi suuret kansainväliset pelialan yritykset Sony⁴⁴ ja Steam-verkkokauppa⁴⁵ ovat ilmoittaneet joutuneensa tietomurtojen kohteiksi, joiden seurauksena henkilö- ja luottokorttitietoja joutui väärin käsiin. Tietomurrot eivät ole olleet vain kansainvälisten yritysten ongelma. Lukuisat suomalaiset verkkopalvelut ovat kertoneet tietomurroista järjestelmiinsä (Napsu.fi, Netcar.fi, Terve.fi, jne.). Myös verkkokauppojen tietoturvallisuudessa on raportoitu puutteita⁴⁶ ja erilaiset käyttäjätunnusten ja salasanojen kalastelu yritykset ovat lisääntyneet. Perinteisesti suomen kieli on suojannut suomalaisia räikeimmiltä kansainvälisiltä huijausyriyksiltä, mutta on oletettavaa, että huijaukset muuttuvat näiltä osin taitavammiksi.

Sosiaalisen median ja verkkopalveluiden määrä ja käyttö kasvavat voimakkaasti ja yhä useampi ihminen kohtaa myös niihin liittyvät turvallisuusongelmat. Tietojärjestelmissä oleva tiedon suuri määrä tekee jo yksittäisistä tietomurroista seurauksiltaan laajoja (Maillart & Sornette 2010). Ongelmiin vaikuttavat yhtäältä palvelujen käytön kasvu sekä käyttäjien ja ylläpitäjien vaihtelevat tietoturvataidot, mutta myös teknologiaan ja sen soveltamiseen liittyvät puutteet. Teknologisesta näkökulmasta ongelmia esiintyy niin ohjelmointityökaluissa ja alustoissa kuin itse järjestelmien suunnittelussa, ohjelmointityössä ja järjestelmien ylläpidossa. Oman uuden haasteensa muodostaa pilvipalvelujen tietoturva. Huolta on esitetty myös langattoman tiedonsiirron, kuten WLAN, Bluetooth ja Near Field Communication (NFC)⁴⁷, haavoittuvuudesta.

Kyberturvallisuus

World Economic Forum (2011) nostaa kyberturvallisuuden yhdeksi viidestä seurattavasta globaalista riskistä. Perinteisten tietovarkauksien lisäksi tietoverkkojen avulla on jo useita vuosia toteutettu yhteisöjen ja yritysten toimintaa haittaavia operaatiota. Esimerkiksi vuonna 2007 Viron pronssisoturin siirosta syntyneet levottomuudet johtivat Viron valtion verkkosivujen laajaan häirintään palvelunestohyökkäysten avulla. Vastaavien hyökkäysten kohteiksi on joutunut myös suomalaisia internet-sivustoja ja eri aktivistiryhmät sekä rikollisjärjestöt tulevat jatkamaan sivustojen häirintää eri yhteyksissä. Rikollisen toiminnan lisäksi pitää varautua myös kriittisten tietojärjestelmien toi-

44 <http://www.soe.com/securityupdate/>. Luettu 7.12.2011.

45 <http://forums.steampowered.com/forums/announcement.php?f=14>. Luettu 7.12.2011.

46 <http://www.cert.fi/tietot/Terve.fiurvanyt/2011/02.html>. Luettu 7.12.2011.

47 <http://www.cdt.org/blogs/harley-geiger/nfc-phones-raise-opportunities-privacy-and-security-issues>. Luettu 7.12.2011.

mintaan suuren kuormituksen tilanteissa. Esimerkiksi säteilyturvakeskuksen internet-sivut eivät pystyneet palvelemaan Fukushima ydinonnettomuuden aikana kasvanutta käyttäjämäärää normaalisti, vaan näiden sivujen käyttö es-tyi⁴⁸. Vastaava tilanne syntyi syksyllä 2011, kun poliisi ilmoitti julkaisevansa listan tietomurron kohteena olleista ihmisistä⁴⁹.

Kyberturvallisuus voi tarkoittaa myös sodankäyntiä. Kesällä 2010 ha-vaittiin Iranin ydinlaitoksissa Stuxnet-mato, joka oli tarttunut prosessin ohjaamisessa käytettävään ohjelmoitavaan logiikkaan ja haitannut uraanin rikastamisessa käytettävien laitteiden toimintaa. Tartunta oli välitetty USB-tikun avulla ja mato kykeni leviämään kohdeorganisaation tietoverkossa. Stuxnet vaikuttaa juuri tietynlaiseen sähkömoottorin kierrosnopeuden sää-tölaitteen ohjausjärjestelmään rajatuissa olosuhteissa. Madon aiheuttama uhka muunlaisille laiteksille jäi tämän vuoksi vähäiseksi⁵⁰. On arvioitu, että Stuxnet-mato on ensimmäinen todellinen kyber-ase, joka on suunnattu Iranin ydinaseohjelmaa vastaan (Chen 2010). Oletusta vahvistaa Stuxnet:n jälkeen havaittu uusi haittaohjelma Duqu, joka pyrkii avaamaan pääsyn kohdeorga-nisaatioiden tietojärjestelmiin. Duqu:n ja Stuxnet:n arvellaan olevan samojen kirjoittajien laatimia⁵¹. Tulevaisuudessa valtiotason toimijat nostavat val-miuttaan vastata tietojärjestelmien kautta tehtäviin hyökkäyksiin ja ne myös tavoittelevat kykyä toimia itse aktiivisesti. Kehitysresurssien kasvaessa yhä kehittyneempiä teknologioita otetaan käyttöön ja niitä myös vuotaa vahin-goittamistarkoituksiin.

Tuotteiden, palveluiden ja tuotantojärjestelmien turvallisuus

Tuotantojärjestelmissä käytettävien koneiden ja laitteiden turvallisuus on viimeisten vuosikymmenien aikana parantunut selvästi suhteessa tuottavuuteen. Kuolemaan johtaneiden onnettomuuksien absoluuttisessa määrässä ei kuitenkaan voida nähdä samaa kehitystä. Poikkeuksen tekevät automaattiset tuotantojärjestelmät, joiden osalta kehittynyt automaatio on pienentänyt järjestelmien käyttäjilleen aiheuttamaa vakavaa onnettomuusriskiä (Kivistö-Rahnasto 2009). Viimeisten vuosien aikana tietotekniikka on kuitenkin luonut uhkia, jotka mahdollistavat tuotantojärjestelmien ja tuotteiden toiminnan

48 http://yle.fi/uutiset/teemat/japanin_tsunami/2011/03/15_000_kayntia_kaatoi_stukin_sivut_2429251.html. Luettu 11.12.2011.

49 <http://www.poliisi.fi/poliisi/hallitus/home.nsf/PFBD/F41C0D5105EF6BE1C2257941004E8C45?opendocument>. Luettu 11.12.2011.

50 <http://www.f-secure.com/weblog/archives/00002066.html>. Luettu 7.12.2011.

51 http://www.symantec.com/connect/pt-br/w32_duqu_precursor_next_stuxnet. Luettu 7.12.2011.

tarkoituksellisen häiritsemisen ja vahingoittamisen. Uhkien keskeiset kohteet ovat tuotannon ohjauksessa käytettävät tietojärjestelmät sekä itse tuotantoprosessin ja tuotteiden ohjausjärjestelmät. Erilaisten asiakasjärjestelmien sekä tuotannonohjausjärjestelmien tietoturva on ollut pitkään kiinteä osa yritysten tietoturvallisuutta. Uutena uhkana tulee huomioida tuotantoprosessien ja tuotteiden ohjauksessa käytettävä tietotekniikka.

Teknologian yleisen turvallisuuden kannalta kesällä 2010 havaittu Stuxnet-mato on merkittävä. Mato mursi oletuksen ohjelmoitavan logiikan puhtaudesta haittaohjelmilta. Yleisistä tietoverkoista suljettujenkin järjestelmien ohjaukseen voidaan puuttua ulkopuolelta ja periaatteessa kohteena voi olla mikä tahansa kodin elektroniikasta liikennejärjestelmiin tai aina suuronnettomuusvaarallisiin laitoksiin. Tulevaisuudessa tuotteet ja tuotanto yhdistyvät nykyistäkin voimakkaammin osaksi laajoja palvelujärjestelmiä, joissa uudet uhkakuvat pitää huomioida järjestelmien hankinnassa ja kehittämisessä. Teollisuus ja tutkimusyhteisö ovat tarttuneet ongelmaan ja uusia teknisiä ratkaisuja ja yhteistyömuotoja on alettu kehittää (kts. Ahonen 2011; Sundell ym. 2011).

Suuronnettomuudet, luonnonkatastrofit ja ilmastomuutos

Suuronnettomuus aiheuttaa suuren määrän loukkaantumisia tai kuolemia, mutta se voi vahingoittaa myös merkittävästi ympäristöä, omaisuutta tai varallisuutta⁵². Suuronnettomuus voi aiheutua esimerkiksi ydinlaitoksen, tuotantolaitoksen, kaivostoiminnan jätealueen, ratapihan tai satama-alueen hallitsemattomasta tilanteesta⁵³. Merkittäviä vahinkoja voi tapahtua myös maa-, meri- ja ilmailuliikenteessä sekä erilaisissa rakennettuun ympäristöön liittyvissä onnettomuuksissa. Suuronnettomuusriskien hallinnassa on pitkään korostettu organisaation toimintatapojen ja turvallisuuskulttuurin merkitystä turvallisen toiminnan kehittämiseen. Usein onnettomuuksia kuitenkin selitetään yksinkertaisesti inhimillisellä virheellä, vaikka kyseessä olisikin laajempi järjestelmään ja toimintakulttuuriin liittyvä ongelma. Riskit kehittyvät paitsi tekniikan ja ihmisten aktiivisista virheistä, niin myös piilevistä olosuh-teista (Reason 1997).

Suurimmat globaalit onnettomuus- ja vahinkoriskit liittyvät maanjäristyksiin ja hirmumyrskyihin. Niiden osalta Suomi sijaitsee turvallisella alueella. Japanissa 2011 tapahtuneen maanjäristyksen ja sitä seuranneen tsunamin seurauksena arvioitiin kuitenkin uudelleen muun muassa ydinvoimaloiden

52 Turvallisuustutkimuslaki 525/2011.

53 Sisäasiainministeriön asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta 3.5.2011/406.

turvallisuutta ääriolosuhteissa (Säteilyturvakeskus 2011). Esimerkiksi voimakkaat tuulet voivat aiheuttaa ongelmia sähköverkolle ja maa-, meri- ja ilmaliikenteelle. Myrskyt kasvattavat myös tulvavaaraa rannikkoalueilla. Tulviin liittyvät riskit ovat erityisen merkittäviä, koska ne aiheuttavat sekä suoria aineellisia tuhoja että henkilövahinkoja. Lisäksi tulvista aiheutuu epäsuoria haittoja, kuten tuotannon menetyksiä, viivästyksiä sekä yleistä vaivaa ja hankaluutta (Jonkman 2008). Usein tulvaveteen pääsee myös vaarallisia aineita (Cozzani ym. 2009) esimerkiksi jäte- ja raaka-ainevarastoista, kaatopaikoilta sekä jäteveden käsittelylaitoksista ja viemäreistä. Erityinen ongelma muodostuu saastuneiden tulvavesien sekoittumisesta juomaveteen. Rannkasateet voivat myös aiheuttaa maa-ainesten eroosiota, joka voi johtaa sortumiin siltojen tukirakenteissa, penkereissä, rummuissa sekä padoissa ja kaivannoissa (Ala-Outinen ym. 2004).

Laajoja luonnonkatastrofeja todennäköisemmät uhat Suomessa liittyvät ilmastomuutoksen vaikutuksiin. Ala-Outinen ym. (2004) arvioivat, että lämpötilan nousu lisää tieverkoston lumenpoistoa ja liukkaudentorjuntaa tammi-helmikuun aikana. Kunnossapidon tarve vastaavasti vähenisi marras-, joului- ja maaliskuussa. Lisääntyvä sademäärä puolestaan nostaisi taajamatulvien riskiä (Aaltonen ym. 2008). Talven routakauteen sijoittuvat vesisateet ja sulamisvedet voisivat myös aiheuttaa talvitulvia (Ala-Outinen ym. 2004). Toisaalta jäätiköiden sulamisesta johtuva merenpinnan nousu ei välttämättä olisi Suomessa erityisen merkittävä ongelma, koska rannikkoalueiden maan kohoaminen kompensoi sen vaikutusta.

Nanotekniikan riskit

Nanotekniikka on uusi ja kasvava teknologian alue. Nanotekniikassa luodaan uusia materiaaleja, rakenteita ja laitteita hyvin pienten 0.1–100 nm kokoisten partikkeleiden avulla. Nanoteknologiaa sovelletaan jo nyt useilla teollisuuden aloilla. Koska kyseessä on uusi teknologia, ei sen kaikkia haittoja ja vaaroja tunneta. Ihmisiin ja ympäristöön kohdistuvien vaikutusten arvioiminen ja tunteminen ovat kuitenkin nanotekniikkaan perustuvien tuotteiden valmistuksen ja käytön sekä yleisen hyväksymisen edellytys. Tulevaisuudessa nanotekniikkaan liittyvä lainsäädäntö ja standardisointi kehittyvät, mikä osaltaan luo edellytyksiä teknologian turvalliselle käytölle. (Itävaara ym. 2008.) Nanotekniikan riskien ymmärtämiseen ja hallitsemiseen panostetaan Euroopassa voimakkaasti. Tiedon lisäämiseksi ja toiminnan koordinoimiseksi on perustettu eurooppalainen NanoSafety Cluster⁵⁴, jonka yhteistyötä koordinoi Työterveyslaitos.

54 <http://www.nanosafetycluster.eu/>. Luettu 7.12.2011.

Teknologia ja ikääntyminen

Eurooppa ikääntyy ja suomalaiset sen mukana. Sisäasiainministeriön toimintaohjelmassa ikääntyvien turvallisuuden parantamiseksi (Mankkinen 2011) esitetään useita turvallisuuden tunteeseen, asumiseen, tapaturmiin, liikkumiseen, erilaiseen kaltoin kohteluun ja rikollisuuteen sekä alkoholin käyttöön liittyviä ongelmia ja toimenpidesuosituksia. Monet ikääntymisen riskit liittyvät rakennettuun ympäristöön. Kaatumiset kotiaskeissa ovat esimerkki arjen riskeistä, joita voidaan pienentää yksinkertaisilla tekniikoilla: pitävät ja tasaiset alustat, tukevat kalusteet, tukikahvat, riittävä valaistus, jne. (Mänty ym. 2007). Tulipalotilanteissa alentunut toimintakyky vaikeuttaa omatoimista pelastautumista tai tekee sen jopa mahdottomaksi. Myös liikkuminen ja siihen liittyvä infrastruktuuri aiheuttavat ikääntyville erityisiä riskejä. Yli 70-vuotiaiden riski joutua onnettomuuteen kasvaa voimakkaasti (Järvinen 2005). He myös vammautuvat helpommin kuin nuoret ja toipuminen on vaikeampaa.

Useissa läntisissä maissa kehitetään keinoja vastata ikääntyvän väestön tuki- ja hoitotarpeisiin. Myös yritykset etsivät uusia liiketoimintamahdollisuuksia, tuotteita ja palveluita aikaisempaa vauraampien ikäihmisten (Reinmoeller 2011) ja julkisen sektorin tarpeisiin. Ikääntyvät arvioivat tuotteita ja palveluita hyvin käytännöllisesti hyötyjen ja kustannusten näkökulmista. He ovat myös valmiita hyväksymään ja käyttöönottamaan avustavaa teknologiaa. (Giuliani ym. 2005.) Käyttönoton halukkuus kuitenkin alenee, jos toimintakyky on ehtinyt laskea liian alhaiseksi tai tuotteiden ja palveluiden käyttö koetaan hankalaksi tai turvattomaksi (Laukkanen ym. 2007). Ikääntyvien avuksi kehitettävän teknologian helppokäyttöisyydelle ja luotettavuudelle pitääkin asettaa tavallista korkeammat tavoitteet. Esimerkiksi haja-asutusalueilla tieto- ja sähköverkkojen toiminnassa sekä matkapuhelinverkkojen kuuluvuudessa voi ilmetä häiriöitä. Myös teiden kunto erityisesti talviaikaan voi haitata palveluiden perillepääsyä (Mankkinen 2011). Tulevaisuudessa ikääntyvät kansalaiset käyttävät myös erilaisia sähköisiä palveluita nykyistä enemmän, mikä altistaa heidät erilaisille tietoturvasuoruuksille.

Yhteenveto

Teknologian riskit ovat laaja ongelma, jota pitää tarkastella useiden eri ryhmien näkökulmista. Keskeisimpiä tulevaisuuden teknologisia riskejä tulevat olemaan kyberturvallisuuden ongelmat. Ne tulevat vaikuttamaan sekä kaikenikäisten yksityishenkilöiden että valtioiden ja yritysten toimintaan. Sosiaalisen median ja palveluiden sekä erilaisten tuotteiden nykyistekin tiiviimpi sulautuminen tarjoaa paitsi hyötyjä käyttäjilleen, niin myös mahdollisuuksia

rikolliselle toiminnalle. Internet on globaali foorumi ja sen käyttäjien määrä jatkaa kasvuaan erityisesti kehittyvissä maissa. Huomioitavaa on myös se, että tulevaisuudessa yhä useampi ikääntyvä käyttää tieto- ja viestintätekniikkaa nykyistä enemmän. Yritykset ovat jo ottaneet vauraat ikäihmiset tärkeiksi tuotteiden ja palveluiden kohderyhmäksi. Oletettavasti näin tekevät myös rikolliset verkossa.

Ilmastonmuutos on jo itsessään teknologian käytön aiheuttama toteutuva riski, joka aiheuttaa monia ongelmia erityisesti rakennetulle ympäristölle, liikennejärjestelmille sekä energiantuotannolle. Muutokset ovat hitaita ja uhat alkavat vaikuttaa vasta vuosien kuluessa. Toisaalta rakennettu ympäristö ja infrastruktuuri uudistuvat hitaasti ja tulevat muutokset pitää huomioida jo nykyisissä investoinneissa ja varautumissuunnitelmissa.

Nanotekniikka on uusi ja voimakkaasti kasvava teknologian alue. Sen aiheuttamia haittoja terveydelle ja ympäristölle ei täysin tunneta. Toisaalta nanotekniikan kehitys seuraa muiden uusien teknologioiden kehityskaarta, jolle on ominaista alun epätietoisuus ja sen edellyttämä varovaisuuden periaate. Vielä muutamia vuosia sitten keskustelun kohteena oli geenitekniikka. Nanoteknologiaa ja sen riskejä tutkitaan voimakkaasti ja uusi tieto auttaa ymmärtämään ja säätelemään sen turvallista käyttöä.

Ihmiset kokevat tuntemattomat ja pelottavat uhkat voimakkaammiksi kuin tutut arkiset vaarat. Teknologian riskien arvioimisessa huomio kiinnittyy luonnostaan uusiin ja tuntemattomiin uhkiin, joiden seuraukset saattavat olla suuria. Samalla unohtuvat arkiset vaarat, jotka aiheuttavat päivittäin suuria yksilötason vahinkoja. Tärkein tapaturmaisen kuoleman syy Suomessa on kaatuminen, jonka torjuntaan on olemassa paljon yksinkertaisia keinoja. Kaatumisten lisäksi tulipalot aiheuttavat merkittävän riskin erityisesti ikääntyville. Ongelmaa pahentaa sekä ikääntymiseen liittyvä toimintakyvyn heikkeneminen että asuntojen ja niiden varustelun sopimattomuus ikäihmisen itsenäiseen asumiseen. Myös ikääntymisen liittyvät liikenne-riskit pitää huomioida tulevaisuuden teknologian kehitystyössä.

Lähteet

- Aaltonen, J., Hohti, H., Jylhä, K., Karvonen, T., Kilpeläinen, T., Koistinen, J., Kotro, J., Kuitunen, T., Ollila, M., Parvio, A., Pulkkinen, S., Silander, J., Tiihonen, T., Tuomenvirta, H. & Vajda, A. 2008. Rankkasateet ja taajamatulvat. Suomen ympäristö 31. Suomen ympäristökeskus. 123 s.
- Ahonen, P. 2010. TITAN-käsikirja. VTT:n päätuloksia Tekesin Turvallisuusohjelman TITAN-projektista. VTT julkaisuja. 152 s.
- Ala-Outinen, T., Harmaajärvi, I., Kivikoski, H., Kouhia, I., Makkonen, L., Saarelainen, M., Tuhola, M. & Törnqvist, J. 2004. Ilmastonmuutoksen vaikutuksia rakennettuun ympäristöön. VTT tiedotteita 2227. 83 s. + 6 s. liite.
- Chen, T. M. 2010. Stuxnet, the real start of cyber warfare? Editor's Note. *Network, IEEE*, Vol.24 (6), 2–3.
- Cozzani, V., Campedel, M., Renzi, E., & Krausmann, E. 2009. Industrial accidents triggered by flood events: Analysis of past accidents. *Journal of Hazardous Materials*, Vol 175 (1–3), 501–509.
- Giuliani, M.V., Scopelliti, M. & Fornara, F. 2005. Elderly people at home: technological help in everyday activities. *IEEE International Workshop on Robot and Human Interactive Communication*, 365–370.
- Hellström, T. 2009. New vistas for technology and risk assessment? The OECD Programme on Emerging Systemic Risks and beyond. *Technology in Society*, Vol 31 (3), 325–331.
- Itävaara, M., Linder, M. & Kauppinen, E. 2008. Nanomateriaalien mahdollisuudet ja riskit – Esiselvitys. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta. *Teknologian arviointeja* 26. 26 s.
- Jonkman, S.N., Bočkarjova, M., Kok, M. & Bernardini, P. 2008. Integrated hydrodynamic and economic modelling of flood damage in the Netherlands. *Ecological Economics*, Vol 66 (1), 77–90.
- Järvinen, M. 2005. Liikennetapaturmat. Kustannus Oy Duodecim. Luettu 11.12.2011: http://www.terveyskirjasto.fi/terveyskirjasto/tk.koti?p_artikkeli=suo00040.
- Kivistö-Rahnasto, J. 2009. Machine-related fatalities. Proceedings of the 17th World Congress on Ergonomics IEA 2009, CD-ROM. International Ergonomics Association. 4 s.
- Laukkanen, T., Sinkkonen, S., Kivijärvi, M. & Laukkanen, P. 2007. Innovation resistance among mature consumers. *Journal of Consumer Marketing*, Vol. 24 (7), 419–427.
- Maillart, T. & Sornette, D. 2010. Heavy-tailed distribution of cyber-risks. *The European Physical Journal B – Condensed Matter and Complex Systems*, Vol. 75 (3), 357–364.
- Mankkinen, T. 2011. Turvallinen elämä ikääntyneille. Tomintaohjelma ikään-

- tyneiden turvallisuuden parantamiseksi. Sisäasianministeriö, Muistio. 57 s. Luettu 7.12.2011: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/9331E7C5615DB132C225789300406FF3/\\$file/192011.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/9331E7C5615DB132C225789300406FF3/$file/192011.pdf).
- Mänty, M. Sihvonen, S., Hulkko, T & Lounamaa, A. 2007. Iäkkäiden ihmisten kaatumistapaturmat. Opas kaatumisten ja murtumien ehkäisyyn. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B29/2007. 72 s.
- Säteilyturvakeskus. 2011. Selvitys varautumisesta ulkoisiin tapahtumiin suomalaisilla ydinvoimalaitoksilla. Selvitysraportti. 7 s. Luettu 7.12.2011: http://www.stuk.fi/stuk/tiedotteet/fi_FI/news_680/_files/85560184208228429/default/2_TEM-selvitysraportti.pdf
- World Economic Forum. 2011. Global Risks 2011 Sixth Edition. An initiative of the Risk Response Network. World Economic Forum, 56 s. Luettu 7.12.2011: <http://riskreport.weforum.org/global-risks-2011.pdf>.
- Reason, J. 1997. Managing the Risks of Organizational Accidents. Ashgate Publishing Limited. 252 s.
- Reinmoeller, P. 2011. Service Innovation: Towards Designing New Business Models for Aging Societies. Teoksessa: The Silver Market Phenomenon, F. Kohlbacher & C. Herstatt (toim.). Springer Berlin Heidelberg, 133–146.
- Sundell, M., Kuivalainen, J., Mäkelä, J., Gervais, A., Orava, J. & Hyppönen, M. H. 2011. White Paper on Industrial Automation Security in Fieldbus and Field Device Level. 43 s. Luettu 11.12.2011: <http://www.vacon.com/Vacon-White-Paper-On-Industrial-Automation-Security-In-Fieldbus-And-Field-Device-Level.pdf>.

II VÄESTÖ JA HYVINVOINTI POLIISITOIMINNAN REUNAEHTOINA

Väestökehitys – Suomella on edessään haastavat ajat

Markus Rapo

Suomen ikärakenteen tulevasta muutoksesta on puhuttu jo vuosikymmeniä.⁵⁵ Keskustelu ilmiöstä on päässyt kunnolla vauhtiin vasta aivan viime vuosina, kun ikärakenteen muutos on todella konkretisoitumassa. Vuosi 2008 merkitsi hetkeä, jolloin eläkeikäisten (65+) määrä ylitti ensimmäistä kertaa alle 15-vuotiaiden määrän Suomen väestöhistoriassa. Hetkeä jolloin alle 15-vuotiaiden määrä jälleen ylittäisi Suomessa eläkeikäisten määrän, saadaan odottaa pitkään. Sellaista ei ole luvassa todennäköisesti ainakaan seuraavaan 100 vuoteen, jos enää koskaan.

Ikärakenteen muutoksen yhteydessä puhutaan usein suurista ikäluokista. Mitä sitten ovat nämä niin sanotut suuret ikäluokat? Yleensä niillä tarkoitetaan jatkosodan jälkeen vuosina 1945–1950 syntyneitä ikäluokkia. Mainituina vuosina Suomessa syntyi kunakin vuonna yli 95 000 lasta. Mikä sitten tekee näistä vuosina 1945–1950 syntyneistä ikäluokista niin ”suuria”, että ne tuntuvat asettavan yhteiskunnan ennen näkemättömien haasteiden eteen? Onhan Suomessa syntynyt muulloinkin suurehkoja ikäluokkia. Esimerkiksi maamme itsenäisyyden kynnyksellä vuosina 1906–1912 syntyi kunakin vuotena yli 90 000 lasta, mutta heistä ei kuitenkaan koskaan puhuta suurina ikäluokkina. Jatkosodan jälkeen syntyneet ikäluokat nousevat suuriksi kahdesta syystä: elinajan pidentyminen ja syntyvyyden aleneminen.

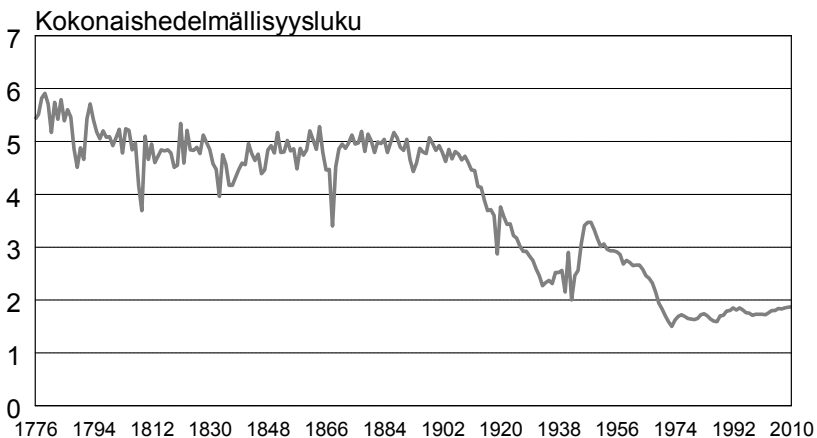
Jos Suomessa syntyneiden määrää tarkastellaan laajemmin, voidaan havaita, että 1945–1950 eivät ole ainoita suuria ikäluokkia, ainakaan jos verrataan nykyhetkeen. Vuosina 1951–1957 syntyi kunakin vuonna vähintään 85 000 lasta ja vielä vuosina 1958–1964 vuosittain vähintään 80 000 lasta. Yhteensä vuosien 1945–1964 välisenä 20 vuoden ajanjaksona syntyi Suomeen runsaat 1,8 miljoonaa lasta. Jos tätä verrataan viimeisen 20 vuoden eli vuosina 1991–2010 aikana syntyneiden määrään, niin ero on melkoinen. Viimeisen 20 vuoden aikana on syntynyt 1,2 miljoonaa lasta eli lähes 630 000

⁵⁵ Tarkastelut perustuvat Tilastokeskuksen väestötilastojen aineistoihin. Ks. <http://tilastokeskus.fi/til/vrm.html>.

lasta vähemmän. Suomi joutuukin kohtaamaan seuraavien kahden vuosikymmenen ajan tilanteen, jolloin työelämästä eläkkeelle poistuva ikäluokka on työelämään tulevaa ikäluokkaa suurempi.

Syntyvyyden pysyvä aleneminen on johtanut pieniin ikäluokkiin

Syntyvyys oli vuonna 2010 Suomessa eurooppalaisittain tarkasteltuna hyvällä tasolla. Syntyvyyttä kuvaava kokonaishedelmällisyysluku oli korkeimmillaan 40 vuoteen, ollen 1,87. Luvun tulkinta on, että naiset synnyttäisivät keskimäärin 1,87 lasta elinaikanaan, jos vuonna 2010 vallinnut ikäryhmittäinen hedelmällisyys pysyisi muuttumattomana myös tulevaisuudessa. Jotta väestön määrä pitkällä aikavälillä säilyisi ennallaan, tulisi syntyvyyden olla riittävällä tasolla. Perinteisesti on mielletty, että naisten tulisi synnyttää elinaikanaan keskimäärin 2,1 lasta, jotta väestön määrä ei laskisi. Suomessa syntyvyys laski tuon niin sanotun uusiutumistason alle oikeastaan ensimmäistä kertaa vuonna 1969 (kuvio 1). Vuonna 1942 kokonaishedelmällisyysluku käväisi tilapäisesti uusiutumistason alla, mutta tämä voitaneen selittää sodan aiheuttamilla poikkeavilla olosuhteilla.



Kuvio 1. Kokonaishedelmällisyysluku Suomessa 1776–2010.

Syntyvyys on ollut Suomessa väestön uusiutumisen kannalta riittämättömällä tasolla vuodesta 1969 lähtien ja nyt on tavallaan tullut laskun maksun aika. Syntyvien ikäluokkien koko ja näin ollen uusien synnyttäjien määrä on ollut hitaassa, mutta varmassa laskussa. Tällä on ollut väestön ikärakenteen kannalta dramaattisia seurauksia. Vuosina 1997–2008 syntyi kunakin vuonna alle 60 000 lasta ja vuonna 2002 syntyi vain 55 555 lasta. Tämä ikäluokka oli pienin Suomessa syntynyt ikäluokka 134 vuoteen. Kun huomioidaan, että vuosi 1868 oli nälkävuosista johtuen poikkeava, oli vuoden 2002 ikäluokka todellisuudessa pienin 155 vuoteen. Tämän olisi jo luullut herättävän keskustelua ja huolta yhteiskuntamme tulevaisuudestamme. Vuoden 2010 lopussa Suomessa oli alle 15-vuotiaita 888 000. Viimeksi alle 15-vuotiaita oli Suomessa tätä vähemmän vuonna 1895.

Alueiden väestökehitys ajautunut eri suuntiin

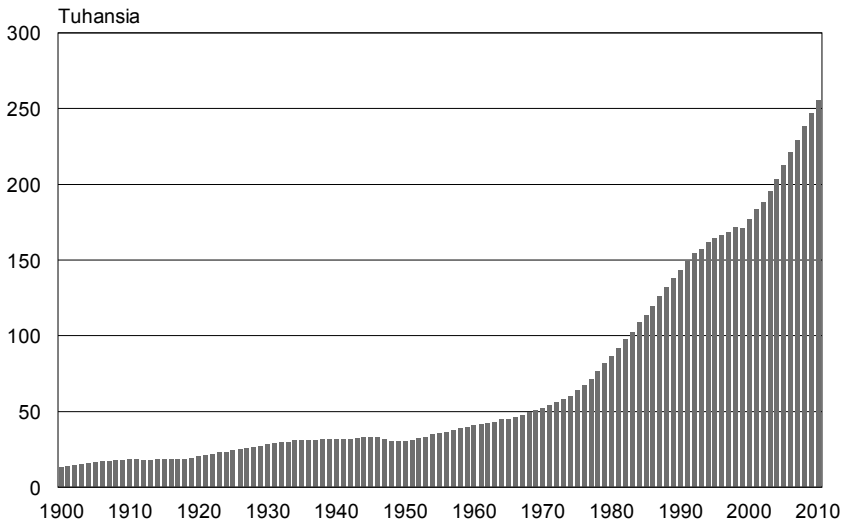
Alueellisesti tarkasteltuna ikärakenteen muutos on jo paikoin toteutunut, sillä muuttoliike on osaltaan muovannut alueiden väestökehitystä ja ikärakennetta. Muuttoliikkeen seurauksena on nuorten eli alle 15-vuotiaiden määrä vähentynyt neljänneksellä joka toisessa kunnassa viimeisen 20 vuoden aikana. Pohjois-Suomesta löytyy kuntia, joissa nuorten määrä on vähentynyt jopa 60 prosenttia. Suomessa on myös kuntia, joissa nuorten määrä on lähinnä muuttoliikkeen seurauksena jopa lisääntynyt. Joissakin suurten kasvukeskusten ympäristökunnissa nuorten määrä on lisääntynyt neljänneksen viimeisen 20 vuoden aikana.

Nuorten ja työikäisen väestön poismuutto on johtanut synnytsikäisten naisten määrän vähenemiseen. Vuoden 2010 aikana joka viidennessä kunnassa syntyi alle 20 lasta. Syntyneiden määrän lasku on johtanut monessa kunnassa kipeisiin ratkaisuihin, kuten koulujen sulkemisiin. Tulevaisuudessa moni kunta tulee kohtamaan uusia väestön ikärakenteen aiheuttamia haasteita. Vuoden 2010 lopussa Suomessa oli 105 kuntaa, joissa vähintään joka kolmas asukas on täyttänyt 60 vuotta. Jokainen voi arvella, millaisia haasteita nämä alueet tulevat kohtamaan 20 vuoden kuluttua. Kuolevuus on alentunut – vanhusväestön määrä kasvaa

Syntyvyyden lasku ei ole ainoa syy ikärakenteemme tulevaan muutokseen. Kuolevuuden lasku ja siitä seurannut elinikäemme pidentyminen on selitys eläkeikäisten määrän kasvuun tulevaisuudessa. Maamme itsenäisyyden aikana poika- ja tyttölapsen keskimääräinen elinajanodote on pidentynyt noin 30 vuodella. Ennen itsenäistymistämme syntyneet yli 90 000 lapsen ikäluokat eivät ennättäneet tästä pidentyneestä eliniästä nauttia samassa määrin kuin sotien jälkeen syntyneet ikäluokat.

Vuoden 2010 kuolevuuden vallitessa eläisi vuonna 2010 syntyneistä tyttölapsista joka kolmas vähintään 90-vuotiaaksi. Tässä on huomattava se, että elinajanodote kuvaa vain laskentahetken kuolevuuden tasoa, eikä kerro niinkään tulevasta, vaikka termin nimessä harhaanjohtavasti sana ”odote” onkin. Mikäli kuolevuus alenee myös tulevaisuudessa, kuten sen on havaittu alentuneen menneisyydessä, on vähintään 90-vuotiaaksi elävien tyttölasten osuus vieläkin suurempi.

Kuolevuuden aleneminen ja sen tuoma eliniän pidentyminen on nähtävissä etenkin vanhusväestön määrässä. Kun vuonna 1983 Suomessa 80 vuotta täyttäneiden ja tätä vanhempien määrä ylitti 100 000 henkilön rajan, oli heitä vuoden 2010 lopussa jo 256 000. Vuonna 2009 julkistetun väestöennusteen mukaan Suomessa olisi vuonna 2030 jo puoli miljoonaa 80 vuotta täyttänyttä (kuvio 2).



Kuvio 2. 80 vuotta täyttäneiden määrä Suomessa vuosina 1900–2010.

Työikäisen väestön määrä on jo laskussa

Perinteisesti työikäiseksi väestöksi mielletään 15–64-vuotiaat henkilöt. Tämä ikäryhmitys on yhä käytössä, vaikka se ei ehkä vastaa nyky-yhteiskunnassa todellisuutta. Tämä perinteinen ikäryhmä antaakin jopa harhaisen kuvan työikäisen väestön määrästä Suomessa. Vuosien 2004–2010 aikana 15–64-vuotiaiden määrä nousi 55 000 henkilöllä. Asiaa olisi syytä tarkastella hieman realistisemmän ikäryhmän avulla. Mikäli työikäiseksi väestöksi valittaisiin ne ikäryhmät, joista vähintään puolet ikäluokasta on työelämässä, päädyttäisiin 20–59-vuotiaisiin. Nuoremmissa päässä 20-vuotiaista noin joka toinen on päässyt työelämään. Vastaavasti vanhemmassa päässä 59-vuotiaista noin joka toinen on vielä työelämässä mukana. Näin määritellyllä ikäryhmityksellä tarkasteltuna voidaan huomata, että työikäisen väestön määrä oli Suomessa huipussaan vuonna 2004, jolloin 20–59-vuotiaita oli 2,9 miljoonaa. Vuoteen 2010 mennessä tämänikäisten määrä on vähentynyt Suomessa jo lähes 90 000 henkilöllä.

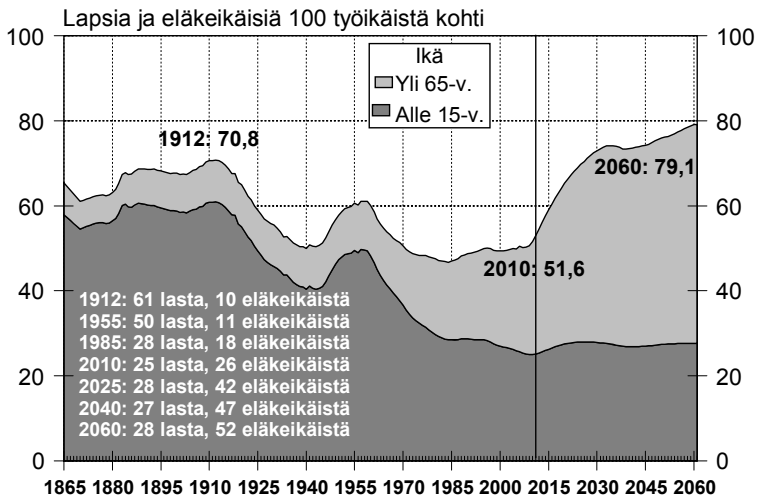
Alueelliset erot ovat tässäkin asiassa suuria (taulukko 1). Maakunnista vain neljä, Uusimaa, Pirkanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Ahvenanmaa, ovat kyenneet ylläpitämään 20–59-vuotiaan väestön määrän viimeisen 10 vuoden aikana. Samassa ajassa Kainuun (-14,3 %), Etelä-Savon (-14,2 %), Satakunnan (-11,0 %), Kymenlaakson (-10,9 %) ja Etelä-Karjalan (-9,9 %) maakunnat ovat ”menettäneet” joka kymmenennen 20–59-vuotiaan asukkaansa. Pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna alueiden väliset erot ja pitkäaikainen väestökehitys tulevat vielä karummalla tavalla esiin. Kainuun maakunnassa oli 20–59-vuotiaita vuoden 1980 lopussa 55 000. Vuoden 2010 lopussa määrä oli enää 40 000 eli neljänneksen alhaisempi. Vastaavana aikana Uudenmaan maakunnan 20–59-vuotiaiden määrä on noussut kolmanneksella 648 000 henkilöstä 861 000 henkilöön.

Taulukko 1. 20–59-vuotiaiden määrä maakunnittain 1980–2010.

Maakunta:	1980	1990	2000	2010	Muutos 1980–2010	Muutos 1980–2010, %
KOKO MAA	2 652 810	2 803 277	2 878 890	2 812 762	159 952	6,0
Uusimaa	647 867	742 394	832 777	861 000	213 133	32,9
Varsinais-Suomi	223 799	235 785	248 588	242 275	18 476	8,3
Satakunta	134 723	133 212	125 166	111 417	-23 306	-17,3
Kanta-Häme	84 907	88 801	88 497	87 840	2 933	3,5
Pirkanmaa	227 616	238 565	250 681	258 840	31 224	13,7
Päijät-Häme	107 364	111 398	108 698	100 767	-6 597	-6,1
Kymenlaakso	110 262	107 485	101 402	90 332	-19 930	-18,1
Etelä-Karjala	80 214	78 081	74 094	66 742	-13 472	-16,8
Etelä-Savo	94 397	94 400	86 506	74 249	-20 148	-21,3
Pohjois-Savo	138 371	141 481	136 039	125 985	-12 386	-9,0
Pohjois-Karjala	96 431	95 922	91 481	84 063	-12 368	-12,8
Keski-Suomi	136 113	141 630	144 856	140 677	4 564	3,4
Etelä-Pohjanmaa	102 743	104 246	100 534	94 353	-8 390	-8,2
Pohjanmaa	88 462	90 179	91 003	88 826	364	0,4
Keski-Pohjanmaa	34 225	35 805	35 547	33 364	-861	-2,5
Pohjois-Pohjanmaa	171 610	185 680	198 579	203 539	31 929	18,6
Kainuu	54 636	53 008	47 192	40 448	-14 188	-26,0
Lappi	107 156	111 812	103 198	93 587	-13 569	-12,7
Ahvenanmaa - Åland	11 914	13 393	14 052	14 458	2 544	21,4

Väestöllinen huoltosuhde heikkenee

Väestöllinen huoltosuhde, lapsien ja eläkeikäisten määrä työikäisiin nähden, tulee lähitulevaisuudessa nopeasti nousemaan (kuvio 3). Vuoden 2010 lopussa sataa työikäistä kohden oli 51,6 huollettavaa. Tällä tasolla huoltosuhde on ollut Suomessa 1970-luvulta lähtien. Huoltosuhde tulee heikkenemään lähitulevaisuudessa nopeasti. Vuoteen 2016 mennessä huoltosuhde ylittää ennusteen mukaan 60 huollettavan rajan ja vuoteen 2026 mennessä huoltosuhde olisi jo päälle 70, eli tasolla, millä se ei ole koskaan ollut Suomen itsenäisyyden aikana. Pidentynyt elinikä tarkoittaa tulevaisuudessa yhä enemmän eläkeikäisiä. 65 vuotta täyttäneiden määrän ennustetaan nousevan nykyisestä 900 000:sta noin 1,6 miljoonaan vuoteen 2040 mennessä. 85 vuotta täyttäneiden ja sitä vanhempien määrän ennustetaan samaan aikaan lähes nelinker- taistuvan nykyisestä.



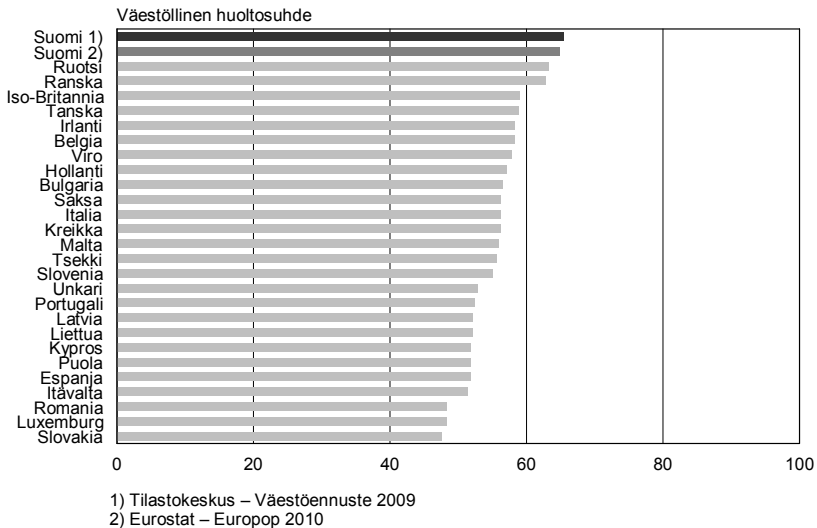
Kuvio 3. Väestöllinen huoltosuhde Suomessa 1865–2060.

Alueellinen tarkastelu osoittaa, että alueiden välillä on jo nyt suuria eroja. Huolestuttavaa on myös se, että joillakin alueilla väestökehitys on jo nyt varsin hälyttävä ja ikärakenne on jo vinoutunut. Seitsemässä maakunnassa on viimeisen 10 vuoden aikana jokaisena vuotena kuollut enemmän ihmisiä kuin on syntynyt. Kun monet näistä maakunnista kärsivät samaan aikaan muuttotappiosta, uhkaa ikärakenne vinoutua entisestään kiihtyvään tahtiin.

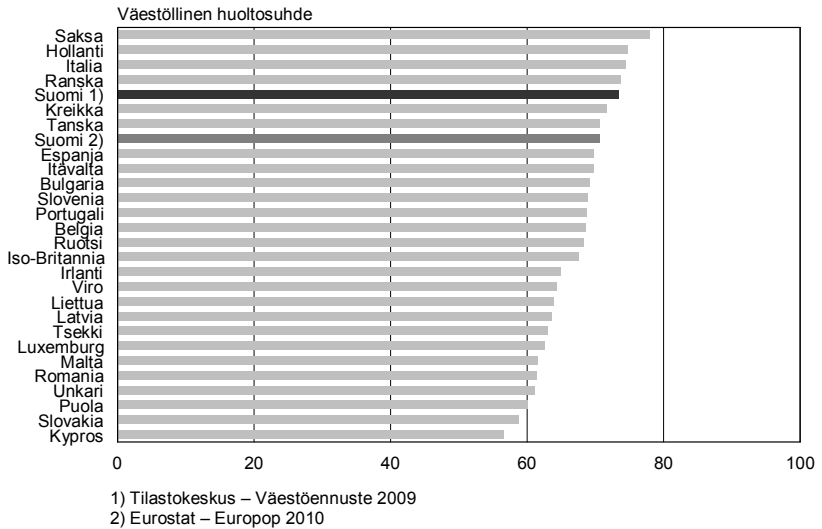
Vinoutuneen ikärakenteen seurauksena ei edes muuttotappion nollautuminen enää auttaisi, sillä väestön määrä jatkaa vähenemistään luonnollisen poistuman kautta. Vielä 1980-luvulla maakunnat olivat melkein ”samalla viivalla” väestöllisen huoltosuhteen osalta. Tähän päivään mennessä Uudenmaan maakunnan huoltosuhde on muuttoliikkeen seurauksena jopa parantunut, kun taas monen muun maakunnan kohdalla kehitys on ollut päinvastainen.

Huoltosuhde heikkenee muuallakin Euroopassa

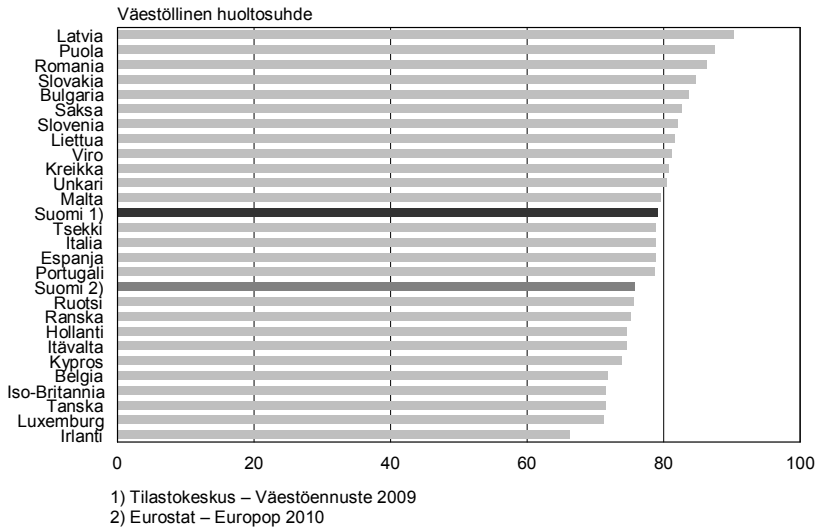
Suomi ei ole ainoa maa, jossa ikärakenne muuttuu ja väestöllinen huoltosuhde heikkenee (kuviot 4–6). Koko Eurooppa ikääntyy ja joissakin EU27-maissa tilanteen ennustetaan kehittyvän jopa huonommaksi kuin Suomessa. Eurostatin tuoreimman EUROPOP-2010 väestöennusteen mukaan Suomen väestöllinen huoltosuhde on EU27-maiden korkein vuonna 2020. Samaisen Eurostatin ennusteen mukaan vuoteen 2040 mennessä Suomen huoltosuhde olisi seitsemänneksi korkein ja ohi kiilaavat muun muassa suuret jäsenmaat Saksa, Ranska ja Italia. 50 vuoden päästä väestöllisen huoltosuhteen ennustetaan olevan joka toisessa EU27-maassa lähes 80 tai enemmän. Tuolloin EU:n maksettavaksi tulee lasku vuosikymmenien aikana vallinneesta alhaisesta syntyvyydestä. Toivottavasti myös muut jäsenmaat ovat Suomen tavoin ryhtyneet valmistautumaan ja toimiin ikärakenteen muutoksista aiheutuvien haasteiden johdosta.



Kuvio 4. Väestöllinen huoltosuhde EU27-maissa vuonna 2020.



Kuvio 5. Väestöllinen huoltosuhte EU27-maissa vuonna 2040.



Kuvio 6. Väestöllinen huoltosuhte EU27-maissa vuonna 2060.

Kansainvälistyminen tuo haasteita väestötilastointiin

Markus Rapo

Maahanmuuttaja, ulkomaalainen, vieraskielinen, siirtolainen, maahanmuuttajataustainen, ulkomaalaistaustainen.⁵⁶ Edellä on lueteltu termejä, joita käytetään ulkomaalaisväestöstä puhuttaessa. Ulkomaalaisuus on Suomessa hyvin tuore asia. Ennen kuin keskustellaan maahanmuuttajien tai ulkomaalaisten kouluttautumisesta tai työllistymisestä, tulisi määritellä perusjoukko, jota halutaan tarkastella. Lehtijutuissa käytetään milloin syntymävaltiota, milloin kansalaisuutta tai äidinkieltä kohdejoukkoa määriteltäessä. Jokainen näistä määritelmistä (kieli, kansalaisuus, syntymävaltio) antaa eri ihmisjoukon ja näin ollen tehdyt tarkastelutkin voivat antaa erilaisen kuvan tai lopputuloksen.

Suomesta on tullut maahanmuuttokohde vasta 2000-luvulla

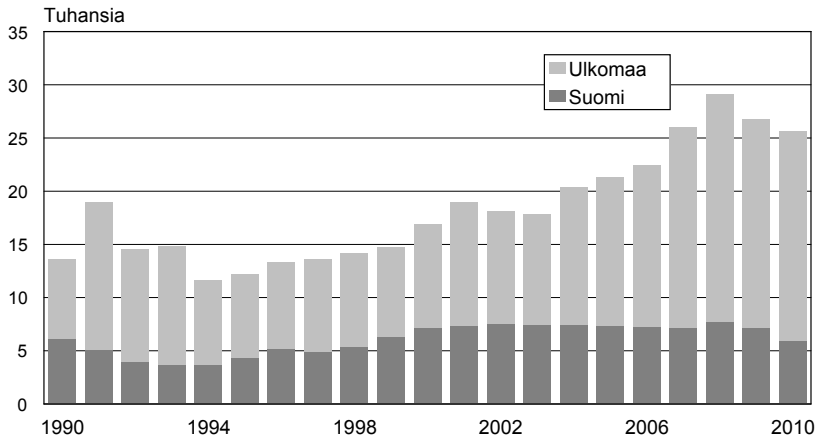
Maahanmuutto on noussut Suomessa puheenaiheeksi, etenkin maailmanlaajuisen talustilanteen heikennyttyä. Kriittisiäkin sävyjä on ollut kuultavissa. Maahanmuutto Suomeen on kuitenkin hyvin tuore ilmiö. Sotien jälkeen siirtolaisuus oli pääsääntöisesti Suomen ja Ruotsin välistä muuttoliikettä. 1990-luvulla Suomi sai muutamina vuosina muuttovoittoa reilummin, kun pakolaisia saapui etenkin Somaliasta ja sen lisäksi poliittisella päätöksellä myönnettiin inkeriläisille mahdollisuus muuttaa Suomeen. Tämän jälkeen siirtolaisuus ja muuttovoitto ulkomailta hiipuivat 10 vuoden ajaksi sille vaatimattomalle tasolle, jossa se lähes koko itsenäisyytemme ajan on ollut.

Todellinen maahanmuuton lisäys on tapahtunut vasta EU:n laajentumisen myötä 2000-luvun loppupuolella. Kun ihmisten liikkuvuutta on helpotettu, on uusista jäsenmaista, etenkin Virosta, tullut lisää muuttajia Suomeen. Myös Venäjältä ja Aasiasta on ollut yhä enemmän tulijoita. Vuonna 2008 tehtiin uusi maahanmuuttoennätys ja sen myötä Suomi sai ennätysmäärän muuttovoittoa ulkomailta, 15 500 henkilöä. Vuosina 2007–2010 muuttovoitto ulkomailta on kasvattanut maamme väkilukua enemmän kuin luonnollinen väestönlisäys eli syntyneiden enemmitys kuolleisiin nähden.

⁵⁶ Tarkastelut perustuvat Tilastokeskuksen väestötilastojen aineistoihin. Ks. <http://tilastokeskus.fi/til/vrm.html>.

Joka kolmas maahanmuuttaja on syntynyt Suomessa

Maahanmuutosta puhuttaessa tulisi aina muistaa suomalaiset paluumuuttajat (kuvio 1). Vuosien 2001–2010 aikana Suomeen on muuttanut ulkomailta yhteensä noin 227 000 henkilöä. Heistä lähes 73 000 eli joka kolmas oli Suomessa syntynyt. Vuonna 2010 ulkomailta muuttaneita oli yhteensä lähes 26 000 ja heistä Suomessa syntyneitä oli runsaat 11 000. Vuosittain suomalaiset itse ovat ylivoimaisesti suurin maahanmuuttajaryhmä. Tämä tosiasia tahtoo monesti unohtua maahanmuutosta keskusteltaessa.



Kuvio 1. Maahanmuutto syntymävaltion mukaan 1990–2010.

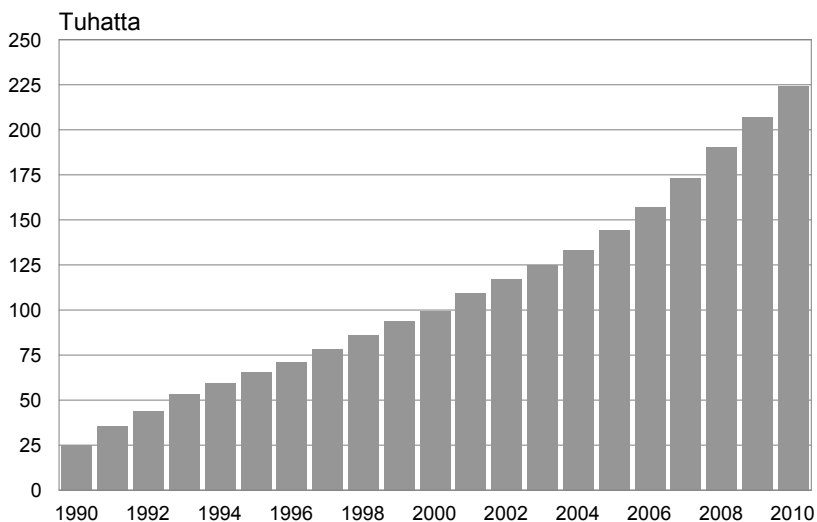
Maahanmuutto painottuu nuoriin ikäluokkiin

Pääsääntöisesti ulkomailta Suomeen muuttavat ihmiset ovat nuoria työikäisiä. Viimeisen 10 vuoden aikana Suomi on saanut ulkomailta muuttovoittoa yhteensä 100 000 henkilöä. Tästä muuttovoitosta alle 45-vuotiaiden osuus on 85 %. Maahanmuutto onkin täydentänyt 1970-luvun jälkeen syntyneitä kooltaan pieniä ikäluokkia. Ilman vieraskielistä väestöä työikäisen (15–64-v.) väestön määrä olisi lähtenyt laskuun jo vuonna 2007. Maahanmuutolla on suuri vaikutus tulevaisuuden työikäisen väestön määrään. Omavaraisennustelaskelmassa on laskettu väestön määrä ja ikärakenne Suomessa, mikäli vain syntyvyys ja kuolevuus vaikuttaisivat väestökehitykseen. Jos Suomen rajat suljettaisiin, eikä maamme rajojen yli tapahtuisi siirtolaisuutta laisinkaan, vähenisi työikäisen väestön määrä vuoteen 2020 mennessä noin 280 000 hengellä ja vuoteen 2030 mennessä jo noin 440 000 hengellä. Tällaisessa ske-

naariossa huoltosuhte ylittäisi 75 huollettavan rajan 100 työikäistä kohden jo vuonna 2027. Aivan toinen kysymys on tietenkin se, saadaanko Suomeen muuttavat ulkomaalaiset työllistettyä ja integroitua yhteiskuntaamme.

Äidinkieli on yhä käyttökelpoinen mittari ulkomaalaisten määrän mittaamiseksi

Ulkomaalaisten määrää mitattaessa on mahdollisuus käyttää lähtökohtana joko henkilön kansalaisuutta, syntymävaltiota tai äidinkieltä. Kansalaisuutta, äidinkieltä tai syntymävaltiota käyttäessä päädyimme ulkomaalaisten osalta joukkoon, joka on kooltaan 156 000–233 000 henkilöä. On selvää, että jos tarkastellaan esimerkiksi ulkomaalaisten työllisyyttä kansalaisuuden tai syntymävaltion mukaan, päädytään helposti erilaisiin tuloksiin. Kansalaisuuden käyttö on siinä mielessä ongelmallista, että henkilö voi Suomessa asuessaan anoa ja saada Suomen kansalaisuuden, jonka jälkeen henkilö ei enää ole ulkomaiden kansalainen. Syntymävaltion avulla tarkasteltaessa on muistettava, että suomalaisperheisiin syntyy ulkomailla oleskelun aikana lapsia. Niinpä osa ulkomailla syntyneistä henkilöistä voi näin ollen olla Suomen kansalaisia ja puhua äidinkielenään suomea. Äidinkieli onkin ehdottomasti paras muuttuja ulkomaalaisten määrää kartoittaessa. Ulkomailla syntyneitä ja äidinkielenään muuta kuin suomea puhuvia oli vuoden 2010 lopussa Suomessa 194 000 henkilöä. Tämä luku antaa luotettavimman kuvan siitä, kuinka paljon Suomessa on ulkomaalaisia.



Kuvio 2. Vieraskielisten määrä Suomessa 1990–2010.

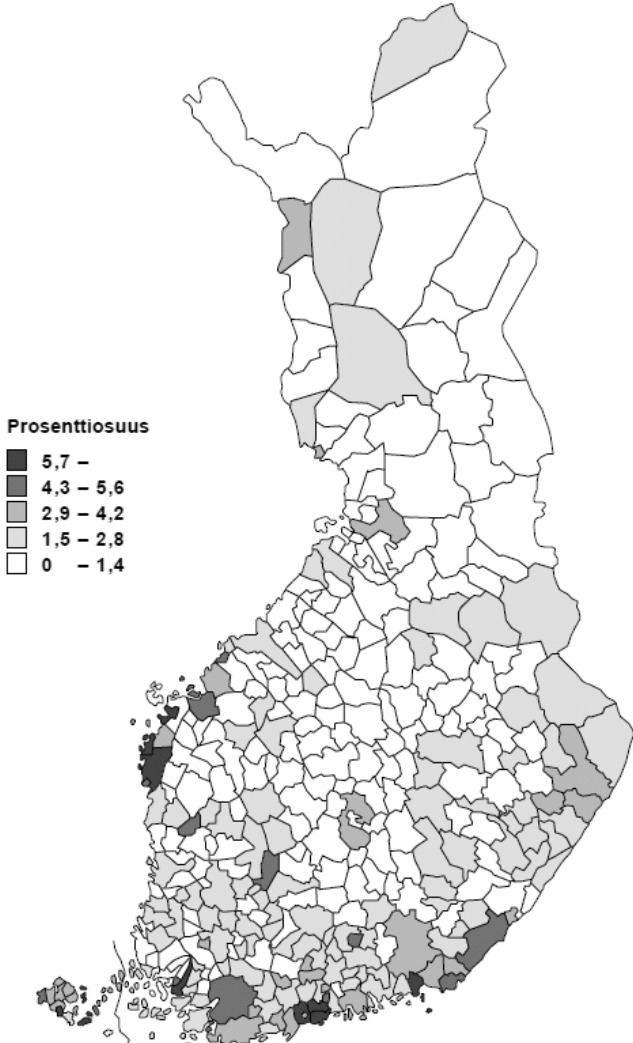
Oheisessa kuviossa 2 on nähtävissä vieraskielisen väestön määrä Suomessa vuosina 1990–2010. Vuonna 1990 maassamme oli äidinkieltään vierasta kieltä puhuvia 25 000 henkilöä. Määrä on ollut tasaisessa kasvussa ja vuonna 2010 vieraskielisten määrä oli jo 224 000 henkilöä, mikä oli 4,2 prosenttia Suomen väestöstä. Tässä luvussa ovat mukana myös Suomessa syntyneet vieraskieliset henkilöt eli toisen polven ulkomaalaiset.

Vieraskieliset keskittyneet muuta väestöä voimakkaammin

Suomessa asuvat vieraskieliset ovat sijoittuneet Etelä-Suomeen, itärajan tuntumaan sekä länsirannikolle (kuvio 3). Yli puolet vieraskielisestä väestöstämme asuu Uudenmaan maakunnassa. Myös suhteellisesti tarkasteltuna vieraskielisten osuus on Uudellamaalla korkein, 8 prosenttia alueen väestöstä. Vähiten vieraskielisiä on Etelä-Pohjanmaalla, jossa vieraskielisten osuus on vain prosentti väestöstä.

Vieraskielisten ryhmien keskittymisessä Etelä-Suomeen on myös eroavuuksia. Kaikista Suomessa asuvista somalinkielisistä Uudellamaalla asuu 77 prosenttia. Viroa äidinkielenään puhuvista Uudellamaalla asuu 62 prosenttia. Venäjänkielisistä (46 %) ja thainkielisistä (42 %) yli puolet asuu Uudenmaan maakunnan ulkopuolella.

Suomen väestö on keskittynyt suuriin asutuskeskuksiin. Asukasluvultaan neljässä suurimmassa kunnassa, Helsingissä, Espoossa, Tampereella ja Vantaalla, asuu lähes neljännes väestöstämme. Äidinkieltään vierasta kieltä puhuvat ovat keskittyneet vieläkin voimakkaammin. Mainituissa neljässä kunnassa asuu puolet maamme vieraskielisestä väestöstä. Hieman laajempi tarkastelu osoittaa, että 75 prosenttia vieraskielisistä asuu vain 17 kunnan alueella.



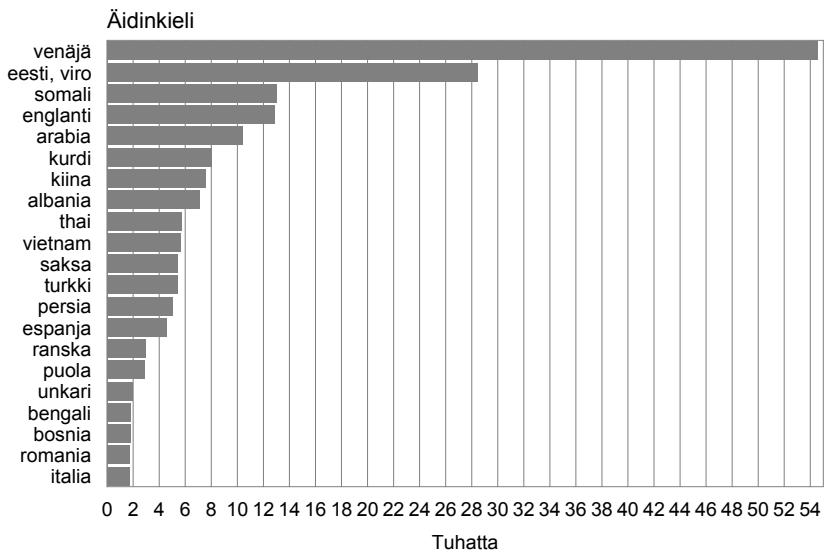
Kuvio 3. Vieraskielisen väestön osuus (%) kunnan väestöstä vuoden 2010 lopussa.

Helsingissä on sekä määrällisesti että suhteellisesti eniten vieraskielistä väestöä. Vuoden 2010 lopussa Helsingissä asui runsaat 63 000 vieraskielistä henkilöä, mikä on 11 prosenttia Helsingin väestöstä. Jos Helsingin vieraskielinen väestö muodostaisi oman kuntansa, olisi se asukasluvultaan Suomen 15. suurin kunta. Vieraskielinen henkilö on yhä kuitenkin monessa Suomen kunnassa harvinaisuus. Joka kolmannessa kunnassa on vieraskielisiä alle prosentti kunnan väestöstä.

Venäjää tai viroa puhuvat yleensä suurin vieraskielinen ryhmä kunnassa

Ylivoimaisesti suurin vieraskielinen ryhmä ovat äidinkielenään venäjää puhuvat. Heitä oli maassamme vuoden 2010 lopussa lähes 55 000 henkilöä eli lähes joka neljäs vieraskielinen puhuu äidinkielenään venäjää. Toiseksi suurin ryhmä ovat vironkieliset (28 000). Somaliaa ja englantia puhuvia on saman verran, noin 13 000 kumpiakin. Viidenneksi suurin ryhmä ovat arabiaa puhuvat, joita on 10 000.

Kuviossa 4 on nähtävissä suurimmat vieraskieliset ryhmät Suomessa vuoden 2010 lopussa. Maamme vieraskielisestä väestöstä yli kolmannes (37 prosenttia) puhuu äidinkielenään joko venäjää tai viroa.



Kuvio 4. Suurimmat vieraskieliset ryhmät Suomessa vuoden 2010 lopussa.

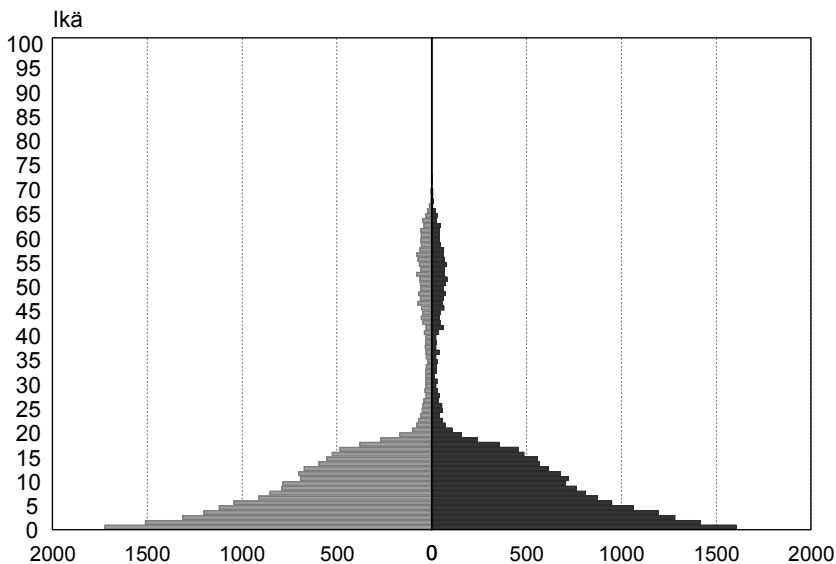
Maakunnittain tarkasteltuna venäjänkieliset ovat suurin vieraskielinen ryhmä kaikissa muissa paitsi Kanta-Hämeen (viro) ja Ahvenanmaan (latvia) maakunnissa. Lisäksi äidinkielenään venäjää puhuvat ovat joko yksinään tai yhdessä jonkin muun kieliryhmän kanssa suurin vieraskielinen ryhmä 177 kunnassa. Vironkieliset ovat samassa tarkastelussa suurin ryhmä 117 kunnassa. Joissakin harvoissa kunnissa jokin muu kieli, kuten englanti (9 kunnassa), thai (7) tai latvia (6), on suurin vieraskielinen ryhmä.

Toisen polven ulkomaalaisista puolet alle kouluikäisiä

Suomessa on yhä useammin ryhdytty käyttämään myös termiä ulkomaalais-taustainen tai maahanmuuttajataustainen henkilö. Allekirjoittanut ymmärtää edellä mainitut termit niin, että niillä tarkoitetaan ns. toisen polven siirtolaisia eli ulkomailta Suomeen muuttaneiden ulkomaalaisten henkilöiden Suomessa syntyneitä lapsia. Koska maahanmuuttoa on suuntautunut maahamme lyhyen ajan, on ulkomaalaistaustaisten määräkin hyvin pieni ja he ovat iältään varsin nuoria.

Ulkomaalaistaustaisten määrittäminen on vaikeampaa kuin ulkomaalaisten määrittäminen. Suomessa syntyvä lapsi voi tilastoissa olla Suomen kansalainen tai puhua äidinkielenään suomea. Siksi ulkomaalaistaustaisen henkilön määrittämiseksi tarvitaan tieto hänen vanhempiansa syntyperästä. Vuoden 2010 lopussa Suomessa oli 33 000 alle 25-vuotiasta henkilöä, joiden molemmat vanhemmat (tai ainoa tiedossa oleva) ovat itse syntyneet ulkomailla.

Ulkomaalaistaustaisten henkilöiden äideistä puolet on syntynyt Euroopassa, 26 prosenttia Aasiassa ja 22 prosenttia Afrikassa. Näin ollen Suomessa syntyneistä alle 25-vuotiaista ulkomaalaistaustaisista henkilöistä karkeasti sanoen joka toinen on taustaltaan eurooppalainen, joka neljäs aasialainen ja joka neljäs afrikkalainen. Alle 7-vuotiaiden osuus ulkomaalaistaustaisista, joiden molemmat vanhemmat asuvat Suomessa, on 54 prosenttia ja täysi-ikäisten osuus vain neljä prosenttia (kuvio 5).



Kuvio 5. Suomessa asuvien ulkomaalaistaustaisten henkilöiden ikäjakauma vuoden 2010 lopussa.

Suomalaisten arvot ja lainkuuliaisuus

Jarmo Houtsonen

Johdanto

Artikkelissa tarkastellaan suomalaisten arvoja ja niiden yhteyttä lainkuuliaisuuteen. Arvojen määrittely ja mittaaminen perustuu Schwartzin (1994) teoriaan ja indikaattoreihin arvoista. Hän määrittelee arvot syvälle juurtuneiksi abstrakteiksi motivaation lähteiksi, jotka suuntaavat ja oikeuttavat ihmisten asenteita, mielipiteitä, normeja ja tekoja. Arvot ovat yleisiä ja tunteisiin läheisesti kytkeytyviä perustavia uskomuksia. Ne toimivat kriteereinä, joiden avulla voidaan arvioida tekoja, asiantiloja, tapahtumia ja ihmisiä. Arvot perustelevat, miksi tietty elämäntapa, päämäärä tai menettelytapa on parempi kuin jokin toinen.

Arvojen katsotaan pystyvän selittämään riippumattomina muuttujina toiminnan, mielipiteiden ja asenteiden yksilöllistä ja kulttuurien välistä vaihtelua. Eri kulttuureita voidaan tarkastella sen mukaan, miten tärkeitä tietyt arvot niissä ovat. Arvoja voi tarkastella myös riippuvina muuttujina, koska ne muodostuvat ihmisten kokemuksista jossain sosiaalisessa asemassa ja kulttuurisessa ryhmässä. Voimakkaat kokemukset (lama, sota), jäsenyys etnisessä tai uskonnollisessa ryhmässä tai kuuluminen tiettyyn ammatilliseen tai koulutukselliseen luokkaan voi selittää ihmisten erilaiset arvopreferenssit. (Schwartz 1994; Hitlin & Pivlian 2004.) Arvot sotketaan usein muihin sosiaalipsykologisiin ilmiöihin. Arvot eivät kuitenkaan ole asenteita, piirteitä, taipumuksia tai normeja. (Hitlin & Allyn 2004, 372.)

Schwartz (1994, 22) katsoo, että on olemassa kymmenen motivaatioltaan toisistaan eroavaa universaalialia arvo-orientaatiota tai -tyyppiä, jotka tunnustetaan eri kulttuureissa. Arvotyypit ja niiden motivoimat päämäärät on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Arvotyypit ja niiden motivoimat päämäärät.

Arvotyyppi	Motivoiva päämäärä
Hedonismi	Itsekeskeinen aistinautintojen tyydytys
Valta	Status ja arvovalta, ihmisten ja resurssien kontrolli
Saavuttaminen	Kilpailullinen henkilökohtainen menestys
Stimulaatio	Riskin ottaminen ja seikkailu
Itseohjautuvuus	Itsenäinen ajattelu ja toiminta
Universalismi	Erilaisuuden sietäminen ja muiden hyvinvoinnista huolehtiminen
Hyväntahtoisuus	Henkilökohtaisesti tuntemiensa ihmisten hyvinvoinnista huolehtiminen
Mukautuvaisuus	Itsehillintä ja omien halujen alistaminen muiden odotuksille
Perinteet	Perinteet ja uskonto
Turvallisuus	Järjestys, tasaisuus, turvallisuus ja harmonia

Kutakin arvotyyppiä ilmentää jokin konkreettisempi erityinen arvo. Kun ihminen toimii tavalla, joka edistää erityistä arvoa, niin hän samalla vahvistaa myös abstraktimman arvotyypin keskeistä päämäärää. Esimerkiksi universalismin erityisiä arvoja ovat avarakatseisuus, oikeudenmukaisuus, tasa-arvo ja ympäristönsuojelu. Saavuttamisen erityisiä arvoja ovat menestys, kyvykkyys ja kunnianhimo. (Schwartz 1992, 22.) Abstraktit arvotyypit mitataan muuntamalla niitä ilmentävät erityiset arvot kyselyn konkreettisiksi kysymyksiksi (kts. Liite 1, taulukko 13).

Arvotyypit voivat olla keskenään ristiriidassa tai ne voivat täydentää toisiaan. Esimerkiksi saavuttamisen arvo voi olla ristiriidassa hyväntahtoisuuden arvon kanssa. Henkilökohtaisen menestyksen tavoittelu voi jarruttaa toisten hyvinvoinnista huolehtimista. Samoin perinteiset arvot voivat olla ristiriidassa stimulaatioarvon kanssa, sillä uskonnollisten tapojen ja ihanteiden omaksuminen voivat estää uusien ja jännittävien kokemusten etsimisen. Sen sijaan hyväntahtoisuuden ja mukautuvuuden arvotyypit ovat toisiaan täydentäviä, sillä molemmissa käyttyäytään tavalla, joka on ryhmän hyväksymä. (Schwartz 1994, 23.)

Schwartz (1994, 24) on esittänyt arvotyypit ympyrän sektoreina. Ympyrän vastakkaisilla puolilla olevissa sektoreissa on ristiriitaiset arvot, kun taas toisiaan täydentävät arvotyypit ovat toistensa viereisissä sektoreissa. Mukautuvaisuus ja traditio ovat samassa sektorissa, koska molemmissa on kysymys itsensä alistamisesta sosiaalisiin odotuksiin. Vaikka arvotyypit kuvataan toisistaan eroavina kategorioina, niin samalla niiden oletetaan muodostavan toisiinsa liittyvien motivaatioiden jatkumon. Vierekkäisissä sektoreissa olevat arvotyypit jakavat samanlaisen motivaatiopainotuksen.

Empiirisessä tutkimuksessa vierekkäiset arvot voivat sekoittua, eivätkä erotu toisistaan selkeästi. Sen sijaan vastakkaiset arvotyypit pitäisivät olla toisistaan selkeästi erossa. Kilpailevien arvotyyppien vastakkaisuus voidaan esittää niin, että arvot muodostavat kaksi kaksisuuntaista ulottuvuutta (ks. Liite). Ensimmäinen ulottuvuus asettaa vastakkain yleisemmällä tasolla muutosvalmiuden ja säilyttämisen arvoulottuvuudet. Tämä ulottuvuus asettaa vastakkain arvotyypit, jotka korostavat itsenäistä ajattelua, toimintaa ja muutoksen suosimista (itseohjautuvuus ja stimulaatio) sekä arvotyypit, jotka korostavat alistuvaa itsensä rajoittamista, perinteiden säilyttämistä ja tasa-painon turvaamista (turvallisuus, mukautuvaisuus ja perinteet). Toinen ulottuvuus asettaa vastakkain itsensä ylittämisen ja itsensä korostamisen arvoulottuvuudet. Tämä ulottuvuus asettaa vastakkain toisten tasa-arvoisuudesta ja hyvinvoinnista välittämisen (universalismi ja hyväntahtoisuus) ja omasta menestyksestä ja ylivallasta huolehtimisen (valta ja menestyminen). Hedonismi liittyy sekä avoimuuteen muutoksia kohtaa että itsensä korostamiseen.

Arvojen kuvaamisen lisäksi tässä artikkelissa pyritään vastaamaan kysymykseen arvojen ja yleisen lainkuuliaisuuden yhteydestä. Artikkelin suppeuden vuoksi lainkuuliaisuutta ei teoretisoida, vaan sitä mitataan kyselyssä esitetyn suoran väitelauseen avulla. Myöskään arvojen ja lainkuuliaisuuden välistä yhteyttä ei käsitteellistetä. Arvojen ja rikollisuuden välisen yhteyden tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että erityisesti itsensä korostamisen arvot olisivat yhteydessä lainkuuliaisuuden kanssa. Esimerkiksi Halpernin (2001) tutkimuksessa itsekkäät arvot vahvistavat muita rikollisuutta selittävien tekijöiden, kuten iän (nuoret), sukupuolen (miehet), asuinpaikan (suuret kaupungit), työttömyyden ja sosiaalisen pääoman (luottamus) vaikutusta rikollisuuteen.

Koska arvojen katsotaan motivoivan toimintaa, niin niillä on oletettavasti myös jonkinlainen yhteys lainkuuliaisuuteen. On kuitenkin ymmärrettävä, että arvot vaikuttavat yhdessä muiden toimintaa motivoivien tekijöiden kanssa. Voidaankin olettaa, että käyttäytymiseen vaikuttavat arvoja enemmän tilannekohtaiset tekijät ja normit. Arvot ohjaavat konkreettista toimintaa piilevästi ja esimerkiksi normatiiviset paineet tai tilannetekijät voivat ohjata

ihmisiä toimimaan vastoin omaksumiaan arvoja. Kun ihmiset arvioivat tilanteita ja toimintoja, niin arvojen käyttö ei ole kovin tietoista. (Hitlin & Pivlian 2004, 380–381.)

Bardi ja Schwartz (2003, 382) katsovat, että eri arvot ovat eri tavoin yhteydessä toimintaan. Stimulaatio ja perinne arvotyyppinä korreloivat vahvasti vastaavanlaisen käyttäytymisen kanssa. Hedonismi, itseohjautuvuus, universalismi ja valta ovat jossain määrin yhteydessä vastaavan käyttäytymisen kanssa. Turvallisuus, hyväntahtoisuus ja konformismi ovat vain heikosti yhteydessä vastaavan käyttäytymisen kanssa.

Aineisto ja menetelmät

Tässä artikkelissa arvot on määritelty ja mitattu Schwartzin arvoasteikon mukaan. Aineistona on käytetty European Social Survey -kyselyn vuoden 2010 Suomen aineistoa. Alkuperäisestä aineistosta on poistettu tapauksia, joissa ei vastattu tämän artikkelin kannalta keskeisiin kysymyksiin. Lopullisen aineiston kooksi jäi $n = 723$.

Kymmenen arvotyyppiä muodostettiin 21 kysymyksen perusteella summamuuttujina. Arvotyyppit ja niitä vastaavat kysymysnumerot olivat seuraavat: hyväntahtoisuus (kysymykset 12 ja 18), universalismi (3, 8, 19), itsenäisyys (1 ja 11), stimulaatio (6 ja 15), hedonismi (10 ja 21), suoriutuminen (4 ja 13), valta (2 ja 17), turvallisuus (5 ja 14), mukautuvaisuus (7 ja 16) ja perinteet (9 ja 20). Kyselyssä jokaista arvoa mitattiin kysymyksellä ”kuinka samanlainen tämä henkilö on kuin te?” Vastausvaihtoehdot vaihtelivat yhdestä (erittäin paljon samanlainen kuin minä) kuuteen (ei lainkaan samanlainen kuin minä).

Kymmenen arvotyyppiä tiivistettiin vielä kahdelle pääulottuvuudelle summamuuttujina. Ensimmäisen ulottuvuuden ääripäät ovat itsensä ylittäminen (hyväntahtoisuus ja universalismi) ja itsensä korostaminen (suoriutuminen ja valta). Toisen ulottuvuuden ääripäät ovat muutosvalmius (itsenäisyys, stimulaatio ja hedonismi) ja säilyttäminen (turvallisuus, mukautuvaisuus ja perinteet). Kyselyn kysymykset ja niiden liittyminen arvotyyppeihin ja perusulottuvuuksiin on esitetty liitteessä.

Lopullista analyysia varten arvoulottuvuuksien pistemäärät jaettiin neljään luokkaan, joissa kussakin oli noin 25 % havainnoista. Muuttujan luokka-arvot vaihtelivat yhdestä (arvo tärkeä vastaajalle) neljään (arvo ei tärkeä vastaajalle). Ristiintaulukointeja varten nämä luokka-arvot käännettiin toisinpäin, jolloin yksi tarkoittaa, ettei arvo ollut vastaajalle tärkeä.

Yleistä lainkuuliaisuutta mitattiin väitelauseella ”kaikkia lakeja pitää ehdottomasti noudattaa”. Vastausvaihtoehdot vaihtelivat seuraavasti: 1 = täysin samaa mieltä, 2 = samaa mieltä, 3 = ei samaa eikä eri mieltä, 4 = eri mieltä.

Arvoulottuvuuksien ja lainkuuliaisuuden yhteyden ohella tarkasteltiin, kuinka sukupuoli, ikä, asuinpaikka, uskonnollisuus ja tulot liittyvät lainkuuliaisuuteen. Nämä otettiin tarkasteluun mukaan, koska aikaisemmissa rikollisuutta koskevista tutkimuksista on todettu rikollisuuden olevan yhteydessä näihin muuttujiin. Analyysimenetelmänä oli ristiintaulukointi, jonka tilastollista merkitsevyyttä tarkasteltiin χ^2 -testisuureella. Tilastollisesti merkitsevänä tuloksen kynnyksenä oli $p = 0.05$. Koska aineistosta on karsittu joihinkin kysymyksiin vastaamatta jättäneitä, niin tilastollisista testeistä huolimatta tulosten yleistettävyyteen tulee suhtautua kriittisesti.

Tulokset

Vastaajien perustiedot on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Vastaajien perustiedot % ($n = 723$).

		n	%
Sukupuoli	Mies	376	52,0
	Nainen	347	48,0
Ikä	–30	111	15,4
	31–40	143	19,8
	41–50	124	17,2
	51–60	154	21,3
	61–70	140	19,4
	71–	51	7,1
Asuinalue	Iso kaupunki	125	17,3
	Lähiö	82	11,3
	Pieni kaupunki	213	29,5
	Kylä maaseudulla	143	19,8
	Tila tai talo maaseudulla	160	22,1

Arvoilla näyttää olevan kulttuurit ylittävä hierarkia. Hyväntahtoisuus, itseohjautuvuus ja universalismi ovat tärkeimpiä arvotyypejä kaikissa kulttuureissa. Valta, perinteet ja stimulaatio ovat vähiten tärkeitä arvotyypejä. Turvallisuus, mukautuvaisuus, saavuttaminen ja hedonismi ovat näiden ääripäiden välissä. (Schwartz & Bardi 2001.) Tämän artikkelin aineistossa arvotyyppien hierarkia on esitetty taulukossa 3 arvotyypejä mittaavien kysymysten keskiarvoina. Suomalaisessa aineistossa perinteet muodostuvat tärkeämmäksi ja saavuttaminen vähemmän tärkeäksi arvotyyppiä kuin Schwartzin ja Bardin esittämässä hierarkiassa. Sukupuolittainen tarkastelu osoittaa, että miehillä ja

naisilla on lähes sama arvotyyppien hierarkia. Miehillä itseohjautuvuus tulee ennen turvallisuutta. Yksittäisten kysymysten saamat keskiarvot sukupuolen mukaan on esitetty liitteessä 1.

Taulukko 3. Arvotyyppien hierarkia keskiarvon perusteella sukupuolitain.*

Arvotyyppi	Miehet \bar{x}	Naiset \bar{x}	Yht. \bar{x}
Hyväntahtoisuus	2,37	2,00	2,19
Universalismi	2,43	2,02	2,23
Turvallisuus	2,60	2,34	2,48
Itseohjautuvuus	2,44	2,63	2,53
Mukautuvaisuus	3,00	2,85	2,93
Perinteet	3,16	3,03	3,10
Hedonismi	3,20	3,20	3,20
Stimulaatio	3,26	3,46	3,36
Saavuttaminen	3,49	3,76	3,62
Valta	3,84	4,21	4,02

* Alkuperäisessä asteikoissa 1 = erittäin paljon samanlainen kuin minä ja 6 = ei lainkaan samanlainen kuin minä

Kun arvoja tarkastellaan ulottuvuuksien tasolla, niin havaitaan, että suomalaisille läheisimmät arvot ovat itsensä ylittäminen ja säilyttäminen (taulukko 4).

Taulukko 4. Arvoulottuvuuksien hierarkiat keskiarvon perusteella sukupuolitain.*

Arvoulottuvuus	Miehet \bar{x}	Naiset \bar{x}	Yht. \bar{x}
Itsensä ylittäminen	2,41	2,01	2,22
Säilyttäminen	2,92	2,74	2,83
Muutosvalmius	2,97	3,10	3,03
Itsensä korostaminen	3,67	4,00	3,82

* Alkuperäisessä asteikoissa 1 = erittäin paljon samanlainen kuin minä ja 6 = ei lainkaan samanlainen kuin minä

Vastaajista 69,2 % katsoi, että kaikkia lakeja tulee ehdottomasti noudattaa. Yleisen lainkuuliaisuuden suhteen miehet ja naiset eroavat toisistaan tilastollisesti merkitsevästi ($p = 0,45$), naisten ollessa hiukan voimakkaammin lainkuuliaisuuden puolella (taulukko 5).

Taulukko 5. Lainkuuliaisuus sukupuolittain % ($n = 723$).

		Sukupuoli		Yht.
		Mies	Nainen	
Kaikkia lakeja pitää ehdottomasti noudattaa	Täysin samaa mieltä	12,5	18,4	15,4
	Samaa mieltä	52,9	54,8	53,8
	Ei samaa eikä eri mieltä	20,7	17,0	18,9
	Eri mieltä	13,8	9,8	11,9
Yhteensä		100,0	100,0	100,0

$$\chi^2 = 8,064 \quad p = 0,45$$

Seuraavaksi tarkastellaan ilmiötä eritellymmiin kysymällä, kuinka vääränä vastaajat pitävät määrättyjä rikoksia (taulukko 6). Liiotellun tai väärän vaakuutusilmoituksen pitämistä ehdottomasti vääränä tai vääränä pitää yli 90 % vastaajista. Varastetuksi olettamansa tavaran ostamisessa osuus nousee jo yli 95 %. Sen sijaan ylinopeutta tai päin punaista ajamista pitää vääränä enää 69 % vastaajista. Miesten ja naisten välinen ero varastetun tavaran ja liikenne-rikkomuksen kohdalla on tilastollisesti merkitsevä ($p = 0,000$ ja $p = 0,002$).

Taulukko 6. Lainrikkomisen vääryys eriteltynä sukupuolittain % ($n = 723$).

Kuinka väärin on...		Sukupuoli		Yht.
		Mies	Nainen	
tehdä liioiteltu tai väärä vakuutus-ilmoitus?	Ei, vähän	9,6	8,9	9,3
	Väärin	46,5	40,3	43,6
	Ehdottomasti	43,9	50,7	47,2
ostaa varastetuksi arvelemaansa tavaraa?	Ei, vähän	6,9	2,3	4,7
	Väärin	37,2	32,0	34,7
	Ehdottomasti	55,9	65,7	60,6
syyllistyä liikennerikokseen, kuten ylinopeuteen tai päin punaista valoa ajamiseen?	Ei, vähän	36,2	25,6	31,1
	Väärin	55,1	54,8	54,9
	Ehdottomasti	8,8	19,6	14,0
Yhteensä		100,0	100,0	100,0

Ikäryhmien välillä ei ole tilastollisesti merkitsevää eroa yleisessä lainkuuliaisuudessa, vaikka vanhemmat ikäluokat ovat ehdottomampia lainkuuliaisuudessa (taulukko 7).

Taulukko 7. Lainkuuliaisuus ikäryhmittäin % ($n = 723$).

		Ikäluokat						Yht.
		-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-	
Kaikkia lakeja pitää ehdottomasti noudattaa	Täysin samaa mieltä	10,8	10,5	9,7	18,2	21,4	27,5	15,4
	Samaa mieltä	52,3	53,8	57,3	56,5	52,1	45,1	53,8
	Ei samaa eikä eri mieltä	22,5	21,7	22,6	13,6	17,9	13,7	18,9
	Eri mieltä	14,4	14,0	10,5	11,7	8,6	13,7	11,9
Yhteensä		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

$$\chi^2 = 24,714 \quad p = 0,054$$

Uskonnollisuus on yhteydessä lainkuuliaisuuden kanssa (taulukko 8). Uskonnolliset vastaajat ovat keskimääräistä useammin sitä mieltä, että kaikkia lakeja tulee ehdottomasti noudattaa (75 %). Vähiten uskonnollisessa luokassa lakien ehdottoman noudattamisen kannalla on 58,2 % vastaajista. Tässä yhteydessä ei tarkastella muuttujien interaktioita, mutta voidaan kuitenkin todeta, että ikä ja sukupuoli ovat yhteydessä uskonnollisuuteen. Naiset ovat uskonnollisempia kuin miehet ja vanhat ovat uskonnollisempia kuin nuoret.

Taulukko 8. Lainkuuliaisuus uskonnollisuuden suhteen % ($n = 723$).

		Uskonnollisuus					Yht.
		1 (Vähiten)	2	3	4	5 (Eniten)	
Kaikkia lakeja pitää ehdottomasti noudattaa	Täysin samaa mieltä	9,7	12,2	12,4	18,2	35,4	15,4
	Samaa mieltä	48,5	55,4	59,4	53,2	39,6	53,8
	Ei samaa eikä eri mieltä	21,4	19,4	17,8	19,5	14,6	18,9
	Eri mieltä	20,4	12,9	10,4	9,1	10,4	11,9
Yhteensä		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

$$\chi^2 = 30,925 \quad p = 0,002$$

Lainkuuliaisuuden ja itsensä ylittämisen arvoulottuvuuden välillä on selkeä yhteys (taulukko 9). Itsensä ylittämisen arvoulottuvuutta tärkeänä pitäneistä 76 % katsoi, että lakeja tulee ehdottomasti noudattaa. Puolestaan tämän arvoulottuvuuden vähemmän tärkeäksi arvioineista 57,5 % katsoi, että lakeja tulee ehdottomasti noudattaa. Ikä ja itsensä ylittäminen eivät olleet yhteydessä, mutta naiset pitivät itsensä ylittämistä tärkeämpänä arvona kuin miehet.

Taulukko 9. Lainkuuliaisuus itsensä ylittämisen arvon suhteen %
(n = 723).

		Itse ylittäminen				Yht.
		4 (Kuin minä)	3	2	1 (Ei kuin minä)	
Kaikkia lakeja pitää ehdottomasti noudattaa	Täysin samaa mieltä	27,2	15,9	12,0	8,7	15,4
	Samaa mieltä	48,8	60,6	56,5	49,8	53,8
	Ei samaa eikä eri mieltä	11,7	15,9	21,7	24,6	18,9
	Eri mieltä	12,3	7,6	9,8	16,9	11,9
Yhteensä		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

$$\chi^2 = 42,464 \quad p = 0,000$$

Yleisen lainkuuliaisuuden ja itsensä korostamisen arvon väliltä ei löytynyt tilastollisesti merkitsevää yhteyttä (taulukko 10). Tämä on yllättävä havainto, sillä itsensä korostaminen tulee konstruktiona lähelle materiaalisen itsekkyyden arvoa, jonka on todettu aikaisemmissa tutkimuksissa olevan yhteydessä rikollisuuteen yksilöllisellä ja kansallisella tasolla (Halpern 2001). Sukupuolen kontrollointi ei tuonut tähän tulokseen muutosta, vaikka useampi mies kokee tämän arvoulottuvuuden läheisemmäksi kuin naiset. Nuorilla vastajilla itsensä korostamisen arvoulottuvuus oli tärkeämpää kuin vanhemmilla.

Taulukko 10. Lainkuuliaisuus itsensä korostamisen arvon suhteen %
($n = 723$).

		Itsensä korostaminen				Yht.
		4 (Kuin minä)	3	2	1 (Ei kuin minä)	
Kaikkia lakeja pitää ehdottomasti noudattaa	Täysin samaa mieltä	16,0	12,3	15,3	18,1	15,4
	Samaa mieltä	52,6	53,3	56,2	53,8	53,8
	Ei samaa eikä eri mieltä	20,6	21,7	15,3	17,1	18,9
	Eri mieltä	10,9	12,7	13,1	11,1	11,9
Yhteensä		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

$$\chi^2 = 5,524 \quad p = 0,786$$

Yleisen lainkuuliaisuuden ja muutosvalmiuden väliltä löydettiin tilastollisesti merkitsevä yhteys (taulukko 11). Muutosvalmiutta itselleen tärkeänä pitävistä vastaajista 70,9 % katsoi, että kaikkia lakeja pitää ehdottomasti noudattaa. Niistä, joille tämä arvoulottuvuus ei ollut tärkeä 76,7 % katsoi, että kaikkia lakeja tulee noudattaa. Sukupuoli ja muutosvalmius eivät olleet yhteydessä, mutta nuoret kokevat muutosvalmius -arvon läheisemmäksi kuin vanhemmat ikäluokat. Näin ollen muutosvalmiuden ja lakien noudattamattomuuden yhteyden takana voi olla nuoruuden ja muutosvalmiuden yhteys.

Taulukko 11. Lainkuuliaisuus muutosvalmius-arvon suhteen % ($n = 723$).

		Muutosvalmius				Yht.
		4 (Kuin minä)	3	2	1 (Ei kuin minä)	
Kaikkia lakeja pitää ehdottomasti noudattaa	Täysin samaa mieltä	14,3	14,2	14,9	18,4	15,4
	Samaa mieltä	56,6	46,8	54,0	58,3	53,8
	Ei samaa eikä eri mieltä	14,8	22,6	21,8	16,6	18,9
	Eri mieltä	14,3	16,3	9,2	6,7	11,9
Yhteensä		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

$$\chi^2 = 17,089 \quad p = 0,047$$

Lainkuuliaisuuden ja säilyttämisen arvoulottuvuuden välillä on yhteys (taulukko 12). Säilyttämisen itselleen tärkeinä kokevista vastaajista 82,9 % katsoi, että lakeja pitää ehdottomasti noudattaa. Sen sijaan säilyttämisen arvoulottuvuutta vähemmän tärkeinä pitävistä vastaajista 54,2 % katsoi, että kaikkia lakeja pitää ehdottomasti noudattaa. Ikä ja sukupuoli liittyivät säilyttämisen arvoulottuvuuteen. Naiset ja vanhat pitivät säilyttämistä arvokkaampana kuin miehet ja nuoret.

Taulukko 12. Lainkuuliaisuus säilyttämisen arvon suhteen % ($n = 723$).

		Säilyttäminen				Yht.
		4 (Kuin minä)	3	2	1 (Ei kuin minä)	
Kaikkia lakeja pitää ehdottomasti noudattaa	Täysin samaa mieltä	30,8	13,5	9,1	8,3	15,4
	Samaa mieltä	52,1	59,5	55,4	45,9	53,8
	Ei samaa eikä eri mieltä	13,6	18,0	22,9	21,7	18,9
	Eri mieltä	3,6	9,0	12,6	24,2	11,9
Yhteensä		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

$$\chi^2 = 75,678 \quad p = 0,000$$

Johtopäätökset

Artikkelissa tarkasteltiin suomalaisten arvoja ja lainkuuliaisuutta. Tärkein suomalaisten arvotyyppejä on hyväntahtoisuus ja vähiten tärkeä on valta. Tämä hierarkia on todettu myös muissa teollistuneissa länsimaissa. Hyväntahtoisuuden ja säilyttämisen arvoulottuvuudet vahvistavat lainkuuliaisuutta, mutta muutosvalmius vähentää lainkuuliaisuutta. Itsensä korostamisen arvoulottuvuus ei ole yhteydessä lainkuuliaisuuteen, vaikka näin olisi voinut olettaa. Naiset ja uskonnon tärkeäksi kokevat ihmiset ovat keskimääräistä lainkuuliaisempia. Sen sijaan tulot, koetut tulot ja asuinalue eivät olleet tilastollisesti yhteydessä yleiseen lainkuuliaisuuteen. Iän ja lainkuuliaisuuden välinen yhteys ei ollut tilastollisesti merkitsevä, vaikka vanhemmat ihmiset ovat keskimääräistä useammin ehdottoman lainkuuliaisuuden kannalla.

On hyvin perustelua olettaa, että arvoilla on yhteys sekä lainkuuliaisuuteen että rikollisuuteen. Tulevissa tutkimuksissa tulee ottaa huomioon useampia kontrollimuuttujia, kuten taloudellinen epätasa-arvo ja sosiaalinen pääoma sekä ihmisten käsitykset ja kokemukset oikeusjärjestelmästä ja poliisista. Kansainväliset kyselytutkimukset mahdollistavat myös lainkuuliaisuuden ja arvojen pitkittäiset ja maiden väliset analyysit.

Vaikka itsensä ylittämisen ja säilyttämisen arvoulottuvuudet tukevat lainkuuliaisuutta yleensä, niin nämä voivat paradoksaalisesti vahvistaa rikollisuusastetta. Nämä arvoulottuvuudet näyttävät olevan konstruktioina lähellä sosiaalisen pääoman ja luottamuksen käsitteitä. Halpern (2001) on havainnut, että korkea sosiaalinen pääoma liittyy korkeampaan rikollisuusasteeseen kun yhteiskunnallinen epätasa-arvo ja itsekkäät arvot on kontrolloitu. Yhteiskunnan vahva yleistynyt luottamus saattaa lisätä rikoksentekomahdollisuuksia, jos ihmiset eivät katso tarpeelliseksi suojata omaisuuttaan tai viitsi tarkistaa onko heidän ostamansa tavara tai palvelu yhteydessä rikolliseen toimintaan.

Lähteet

- Bardi, A. & Schwartz, S. H. 2003. Values and Behavior: Strength and Structure of Relations. *Social Psychology Bulletin* 29: 1207–1220.
- ESS Round 5: European Social Survey Round 5 Data. 2010. Data file edition 1.0. Norwegian Social Science Data Services, Norway – Data Archive and distributor of ESS data.
- Halpern, D. 2001. Moral Values, Social Trust and Inequality. Can Values Explain Crime? *British Journal of Criminology* 41: 236–351.
- Hitlin, S. & Pivlian, J. A. 2004. Values: Reviving a Dormant Concept. *Annual Review of Sociology* 30: 359–393.
- Schwartz, S. 1994. Are There Universal Aspects in the Structure and Content of Human Values? *Journal of Social Issues* 50 (4): 19–45.
- Schwartz, S. & Bardi, A. 2001. Value Hierarchies across Cultures. Taking Similarities Perspective. *Journal of Cross-Cultural Psychology* 32(3): 268–290.

	Sukupuoli					
	Miehet		Naiset		Yhteensä	
	\bar{x}	s	\bar{x}	s	\bar{x}	s
Liite 1.						
Taulukko 13. Arvoja koskevien väitelauseiden keskiarvot ja keskihajonnat sukupuolittain. Mukana väitelauseen arvoyyppi ja arvoulottuvuus.*						
ITSENSÄ YLITTÄMISEN ARVOULOTTUVUUS						
12: Hänestä on tärkeää auttaa ympärillään olevia ihmisiä. Hän haluaa huoletta heidän hyvinvointiaan. HYVÄNTAHTOISUUS	2,60	,930	2,20	,918	2,41	,945
18: Hänestä on tärkeää olla uskollinen ystävilleen. Hän haluaa omistautua läheisilleen. HYVÄNTAHTOISUUS	2,15	,886	1,80	,926	1,98	,922
3: Hänestä on tärkeää, että kaikkia maailman ihmisiä kohdellaan tasa-arvoisesti. Hän katsoo, että kaikilla pitäisi olla samat mahdollisuudet elämässä. UNIVERSALISMI	2,37	1,147	1,90	,916	2,14	1,069
8: Hänestä on tärkeää kuunnella ihmisiä, jotka ovat erilaisia kuin hän itse. Vaikka hän olisi heidän kanssaan eri mieltä, hän haluaa silti ymmärtää heitä. UNIVERSALISMI	2,68	1,057	2,22	,906	2,46	1,014
19: Hän on voimakkaasti sitä mieltä, että ihmisen pitää välittää luonnosta. Ympäristöstä huolehtiminen on hänelle tärkeää. UNIVERSALISMI	2,23	1,014	1,95	,908	2,10	,974
ITSEN KOROSTAMISEN ARVOULOTTUVUUS						
4: Hänestä on tärkeää saada näyttää muille taitojaan. Hän haluaa, että hänen tekemisiään ihailtaan. SUORIUTUMINEN	3,62	1,163	3,88	1,275	3,74	1,224
13: Menestyminen on hänelle tärkeää. Hän haluaa, että hänen saavutuksensa huomataan. SUORIUTUMINEN	3,37	1,181	3,64	1,297	3,50	1,245
2: Hänestä on tärkeää olla rikas. Hän haluaa, että hänellä on paljon rahaa ja kaallia tavaroita. VALTA	4,15	1,141	4,58	1,038	4,36	1,113
17: Hänestä on tärkeää nauttia toisten ihmisten kunnioitusta. Hän haluaa ihmisten tekevän, kuten hän sanoo. VALTA	3,53	1,129	3,84	1,228	3,68	1,187

MUUTOSVALMIUDEN ARVOLOTTUVUUS						
1: Ideoiden tuottaminen ja luovuus ovat hänelle tärkeitä. Hän haluaa tehdä asiat omaperäisesti. ITSE-OHJAUTUVUUS	2,53	,996	2,77	1,201	2,64	1,105
11: Hänestä on tärkeitä päättää itse omista asioistaan. Hän haluaa olla vapaa ja riippumaton toisistaan. ITSEOHJAUTUVUUS	2,36	1,021	2,50	1,103	2,43	1,062
6: Hän pitää yllätyksistä ja etsii uusia asioita, joita voisi tehdä. Hänestä on tärkeitä tehdä erilaisia asioita elämässään. STIMULAATIO	2,98	1,169	2,91	1,226	2,94	1,197
15: Hän etsii seikkailuja ja haluaa ottaa riskejä. Hän haluaa jännitystä elämäänsä. STIMULAATIO	3,55	1,225	4,00	1,272	3,77	1,267
10: Hänestä on tärkeitä pitää hauskaa. Hän pitää itsensä hemmottelemisesta. HEDONISMI	3,22	1,104	3,03	1,198	3,13	1,153
21: Hän etsii mahdollisuuksia pitää hauskaa. Hänelle tärkeitä ovat asiat, jotka tuottavat nautintoa. HEDONISMI	3,17	1,143	3,37	1,268	3,27	1,208
SÄILYTTÄMISEN ARVOLOTTUVUUS						
5: Hänelle on tärkeitä elää turvallisessa ympäristössä. Hän välttää kaikkea, mikä voisi uhata hänen turvallisuuttaan. TURVALLISUUS	2,71	1,190	2,35	1,081	2,54	1,153
14: Hänelle on tärkeitä, että valtio takaa hänen turvallisuutensa kaikkia uhkia vastaan. Hän haluaa, että valtio on niin vahva, että se voi suojella kansalaisiaan. TURVALLISUUS	2,49	1,086	2,34	1,093	2,42	1,091
7: Hänen mielestään ihmisten pitää tehdä, kuten käsketään. Hänen mielestään sääntöjä pitää noudattaa aina, vaikka kukaan ei ole näkemässä. MUKAUTUVAISUUS	3,11	1,202	2,89	1,218	3,00	1,213
16: Hänestä on tärkeitä käyttäytyä moitteettomasti. Hän haluaa välttää tekemästä mitään, mikä toisten mielestä on väärin. MUKAUTUVAISUUS	2,89	1,066	2,80	1,107	2,85	1,086
9: Hänestä on tärkeitä olla nöyrä ja vaatimaton. Hän ei pyri keräämään huomiota osakseen. PERINTEET	3,12	1,137	3,24	1,239	3,18	1,187
20: Perinteet ovat hänelle tärkeitä. Hän pyrkii noudattamaan uskonnollisia sekä sukunsa tapoja. PERINTEET	3,20	1,281	2,83	1,249	3,02	1,279

* Alkuperäisessä asteikoissa 1 = erittäin paljon samanlainen kuin minä ja 6 = ei lainkaan samanlainen kuin minä

Talouskehitys ja suhdanneodotukset

Terhi Kankaanranta & Vesa Muttilainen

Johdanto

Talouden kansainvälinen kehitys on ollut viime vuosina epävakaa, mikä on heijastunut myös Suomen talouskehitykseen. Talous on yksi merkittävä poliisin toimintaympäristöä ja toiminnan edellytyksiä muokkaava tekijä. Niukenevat taloudelliset resurssit edellyttävät entistä kovempia arvovalintoja esimerkiksi toimintojen organisoinnissa, henkilöstön sijoittelussa ja muiden resurssien kohdentamisessa.

Tässä artikkelissa esitellään talouden nykytilaa ja tulevaisuuden näkymiä. Ensin tarkastellaan yleisesti kansainvälisen talouden kehitystä ja tärkeimpiä talouden epävakautta aiheuttaneita tekijöitä. Toiseksi kuvataan erikseen Suomen taloustilannetta ja sen muutoksia eräiden keskeisten talouskehityksen indikaattoreiden avulla. Tässä yhteydessä arvioidaan pääpiirteittäin myös maamme talouden nykytilaa eurooppalaisessa vertailussa. Kolmanneksi artikkeli sisältää katsauksen valikoituihin suhdanneodotuksia kuvaaviin indikaattoreihin. Ne kuvaavat talouden tulevaa kehitystä herkemmin kuin monet reaalityalouden mittarit.⁵⁷

Kansainvälinen talouskehitys

Yhdysvalloista vähitellen muualle laajentunut talouden epävarmuus syveni syksyllä 2008 maailmanlaajuisesti rahoitusmarkkinoiden kriisiksi. Poikkeuksellinen häiriötilanne heikensi luottamusta talouden toimintakykyyn ja ajoi pankkeja ylitsepääsemättömiin vaikeuksiin sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa. Tämä katkaisi pitkään jatkuneen myönteisen talouskehityksen ja aloitti nyt jo useita vuosia jatkuneen epävarmuuden ajan. Talouden ongelmat ovat heijastuneet eri syistä useimmille keskeisille talousalueille.⁵⁸ Vuoden 2010 keväällä Euroopassa sijoittajat huolestuivat ensin Kreikan ja sitten myös Irlannin ja Portugalin julkisen talouden tilasta ja voimakkaasta velkaantumisesta. Tällä hetkellä eriasteisia talousongelmia on tullut esille monissa muissakin Euroopan maissa.

57 Tämä artikkeli on taustoittava yleiskuvaus talouskehityksestä. Talouteen liittyviä asioita tarkastellaan osin myös muissa artikkeleissa, jotka koskevat esimerkiksi väestön hyvinvointia, talousrikollisuutta ja julkisen sektorin tilannetta.

58 Kansainvälistä talouskehitystä on arvioitu OECD:n talouskatsauksen sekä valtiovarainministeriön (2011) ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen (2011) talouskatsauksiin perustuen.

Kesällä 2011 Yhdysvaltoja ravisteli ongelma suureksi kasvaneesta valtion velkataakasta. Maa oli vaarassa ajautua maksukyvyttömyyteen, joka puolestaan voisi johtaa maailmantalouden uuteen finanssikriisiin. Sopu ongelman ratkaisemisesta velkakaton noston avulla saavutettiin kuitenkin viime hetkellä.

Japanin maanjäristys ja sitä seuranneet tsunami ja ydinvoimalaonnettomuus aiheuttivat maailmantalouteen ylimääräisen shokin muutoinkin vaikeassa tilanteessa keväällä 2011. Näiden tapahtumien talousvaikutukset ovat edelleen osittain epäselvät ja velkaantuneella Japanilla on vaikeuksia rahoittaa tuhattujen alueiden jälleenrakentamista.

Kansainvälinen talous toipui vähitellen vuonna 2008 käynnistyneestä taantumasta. Vuoden 2011 alkupuoliskolla taloudellinen kasvu käynnistyi maailmanlaajuisesti ja vielä alkukesällä ripeän kasvun odotettiin jatkuvan. Loppuvuodesta nopeimman kasvun vaiheen sanotaan kuitenkin olevan ohi. Maailman ostovoimakorjatun bruttokansantuotteen on ennustettu kasvavan vuosina 2011–2013 noin neljä prosenttia.

Taloukasvun painopiste on kehittyvissä maissa, jotka kasvavat lähivuosina keskimäärin noin kuusi prosenttia vuodessa. Vastaavasti perinteiset teollisuusmaat kasvavat keskimäärin noin kahden prosentin vauhdilla. Tämä siirtää maailmantalouden painopistettä pois Yhdysvalloista ja Länsi-Euroopasta, mikä vaikuttaa vääjäämättä myös turvallisuusympäristön kehitykseen.

Euroalueella kuluttajahintojen nousuvauhti on ollut vuonna 2011 noin 2,5 %. Seuraavien vuosien aikana inflaation arvioidaan jonkin verran alentuvan. Myös lyhyet ja pitkät korot ovat olleet laskussa sekä euroalueella että Yhdysvalloissa jo verrattain pitkän aikaa. Lyhyiden korkojen arvioidaan kuitenkin vähitellen jatkossa nousevan.

Taloukehitystä koskevassa keskustelussa on pohdittu viime aikoina sitä, palautuuko talous entiselle kasvu-uralle heti yksittäisen taantumän jälkeen vai onko tiedossa uusi taantuma väliaikaisen nousun jälkeen. Loppuvuodesta 2011 uuden rahoituskriisin riski on kasvanut merkittävästi, mikä viittaa peräkkäisiin taantumajaksoihin.

Lisääntyneen epävarmuuden taustalla on rahoitusmarkkinoiden näkemys siitä, että joissakin euroalueen maissa kyky hoitaa nykyiset ja tulevat velvoitteet on oleellisesti heikentynyt. Erityisesti Kreikkaa ja Portugalia on vaadittu tiukan menokurin ja saamiensa kansainvälisten tukipakettien myötä tasapainottamaan taloutensa. Velkakriisin pelätään uhkaavan myös Italiaa ja Espanjaa, joiden rahoituksen saanti on loppuvuonna 2011 vaikeutunut huomattavasti. Näiden suurten kansantalouksien kohtaamien ongelmien vuoksi joissakin uhkakuvissa on väläytelty euron tai jopa koko EU:n hajoamista.

Vaikka rahoituskriisin riski on huomattavasti lisääntynyt loppuvuonna 2011, globaalit rahoitusmarkkinat eivät todennäköisesti romahda samalla tavalla kuin vuoden 2008 syksyllä. Mikäli Euroopan velkakriisi kuitenkin realisoituisi ja ulottuisi myös pankkeihin, kansantaloudet EU-maissa ja mahdollisesti myös Pohjois-Amerikassa vajoaisivat jälleen taantumaan. Tällainen riski on olemassa, jos toimet markkinoiden rauhoittamiseksi ja rahoitusmarkkinoiden vakauttamiseksi osoittautuvat riittämättömiksi.

EU:n valtiovarainministerit sopivat kattavasta paketista rahoitusvakauksen turvaamiseksi ensimmäisen kerran toukokuussa 2010.⁵⁹ Toimiin sisältyivät rahoituspaketti, jäsenvaltioiden budjettien vahvistaminen, Euroopan keskuspankin toimet, Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) vakautusohjelmat sekä talouspolitiikan koordinaation ja rahoitusmarkkinoiden sääntelyn tehostaminen. Uusimmat toimet Euroopan velkakriisin rauhoittamiseksi sisältyvät joulukuussa 2011 hyväksytyyn vakaus- ja kasvupakettiin (SGP).⁶⁰ Tässä Six-pack -nimellä kutsutussa kokonaisuudessa on uutta sääntelyä jäsenvaltioiden talous- ja veroasioiden valvontaa varten. Kysymyksessä on laaja-alaisin EU:n ja euroalueen sääntelymekanismi lähes 20 vuoteen.

Suomen talouden yleiskehitys

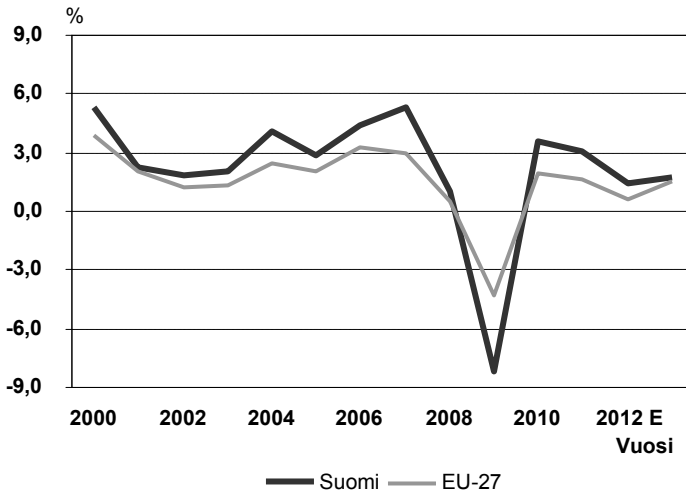
Suomen talous kasvoi reaalisesti melko tasaisesti 2000-luvulla vuoteen 2007 saakka (kuvio 1). Vuonna 2008 bruttokansantuote kääntyi laskuun ja vuonna 2009 se pieneni peräti kahdeksan prosenttia edellisvuodesta. Vuonna 2010 kansantuotteen kasvu oli runsaan kolmen prosentin luokkaa.⁶¹ Loppuvuonna 2011 ennusteet Suomen lähivuosien talouskehityksestä näyttävät epävarmoilta. Bruttokansantuotteen kasvun ennakoidaan lähitulevaisuudessa hidastuvan jonkin verran. EU:n ja Suomen talouskehitys on ollut samansuuntaista, mutta talouden käänteet ovat olleet Suomessa jyrkempiä 2000-luvulla sekä nousukaudella että taantumassa tai lamassa.⁶² Maamme talous on kytkeytynyt globaaliin talouteen, minkä vuoksi kotimainen ja kansainvälinen talouskehitys seuraavat tiiviisti toisiaan.

59 VM tiedote 10.5.2010.

60 EU press release 12.12.2011.

61 Muttilainen & Kankaanranta 2011.

62 Talouden sanotaan olevan taantumassa tai lamassa (recession, depression), kun kansakunnan tuotanto kasvaa merkittävästi normaalia vähemmän tai jopa laskee (Begg 2009a,b).



Kuvio 1. Bruttokansantuotteen vuosimuutos (%) Suomessa ja EU27-maissa vuosina 2000-2013.

Lähde: Eurostat, luvut perustuvat ennakkotietoon vuodesta 2011 lähtien.

Suomen talouden tilaa voidaan arvioida myös muiden keskeisten ennustelukujen avulla (taulukko 1).⁶³ Työllisyys kasvaa lähivuosina hitaasti. Kuluvana vuonna työllisyyden kasvuvauhti on prosentin luokkaa ja hidastuu seuraavina vuosina. Menneen taantumun aikana työttömyysaste ei kohonnut niin suureksi kuin ensin pelättiin, vaan se pysytteli alle yhdeksässä prosentissa. Tähän vaikutti muun muassa työvoiman tarjonnan supistuminen, yritysten halu pitää kiinni osaavasta työvoimasta sekä lomautusten käyttö irtisanomisten sijasta. Vuonna 2011 työttömyysasteen ennustetaan pysyvän osapuilleen edellisvuoden tasolla.

Korot ovat viime vuosina pysytelleet poikkeuksellisen matalana. Kuluttajahintojen vuosimuutos eli inflaatio on ollut maltillista muun muassa matalien korkojen ja elintarvikkeiden arvonlisäveron laskun myötä. Inflaatio on kiihtynyt vuonna 2011 odotettua enemmän erityisesti polttonesteiden ja sähkön kallistumisen vuoksi. Vuonna 2011 inflaation keskiarvoksi ennustetaan 3,5 %, josta sen arvioidaan hieman hidastuvan seuraavina vuosina.

Veroasteen ennustetaan hieman nousevan edellisvuodesta vuonna 2011 ja säilyvän myös tulevina vuosina noin 43 prosentissa. Talouskriisin seurauksena Suomen julkisen talouden rahoitusasema heikkeni olennaisesti, mutta

⁶³ Taulukko ja sen kommentointi tekstissä perustuu julkaisuihin Valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus, lokakuu 2011 sekä Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen suhdannetiedote 2011/2. Ks. myös Muttilainen & Kankaanranta 2011.

tilannetta pyritään korjaamaan muun muassa veronkorotuksilla ja hallituksen valmistelemilla sopeutustoimilla. Julkisyhteisöjen bruttovelka sekä valtionvelka suhteessa bruttokansantuotteeseen ovat kasvaneet vuosittain ja niiden oletetaan kasvavan edelleen. Julkisen velan osuuden bruttokansantuotteesta on ennustettu ylittävän piakkoin 50 %, mikä jää kuitenkin EU:n perustamis-sopimuksessa määritellyn 60 % viiterajan alapuolelle.

Taulukko 1. Keskeisiä Suomen talouden tilaa kuvaavia indikaattoreita.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bruttokansantuote markkinahintaan, reaali määrän muutos, %	1,0	-8,2	3,6	3,5	1,8	2,3
Työllisyysaste, %	70,6	68,3	67,8	68,6	69,2	69,9
Työttömyysaste, %	6,4	8,2	8,4	7,9	7,6	7,4
Lyhyet korot, Euribor 3 kk, %	4,7	1,2	0,8	1,4	1,9	2,3
Kuluttajahinta-indeksin muutos, %	4,1	0,0	1,2	3,5	3,3	2,1
Veroaste, % BKT:sta	42,8	42,5	42,1	42,8	42,9	43,0
Valtionvelka, % BKT:sta	29,3	37,1	41,7	42,6	44,4	46,0
Julkisyhteisöjen bruttovelka (EMU), % BKT:sta		43,3	48,3	48,7	50,3	51,7

Lähde: Valtiovarainministeriö, Taloudellinen katsaus, lokakuu 2011.

Suhdanneodotukset

Talouden tulevaa kehityssuuntaa lähitulevaisuudessa voidaan ennustaa myös suhdanneodotuksia kuvaavien indikaattorien avulla. Yhtenä seuratuimpana eurooppalaisten suhdanneodotusten kuvaajana voidaan pitää saksalaista Ifo-indeksiä, joka mittaa sikkäläisen elinkeinoelämän luottamusta talouteen.⁶⁴ Indeksien arvo oli alimmillaan vuoden 2008 lopulla, josta se nousi jyrkästi aina vuoden 2011 alkuun asti. Vuoden 2011 lopulla talousodotukset ovat kuitenkin laskeneet ja ennakoivat edelleen heikkenevää kehitystä niin teollisuudessa, kaupassa kuin rakentamisessakin.

Elinkeinoelämän keskusliiton lokakuussa 2011 tekemän Suhdannebarometrin mukaan suomalaisyritysten suhdannenäkymät olivat tavanomaista korkeammalla tasolla vuonna 2010. Loppukesällä 2011 barometrin saldoluku

⁶⁴ Ifo-indeksi (2011) lasketaan noin 7000 teollisuuden, rakennusalan ja kaupan alan yrityksille lähetettävän kyselyn perusteella. Yrityksiä pyydetään arvioimaan sekä nykyistä talustilannetta, että odotuksia seuraavien 6 kuukauden ajalta. Ks. lähemmin www.cesifo-group.de.

kääntyi negatiiviseksi.⁶⁵ Näin ollen suhdannenäkymät seuraavalle puolelle vuodelle ovat selvästi heikentyneet ja tuotannon kasvun ennakoidaan jäävän kaikilla toimialoilla hitaaksi.

Tilastokeskuksen laatima kuluttajien luottamusindikaattori kertoo kuukausittain kuluttajien arvion oman taloutensa, säästämismahdollisuuksien, Suomen talouden ja työttömyyden kehityksestä seuraavan 12 kuukauden aikana.⁶⁶ Esimerkiksi 1990-luvun laman käynnistyessä kuluttajabarometri ennakoi selvästi paremmin talouden käännteitä kuin bruttokansantuote. Vuonna 2009 indikaattori saavutti alimman arvonsa, josta se alkuvuonna 2010 lähti jyrkkään nousuun. Vuoden 2010 puolivälin jälkeen kuluttajien luottamus talouden kehitykseen on taas heikentynyt selvästi. Loppuvuodesta 2011 indikaattorin arvo oli huomattavasti pitkän ajan keskiarvon alapuolella.

Myös sijoitusmarkkinat ennakoivat talouskehitystä, koska sijoittajat hinnoittelevat yritysten toiminnassa ja toimintaympäristössä arvioimiaan tulevaisuuden riskejä jatkuvasti osakkeiden hintoihin. Helsingin pörssin OMX Helsinki -indeksi saavutti tähän asti suurimman pistemääränsä 2000-luvun taitteessa kääntyen sitten jyrkkään laskuun.⁶⁷ Aallonpohja ohitettiin vuonna 2003, jonka jälkeen indeksi nousi lähes vuoden 2008 talouskriisiin saakka. Osakekurssit toipuivat kriisistä vuonna 2009, jonka jälkeen osakemarkkinoita on leimannut erityisesti euroalueen kriisistä heijastuva epävarmuus.⁶⁸

Yhteenvetoa ja pohdintaa

Talous on yksi merkittävä poliisin toimintaympäristöä ja toiminnan edellytyksiä muokkaava tekijä. Tässä artikkelissa tarkasteltiin talouden nykytilaa ja tulevaisuuden näkymiä sekä Suomen että maailmantalouden näkökulmista.

Vuonna 2008 käynnistynyt maailmanlaajuinen talouskriisi katkaisi pitkään jatkuneen myönteisen talouskehityksen ja aloitti nyt jo useita vuosia jatkuneen epävarmuuden ajan. Maailmantalouden on ennustettu kasvavan vuosina 2011–2013 noin neljä prosenttia vuodessa. Kasvun painopiste on kehittyvissä maissa, mikä heijastuu myös turvallisuusympäristön kehitykseen.

Suomen bruttokansantuotteen kasvun ennakoidaan lähitulevaisuudessa hidastuvan jonkin verran. Talouden perusta on kuitenkin sikäli terve, että korot ovat matalalla, inflaatio on pysynyt kurissa ja työttömyys on kohtuullisella tasolla. Valtion velkaantumista kuvaavat mittarit ovat nousussa, mikä

65 EK: Suhdannebarometri, marraskuu 2011. Saldoluku mittaa vastaajien myönteisten ja kielteisten näkemysten erotusta.

66 Tilastokeskus: Kuluttajabarometri 2011.

67 Helsingin Pörssin laskema osakkeiden hintakehitystä kuvaava indeksi, jonka perusarvo on 1000 (28.12.1990).

68 Suomen Pankki 2011.

aiheuttaa painetta julkisen sektorin rahoittamiseen. Monet taluskehitystä herkästi ennakoivat suhdanneindikaattorit ovat pidemmän ajan vertailussa alhaisella tasolla.

Ennusteet Suomen taluskehityksestä muuttuvat tällä hetkellä nopeasti. Tähän ovat syynä erityisesti Kreikan ja eräiden muiden valtioiden velkaongelmat seurauksineen. Ennusteisiin liittyvästä epävarmuudesta huolimatta tämän artikkelin sisältö antaa hyvän pohjan arvioida talouden muuttuvaa tilaa sekä yleisesti että myös poliisin näkökulmasta.

Lähteet

- Begg, D. 2009a. Foundations of Economics. McGraw-Hill.
- Begg, D. 2009b. Principles of economics. McGraw-Hill.
- Elinkeinoelämän keskusliitto. 2011. Suhdannebarometri. Marraskuu 2011.
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. 2011. Suhdannetiedote 2011/1. Maailmantalouden elpyminen jatkuu – Suomen kasvu vauhdittuu tänä vuonna 4 prosenttiin.
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. 2011. Suhdannetiedote 2011/2. Maailmantalouden elpyminen takertelee – Suomen kasvu jää ensi vuonna 2 prosenttiin.
- EU press release 12.12.2011. MEMO/11/898. EU economic governance ”Six-Pack” enters into force. Brussels.
- Eurostat: Real GDP growth rate - volume. 2011. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020> Luettu 18.11.2011.
- Huhtala, H. 2010. Valtioiden rahoitustarpeet ja institutionaaliset sijoittajat. Euro & talous, 1/2010. Suomen Pankki.
- IFO-indeksi. 2011. <http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome>. Luettu 22.11.2011.
- Muttillainen, V. & Kankaanranta, T. 2011. Talousrikollisuuden kehityssuunnat ja toimintaympäristö vuosina 2000–2009. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja, 91/2011.
- Palkansaajien tutkimuslaitos. 2011. Talousennuste vuosille 2011–2012. Suomenkin kansantalous taipuu – kokonaistuotannon kasvu hidastuu tuntuvasti.
- Suomen Pankki: OMX-indeksi.
- Tilastokeskus. Kuluttajabarometri. 2011. http://www.stat.fi/til/kbar/2011/10/kbar_2011_10_2011-10-27_tie_001_fi.html Luettu 22.11.2011.
- Valtiovarainministeriö. 2011. Taloudellinen katsaus. Lokakuu 2011.
- VM tiedote 10.5.2010. EU-valtiovarainministerit sopivat kattavasta pakettista rahoitusvakauden turvaamiseksi. Valtiovarainministeriö, tiedote 57/2010.

Hyvinvointi, syrjäytyminen ja osallisuus

Juha Kääriäinen & Noora Ellonen

Hyvinvointi ja eriarvoisuus poliisin toimintaympäristössä

Poliisin keskeisenä tehtävänä on erilaisten häiriöiden ja rikosten ennaltaehkäisy ja selvittäminen. Väestön hyvinvoinnilla ja hyvinvoinnin jakautumisella on siten suuri merkitys poliisin toimintaympäristön kannalta. Varsin suuri osa rikollisuudesta kytkeytyy sosiaaliseen eriarvoisuuteen: monissa tapauksissa sekä rikosten tekijät että niiden uhrit ovat huono-osaisia ja syrjäytyneitä. Sosiaalisten ristiriitojen kannalta katsottuna kiinnostavampaa onkin hyvinvoinnin jakautuminen varsinaisen hyvinvoinnin tason sijaan. Jos hyvinvointi jakautuu kovin epätasaisesti eri väestöryhmien välillä se saattaa aiheuttaa turhautumista ja tunnetta osattomuudesta.

Suomalaista yhteiskuntaa on totuttu pitämään suhteellisen tasa-arvoisena ja oikeudenmukaisena muiden Pohjoismaiden rinnalla. Viimeisten parin vuosikymmenen aikana maailma on kuitenkin muuttunut nopeasti. Vapaan taloudellisen kilpailun sääntelyä on purettu, ja taloudellinen epävarmuus on lisääntynyt. Tämän seurauksena paineet julkisen talouden supistamiseksi ovat kasvaneet myös Pohjoismaissa ja Suomessa. Julkisia palveluja pyritään leikkaamaan ja sosiaalisia tulonsiirtoja vähentämään. Näillä toimenpiteillä saattaa olla tulevaisuudessa eriarvoisuutta, syrjäytymistä ja osattomuuden kokemuksia lisääviä vaikutuksia ja ne voivat samalla johtaa sosiaalisten häiriöiden ja turvattomuuden kasvuun. Kansainvälisissä vertailevissa tutkimuksissa on selvää näyttöä siitä, että taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus ja rikollisuus liittyvät toinen toisiinsa. Siksi on poliisinkin kannalta erittäin tärkeää seurata suomalaisen yhteiskunnan kehitystä tästä näkökulmasta.

Tässä luvussa luodaan katsaus suomalaisen yhteiskunnan hyvinvointiin ja hyvinvoinnin jakautumiseen viime vuosina. Lähteinä käytämme eri tietokannoista poimimiamme tilastotietoja sekä Vaaraman, Moisio ja Karvosen toimittamaa teosta Suomalaisten hyvinvointi 2010 (2010). Lisäksi hyödynämme muita julkisia tilastoja ja tutkimustuloksia.

Materiaalinen hyvinvointi ja sen jakautuminen

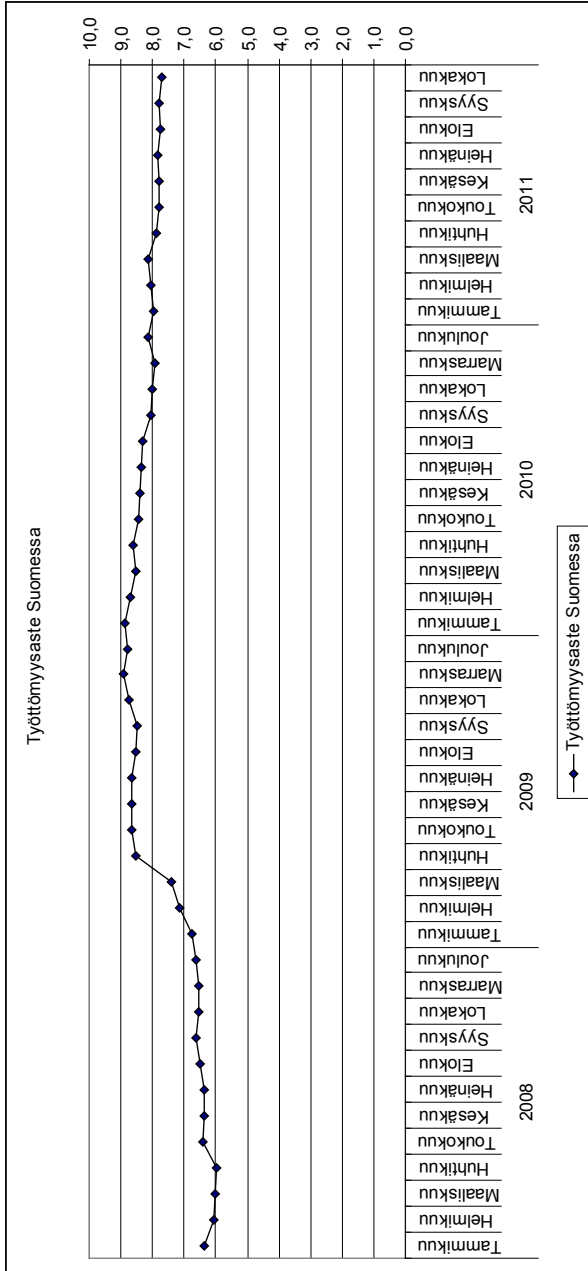
Kansakunnan hyvinvointi rakentuu tuottavan työn varaan. Siksi onkin tullut tavaksi pitää keskeisimpänä elintasoja kuvaavana mittarina bruttokansantuotetta (BKT), joka kuvastaa tietyllä aikavälillä tietyssä yhteiskunnassa (esi-

merkiksi Suomessa vuoden aikana) tuotettujen tavaroiden ja palvelusten arvoa. Ajatuksena on, että taloudellinen tuotanto ja sen tuottama materiaallinen elintaso luovat pohjan hyvinvoinnille. Suomen BKT:n kehitys 2000-luvulla on ollut varsin vaihtelevaa. Vuosikymmenen lopulla käytiin selvässä taantumassa. Tätä kirjoitettaessa syksyllä 2011 odotamme Suomen vajoamista uudelleen taloudelliseen taantumaan, jolloin BKT ei kasva, vaan laskee. Asiaa tarkastellaan lähemmin tämän raportin erillisessä artikkelissa, joka koskee talouskehitystä ja suhdanneodotuksia.

BKT:n käyttöä keskeisenä hyvinvointi-indikaattorina on kuitenkin arvosteltu monesta syystä. BTK on taloudellisen tuotannon määrällinen kuvaaja, joka ei välttämättä millään tavalla kuvaa ihmisten kokemaa hyvinvointia. Onkin havaittu, että kun materiaallinen hyvinvointi saavuttaa tietyn tason, sen kasvu ei enää lisää ihmisten kokemaa hyvinvointia. Tästä on empiiristä näyttöä myös Suomesta. Suomalaisten kokema tyytyväisyys elämään keskimäärin näyttää pysyneen suunnilleen samalla tasolla aina 1960-luvun puolivälistä asti (Vaarama, Moisio & Karvonen 2010, 13).

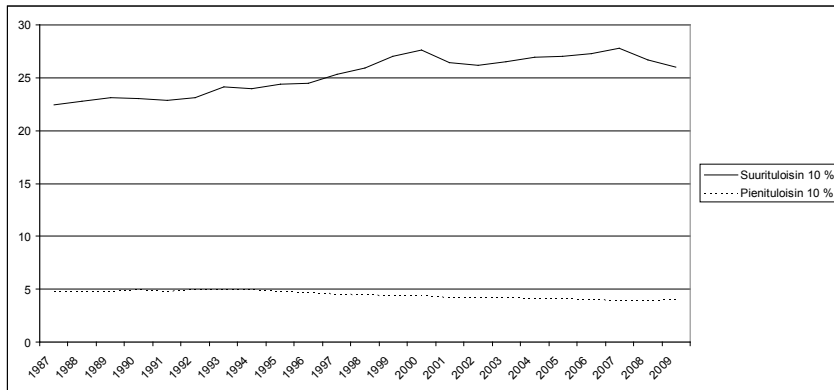
BKT on ongelmallinen myös kestävän kehityksen näkökulmasta: mitä kestävämpää taloudellinen kehitys on, sitä nopeammin BKT lyhyellä aikavälillä kasvaa. Voi siis sanoa, että BTK:n käyttö keskeisenä talouden ja elintason mittarina edistää luonnonvarojen tuhlausta ja ympäristöongelmia. Tämän vuoksi on pyritty kehittämään uusia hyvinvoinnin yleisindikaattoreita, jotka paremmin huomioisivat myös taloudellisen toiminnan mukanaan tuomia kustannusvaikutuksia (Hoffren, Lemmetyinen & Pitkä 2010).

Lisäksi BKT ei huomioi hyvinvoinnin jakautumiseen liittyviä seikkoja. Materiaallinen hyvinvointi jakautuu ennen kaikkea tulojen kautta, joista tärkeimpiä ovat palkkatulot ja pääomatulot. Tuloeroja pyritään tasaamaan verotuksella ja erilaisilla tulonsiirroilla ja palveluilla. Näin talouskehitys sekä muutokset veropolitiikassa ja muussa yhteiskuntapolitiikassa vaikuttavat tulojaon muutoksiin ja sitä kautta hyvinvointiin. Kuviossa 1 on kuvattu viime vuosien kehitystä Suomessa työttömyysasteen näkökulmasta.



Kuvio 1. Suomen työttömyysasteen viimeaikaiset muutokset. Lähde: Suomen Pankki.

Suomen työttömyysaste laski pitkin 2000-luvun alkua aina vuoteen 2008, jolloin taantuma nosti työttömyysasteen yli kahdeksaan prosenttiin. Tämän jälkeen työttömyys on pysytellyt jokseenkin tuolla samalla tasolla. Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna myös tuloerot näyttävät kasvaneen Suomessa vaikkakin niiden kasvu on tasaantunut 2000-luvulla. Kuviossa 2 on tarkasteltu alimman ja ylimmän desiiliryhmän tulo-osuuksien kehitystä 22 vuoden aikana.



Kuvio 2. Alimman ja ylimmän desiiliryhmän tulo-osuudet Suomessa 1987–2009. Lähde: Tilastokeskus.

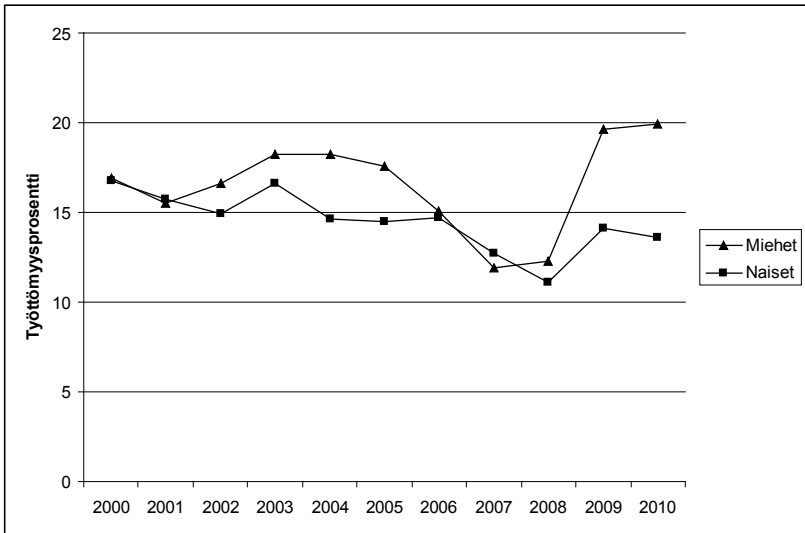
Kansainvälisesti tarkastellen tuloerojen kasvu on ollut meillä poikkeuksellisen voimakasta muihin OECD-maihin verrattuna. Kehitykselle on ollut ominaista, että köyhyydestä on tullut pysyvämpää ja toimeentulo-ongelmat ovat kasautuneempia kuin aikaisemmin. (Moisio 2010, 180–181.) Työelämästä syrjäytyminen selittää suuren osan tuloerojen kasvusta, samoin pääomatulojen kasvu. Kehitys on osin myös harjoitetun politiikan seurausta, sillä tulonsiirrot ja progressiivinen verotus tasaavat yhä vähemmän tuloeroja.

Taloustaantumien kasvattamat työttömyys ja toimeentulo-ongelmat näkyvät myös kuntien taloudessa. Kuntien toimeentulotukimenot ovat olleet selvässä kasvussa viime vuosien aikana. Työttömyys, toimeentulo-ongelmat ja muut sosiaaliset ongelmat kulkevat usein käsi kädessä. Taantumien seurauksena ensimmäiseksi työttömiksi jäävät usein työmarkkinoilla heikoimmassa asemassa olevat, joilla jo saattaa olla terveydellisiä ja sosiaalisia ongelmia. Syrjäytymisen yhteydet rikollisuuteen ovat kahdensuuntaiset: työmarkkinoilta syrjäytyneillä on kasvanut riski sekä tehdä rikoksia että joutua niiden uhriksi. Hyvä esimerkki tästä on henkirikokset, joiden uhrin ja tekijän

ovat tyypillisesti syrjäytyneitä ja päihdeongelmaisia miehiä.

Yksi merkillepantava piirre tuloerojen kasvussa on se, että lapsiperheiden ja erityisesti yksinhuoltajaperheiden suhteellinen tulotaso on laskeutunut eniten (Moisio 2010, 186). Viime vuosikymmenten aikana niin sanotun lapsiköyhyyden määrä onkin ollut huomattavassa kasvussa. Lapsiköyhyydellä tarkoitetaan köyhiin kotitalouksiin kuuluvien alle 18-vuotiaiden lasten osuutta kaikista alle 18-vuotiaista. Lapsiköyhyyden määrä laski Suomessa 1970-luvulta aina vuoteen 1994 asti, jolloin se oli vielä selvästi koko väestön köyhyyttä vähäisempää. Sen jälkeen lapsiköyhyys lähti jyrkkään nousuun ja oli korkeimmillaan vuonna 2007 jopa 14 %, joka oli korkeampi kuin koko väestön köyhyysaste. Sen jälkeen lapsiköyhien määrä on hieman vähentynyt, mutta selkeää laskusuuntaa ei ole näkyvissä. Tämän kehityssuunta tulee vaikuttamaan pitkälle tulevaisuuteen. (Sauli, Salmi & Lammi-Taskula 2011.)

Niin ikään nuorten syrjäytyminen työelämästä ja muusta yhteiskunnallisesta toiminnasta heijastuu pitkälle tulevaisuuteen erilaisina sosiaalisina ongelmina ja myös rikollisuutena. Perusasteen jälkeisiä opintoja suorittamattomien osuus nuorista aikuisista näyttää viime vuosina jonkin verran kasvaneen. Nuorisotyöttömyysaste lähti vuoden 2008 jälkeen jyrkkään nousuun (kuvio 3). Vuonna 2010 nuorisotyöttömyysasteessa oli havaittavissa pientä tasaantumista, mutta vuoden 2011 luvut näyttävät jälleen kasvun merkkejä.



Kuvio 3. 20–24-vuotiaiden työttömyysasteen kehitys 2000-luvulla sukupuolen mukaan, Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus.

Terveys ja sairastavuus

Terveys vaikuttaa olennaisesti ihmisten hyvinvointiin. Ihmisten elinajanodote on pidentynyt tasaisesti viimeisten vuosikymmenien aikana. Terveyttä on perinteisesti mitattu terveyden puutteen, eli sairauksien esiintyvyyden kautta. Eliniän pidentymisen myötä on fyysisen terveyden ohella alettu puhua myös elämänlaadusta. Tämä perustuu ajatukseen, että pitkä elinikä ei takaa sitä, että elämä on mielekästä. Elämän mielekkyys on kuitenkin merkittävä hyvinvoinnin perusta. Varsinaisen fyysisen eliniänodotteen sijaan viime vuosina onkin alettu laskea niin sanottuja laatupainotteisia elinvuosia terveyden osoittimena. (Seppälä & Häkkinen 2010.)

Yksi laatuainotettujen elinvuosien laskemiseen tarkoitettu mittari on QALY (expected quality adjusted life years), jota käytetään muun muassa terveydenhuollon taloudellisissa arvioissa. Sen perusajatus on, että elinvuosia laskettaessa elinajanodotetta painotetaan elämänlaadulla.

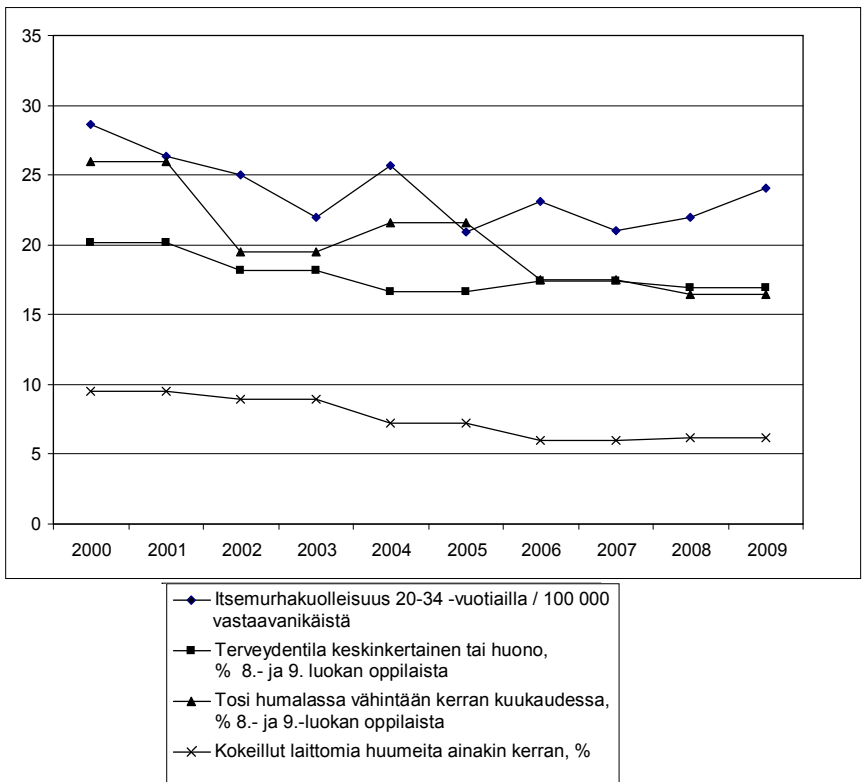
Timo Seppälä ja Unto Häkkinen ovat tarkastelleet suomalaisten terveyttä käyttämällä tätä 15-kohtaista QALY-terveysmittaria vuosina 1996, 2004 ja 2009. Heidän mukaansa terveyteen liittyvä hyvinvointi on koko väestön tasolla pysynyt kutakuinkin samalla tasolla näiden vuosien ajan. Mutta tarkasteltaessa terveyttä ikäryhmittäin, on kehityksessä havaittavissa selkeitä muutoksia. Vanhemmalla väestöllä, eli 70–79-vuotiailla, terveys on kohentunut lähes kaikilla mitatuilla alueilla. Eniten tällä vanhemmalla ikäryhmällä on parantunut mitatuista indikaattoreista liikkuminen, sukupuolielämä, näkö, tavanomaiset toiminnot, energisyys sekä erilaiset vaivat ja oireet. Sen sijaan nuorimmassa ikäryhmässä, eli 18–29-vuotiailla, terveyteen liittyvä hyvinvointi on laskenut. Eniten nuorilla on tapahtunut heikentymistä sukupuolielämän, masentuneisuuden, energisyyden, henkisen toiminnan, nukkumisen sekä vaivojen ja oireiden kohdalla. Huomionarvoista tässä ikäryhmässä on se, että negatiivinen kehitys on vahvistunut näinä vuosina. Nuorten energisyyden puute on analyysin mukaan tekijä, joka selittää eniten, jopa 20–25 %, nuorten hyvinvoinnissa tapahtunutta kokonaisuutosta. Toiseksi eniten nuorten terveyden heikentymistä selittävät ongelmat henkisessä toiminnassa, masentuneisuus, ahdistuneisuus sekä nukkumisen heikentyminen. (Seppälä & Häkkinen 2010.)

Kun verrataan puhtaasti fyysisen terveyteen liittyvää elinajanodotetta tähän elämänlaadun huomioivaan mittariin, voidaan todeta, että ne eivät kohtaa toisiaan erityisesti nuorimmissa ikäryhmissä. Ero selittyy pitkälti juuri nuorten henkiseen hyvinvointiin liittyvillä haasteilla. (Seppälä & Häkkinen 2010.)

Tämä nuorten aikuisten terveyskehityksen negatiivinen suuntaus on osoitettu myös muissa tutkimuksissa ja tilastoissa. Esimerkiksi 20–34-vuo-

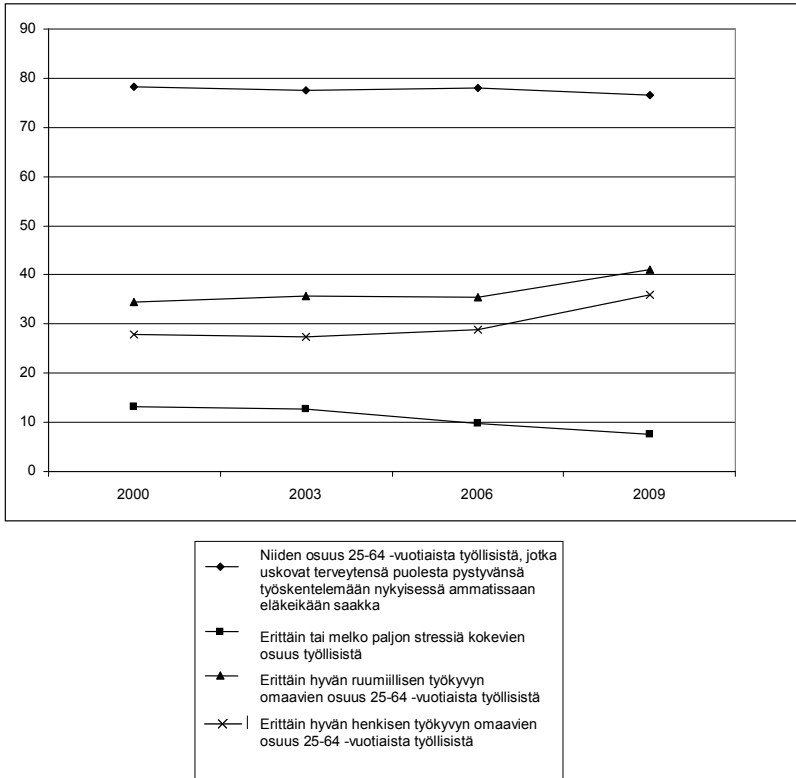
tiaiden itsemurhakuolleisuus on lisääntynyt viimeisen kolmen vuoden aikana (kuvio 4). Kun tämä nuorten pahoinvoinnin lisääntyminen yhdistetään kasvavaan nuorisotyöttömyyteen, nuorten hyvinvoinnin puutteet tulee ottaa merkittävänä haasteena tulevaisuuden hyvinvoinnille ja turvallisuudelle koko kansakunnan näkökulmasta.

Kuviossa 4 on tarkasteltu vielä alaikäisten nuorten hyvinvointia päihteiden käyttöä ja yleistä terveydentilaa kuvaavilla indikaattoreilla. 2000-luvun alkuun verrattuna terveydentilansa huonoksi kokevien 8. ja 9. luokkalaisten osuus, humalahakuisen juomisen osuus sekä huumeita kokeilleiden nuorten osuus on hieman vähentynyt, mutta viimeisten kuuden vuoden aikana muutoksia ei ole juurikaan tapahtunut suuntaan eikä toiseen.



Kuvio 4. Nuorten terveyden ja hyvinvoinnin kehitystä kuvaavia aikasarjoja. Lähde: Sotkanet.

QALY-terveysmittariin perustuvan tarkastelun mukaan työikäisten elämänlaadulla painotettu terveyteen liittyvä hyvinvointi ei ole merkittävästi muuttunut vuosina 1996, 2004 ja 2009 (Seppälä & Häkkinen 2010). Sama suhteellinen tasainen kehitys on havaittavissa muissakin itsearvioon perustuvissa mittareissa. Kuviossa 5 on esitetty työikäisten arvioita omasta työkyvystään. Vuodesta 2008 alkaen kehityksessä on havaittavissa jopa positiivista muutosta.

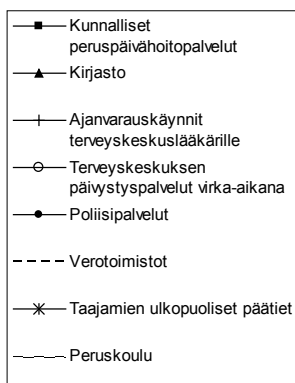
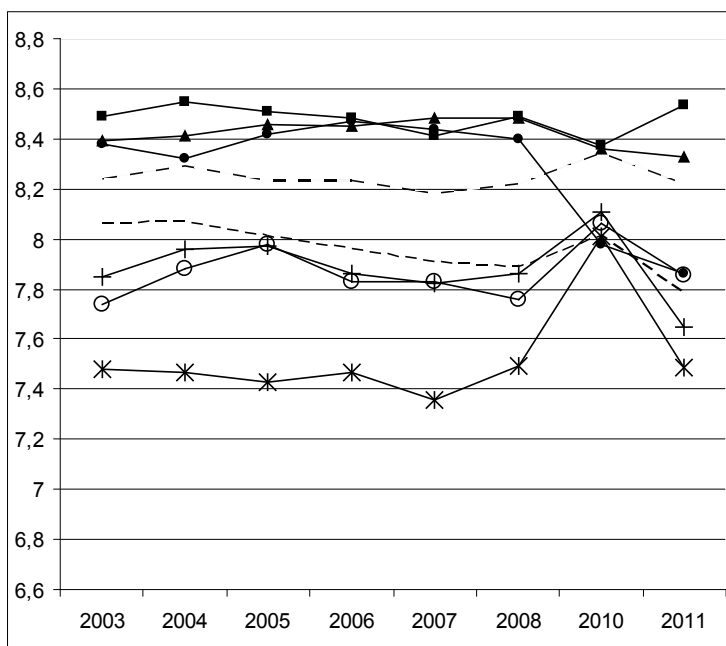


Kuvio 5. Työikäisten terveyden ja hyvinvoinnin kehitystä kuvaavia 2000-luvun aikasarjoja. Lähde: Sotkanet.

Kokemukset palveluista ja etuuksista

Hyvinvoinnin eroja väestötasolla pyritään tasoittamaan verotuksen, tulonsiirtojen ja julkisten palvelujen avulla. Julkisista palveluista tärkeimpiä ovat koulutus, terveyspalvelut, sosiaalipalvelut ja turvallisuuspalvelut. Hyvinvoinnin jakautumisen kannalta on siten tärkeää tietää, miten tyytyväisiä kansalaiset ovat saamiinsa palveluihin ja miten vaikuttavia palvelut ovat.

Valtiovarainministeriö on teettänyt vuodesta 2003 lähtien ns. julkisten palvelujen laatubarometrin, jonka avulla selvitetään kansalaisten kokemuksia julkisten palvelujen laadusta (kuvio 6). Uusimman selvityksen mukaan kansalaisten kokemukset ovat myönteisimpiä kunnallisista peruspäivähoidon palveluista, kirjastopalveluista ja peruskoulupalveluista. Näiden kohdalla tyytyväisyys näyttää melko hyvin myös vakiintuneen hyvälle tasolle. Kriittisimpiä kansalaiset ovat tienpitoa ja kunnallisia terveyspalveluja kohtaan. Terveyspalvelujen kohdalla kriittisyys näyttää vain kasvaneen viime vuosien aikana. Merkillepantavaa on myös huomata, että poliisipalveluja, jotka ovat yleensä saaneet kansalaisilta hyvän arvosanan, arvioidaan uusimmassa mitauksessa selvästi aiempaa kriittisemmin. Saman tutkimuksen mukaan kriittisin osa-alue näyttää kansalaisten mukaan olevan asioiden hoitamisen nopeus (Julkisten...2011, 73–74).



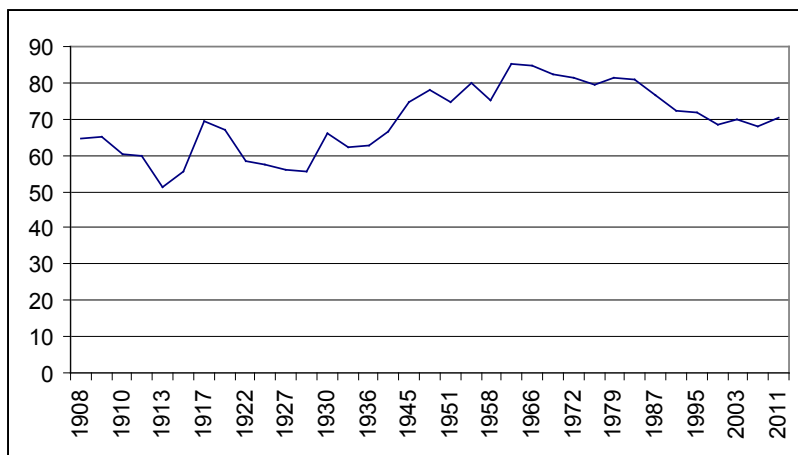
Kuvio 6. Kansalaisten tyytyväisyys palveluihin ja sen ajallinen kehitys vuosina 2003–2011 (Lautubarometri).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) selvitti vuonna 2010 erikseen lapsiperheiden kokemuksia heille suunnatuista palveluista sekä siitä, miten vanhemmat kokevat voivansa vaikuttaa palvelujen sisältöön. Selvityksen mukaan vanhemmat kokivat pääosin lapsiperheille suunnatut palvelut hyväksi. Kehittämiskohteiksi mainittiin yksilön tarpeiden parempi huomioiminen palvelun sisällössä, tuen saaminen vanhemmuuteen ja parisuhteeseen sekä avun ja tuen saaminen mielenterveys- ja päihdeongelmissa. Myös kotikäyntejä ja vertaistukea kaivataan selvityksen mukaan lisää. Tulos on hyvin linjassa aiemmin esitetyn elämänlaatua kuvaavan terveystieteen tulosten tarkastelun kanssa, jonka mukaan nuorten aikuisten haasteet liittyvät usein henkiseen jaksamiseen ja terveyteen sekä energisyyteen.

Kansalaistoiminta ja osallistuminen

Kansainvälisessä tarkastelussa suomalaiset osallistuvat melko aktiivisesti kansalaistoimintaan erilaisten järjestöjen, seurojen ja vapaaehtoisten yhteenliittymien kautta. Tyypillisimmillään kyse on harrastustoiminnasta. Vapaaehtoistyötä tehdään paljon esimerkiksi urheiluseuroissa. Näköpiirissä ei ole myöskään kansalaisaktiivisuuden katoamista. Kansalaistoiminnalla on kytkenänsä hyvinvointiin. Aktiivisimpia ovat hyvin koulutetut ja hyvin toimeentulevat ihmiset, joilla on taito ja motiivi yhteistoimintaan. Vastaavasti passiivisuus liittyy syrjäytymiseen.

Poliittinen osallistuminen on puolestaan hiipumassa, mikä näkyy muun muassa äänestysaktiivisuuden selvänä laskuna sitten 1960-luvun. Tosin pitkällä aikavälillä katsottuna äänestysaktiivisuus valtiollisissa vaaleissa lienee edelleenkin ainakin siedettävällä tasolla (ks. kuvio 7). Kunnallisvaaleissa äänestysprosentti kävi alimmillaan 56 prosentissa vuonna 2000, mutta on sen jälkeen hiukan noussut. Poliittisesti passiivisimpia ovat heikoimmassa yhteiskunnallisessa asemassa olevat. Tämä on uhka demokraattisen järjestelmän uskottavuudelle ja saattaa merkitä turhautumista ja painetta pyrkiä vaikuttamaan epädemokraattisin keinoin yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.



Kuvio 7. Äänestysprosentti eduskuntavaaleissa 1908–2011. Lähde: Tilastokeskus

Kyselytutkimusten mukaan yhdeksän kymmenestä työkäisestä suomalaisesta on tyytyväinen elämäänsä. Myös kansainvälisissä koettua hyvinvointia mittaavissa vertailututkimuksissa Suomi sijoittuu korkealle. Suomalaiset luottavat edelleen vahvasti hyvinvointivaltioon ja haluavat säilyttää sen pitkälti nykymuotoisena. Suurin osa suomalaisista on pääosin tyytyväisiä sekä sosiaali- että terveyspalveluihin. Uusimman European Social Surveyn mukaan suomalaiset ja muut pohjoismaalaiset tuntevat kannattavan yhteiskunnallista solidaarisuutta tulojen uudelleenjaon ja yhteiskunnallisten palvelujen avulla.

Nykyisen hallituksen kuntapolitiikkaan on sisällytetty tavoite turvata nämä laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa myös tulevaisuudessa. Hallitusohjelman mukaan se edellyttää mitattavaa kuntauudistusta. Kuntauudistus tullaan aloittamaan nykyisen hallituskauden aikana ja sen myötä Suomen kuntarakenteen tulee sisältämään entistä vähemmän ja entistä suurempia kuntia. Uudistuksen myötä pyritään vahvistamaan kunnallista itsehallintoa, paikallista demokratiaa sekä vahvistamaan kehittämistoimintaa ja yhdyskuntarakenteen eheyttämistä. Turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen huomioiminen tässä mittavassa muutoksessa tulee olemaan tulevien vuosien haaste. Haasteena on myös nykyisten paikallisyhteisöjen yhteisöllisyyden turvaaminen. Useissa Suomen pienissä kunnissa on perinteisesti pidetty yllä niin sanottua talkoohenkeä ja yhteisöllisyyttä. Tämä on ollut merkittävää paitsi yksilöiden hyvinvoinnin myös turvallisuuden tunteen kannalta. Tämä ei saisi jäädä tulevien uudistusten jalkoihin.

Haasteena on myös mahdollistaa kansalaisten entistä tehokkaampi vaikuttaminen palveluihin. Lapsiperheille tehdyn THL:n selvityksen mukaan vanhemmat kokivat pystyvänsä vaikuttamaan palvelun sisältöön ja lopputulokseen suhteellisen hyvin yksittäisessä palvelutilanteessa. Sen sijaan kunnallinen vaikuttaminen lapsiperheille suunnattuihin palveluihin koettiin varsin huonoksi. (Perälä ym. 2011.) Niin ikään lasten osallistuminen ja lapsen äänen kuunteleminen lapsiin kohdistuvissa palveluissa on nostettu useissa nykyisen hallituskauden politiikkaohjelmissa tulevaisuuden kehityskohteeksi. Nähtäväksi jää, mitä tämä voisi tarkoittaa poliisien palvelujen kohdalla.

Lähteet

- Hoffren, J., Lemmetyinen, I., & Pitkä, L. 2010. Esiselvitys hyvinvointi-indikaattoreista. Mittareiden vertailu ja kehittämiskohteet. Sitran selvityksiä 32. Helsinki: Sitra.
- Julkisten palveluiden laatubarometri ja verkkopalvelut. 2011. Helsinki: Valtiovarainministeriö ja Innolink Oy.
- Moisio, P. 2010. Tuloerojen, köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa M. Vaarama, P. Moisio & S. Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Perälä, M-L., Salonen, A., Halme, N. & Nykänen, S. 2011. Miten lasten ja perheiden palvelut vastaavat tarpeita? Vanhempien näkökulma. terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 36. Helsinki: THL.
- Sauli, H., Salmi, M. & Lammi-Taskula, J. 2011. Kriisistä kriisiin: lapsiperheiden toimeentulo 1995–2009. Yhteiskuntapolitiikka 76 (5): 535–543.
- Seppälä, T. & Häkkinen, U. 2010. Laatupainotettujen elinvuosien kehitys Suomessa 1996–2009. Teoksessa M. Vaarama, P. Moisio & S. Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 168–179.
- Vaarama, M., Moisio, P. & Karvonen, S. 2010. Johdanto. Teoksessa M. Vaarama, P. Moisio & S. Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

III POLIISIHALLINNON KEHITYSPIIRTEITÄ

Julkinen hallinto poliisin toimintaympäristönä

Jari Stenvall

Johdanto

Julkinen hallinto on ollut viimeisen vuosikymmenen aikana poikkeuksellisessa muutosmylläkässä. Lähes jokaista hallinnon rakennetta on pyritty uudistamaan tavalla tai toisella. Uudistukset ovat kohdistuneet joko suoraan tai välillisesti myös poliisiin.

Poliisihallituksen perustaminen on ollut yksi näkyvimmistä valtion keskushallinnon uudistuksista. Aluehallinnossa lääninhallinnon lopettaminen merkitsi uudenlaisia rakenteita myös poliisihallinnossa. Paikallistasolla poliisin rakenteiden uudistaminen on sikäli seurannut yleistä linjaa, että yksiköitä on koottu isommiksi kokonaisuuksiksi. Toisaalta taas poliisilaitosten muodostaminen sektorikohtaiseksi yksiköksi poikkeaa yleisestä julkisen hallinnon linjasta, jossa on suosittu monialaista organisaatorakenteiden kehittämistä. Lisäksi valtion toimintojen uudistaminen on vaikuttanut poliisinkin organisoitumiseen esimerkiksi tietohallinnon suhteen.

Julkisen hallinnon organisaatorakenteet muodostavat yhden poliisihallinnon toimintaympäristön. Esimerkiksi hätäkeskusuudistus heijastuu poliisinkin toimintaan. Samoin jos oikeushallintoa – vaikkapa vähentämällä hovioikeuksien määrää – uudistettaisiin, olisi kysymys muutoksesta, johon poliisihallinnossakin olisi reagoitava. Jopa julkisen hallinnon kokonaisuuden kannalta laajin suunniteltu muutos eli kuntarakenneuudistus, heijastuisi vaikutuksiltaan poliisin toimintaan.

Poliisi on myös itsessään yhä tiiviimpi osa muuta julkista hallintoa. Siksi julkisen hallinnon yleinen kehittäminen vaikuttaa myös poliisihallintoon. Tässä mielessä toimintaympäristön trendit, jotka ovat perustana julkisen hallinnon uudistamisessa, vaikuttavat ja kertovat poliisiin heijastuvasta toimintaympäristöstä. Samoin myös julkisen hallinnon uudistamista ja kehittämistä ohjaavat periaatteet vaikuttavat myös poliisiin.

Tässä artikkelissa keskitytään julkisen hallinnon kokonaisuuden kehittämiseen ja tarkastellaan sitä myös poliisin näkökulmasta. Erittelen aluksi

toimintaympäristöön liittyviä tekijöitä, jotka vaikuttavat julkiseen hallintoon. Tämän jälkeen pohdinnassa ovat julkisen hallinnon kehittämistä ohjaavat lähtökohdat. Artikkelin painopisteessä on myös nimenomaisesti rakenteellinen uudistaminen, koska tämä keskustelu on ollut myös voimakkainta suomalaisen julkiseen hallintoon liittyen.

Julkisen hallinnon kehittämiseen vaikuttava toimintaympäristö

Julkisen hallinnon kehittämisen taustalla voidaan nähdä yksinkertaistettuna tulkinta toimintaympäristön merkittävästä muutoksesta. Lähtökohdan mukaan julkisen hallinnon tulee rakenteellisten muutosten kautta sopeutua toimintaympäristön muutoksiin. Käänteisesti pohdinnat, jonka mukaisesti julkisen hallinnon tulisi itse vaikuttaa, minkälaisissa toimintaympäristöissä sen tulisi toimia tai jopa löytää uusia toimintaympäristöstä tulevia mahdollisuuksia, ovat harvinaisempaa julkisen hallinnon toimintaa suunniteltaessa. Myös poliisin rakenteiden kehittämisessä on paljolti korostettu tarvetta reagoida toimintaympäristön muutoksiin.

Kun tarkastellaan julkisen hallinnon reformeja, vahvimmin näyttää siltä, että uudistuksia perustellaan tavallisimmin eräillä toimintaympäristön kehityspiirteillä. Näkökulman mukaan julkisen hallinnon pitäisi siis reagoida erityisesti seuraaviin haasteisiin:

- Väestön ikärakenteen muutos
- Väestön siirtyminen ja keskittyminen
- Globaalisuus
- Teknologiset muutokset

Väestön ikääntyminen vaikuttaa kahdella tavalla. Ensinnäkin ymmärrettävästi kysymys on siitä, että väestö vanhenee ja siksi huoltosuhde heikkenee. Samalla myös palveluiden kysyntä muun muassa sosiaali- ja terveystaloudessa kasvaa. Tämä aiheuttaa muutos- ja priorisointitarpeita. Varmasti on myös niin, että esimerkiksi ikääntyvän väestön turvallisuustarpeet ovat erilaisia verrattuna muihin sukupolviin.

Käänteisesti väestön vanheneminen tuottaa lisäksi haasteen työryhmillä, koska työvoimaa poistuu eläkkeelle ja tilalle tulevaa nuorta sukupolvea on yhä vähemmän. Työvoimasta tulee erityisesti julkisella sektorilla kilpailua, mikä heijastunee poliisiinkin. Nuorilla – niin sanotulla y-sukupolvella – on esimerkiksi usein hyvä itsetunto ja he ovat tottuneet hakemaan ja soveltamaan tietoa. Samalla he haluavat työltään monesti välittömiä haasteita ja saattavat olla enemmänkin lojaaleja omalle ammattitaidolleen kuin työnantajalle. Mi-

käli julkisen hallinnon rakenteita, toimintatapoja ja imagoa ei kyetä uudistamaan, aikaansaa tilanne jännitteitä ja vaikeuksia rekrytoida uusia työntekijöitä. Vaikka tällä hetkellä tilanne poliisin kohdalla työvoiman näkökulmasta ja houkuttelevuuden kannalta on verrattain hyvä, se voi muuttua nopeastikin.

Toinen julkisen hallinnon uudistamiseen vaikuttanut kehitystrendi liittyy väestön keskittymiseen. Väestö sijoittuu varsinkin kaupunkikeskuksiin, mikä vaikuttaa keskusteluun siitä, missä julkisen sektorin toimintojen ja palveluiden tulisi olla. Poliisissakin on käyty keskustelua muun julkisen hallinnon tavoin tasapainon löytämisestä kasvukeskusten ja harvaan asuttujen alueiden kesken.

Lisäksi tilanteeseen liittyy väestön muuttoliike. Julkisen sektorin asiakkaina ja työntekijöinä onkin esimerkiksi yhä enemmän muualla kuin Suomessa syntyneitä henkilöitä. Tälläkin on ymmärrettävästi vaikutusta julkisen sektorin toimintoihin, palveluihin sekä tästä johdannaisena rakenteisiin.

Laajasti ottaen globalisuus voidaan nähdä erilaisena toimintana yli kansallisten rajojen. Monien julkisen sektorin organisaatioiden – kuten kuntien – toimintaan globalisuus vaikuttaa välillisesti heijastuen vaikkapa keskusteluun julkisen hallinnon taloudesta. Suoranaisesti kehitystrendin voidaan nähdä vaativan julkista politiikkaa ja sitä tukevia julkisia organisaatioita, jotka auttavat suomalaista julkista hallintoa selviytymään globalisuuden vaatimuksista. Poliisi on epäilemättä yksi poikkeamista, joiden toimintaan globalisoituminen – kuten rikollisuuden kansainvälistyminen – heijastuu suoraan. Tämä näkyy muun muassa pohdintana, miten reagoida kansainvälisesti johdettuun rikollisuuteen.

Teknologiset muutokset mahdollistavat ainakin periaatteessa uudella tavalla toimimisen esimerkiksi prosesseissa ja palveluita tuottaessa. Samoin teknologia on vaikuttanut merkittävästi tapoihin, joilla ihmiset toimivat vuorovaikutuksessa keskenään. Julkisen hallinnon rakenteita ei toistaiseksi ole juurikaan uudistettu teknologiaa hyväksikäyttäen, vaikka tähän olisi merkittäviäkin mahdollisuuksia. Myös ihmisten tavoittaminen vaikkapa sosiaalista mediaa hyväksikäyttäen ei ole vielä kovinkaan suuressa määrin edennyt. Julkisen hallinnon tietohallinnon osalta on ollut suunnitteilla muun muassa yhteistä arkkitehtuuria, mutta tämäkin kehitys on edennyt hitaasti. Toisaalta esimerkiksi toimintojen rakenteellinen hajasijoittaminen – esimerkiksi call center -palvelut – ovat perustuneet teknologian tuomiin mahdollisuuksiin. Teknologian mahdollisuuksia tullaan myös epäilemättä hyödyntämään yhä enemmän, mitä tiukemmaksi taloudellinen tilanne muodostuu.

Tyypillinen johtopäätös toimintaympäristön haasteista on näkemys siitä, että julkisen sektorin tuottavuutta pitää edistää ja rakenteellisia uudistuksia edelleen jatkaa, jotta selvittää tulevista haasteista. Ikääntymisen, vä-

estömuutosten ja globalisaation haasteet aikaansaavat varsinkin keskustelua julkisen sektorin taloudellisesta tilanteesta, niin sanotusta kestävyysvajeesta. Julkilausuttuna oletuksena on, että toimintaympäristön vaatimukset tuottavat varsinkin julkisen talouden kestävyysvajetta, mikä puolestaan vaatii julkisen sektorin tehostamaan toimintaansa.

Julkisen sektorin kehittäminen – mihin suuntaan

Suomen julkisen hallinnon kehittämistä on arvioitu useissa eri tutkijapuheenvuoroissa sekä eri reformien yhteydessä tehtyjen arviointien yhteydessä. Yhtä kokonaisvaltaista ja kattavaa kokonaisarviota edustaa OECD:n tekemä Suomea koskeva maaraportti (OECD 2010). Arvioinnissa todetaan, että meillä olevat hallinnon kehittämishankkeet ovat olleet kattavia ja kunnianhimoisia. Kansainvälisesti verrattuna Suomen hallinto on korkeatasoinen. Kehittämistoimien tavoitteena on ollut kuitenkin suurelta osin tehostaa ja edelleen kehittää julkista hallintoa sen sijaan, että pyrkimyksenä olisi kokonaisuuden radikaali muutos. Suomessa julkisen hallinnon kehittäminen on siis ollut enemmänkin luonteeltaan askeltavaa kuin kokonaisvaltaista.

Perusongelmana hallinnon kehittämisessä on OECD:n raportin mukaan ensinnäkin vahva hallinnonaloittainen siiloutuminen eli niin sanottu ”putkihallinto”. Hallinnon muutoksissa poliisin kehitys on jopa ollut jossakin määrin siiloutumista vahvistavaa esimerkiksi kihlakuntahallinnon ja lääninhallitusten lakkautumisten myötä. Tässä suhteessa poliisin kehitys on poikennut monista muista hallinnonaloista, joissa on pyritty tekemään siiloitumista vähentäviä rakenteellisia ratkaisuja.

Hallinnonalakohtaisuus on tuonut OECD:n arvion mukaan jäykkyyksiä, jotka osaltaan ovat näkyneet resurssien käytön kapea-alaisuutena. Ongelmaa on koetettu ratkaista muun muassa poikkihallinnollista yhteistyötä lisäämällä ja erilaisin palveluratkaisuin kuten yhteispalveluiden avulla. Epäilemättä pyrkimykset julkisen hallinnon kokonaisvaltaiseen kehittämiseen tulevat myös jatkumaan.

Keskeisiksi ongelmiksi OECD:n raportin perusteella voidaan liittää kehittämiseen liittynyt strategisen näkemyksellisyyden puute sekä eräänlainen konsensushenkinen johtaminen. Konsensushenkisyys on estänyt esimerkiksi vahvan johtajuuden kehittymisen julkiseen hallintoon. Siksi on ongelmia toimeenpanna uudistuksia. Näkemyksellisyyden puute tarkoittaa muun muassa sitä, ettei juurikaan olla pohdittu, minkälaiseksi muodostuvat julkisen sektorin eri organisaatioiden tehtävät ja toiminnot suhteessa toisiinsa tilanteessa, jossa tehdään uudistuksia.

Julkisen hallinnon kehittämistä on mahdollista lähestyä myös siitä nä-

kökulmasta, minkälaisia ominaispiirteitä pyritään vahvistamaan. Bourgon (2008) on kiinnittänyt huomiota siihen, että järjestelmien tulee samanaikaisesti olla suorituskykyisiä, innovatiivisia, toimintavarmoja ja joustavia (kuvio 1).

<p><i>Suorituskyky</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Laatuajattelu ▪ Tuottavuusmittarit ▪ Selkeät prosessit 	<p><i>Innovaativisuus</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Innovaatioverkostot ▪ Parhaat käytännöt ▪ Innovaatiohankkeet
<p><i>Toimintavarmuus</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Normien noudattaminen ▪ Kustannuslaskenta 	<p><i>Joustavuus</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Muutoskyky

Kuvio 1. Julkishallinnon järjestelmien ulottuvuuksia.

Suorituskyky viittaa tuottavuuteen, tuloksiin ja vaikuttavuuteen. Tämän mukaisesti suorituskykyä on silloin, kun kyetään tuottamaan palvelut kustannustehokkaasti ja laadullisesti korkeatasoisina. Toimintavarmuus tarkoittaa kykyä toteuttaa poliittisia tavoitteita ja noudattaa hallinnonalan normeja ja säädöksiä luotettavasti ja ennustettavasti. Toimintavarma toiminta on ennustettavaa ja luotettavaa palveluiden käyttäjienkin kannalta. Joustavuudessa kysymys on kyvystä toimia muuttuvien tilanteiden edellyttämällä tavalla. Joustava organisaatio on reagointikykyinen esimerkiksi taloudellisen tilanteen muutokseen ja asiakkaiden vaatimuksiin.

Innovatiivisuus viittaa kykyyn luoda, tunnistaa ja ottaa käyttöön uusia ideoita. Innovatiivisuus asemoituu osana järjestelmää suhteessa muihin tekijöihin, ei tavoitteena itsessään. Keskeinen asia on aikaansaada sellaista innovatiivisuutta, joka osaltaan tukee suorituskykyä, toimintavarmuutta ja joustavuutta.

Julkisen hallinnon viimeaikaisessa kehittämisessä ovat näkyneet kaikki mainitut ominaispiirteet. Esimerkiksi kuntauudistuksella pyritään siihen, että kunnat pystyisivät entistä paremmin selviytymään niille lainsäädännössä osoitetuista tehtävistä. Suorituskykyä on pyritty edistämään muun muassa tuottavuusohjelman avulla sekä ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä uudistamalla. Monessa julkisessa organisaatiossakin on otettu käyttöön myös suoritusky-

kyyn tähtääviä järjestelmiä kuten laatuajattelua ja prosessijohtamista. Näiden järjestelmien aikaansaamista vaikutuksista tai sopivuudesta lainsäädännöllisen toimintavarmuuden kanssa ei ole kuitenkaan juuri kokonaisvaltaista tutkimustietoa.

Poliisin toiminnan ydin onkin epäilemättä toimintavarmuudessa. Tämä näkyy erityisesti sen näkökulman painottamisena, että toiminnan on perustuttava lakiin. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että esimerkiksi innovaatioista on puhuttu poliisin yhteydessä monia muita julkisen hallinnon toimialoja vähemmän. Silti myös suorituskyvystä ja tuottavuudesta on poliisissakin käyty runsaasti keskustelua.

Innovatiivisuus ja joustavuus ovat myös haastavia kehittämiskohteita. Esimerkiksi OECD:n Suomea koskevan maaraportin mukaan tarvetta olisi kehittää entistä ketterämpää ja reagointikykyistä julkista hallintoa. Tämän tarpeen korostaminen osaltaan heijastaa joustavuuden olevan järjestelmätasolla ongelma. Hallinnon mikrotasolla joustavuutta on pyritty edistämään varsinkin asiakaslähtöisyyden kautta. Innovatiivisuus on myös ollut keskeinen tavoite. Kuitenkaan erityisen hyviä tuloksia asian edistämisestä ei ole vielä saatu. Tämä epäilemättä koskee myös poliisihallintoa, jossa innovatiivisuuteen on kiinnitetty huomiota lähinnä yksittäisissä puheenvuoroissa. Kuitenkaan poliisihallintoa ei voida vielä luonnehtia järjestelmäksi, jota olisi systemaattisesti kehitetty innovaatioita tuottavaksi esimerkiksi tuottavuusongelmien ratkaisemista tai paremman perustehtävän suorittamista varten.

Julkisen hallinnon kehittäminen – minkälaisella järjestelmällä

Tutkijakeskustelussa on arvioitu hyvin yleisesti julkisen hallinnon kehittämistä ns. järjestelmänäkökulman kautta. Keskustelu on seurannut selkeästi kansainvälistä jäsentelyä, jonka mukaan on erotettu toisistaan byrokratian, uuden julkisen johtamisen ja uuden hallinnan mallit (esimerkiksi Virtanen & Stenvall 2010).

Perinteinen byrokraattinen malli perustuu lähtökohtaan rakentaa poliittisen päätöksenteon alaisuudessa toimiva asiantuntemukseen perustuva ja lainsäädäntöä toteuttava julkinen hallinto. Byrokratia on luonteeltaan vahvasti ylhäältä alaspäin ohjautuva kokonaisuus, jossa toisaalta on tavoitteen luoda järjestelmään ennustettavuutta ja laillisuutta. Uudessa julkisessa johtamisessa on puolestaan vahvasti korostettu tuottavuutta ja tehokkuutta. Lähtökohtaisesti hyväksytään käsitys julkisen sektorin toimijoista – yksiköistä ja yksilöistä – omia, usein perusteltuja intressejä ja etujaan ajavana

toimijoina. Tavoitteena on löytää ratkaisuja, joiden ansiosta samanaikaisesti, kun julkisen sektorin toimijat toimivat omista lähtökohdistaan, he toteuttavat mahdollisimman tehokkaasti asetettuja tavoitteita. Uuden julkisen johtamisen tuomia käytäntöjä ovat esimerkiksi tulosajattelu, tilaaja-tuottaja -mallit, kilpailuttaminen ja konsernijohtaminen.

Uusi julkinen hallinta korostaa puolestaan verkostomaisia toimintamalleja julkisen politiikan tavoitteita toteutettaessa. Koska asiat ovat monimutkaisia ja eri toimijat ovat riippuvuussuhteissa keskenään, tarvitaan verkostoja. Ne voivat olla julkisten organisaatioiden välisiä tai niihin voi kuulua myös kumppanuuksiperiaatteen mukaisesti myös yrityksiä ja järjestöjä. Verkostot saattavat olla niin paikallisia, alueellisia, kansallisia kuin kansainvälisiä.

Käytännössä monet hallinnonalat toimivat eräänlaisella sekamallilla. Tämä on havaittavissa myös poliisihallinnon osalta. Järjestelmän peruspiirteet pohjautuvat byrokraatiaan, mutta samalla uuden julkisen johtamisen lähtökohdat ovat yhä enemmän vaikuttaneet muun muassa tulostavoitteiden ja ammattimaisen johtamisen korostumisen myötä. Lisäksi korostetaan yhteistyötä muiden sektoreiden kanssa.

Verkostomaista ajattelutapaa kuvastaa näkemys esimerkiksi siitä, että turvallisuuden tulisi Suomessa olla yhteinen asia, josta huolehtimiseen eivät poliisin resurssit yksin riitä. Tästä johtuen on esitetty tarvittavan uusia avauksia viranomaisyhteistyölle sekä yhteistyölle kolmannen sektorin kanssa.

Yhteistyön edistämiseksi myös poliisin osalta tulisi silti huomioida se, että verkostomaisen toiminnan keskeinen lähtökohta on vastavuoroisuus. Tämä tarkoittaa näkökulmaa, jonka mukaisesti poliisissäkin tulisi entistä enemmän pohtia kysymystä yhteistyöstä paitsi omalta kannaltaan niin lisäksi siitä näkökulmasta, miten poliisi voisi auttaa omalta osaltaan muita organisaatioita ja yhteistyökumppaneita niiden perustehtävien suorittamisessa. Siksi poliisissäkin tulisi myös tuntee yhä paremmin eri organisaatioiden tavoitteita ja toimintaympäristöä.

Yhteenveto

Tässä artikkelissa on tarkasteltu tiiviillä tavalla julkisen hallinnon kehittämisen suuntauksia ja poliisihallintoa. Keskeisenä näkökulmana on se, että hallinnon kehittämiseen vaikuttavat toimintaympäristön trendit ja ajattelutavat heijastuvat suoraan poliisiin. Tämän takia julkisen hallinnon kokonaisuuden tarkastelu auttaa osaltaan myös ymmärtämään poliisiin kohdistuvia vaatimuksia.

Poliisissa on oma, vahva arvoperustansa (esimerkiksi Huotari & Kujanpää & Sihvonen & Stenvall 2010). Eri tutkimukset ovatkin osoittaneet, että pitkällä aikavälillä menestyvien organisaatioiden keskeisenä kriteerinä on kyky pitää huolta omasta identiteetistään ja toiminnallisista lähtökohdista. Tästä johtuen jokaisen hallinnonalan ja organisaation on silti suhtauduttava paitsi joustavasti niin myös kriittisesti ja osin omista lähtökohdista yleisiin kehittämissuuntiin. Poliisissäkin voitaisiin rakentaa tämä näkökulma huomioiden esimerkiksi omaan toimintakulttuuriin perustuvaa innovaatioajattelua, verkostomaista toimintatapaa tai asiakaslähtöisyyttä.

Tässä artikkelissa on käsitelty julkisen hallinnon rakenteellisia muutoksia. Rakenteet ovat vain yksi tapa – eikä usein edes tehokkain tapa uudistaa julkista hallintoa. Sen ohella on mahdollista keskittyä esimerkiksi palveluista lähtevien järjestelmien työntekijälähtöiseen ja asiakaslähtöiseen kehittämiseen (Virtanen ja Stenvall 2012). Myös poliisissa tulisi pohtia tehokkaimpia ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaisimpia kehittämiseen liittyviä toimintatapoja.

Lähteet

- Bourgon, J. 2008. The Future of Public Service. A search for new balance. *Australian Journal of Public Administration* 67 (4), 390–404.
- Huotari, P. & Kujanpää, O. & Sihvonen, M. & Stenvall, J. 2010. Learning that empowers values: cases of social and health care sector and police administration training in Finland. *International Journal for Cross-Disiplinary Subjects in Education (IJCDSE)*, Vol.1, Issue 4
- OECD. 2010. Public Governance Reviews. Finland. Working Together to Sustain Success. http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20100531OECDsu/oecd_report_summary_310510.pdf.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. Julkinen johtaminen. Tietosanomat. Tallinna.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. 2012. Sosiaali- ja terveystalveluiden uudistaminen ja kehittäminen. Tietosanomat. Tulossa.

Sisäinen toimintaympäristö poliisissa

Vesa Huotari & Eeva Puttonen

Johdanto

Sisäistä toimintaympäristöä on aikaisemmin jäsennetty poliisissa yksittäisen työntekijän näkökulmasta käsittäen sitoutumisen, työntekijän käytettävissä olevat taidot, osaamisen ja toimintatavat, näiden käytölle puitteet antavat valtaoikeudet ja taloudelliset resurssit vuorovaikutuksen ja johtamisen perustalta sekä toimintakulttuurin ja palveluiden kysynnän kehukset.⁶⁹ Seuraavassa jäsennämme sisäistä toimintaympäristöä poliisissa 1) organisaation ominaislaadun tai -luonteen (quality), 2) työssä vallitsevien suhteiden ominaislaadun ja 3) työn ominaislaadun kautta.⁷⁰ Nämä kolme luonnetta määrittävät poliisin toimintakapasiteettia ja ovat siksi olennainen osa toimintaympäristöanalyysia.

Tietyllä organisointitavalla ei ole mahdollista palvella kaikkia tarkoituksia samassa määrin. Organisaation tarkoitus onkin tässä merkityksessä osin sen rakenteen antama ja rajaama. Kun toimintaympäristö muuttuu ja/tai toiminnan tarkoitukset muuttuvat, joudutaan ottamaan kantaa valitun organisointitavan pätevyYTEEN ja toimivuuteen. Työssä vallitsevien suhteiden laadukkuudella tarkoitetaan johtamista, tiedonkulkua, tukea ja ohjausta työssä menestymisen edellytyksinä. Näiden suhteiden laatu heijastaa tapaa, jolla toiminta on organisoitu, mutta ei palaudu siihen. Työn laadukkuus puolestaan liittyy vahvasti henkilökohtaiseen sitoutumiseen työhön ja sen tarkoitukseen. Siihen vaikuttaa merkittävästi työssä vallitsevien suhteiden laatu, mutta kysymys on kuitenkin eri asiasta.

Toimivuus syntyy sitoutumisesta omaan työhön tilanteessa, jossa suhteet luovat edellytykset menestyksekkäälle työtoiminnalle osana organisaatiota, joka rakenteeltaan sopii tarkoitustensa palvelemiseen. Sisäisen toimintaympäristöanalyysin tavoitteena on kuvata näiden tekijöiden tilaa ja arvioida niiden kehityssuuntaa. Lähdemme liikkeelle poliisin henkilöstöstä, jota seuraa edellä mainittujen kolmen luonnetekijän tilan pohdinta.

69 Poliisin toimintaympäristön strateginen uudelleenarviointi 2001.

70 Ks. Vriens & Achterbergh 2011.

Poliisi henkilöstö tunnuslukujen valossa 2000-luvulla

Poliisin henkilöstö, sen määrällinen ja laadullinen koostumus, sekä tapa organisoida ja johtaa henkilöstövoimavaroja määrittää poliisin toimintakapasiteettia. Henkilöstöä ja sen rakennetta kuvaavia lukuja on koottu taulukkoon 1.

Taulukko 1. Poliisihenkilöstö 2000-luvulla.

	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Henkilöstön määrä	10453	10566	10641	10520	10573	10755
Poliisit, %	73,6	73,3	72,9	72,8	72,6	73,8
Muu henkilöstö, %	26,4	26,7	27,1	27,2	27,4	26,2
Poliisien määrä/1000 asukasta	1,496	1,498	1,494	1,464	1,456	1,490
Koko henkilöstön määrä/1000 asukasta	2,03	2,04	2,05	2,01	2,01	2,02
Virka-asema, %						
Miehistö	59	59	59	59	60	62
Alipäällystö	31	32	31	31	29	28
Päällystö	8	8	8	9	9	9
Päälliköt	2	2	2	2	2	1
Naisten osuus, %						
Poliisit yhteensä	8	9	10	11	12	14
Miehistö	11	12	14	15	16	17
Alipäällystö	3	4	5	6	7	8
Päällystö	3	3	4	6	6	8
Päälliköt	1	1	1	2	1	1
Opiskelijat	23	23	20	21	19	25
Poliisien ikäjakauma, %						
20 - 29	10,8	12,2	13,7	13,9	13,4	13,7
30 - 39	30,4	29,1	29,7	30,1	30,3	31,4
40 - 49	33,6	31,7	29,0	28,7	30,0	30,3
50 - 59	24,4	26,1	26,7	26,3	25,1	23,3
60 -	0,8	0,9	0,8	1,0	1,2	1,2

	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Poliisien koulutus, %						
Perusaste		0,4	0,7	0,7	0,3	0,6
Keskiaste						
Ammatillinen tutkinto		53	52	49	51	52
Ylioppilastutkinto		2	2	2	2	3
Alin korkeakouluaste		41	40	41	38	34
Alempi korkeakouluaste		2	2	4	5	5
Ylempi korkeakouluaste		3	3	4	4	5
Opiskelijoiden määrä ja koulutus (%)	339	539	527	563	580	313
Perusaste			10	9	7	7
Keskiaste						
Ammatillinen tutkinto			23	24	28	24
Ylioppilastutkinto			56	54	50	58
Alin korkea-aste			5	5	5	1
Alempi korkeakouluaste			4	7	7	8
Ylempi korkeakouluaste			1	2	3	2

Merkittävät muutokset poliisihenkilöstössä vuosina 2000–2010 ovat seuraavat: alipääallystön ja päälliköiden suhteellinen osuus vähenee ja miehistön osuus kasvaa, naisten osuus lisääntyy kaikissa virka-asemissa paitsi päälliköissä ja yhä useampi poliisiksi opiskeleva on suorittanut korkeakoulututkinnon.

Organisaation luonne

Byrokraattisen poliisiorganisaation ja poliisityön sisällöllisten vaatimusten välillä on nähty kasvava ristiriita. Puolisotilaallisuus, hierarkkisuus, linjajärjestelmä, kontrolli- ja muutokeskeisyys johtamisessa, sääntöjen korostaminen, pysyvyyden arvostaminen, tehokkuuden tavoittelu erikoistumisen ja toimintojen eriyttämisen (töiden, tehtävien ja roolien jako) kautta, organisaatiokeskeisyys ja numeeriset tulosindikaattorit eivät palvele parhaalla tavalla poliisityön tarkoitusta. Hallinnollisiin vaatimuksiin vastaaminen kilpailee helposti toiminnan varsinaisen päämäärän kanssa.⁷¹ Poliisitoiminta ei ole sodankäyntiä rikollisia tai rikollisbyrokratioita vastaan, eikä tavoitteena ole vastustajien

71 Ottmeier 1992; ks. myös Schafer ym. 2011.

tuhoaminen. Tarkoituksena on palvella kansalaisia, estää rikoksia ja saattaa rikoksiin syyllistyneet oikeuden eteen. Keskiössä on omaa harkintaansa käyttävä, monipuolisesti koulutettu ja monipuolista tietämystään ongelmanratkaisuissa soveltava poliisi.⁷² Organisaation sisäisiin hallinnollisiin vaatimuksiin vastaaminen onkin merkittävä stressin lähde poliisityössä. Henkilöstön näkökulmasta tämä on omiaan synnyttämään

- turhautuneisuutta, kun organisaation sisäisiin tarpeisiin vastaaminen vie jatkuvasti suuremman osan työajasta, kun tarpeelliseksi koettuja muutoksia ei saada aikaan toivotussa aikataulussa ja kun yhteistyö yli ryhmien, osastojen, sektoreiden, linjojen, yksiköiden jne. näyttää tapahtuvan oman työn kustannuksella;
- koettua voimattomuutta, kun annettu vastuu ja valta eivät kohtaa; sekä
- kyynisyyttä, kun tähän turhautumiseen ja koettuun voimattomuuteen yhdistyy tietoisuus siitä, ettei asiatilassa ole odotettavissa muutosta.⁷³

Byrokraatia on sopiva organisaatiomuoto silloin, kun tarkoituksena on varmistaa toiminnan säilyminen määrämuotoisena, tietyt vähimmäisstandardit täyttävänä ja toistuvasti samansisältöisenä. Ideaalina on tällöin standardipalvelun tuottaminen standarditapauksissa keskivertoasiakkaalle. Ongelmana puolestaan on se, että sama palvelu tarjotaan myös poikkeavissa tilanteissa ja ei-typillisille asiakkaille. Mitä nopeammin ja perustavammalla tavalla poliisin toimintaympäristö on muuttunut, sitä suuremmaksi on kasvanut ristiveto tai juopa järjestelmän luonteesta tai rakenteesta nousevien ideaalien ja kansalaisten palvelutarpeiden välillä.

Poliisiorganisaatioiden vahvuus ei ole ollut kyky mukautua toimintaympäristön vaatimuksiin. Kun pääasiallinen tapa vastata toimintaympäristön uusiin tarpeisiin on erikoistuminen, organisaatio monimutkaistuu ja toimintojen koordinoinnista sekä tiedonkulun varmistamisesta tulee haaste. Tuloksena on lisää sisäistä hallinnollista työtä, joita ratkaistaan perustamalla työryhmiä, pitämällä kokouksia ja luomalla uusia rooleja. Hallinto- ja koordinoititehtävät sekä sen varmistaminen, että tarpeellinen tieto saavuttaisi sitä tarvitsevat, vievät yhä merkittävämmän osan voimavaroista. Käytännössä uudet toiminnot, joilla on pyritty palvelemaan operatiivista poliisitoimintaa, koetaan jälkimmäisen taholta usein pikemminkin uudeksi palveltavaksi tahoksi.

Tehokkuutta tavoitellaan vahvistamalla informaation ja näkemyksen kertymistä organisaation huipulle, tehostamalla virkatietä tapahtuvaa toiminta-

72 White 2007; Byrokraattisen, standardoidun tehokkuuden puolustus, ks. Hoover 1992.

73 ”Olennaista on oman henkilöstön voimin tapahtuva toimintakulttuurin kehittäminen hierarkkisen organisaation kulttuurista oppivan organisaation kulttuurin suuntaan” (SM/P0 2001, 69).

nan ohjausta, vahvistamalla hallinnollista analyysi- ja suunnittelutoimintoa, kehittämällä työpanosten kontrollijärjestelmää sekä virtaviivaistamalla palkitsemisjärjestelmää, joka ylläpitää ja edelleen vahvistaa annettujen ohjeiden ja määräysten tinkimätöntä seuraamista.

Poliisin hallintorakennemuutos 2008 kokosi paikallispoliisin 24 poliisilaitokseksi ja liitti ne 2010 uuden Poliisihallituksen suoraan tulosohjaukseen. Uudistus tähtäsi aikaisempaa matalampaan hallintorakenteeseen poliisin lääninjohdon lakkauttamisen myötä ja tulosohjauksen edellytysten vahvistamiseen aikaisempaa yhdenmukaisemman poliisilaitosrakenteen kautta sekä poliisipalveluiden turvaamiseen kautta koko maan. Suuremmat poliisilaitokset tarkoittivat mahdollisuuksia eriyttää toimintoja aikaisempaa selkeämmin sekä koota johto- ja hallintotoimintoja. Erityiseksi tehostamisen paikaksi nähtiin eron pääsy päällekkäisestä työstä. Samaa on ajettu myös keskittämällä tieto- ja palkkahallinto valtakunnallisesti. Madaltunut organisaatio ja aikaisempaa suoraviivaisemmat ohjaussuhteet sekä uudet ohjausroolit ovat luoneet uudenlaista suunnittelu-, hallinto- ja koordinaatiotyön tarvetta sekä myös kokemuksia byrokraattisuuden kasvusta uusissa poliisilaitoksissa, joissa on pyritty yhtenäistämään eri laitoksilla aiemmin vallinneita toimintakäytäntöjä.⁷⁴

Poliisille määriteltiin yhteiset arvot 1.1.2008. Arvojen määrittämisen voi nähdä askeleena toimintakonseptin muuttumisessa. Täsmällisten toimintaohjeiden ja tekemistä määrittävien sääntöjen sijaan pyritään kirkastamaan toiminnan perustana huomioitavia lähtökohtia ja periaatteita. Siirtymävaiheen ongelmana on irtautuminen vanhasta. Tällöin on sekä yksityiskohtaista ohjausta (kontrollista kiinnipitäminen) että yleisten periaatteiden määrittämistä (päättösvallan siirtäminen alaspäin). Tietojohtoisuuden korostaminen, tietojärjestelmämuutos (ks. Vitja) ja perustutkintokoulutuksen uudistaminen kuitenkin luovat edellytyksiä sille, että poliisi pystyy aikaisempaa joustavammin ja liikkuvammin hoitamaan monia sellaisia tehtäviä, jotka aikaisemmin tapahtuivat poliisiasemalla.

Poliisityö on pääosin ihmiskeskeistä asiantuntijatyötä, jolle on ominaista ongelmien monisyisyys ja monimutkaisuus ja jossa toiminnan tarkoitusta parhaiten palvelevaa ratkaisua tavoitellaan oman harkinnan, aikaisemman kokemuksen, laintuntemuksen, neuvottelun ja tilanteessa tarjolla olevan informaation avulla.⁷⁵ Poliisityötä tehdään lähtökohtaisesti yhtenäisen ja yleisen poliisikoulutuksen pohjalta, joka antaa perusvalmiudet poliisitoiminnan eri sektoreille. Perehtymisvaihe jatkuu koko uran siinä mielessä, että kokemuksen pituus merkittävällä tavalla määrittää henkilön asemaa yhteisössä.

74 Ks. Haraholma 2011; Huotari 2011.

75 Ks. Kolehmäinen 2010.

Haaste on oppia lukemaan tilanteita yhdenmukaisesti tai löytää pätevä tulkinta yhdessä ja sovittaa oma toiminta sen pohjalta yhteen toisten toiminnan kanssa. Se, miten sovittaa hierarkkinen, virka-aseman mukaan eriytetty auktoriteetti ja ohjaustehtävä siihen praktiseen asiantuntijuuteen ja paikalliseen tietämykseen, joita menestyksekkäs poliisiyö edellyttää, määrittää poliisiorganisaation perusongelmaa. Tämä tarkoittaa ristivetoa muodollisen, keskitetyn vallan ja ongelmanratkaisun tilannekohtaisen autonomisuuden ja paikallisuuden välillä.

Hierarkkisessa organisaatiossa työssä menestymisen mitta on urakehitys, erityisesti nousu organisaatiohierarkiassa. Asiantuntijaorganisaatiossa menestys on enemmänkin edistymistä monimutkaisen toimintaympäristön tiedollisessa hallinnassa⁷⁶. Ratkaisuvallan hajauttaminen, toiminnallinen autonomia ja lähellä ruohonjuuritasoa tapahtuva päätöksenteko palvelevat toimintaa epävakaassa ja monimutkaisessa toimintaympäristössä.

Suhteiden luonne

Poliisiorganisaatiota luonnehtii hierarkkisuus, jossa jokaisella on esimies ja jokaisella esimiehellä edelleen oma, arvoltaan ylempi esimiehensä. Hierarkkinen organisaatio toimii parhaiten silloin, kun

- taustalla on selkeä, hierarkkisesti kulkeva tietämysero eri tasoilla toimivien välillä;
- informaatio kulkee tehokkaasti organisaatiossa alhaalta ylös ja toimintaa ohjaavat ohjeet ja määräykset ylhäältä alas (organisaatiolla on strategisesti taitava johto, joka on parhaiten informoitu kokonaistilanteesta);
- lattiatasolla toimitaan saatujen käskyjen ja ohjeiden mukaan eli todennetaan valitut strategiat ja taktiikat tehokkaasti (johtaminen on välitöntä, kokoaikaista ja kaiken kattavaa); ja
- toiminta osoittaa johdon ratkaisut ja päätökset tehokkuutta vahvistaviksi, sisällöllisesti oikeiksi ja päämäärän kannalta päteviksi (kokemukset osoittavat tietämyseron todelliseksi sekä kaikkien parasta edistäväksi).

Kun asema, arvo ja asiantuntemus eivät synkronoidu, syntyy katkoksia virallisten ja toiminnallisten suhteiden välille. Aseman ja tehtävän mukainen erikoistuminen edistää erilaisia me ja muut -asetelmia, kuten johto ja miehistö, hallinto ja operatiivinen ydin, valvonta- ja hälytystoiminta, rikostorjunta, lupahallinto, poliisit ja siviilit jne. Me ja muut -asetelma, joka rakentuu poliisi-

76 Huotari 2009.

sikulttuurin sisään ja jota ylläpidetään identiteetin rakennusvälineenä, tuottaa ongelmia organisaation sisäiselle yhteistyölle ja toiminnan tehokkuudelle.⁷⁷ Nämä ongelmat korostuvat, kun työn on oltava samanaikaisesti sekä selkeästi johdettua ja koordinoitua toimintaa että vaihtuviin tilanteisiin nähden joustavaa ja jokaisen yksittäisen poliisin omaan harkinta- ja arvostelukykyyntukeutuvaa yhteistyötä.⁷⁸ Tämä rajaa kommunikaation avoimuutta, vääristää suoraanpuheisuutta sekä heikentää yhteistyötä ja tiedonkulkua.

Tuotantoelämän organisaatiot tavoittelevat tehokkuutta organisaatioitaan madaltamalla. Toiminnan tulisi tällöin tukeutua aikaisempaa laajemmin ja monipuolisemmin suoriteportaan osaamiseen sekä omaehtoisuuteen työn koordinoinnissa. Työntekijät huolehtivat myös työhönsä liittyvästä suunnittelusta, laadunvarmistuksesta ja työn edelleen kehittämisestä. Tuloksena on asiantuntijaorganisaatio, jossa ratkaisevaa on henkilöstön osaaminen ja ongelmanratkaisukyky. Painopiste on tietämyksessä ja pätevyyydessä, ei asemassa tai virkavuosissa. Perushyveitä ovat avoimuus, vuorovaikutus, keskus-televuus, osallistuminen, kokemuksista oppiminen ja jatkuva kehittyminen.

Poliisin perustutkinnon muuttuminen ammattikorkeakoulututkinnoksi laajentaa poliisihenkilöstön osaamisperustaa. Perinteinen, konkreettisia tekemisen taitoja ja työhön liittyviä perusvalmiuksia ja -tietoja painottava hallinta laajenee erityisesti jatkuvan oppimisen, tiedonhankinnan ja käsitteellisen hallinnan suuntaan. Tutkinnon tavoitteina tulevat enemmän esille tiedot ja taidot, jotka palvelevat monimutkaisten, vaikeasti ennakoitavien, soveltavaa ja luovaa ongelmanratkaisua edellyttävien tilanteiden hallintaa. Vastuu omasta työstä kasvaa itsenäisemmin ja itseohjautuvammin tehdyn työn suuntaan.⁷⁹ On oletettavaa, että tutkintotason nousu pikemminkin nostaa poliisityöhön liitettäviä odotuksia kuin laskee niitä. Tämä heijastuu esimerkiksi mahdollisuuteen toteuttaa itseään omassa työssään.⁸⁰

Tulevat poliisit valmistuvat aikaisempaa vahvemmin asiantuntijarooliin ja -tehtävään. He tarvitsevat työssään valmiutta tarttua monimutkaisiin, vaikeasti hallittaviin ja ennakoitaviin tehtäviin yhdessä ja yhteistyössä muiden asiantuntijoiden ja maallikoiden kanssa.⁸¹ Tämä on haaste rekrytoinnille ja poliisikoulutukselle, poliisin johtamisjärjestelmälle ja -kulttuurille ja esimiestehtäviin valmistavalle koulutukselle poliisissa, jossa korostuvat asiantuntijatyon johtamisen valmiudet ja vaatimukset.

77 Korander 2004.

78 Suominen & Vuorensyrjä 2011.

79 Kolehmainen 2010.

80 Mintzberg 1979.

81 ”Käytännössä poliisin ja sen yhteistyökumppaneiden organisaatiot ovat rakenteiltaan ja toimintakulttuureiltaan aivan erilaisia. Poliisi ei perinteisesti arvosta tasa-arvoiseen yhteistyöhön perustuvaa työkulttuuria eikä pidä tällaista poliisin työnä”. (SM/PO 2001, 44.)

Kokemushierarkia latistaa aloitteellisuutta ja tukahduttaa innovatiivisuutta, toimintakulttuuri ruokkii sisäisiä jakoja ja keskinäistä epäluottamusta sekä vaikeuttaa yhteistyötä ja tiedonkulkua, ja organisaatorakenne palvelee paremmin tietämättömien kuin oman työnsä asiantuntijoiden johtamista. Tämä ei tasoita tulevaa tietä vaan pikemminkin päinvastoin. Rajallinen kyky (valmius) toimia yhteistyössä muiden tahojen kanssa rajoittaa poliisin toimintakapasiteettia, mutta sitä rajoittavat myös muiden tahojen valmiudet toimia yhteistyössä poliisin kanssa. Se, että poliisityö nähdään enemmän operatiivisena toimintana (tekoina) kuin systemaattisena tietämyksenä (tietona), tuo tähän oman lisärajoitteensa. Varsinainen poliisityö on konkreettista puuttumista tapahtumiin ja aktuaalista valvontaa, ei tiedon keruuta ja analyysia.⁸²

Onkin ilmeistä, että jatkossa poliisin toimivuuden kannalta merkittävät suhteet liittyvät siihen, miten poliisityö organisoidaan poliisin yksiköiden sisällä (työnjaosta seuraavat ongelmat), millainen on poliisin palvelutyötä parhaiten palveleva organisaatorakenne (miten madalletaan organisaatiota), miten työtä johdetaan asiantuntijatyönä sekä miten toiminta nivotaan muiden asiantuntijoiden työhön ja maallikoiden apuun.

Poliisi on perustaltaan tieto-organisaatio. Onnistuminen rikosten ennaltaehkäisyssä edellyttää onnistumista muiden tahojen kanssa tehtävässä yhteistyössä ja jatkuvaa kehittymistä tietoa kokoavana, analysoivana, käsittelevänä ja tehokkaasti käyttävänä toimijana. Tietojen systemaattinen kokoaminen, järjestelmään syöttäminen ja systemaattinen analyysi sekä jatkuva operatiivinen hyödyntäminen tulevat jatkuvasti merkityksellisemmäksi osaksi poliisityötä. Poliisityö on enenevässä määrin työtä tiedon kanssa. Kognitiiviset taidot ja valmiudet käsitellä informaatiota ja hahmottaa kokonaisuuksia tulevat yhä merkityksellisemmiksi työssä menestymisessä.

Tietojohtoisuuden vahvistuminen poliisitoiminnan suunnittelussa ja ohjauksessa tukee osaltaan kehitystä asiantuntijatyön ja -organisaation suuntaan.

Työn luonne

Johtamisen haasteena on saada joukko eriytyneitä asiantuntijoita toimimaan yhtenä kokonaisuutena. Jakolinjat syntyvät kuin itsestään, mutta niiden kurominen yhteen tai niiden ylitettävyyden ylläpitäminen tarkoittaa jatkuvaa työtä.⁸³ Yhtenäisyys, koettu yhteisyys ja jaettu työnäkymä ovat edellytys menestymiselle. Ristivetoa syntyy monella tasolla, esimerkiksi paikallisuuden, joustavuuden ja tilannekohtaisen soveltamisen sekä koko maan/poliisilaitok-

82 Esim. Stol ym. 2011.

83 ”Johtaminen on elämistä jatkuvien ja monensuuntaisten ristiriitojen keskellä ja näistä ilmevien ongelmien käsittelyä ja hoitamista” (SM/PO 2001, 66).

sen kattavien, yhtenäisten ja yhdenmukaisesti sovellettujen toimintaperiaatteiden kohdalla (esimerkiksi keskustelu puuttumiskynnyksestä), pääpoliisiasemien ja poliisiasemien tarjoamien mahdollisuuksien välillä, rasitteiden ja palkkioiden jakautumisessa eri ryhmien ja henkilöiden välillä jne. Periaatteet, strategiat ja niiden soveltaminen käytännön poliisityössä jäävät helposti eri asioiksi ilman jatkuvaa vuoropuhelua, jossa niin johto kuin käytännön tekijät oppivat ymmärtämään toistensa näkökulmia ja tilannetta.

Hyvän lähtökohdan tällaiselle vuoropuhelulle antaa se, että tunnustetaan asiantuntijuuksien erilaisuus, mutta pidetään kiinni pyrkimyksestä yhteiseen työnäkymään ja ymmärrykseen toiminnan tarkoituksesta. Vuoropuhelua ja henkilöstön osallistumista vahvistavat esimerkiksi Poliisin henkilöstöbarometrin yksikkökohtainen käsittely ja kehittämissuunnitelmien yhteinen laadinta. Poliisin johtamisen 360°-palaute- ja arviointijärjestelmä tähtää osaltaan puhumisen kulttuurin vahvistamiseen ja sitä kautta asiantuntijatyötä palvelevan ja yhteistä työnäkyä ylläpitävän johtajuuden kehittämiseen.

Oman perustehtävän hämäryydestä ja epäselvyydestä seuraa kokemus hallinnan puutteesta. Se on yksi keskeinen uupumista aiheuttava tekijä poliisityössä. Tulostavoitteiden epäselvyys liittyy uupumiseen ja kyynistymiseen. Selkeät tehtävät, palaute, ohjaus ja palkitseminen rakentavat ammatti-identiteettiä, edistävät jatkuvaa oppimista ja luovat asiantuntijuutta. Sitoutuminen työhön on tulos tai aikaansaannos, ei annettu lähtökohta. Kaikki haluavat menestyä omassa työssään ja valitsemassaan ammatissa. Kysymys on tällöin lähinnä siitä, missä määrin he kokevat tosiasiallisten menestymisen mahdollisuuksien tulevan omaksi osakseen.

Poliisin rooli tasaveroisena yhteistyökumppanina ja asiantuntijana niin ulkoisessa kuin sisäisessä yhteistyössä on lähtökohta enemmän asiantuntemus- kuin asemalähtöiselle toiminnalle. Tietojohtoisuus tarkoittaa poliisitoiminnan kannalta keskeisen informaation systemaattista kokoamista ja analyttistä jäsentämistä lähtökohdaksi toimintaa koskeville strategioille ja ratkaisuille, mutta se tarkoittaa myös arvonantoa erilaisille asiantuntemuksille, niiden taustalla oleville tarkastelukulmille sekä niihin liittyville arvostuksille organisaation sisällä ja sen ulkopuolella. Kyky jatkuvaan oppimiseen ja työn tuomien havaintojen ja kokemusten käsittelyyn tavalla, joka auttaa erottamaan pätevän tiedon virheellisistä uskomuksista, osoittaa jatkuvan työnsaran sekä poliisitoiminnan kentälle että poliisikoulutukselle. Tietojohtoisuuden tulee tässä merkityksessä läpäistä koko hallinnonalan.

Kun perinteinen, ylentämiseksi ymmärretty organisaatiossa eteneminen on mahdollista yhä harvemmillä, tarkoittaa urakehitys yhä useamman kohdalla jatkuvaa oppimista ja osaamisen päivittämistä omalla tehtävälueella ja kasvavaa pätevyyttä toimia siihen liittyvissä yhteistyöverkostoissa. Kan-

nustaminen ja motivointi jatkuvaan oppimiseen on yhtä tärkeää kuin yksilön omat keinot ammattiosaamisensa kehittämiseen.

Yhteenveto innovatiivisen ongelmanratkaisun näkökulmasta

Organisaation, työssä vallitsevien suhteiden ja työn laadun kohdalla voidaan hahmottaa niihin sisältyviä ristivetoisuuksia ja tästä seuraavia esteitä innovatiivisuudelle (ks. taulukko 2).

Taulukko 2. Laatu ja innovatiivisuus.

	Organisaation luonne	Suhteiden luonne	Työn luonne
Sisäisen ristivedon lähde	Moniportainen linjaorganisaatio ja laaja-alaiseen asiantuntijuuteen perustuva työ.	Hierarkkinen ja horisontaalinen epäluottamus vaikeuttaa tiedon saatavuutta, tarjontaa ja ymmärtävyyttä.	Erottelu hallintoa palvelemaan työhön, oikeaan poliisityöhön ja poliisityön oheiseen työhön hukkaa työn kokonaistarkoituksen kansalaisten palvelemisena.
Innovatiivisuus – syötteen ja hidasteet	Toimintakonseptissa valvontaa korostava muoto ja sisältöä painottava toiminta synnyttävät kitkaa. Organisaation pyörittäminen ja sen sisäisten vaatimusten täyttäminen vie kasvavasti henkilöstön aikaa ja resursseja. Tämän koetaan olevan pois varsinaisesta poliisityöstä. Todelliset innovaatiot ovat lähtökohtaisesti yhteensopivia vallitsevan toimintatavan kanssa, sitä vahvistavia, eivätkä siihen perustavia muutoksia edellyttäviä.	Byrokraattisuus, virheiden välttäminen ja muotojen täyttäminen eivät edistä innovatiivisuutta vaan vievät maan sen alta. Parhaat innovaatiot on jo keksitty. Innovoiminnan haasteena on vastustaa muutoksia tehokkaasti ja, jos se ei riitä, mukauttaa kaikki uudistukset vallitsevan organisaation osaksi.	Kokemushierarkia, joka eriyttää henkilöstön innovointimahdollisuuksia ja määrittää todellisimmiksi ne innovaatiot, jotka palvelevat aikaisemman palauttamista tai uuden vesittämistä, vahvistavat mahdollisuuksia välttää kontrollia.

Lähteet

- Haraholma, K. 2011. Poliisin hallintorakenneuudistus. Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 97.
- Hoover, L. 1992. Police mission, an era of debate. Teoksessa L. Hoover (toim.) Police management: issues and perspectives. Police Executive Research Forum, 1–30.
- Huotari, V. 2011. Johtaminen. Teoksessa V. Huotari & M. Vuorensyrjä (toim.) Henkilöstön työhyvinvointi, johtaminen ja organisaatioilmasto. Poliisin henkilöstöbarometri kehittämisen välineenä. Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 41, 71–94.
- Huotari, V. 2009. Hierarkkisesta horisontaaliseen ura-ajatteluun. Aikuiskasvatus 30 (2), 84–93.
- Kolehmainen, S. 2010. Poliisin arvot eilen, tänään ja huomenna. Teoksessa J. Tuominen (toim.) Nuoret, arvot ja maanpuolustus. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksen julkaisusarja 2, artikkelikokoelmat 6, 60–74.
- Korander, T. 2004. Poliisikulttuuri. Poliisiammatin ja tutkimuksen väline. Oikeus 33 (1), 4–24.
- Mintzberg, H. 1979. The structuring of organizations. New Jersey: Prentice-Hall.
- Ottmeier, T. 1992. Matching structure to objectives. Teoksessa L. Hoover (toim.) Police management: issues and perspectives. Police Executive Research Forum, 31–60.
- Poliisin toimintaympäristön strateginen uudelleenarviointi 2001. SM:n poliisiosaston julkaisuja 1/2001.
- Schafer, J., Buerger, M., Myers, R., Jensen C. & Levin B. 2011. The future of policing. Boca Raton: CRC Press.
- Stol, W., Gundhus, H., Runhovde S. & Rønning, K. 2011. Manageability of police patrol work in Norway. Siak-journal 3, 78–88.
- Suominen, P. & Vuorensyrjä, M. 2011. Työyhteisön toimivuuden mekanismeista. Teoksessa V. Huotari & M. Vuorensyrjä (toim.) Henkilöstön työhyvinvointi, johtaminen ja organisaatioilmasto. Poliisin henkilöstöbarometri kehittämisen välineenä. Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 41, 47–69.
- Vriens, D. & Achterbergh, J. 2011. Cybernetically sound organizational structures I: de Sitter's design theory. Kybernetics 40 (3/4), 405–434.
- White, M. 2007. Current issues and controversies in policing. Boston: Pearson, 128–156.

Lähipoliisitoiminta muuttuvassa toimintaympäristössä

Sirpa Virta

Johdanto

Paikallinen poliisitoiminta on Suomessa ollut historiallisesti luonteeltaan hyvin lähipoliisimaista, ja poliisin ja kansalaisten väliset suhteet ovat olleet hyvät. Luottamus poliisiin on ollut maassamme kansainvälisesti verrattuna korkea ja on sitä tänäänkin. Kun angloamerikkalainen lähipoliisitoimintamalli ja toiminta-ajatus tulivat Suomeen 1980-luvulla, sille oli olemassa suotuisa maaperä ja niin sanottu poliittinen tilaus (political opportunity structure, ks. esim. Wisler ja Onwudiwe 2008). Poliisin ennalta estävän tehtävän korostaminen länsimaisten poliisiorganisaatioiden toimintastrategioissa oli yleinen kehityssuunta 1970-luvulta lähtien. Suomessa tämä näkyi muun muassa parlamentaarisen poliisikomitean mietinnössä 1986, ja samana vuonna sisäasiainministeriö asetti työryhmän pohtimaan ennalta estävän toiminnan strategiaa. Tässä poliisin ennalta estävän toiminnan strategiassa 1987 uudentyypinen lähipoliisitoiminta mainitaan ensimmäisen kerran. (Virta 1998, 56.)

1990-luvun puolivälissä sisäasiainministeriön poliisiosastolla oli vuosien ajan päätoiminen lähipoliisitoiminnan kehittäjä. Pääasiassa Yhdysvalloista haettuja toimintamalleja tuotiin hallintoon ja paikallistasolle, mutta visionäärinen suomalaiseen yhteiskuntaan ja poliisitoimintaan sovitettu strategia puuttui. Linjauksia lähipoliisin toimintamallista -julkaisu 1999 oli jo selkeämpi tässä suhteessa. Sitä tukivat samana vuonna ilmestyneet sisäasiainministeriön poliisiosaston Turvallisuusyhteistyöllä tulosta -ohjelma, jossa esiteltiin paikallisen turvallisuussuunnittelun tavoitteita sekä oikeusministeriön kansallinen rikosentorjuntaohjelma Turvallisuustalkoot, jossa esitettiin paikallisia rikosentorjuntasuunnitelmia tehtäväksi kunnissa. (Virta 2002 a ja b, Brogden & Nijhaar 2005.)⁸⁴2000-luvun alussa lähipoliisitoiminnan kehittämisinnostus hiipui ja katsottiin, että paikallispoliisitoiminta on sinällään lähipoliisitoimintaa ja että paikallinen turvallisuussuunnittelu on riittävä tapa lähipoliisitoiminnan toteuttamisessa. Sama hiipuminen näkyi myös kansainvälisessä kehityksessä sekä poliisin toimintastrategioissa että poliisialan tutkimuksessa. Vielä 1990-luvun lopussa esimerkiksi British

84 Lähipoliisitoiminnan ja paikallisen turvallisuussuunnittelun arviointitutkimusta on tehty Poliisiammattikorkeakoulussa 1990-luvun lopulla (Virta 1998, 1999) ja Tampereen yliopistossa 2000-luvulla (esim. Virta 2002a, b, c).

Society of Criminology'n ja American Society of Criminology'n konferensseissa oli useita Community policing -työryhmiä, mutta 2000-luvun puolivälissä lähipoliisitoiminta katosi konferensseistakin. Poliisiammattikorkeakoulussa Hervannassa järjestettiin Cepol community policing -seminaarit 2004 ja 2005, mutta tuolloin eurooppalaisessa keskustelussakin pohdittiin koko teeman jättämistä pois Cepol'in koulutuskalenterista. Kansainvälinen kehitys toi sittemmin lähipoliisitoiminnan uudelleen kiinnostuksen kohteeksi. Poliisiammattikorkeakoulussa 2008 ja 2009 järjestetyissä Cepol'in community policing -seminaareissa oli tämän kehityksen seurauksena teemoina väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäiseminen lähipoliisitoiminnan keinoin ja virtuaalisen lähipoliisitoiminnan innovaatiot. (Virta 2004, 2008.)

Sekä Yhdysvalloissa että Euroopan maissa lähipoliisitoiminnan uusi nousu 2000-luvun alussa ajoittuu New Yorkin terrori-iskun jälkeiseen aikaan. Yhdysvalloissa niin sanottu Hometown Security -toimintapolitiikka näki lähipoliisitoiminnan pääasiassa tiedustelun ja tiedon keräämisen välineenä. Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiain strategiat (Haagin ohjelma 2005, Terrorismin torjuntastrategia 2006 ja Väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisy -strategia 2006) lähtivät puolestaan siitä, että lähipoliisitoiminta on paikallispoliisin tärkein keino kotoperäisen (home grown) terrorismin ja radikalisoitumisen torjunnassa nimenomaan hyvien suhteiden, luottamuksen rakentamisen ja yhteisöjen mukaan saamisen pohjalta. (Virta 2011; Deflem 2010.) EU:n komission ISEC-ohjelman rahoituksella, Belgian poliisin vetämänä 2009 aloitettu CoPPRa-projekti (Community policing on preventing radicalization) on koonnut asiantuntemusta Euroopan poliisiorganisaatioista tämän tavoitteen taakse. Suomi on ollut mukana alusta saakka, ja on edustettuna myös projektin II vaiheen johtoryhmässä 2011–2013⁸⁵. Projektin alkuvaiheessa esiintyi huolta siitä, että lähipoliisitoimintaa ollaan muuttamassa terrorismin torjunnan välineeksi, mutta nykyään kyse on enemmänkin lähipoliisitoiminnan merkityksen ymmärtämisestä radikalisoitumista edistävien tekijöiden ja yhteisöllisten jännitteiden ehkäisemisessä. Myös amerikkalaiset tutkimukset tukevat sitä havaintoa, että kyse on toisiaan täydentävistä eikä kilpailevista toimintatavoista (ks. esim. Lee 2010).

Useissa Itä-Euroopan maissa, samoin kuin esimerkiksi eteläisen Afrikan maissa, lähipoliisitoiminnan nousu 2000-luvulla on liittynyt valtioiden murroksiin ja demokratisoitumiskehitykseen. Euroopan unionilla ja ETYJ:llä on paljon erilaisia Police assistance -ohjelmia Itä-Euroopassa (esimerkiksi Kosovossa, Bulgariassa, Moldovassa, Armeniassa, Kazakstanissa), joiden tavoitteisiin kuuluu lähipoliisityyppisen paikallispoliisitoiminnan ja lähipoliisikoulutuksen kehittäminen ko. maissa. Tyypillistä näiden maiden, kuten

85 Suomen edustajana tässä projektin johtoryhmässä toimii tämän artikkelin kirjoittaja.

Afrikan maidenkin, tilanteelle on, että maissa on syntynyt jonkinlainen poliisitoiminnan vaje tai kuilu (policing gap; ks. Wisler & Onwudiwe 2008, 434). Valtion palvelujen tuottamiskapasiteetti on heikentynyt, ja poliisireformien tarve kumpuaa sekä yhteiskuntien ongelmista, poliittisista ja sosiaalisista levottomuuksista että poliisiorganisaatioiden omista muospaineista. Yksi tärkeimpiä lähipoliisireformien lähtökohtia näissä maissa on ollut ja on poliisitoiminnan demokratisoiminen, eli se on liittynyt kiinteästi poliittisen järjestelmän ja yhteiskunnan demokratiakehitykseen (ks. esim. Kroatian poliisijärjestelmän demokratisoinnista Ivkovic 2009).

Lähipoliisitoiminnan periaatteet ovat universaaleja (Brogden & Nijhar 2005, 9) mutta sen perustelut, toimeenpano, toteutustavat ja käytännöt vaihtelevat paljon. Euroopan maista Sloveniassa on onnistuttu istuttamaan anglo-amerikkalainen lähipoliisimalli lähes sellaisenaan (Lobnikar & Mesko 2010), kun taas esimerkiksi Ranskassa valtiokeskeinen poliittinen traditio ja poliisiorganisaation perinteet ovat käytännössä vuodesta toiseen vaikeuttaneet tai estäneet lähipoliisitoimintamallien omaksumisen (Mouhanna 2010). Vaikka vertailevan tutkimuksen tekeminen on lähipoliisitoiminnan kontekstuaalisen luonteen vuoksi vaikeata, erilaisia kokoomateoksia on tehty. Esimerkiksi tässäkin artikkelissa esiteltävä Helsingin poliisilaitoksen lähipoliisireformi ja virtuaalinen lähipoliisitoiminta arvioidaan 2012 Yhdysvalloissa julkaistavan Community Policing in Indigenous Communities -teoksen Suomea koskevassa luvussa (Virta 2012, tulossa).

Lähipoliisitoiminnan strategiat 2000-luvulla

Lähipoliisitoimintaa eri muodoissaan on tehty varsin paljon eri puolilla Suomea koko 2000-luvun ajan, mutta vaihtelu on suurta. Hallinnollisten tuki- ja muiden rakenteiden vähäisyys ja se, että tulosohjausjärjestelmä ei ole ollut ennalta estävää poliisitoimintaa ja lähipoliisitoimintaa suosiva, on vaikuttanut sen arvostukseen ja tehokkuuteen. (Virta 2005.) Lähipoliisistrategian valmistelu alkoi sisäasiainministeriön poliisiosaston asettaman työryhmän toimesta 2006, kun oli tarpeen uudistaa tavoitteistoa ja saada toimintaa jälleen näkyväksi. Myös eurooppalaisen strategiakehityksen ja poliisin toimintamallien kansainvälisen kehityksen aiheuttamat paineet ja velvoitteet vaikuttivat. Lähipoliisitoimintastrategia valmistui 2007 (www.poliisi.fi/julkaisut). Siinä toiminta ja tavoitteet kytkettiin yleisellä tasolla myös tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittämiseen, paikallisen turvallisuussuunnittelun käytäntöihin ja sosiaalisen median mahdollisuuksiin. Arviointiin ja seurantaan kiinnitettiin

erityistä huomiota, varsinkin lähipoliisitoiminnan parempaan niveltämiseen tulosohjausjärjestelmään.

Päivitetty versio Lähipoliisitoiminnan strategia: Lähipoliisitoiminnan ja turvallisuusyhteistyön kehittämisen strategiset linjaukset ja tavoitteet, valmistui 2010. Sen määritelmän mukaan:

”Lähipoliisitoiminta on poliisin perustehtävän hoitamista kansalaisläheisesti, laadukkaasti ja tehokkaasti. Lähipoliisitoiminnan tavoite on tuottaa turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta, vähentää ja ehkäistä rikollisuutta ja järjestyshäiriöitä ja siten myös säilyttää poliisikuva myönteisenä ja poliisiin kohdistuva luottamus korkealla tasolla.” (www.poliisi.fi/julkaisut, Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2010).

Päivitetty strategia sisältää tavoitteet ja toimenpide-esitykset. Osa keinoista on vielä selkeästi poliisihallinnon omiin rakenteisiin kohdistuvia kuten tiivis kytkentä tulosohjaukseen, tietojohtoiseen poliisitoimintaan, koulutukseen ja tutkimukseen. Aiempaa paremmin strategiassa nyt huomioidaan lähipoliisin tavoitettavuus ja näkyvyys, sosiaalisen median hyödyntäminen, kansalaisten tuki ja osallistaminen. Toiminnan seurannassa ja arvioinnissa lähdetään lähipoliisin vaikuttavuudesta, mikä on paikallispoliisin toiminnan tuloksellisuuden arvioinnissakin entistä tärkeämpää. Ensimmäistä kertaa suomalaisen lähipoliisitoiminnan strategiahistoriassa poliisihallituksessa on myös valmistumassa strategian toimeenpanosuunnitelma, joka sisältää täsmälliset tavoitteet kullekin strategian toimenpide-esitykselle. Yksi tärkeimmistä on laadukkaiden jalkautumisten lisääminen. Poliisilaitosten tulossopimuksissa tullaan lähipoliisitoiminnan tavoitteita konkretisoimaan siten, että valtakunnallisten prioriteettien lisäksi paikalliset tarpeet tulevat huomioituiksi.

Innovaatioita ja integrointia

Nyt kun lähipoliisitoiminnan merkitys huomioidaan hyvin poliisin tulosohjausjärjestelmässä, sille asetetaan tulossopimuksissa konkreettisia tavoitteita. Näin sen vaikuttavuuteen – erityisesti kansalaisläheisyyden ja turvallisuuden tuottamisen osalta – pystytään kiinnittämään enemmän huomiota. Kansainvälisestikin merkittävät innovaatiot korostavat lähipoliisitoiminnan merkitystä entisestään. Erilaisia paikallisia innovaatioita on esitelty muun muassa varhaisen puuttumisen käytäntöjen keräämisellä yksiin kansiin⁸⁶. Tässä yhteydessä tarkastellaan lyhyesti Helsingin poliisilaitoksen lähipoliisitoiminnan kehittämistä, johon sisältyvät Itäkeskuksen poliisipiirin pilottihanke ja sen

86 Esimerkiksi poliisin ylijhdon julkaisusarjassa (10/2006) julkaistu Vaikuta varhain. Poliisin hyvät käytännöt varhaisen puuttumisen alueella.

tulokset sekä 2012 toteutettava HPL:n organisaatiouudistus, jonka myötä poliisin ennalta estävän toiminnan ja lähipoliisin toimintaedellytykset ja vaikutavuus paranevat.

Helsingin poliisilaitoksen Itäkeskuksen poliisipiirin lähipoliisitoiminnan pilottiprojekti 2007–2008 tuotti runsaasti hyviä käytäntöjä ja osaamista, joita on voitu hyödyntää Itäkeskuksen ja Malmin poliisipiirien yhdistyessä. Projektin tulokset ja kokemukset ovat osaltaan pohjana myös Helsingin poliisilaitoksen organisaatiouudistuksessa keväällä 2012. Itäkeskuksen poliisipiirin lähipoliisitoiminnan pilottiprojektin loppuraportti (Lähipoliisi-pilottihanke...2009) sisältää projektin tärkeimmät tulokset.

Lähipoliisiryhmien ensisijaisena tehtävänä on alueellinen ongelmanratkaisu, joka jakautuu käytännössä kenttätoimintaan, riskienarviointiin ja rohkaisevaan turvallisuusyhteistyöhön. Kenttätoiminta käsittää ne normaalit poliisitehtävät, joilla ylläpidetään yleistä järjestystä ja turvallisuutta; valvontaiskut, ratsiat, jalkautumiset ja yleinen näkyminen katukuvassa. Hälytyspartioihin verrattuna lähipoliisipartioilla on enemmän aikaa yksittäisen tehtävän suorittamiseen, koska ne toimivat ensisijassa C-valmiudessa. Erikseen sovitussa lähipoliisipartiot voivat toimia A- tai B-valmiudessa sekä kenttäjohtotehtävissä tilanteen niin vaatiessa. Riskienarvioinnilla tarkoitetaan sitä ongelmakeskeistä ajatustapaa, jossa ongelmat ja niiden aiheuttamat vaikutukset arvioidaan. Rohkaisevalla turvallisuusyhteistyöllä lähipoliisi neuvoo ja ohjaa ihmisiä tai yhteisöjä ratkaisemaan ongelmia niiden omassa toimintaympäristössä. Tällaisen toimintamallin toimivuudesta Itäisen poliisipiirin alueelta on jo runsaasti kokemuksia (ks. raportti Lähipoliisitoiminta Itäisessä poliisipiirissä 2010).

Kohdennettu sidosryhmäyhteistyö on huomattava askel kohti strategisten ja operatiivisten kumppanuuksien tarkoituksenmukaista hyödyntämistä, koska poliisin ei ole mahdollistakaan osallistua kaikkeen mahdolliseen yhteistyöhön. Turvallisuussuunnittelu ja turvallisuusyhteistyö Itäkeskuksen pilottiprojektissa on integroitu lähipoliisitoiminnan tavoin osaksi poliisin jokapäiväistä työtä.

Helsingin poliisilaitoksen Itäisen poliisipiirin lähipoliisi- ja valvontaryhmän puolivuosisraportin mukaan vuoden 2011 ensimmäisellä vuosipuoliskolla valvontatehtävien osuus oli noin 60 % työajasta. Määrällisesti eniten näistä tehtävistä oli järjestyksenvalvontaa (355 kpl), seuraavaksi liikennetehtäviä (116 kpl) ja liikennevalvontaa (98 kpl). Opetuksen, koulutuksen ja sidosryhmäyhteistyön osuus oli noin 40 % työajasta. Lähipoliisitoiminta on onnistuneesti integroitu päivittäiseen poliisitoimintaan. Valtakunnallisen lähipoliisistrategian perusajatus siitä, että lähipoliisitoiminta on poliisin perustehtävän hoitamista laadukkaasti ja tehokkaasti, toteutuu käytännössä.

Pilottiprojektissa kehitettiin myös paljon lähipoliisitoiminnan seurannan ja arvioinnin mittareita.

Toinen Helsingin poliisilaitoksen aloittama merkittävä lähipoliisitoiminnan muoto on ollut virtuaalinen lähipoliisiryhmä, joka fyysisesti sijaitsee paitsi internetissä niin eteläisessä poliisipiirissä. Virtuaalisen lähipoliisiryhmän päätyö tapahtuu Facebookin, IRC-gallerian ja Messengerin kautta. Ryhmä puuttuu sosiaalisessa mediassa tapahtuviin rikoksiin ja ennalta ehkäisee rikollisuutta. Toiminnan myötä on luotu helppo mahdollisuus ottaa yhteyttä poliisiin, kanava kahdensuuntaiseen kommunikaatioon ja informaation jakamiseen, kasvollisuus ja tuttuus – kaikki lähipoliisitoiminnan perusasioita. Toiminnan tuloksista löytyy tietoa Virtuaalisen lähipoliisiryhmän toimintakertomuksesta 2010 ja verkkosivulta www.poliisi.fi/nettipoliisi.

Nettipoliisitoiminta tai virtuaalinen lähipoliisitoiminta, on laajentunut valtakunnallisen kokeilun myötä vuoden 2011 aikana, ja nyt toimintaa on eri puolilla maata runsaan kymmenen Poliisiammattikorkeakoulussa koulutetun uuden nettipoliisin voimin. Poliisin toiminnasta internetissä on kokemuksia ja tutkimusta muun muassa Britanniasta (ks. esim. Evans 2008) ja Yhdysvalloista (Rosenbaum ym. 2011), mutta näissä maissa kuten monissa muissakin maissa tavoitteena on enemmän tiedonhankinta ja tiedustelu kuin ennalta estävä toiminta ja lähipoliisitoiminta. Timo Kilpeläinen on turvallisuushallinnon pro gradu -tutkimuksessaan Virtuaalinen poliisitoiminta – Toreilta tietoverkkoihin (2011) kuvannut suomalaisen virtuaalisen poliisitoiminnan tilaa ja kehitystä, ja tarkastellut myös virtuaalisen, hajautetun työn johtamisen problematiikkaa.

Helsingin poliisilaitoksen organisaatiouudistus toteutetaan vuoden 2012 aikana. Valvonta- ja hälytysyksikköön sijoittuvat valvonta, hälytystoiminta ja omana kokonaisuutenaan ennalta estävä toiminta, mukaan lukien lähipoliisitoiminta. Aiemmin kolmen poliisipiirin alueilla lähipoliisitoimintakin oli omanlaistansa, reformin tavoitteena on selkeämpi toiminnan johtaminen ja koordinointi, koko poliisilaitosta koskevien tavoitteiden asettaminen ja uudenlaisten toimintamuotojen kehittäminen erityisesti jalkaisiin tapahtuvan järjestyksenvalvonnan lisäämiseksi. Moniammatilliset tiimit ovat ennalta estävän toiminnan kulmakivi; niissä ovat mukana poliisin ohella sekä sosiaalityöntekijät että psykiatrinen sairaanhoitaja. Helsingin kaupunki tukee tätä toimintaa.⁸⁷

⁸⁷ Helsingin poliisilaitoksen organisaatiouudistuksesta kirjoittaja on haastatellut apulaispäälikkö Lasse Aapiota 17.11.2011.

Vaikuttavuutta

Julkisten palvelujen, kuten lähipoliisitoiminnan, vaikuttavuuden arvioinnissa ja tulosten mittaamisessa yksi keskeisimpiä piirteitä on päämäärien epämääräisyys. Koska ne usein heijastavat poliittisen tai hallinnollisen prosessin kompromisseja, ne muodostavat yleensä yleisluontoisia päämääriä konkreettisten tavoitteiden sijasta. (ks. Boyne ym. 2010.) Sisäisen turvallisuuden ohjelman (2008), Yhteiskunnan turvallisuus -strategian (2010) ja poliisin oman vision ylimmäisenä vaikuttavuustavoitteena on turvallisuus. Näin ollen vaikuttavuuden arvioijilla on tekemistä turvallisuuden operationalisoimisessa (Virta 2011b).

Helsingin poliisilaitoksen Itäkeskuksen poliisipiirin lähipoliisipilotin yhteydessä on ansiokkaasti kehitetty toiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden mittareita ja arviointia. Myös poliisihallituksen asettama lähipoliisistrategian toimeenpano- ja seurantatyöryhmä on hyödyntänyt loppuraporttia. Tärkein anti on ollut siinä, että ei yritetä väkisin arvioida ennalta estävän toiminnan vaikuttavuutta ei-tapahtuvan rikollisuuden tai järjestyshäiriön näkökulmasta vaan turvallisuuden tuottavuuden näkökulmasta. Kun uusi ennalta estävän toiminnan yksikkö aloittaa uudessa organisaatiossa valvonta- ja hälytysyksikön osana 2012, lähipoliisitoiminnan seurannan ja arvioinnin menetelmät ja indikaattorit ovat jo valmiina.

Lähipoliisistrategian toimeenpanosuunnitelmassa 2012 toiminnalle asetetaan valtakunnallisia tavoitteita, mikä yhtenäistää ja selkeyttää toteutusta. Lisäksi poliisilaitosten tulossopimuksissa voidaan asettaa myös paikallisesti tärkeitä tavoitteita. Ennalta estävän poliisitoiminnan, erityisesti lähipoliisitoiminnan, merkitys ja painoarvo kasvavat lähivuosina entisestään niin kansainvälisen kehityksen ja vaatimusten kuin kotimaisenkin kehityksen vuoksi. Tähän vaikuttavat esimerkiksi väkivalta yleensä, pahoinpitelyt, läheisväkivalta, maahanmuuttajien turvallisuus, turvallisuussuunnittelu, katurauha, yhteiskuntarauha ja monet muut ajankohtaiset kysymykset.

Lähteet

- Brogden, M. & Nijhar, P. 2005. Community Policing. National and international models and approaches. Willan Publishing. Cullompton.
- Boyne, G.; Entwistle, T. & Ashworth R. 2010. Theories of Public Service Improvement. Teoksessa Ashworth ym. (toim.) Public Service Improvement. Theories and Evidence. Oxford University Press. Oxford.
- Deflem, M. 2010. The Policing of Terrorism. Organizational and global Perspectives. Routledge. New York.
- Evans, D. 2008. Social Networks and Web 2.0 Policing -raportti. <http://www.north-wales.police.uk>. Luettu 10.8.2009.
- Ivkovic, S. 2009. The Croatian police, police integrity and transition toward democratic policing. Policing: An International Journal of Police Strategies and Management. Vol 23, No 3, 459–488.
- Kilpeläinen, T. 2011. Virtuaalinen poliisitoiminta – toreilta tietoverkkoihin. Turvallisuushallinnon pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Lee, J. 2010. Policing after 9/11: Community Policing in an Age of Homeland Security. Police Quarterly 13:347, 348–366.
- Lobnikar, B. & Mesko, G. 2010. Responses of Police and Local Authorities to Security Issues in Ljubljana, the Capital of Slovenia. Teoksessa M. Cools ym. (toim.) Police, Policing, Policy and the City in Europe. Eleven. Haag.
- Lähipoliisi-pilottihanke Itäkeskuksen poliisipiirissä 27.8.2007–30.9.2008. Loppuraportti. Helsingin kihlakunnan poliisilaitos, Itäkeskuksen poliisipiiri. B/5/JIP/2009.
- Mouhanna, C. 2010. Security in Paris: How Political and Administrative Organisational Complexities Eclipse Real Issues. Teoksessa M. Cools ym. (toim.) Police, Policing, Policy and the City in Europe. Eleven. Haag.
- Ratcliffe, J. 2008. Intelligence-Led Policing. Willan Publishing. Cullompton.
- Rosenbaum, D., Graziano, L., Stephens, C. & Schuck, A. 2011. Understanding Community Policing and Legitimacy-seeking Behavior in Virtual Reality. Police Quarterly 14:25, 25–46.
- Virta, S. 1998. Poliisi ja turvayhteiskunta. Lähipoliisi turvallisuusstrategiana. Valtio-opin väitöskirja. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 1. Edita, Helsinki.
- Virta, S. 1999. Lähipoliisin yhteiskunnallisen merkityksen arviointi. Teoksessa H. Kiehelä & S. Virta (toim.) Lähipoliisi lähestymistapana. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 4. Edita, Helsinki.
- Virta, S. 2002 a. Local Security Management. Policing through networks. Policing: An International Journal of Police Strategies and Management. Vol 25, No 1. 190–200.

- Virta, S. 2002 b. What do public police do? Networks as an outcome of community policing. Teoksessa T. Van den Broeck & C. Eliaerts (toim.) *Evaluating Community Policing*. Politeia. Brysseli.
- Virta, S. 2002 c. Poliisi, turvallisuusyhteistyö ja turvallisuusverkostot. Tampereen yliopisto, Turvallisuushallinnon julkaisuja. Juvenes Print. Tampere.
- Virta, S. 2004. toim. Moving forward with community policing in Europe. Developing and sharing good practices. Tampereen yliopisto, Cepol ja Polamk julkaisu. Juvenes Print, Tampere.
- Virta, S. 2005. Tavoitteena turvallisuus. Poliisin strategisen johtamisen haasteita. Tampereen yliopisto, Turvallisuushallinnon julkaisuja. Juvenes Print. Tampere.
- Virta, S. 2008. toim. Policing meets new challenges. Preventing radicalisation and recruitment. Tampereen yliopisto, Cepol ja Polamk julkaisu. Juvenes Print. Tampere.
- Virta, S. 2011 a. Re-building the EU. Governing through counterterrorism. Teoksessa V. Bajc & W. de Lint (toim.) *Security in Everyday Life*. New York. Routledge, 185–211.
- Virta, Sirpa. 2011 b. Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. Tiede ja Ase 2011.
- Virta, Sirpa. 2012, tulossa. Community Policing Innovations. Case Helsinki Police Department. Teoksessa M. Nalla & G. Newman (toim.) *Community policing in Indigenous communities*. CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Wisler, D. & Onwudiwe, I. 2008. Community Policing in Comparison. *Police Quarterly*. Vol 11, No 4, 427–446.

Vitja – tiedon tallentamisesta tietojohdoiseen poliisitoimintaan

Kari Pylväs

Tieto- ja viestintäteknologisten (tv) ratkaisujen rakentaminen on noussut yhdeksi valtionhallinnon keskeiseksi panostamisen kohteeksi tietoyhteiskuntakehityksen saralla. Hallituksen tavoitteena on tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntämällä lisätä kilpailukykyä, tuottavuutta, alueellista ja sosiaalista tasa-arvoa sekä kansalaisten hyvinvointia ja elämänlaatua.⁸⁸ Pyrkimyksenä on tuottaa valtiolle yhtenäisiä perustietotekniikkapalveluja, uudistaa henkilöstön tietoteknisiä työkaluja, parantaa valtion tv-toiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta yli hallinnonala- ja organisaatorajojen sekä kehittää työprosesseja.⁸⁹ Sisäasiainministeriö panostaa yhteisen sähköisen viestinnän ketjun rakentamiseen poikkihallinnollisesta näkökulmasta. Poliisi ja muut oikeus- ja turvallisuusviranomaiset pyrkivät vastaamaan oman toimintaympäristönsä muutokseen Vitja-hankkeella, jonka yksi perustava tavoite on turvallisuusviranomaisten tietojärjestelmien ja niihin liittyvien toimintojen uudistaminen siten, että vuoteen 2014 mennessä turvallisuuteen liittyviä asioita pystytään käsittelemään sähköisesti koko rikosprosessin osalta hätä- tai rikosilmoituksesta aina oikeuden langettamaan tuomioon saakka.⁹⁰

Poliisin tiedonhallinnan tila ja tulevaisuuden haasteet

Poliisin työtehtävät ovat lisääntyneet viime vuosikymmenten aikana merkittävästi. Turvallisuusviranomaisen arjen haaste on kasvava tiedon määrä. Pirstaleisen tiedon yhdisteleminen, analysointi ja muodostettujen johtopäätösten perusteella käynnistetyt toimenpiteet ovat kuitenkin poliisin ammattiosaamisen ydinaluetta, jotka auttavat poliisia hallitsemaan mahdollisia uhkatilanteita sekä reagoimaan niihin nopeasti ja johdonmukaisella tavalla. Tästä syystä tiedonhallinnan kehittäminen on nähty yhdeksi keskeiseksi kehittämisen kohteeksi.

Poliisin nykyinen tiedonhallintajärjestelmä on monilta osin vanhentunut. Se ei pysty tarjoamaan niitä ominaisuuksia, joita nykyaikaisen poliisi-

88 Ks. Kansallinen tietoyhteiskuntastrategia 2007–2015 (2006, 8).

89 Ks. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksen ja yhteentoimivuuden kehittäminen 2010.

90 Tässä artikkelissa esitetyt tiedot ja näkemykset Vitja-hankkeesta perustuvat pääosin hankkeessa mukana olevien tietohallintopäällikkö Tapani Hämäläisen ja poliisitarkastaja Seppo Aunolan sekä Poliisiammattikorkeakoulussa tietojärjestelmien opettajana toimivan Tuomo Jussilan haastatteluihin.

toiminnan tulosodotukset sekä poliisin ja muiden oikeus- ja turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö edellyttäisivät. Eri aikoina ja erilaisia tehtäviä varten kehitetyt järjestelmät eivät ole keskenään yhteensopivia, eivätkä palvele keskitettyä tiedonhallintaa. Poliisitoiminnan osalta tietojärjestelmä lukuisine tietokantoineen koetaan hankalaksi ja raskaaksi. Järjestelmät ja rekisterit eivät keskustele keskenään, eivätkä tue näkyvän valvonnan lisäämistä ja palvelevat vain heikosti nykyaikaista analyysitoimintaa ja teknistä rikostutkintaa.⁹¹ Uudenlaisen tieto-osaamisen nähdään vaativan rinnalleen uudenlaisia, teknologian kehitystä seuraavia ja tiedonkäsittelyn vaatimuksiin vastaavia työvälineitä ja käytäntöjä. Riittäväillä haku- ja analysointiominaisuuksilla varustetut nykyaikaiset tietojärjestelmät puuttuvat poliisin päivittäisestä työstä. Myös poliisin on pystyttävä hyödyntämään kehittyvien teknologioiden mahdollisuudet omassa työssään. Esimerkiksi hätätilanteessa poliisin on tärkeää saada mahdollisimman kattavasti tietoa, jonka perusteella tehdä oikeita päätöksiä vaativissa tilanteissa. Rikosten selvittämiseen liittyvien tietojen hakukäytäntöjä ja visualisointia kehittämällä helpotetaan tutkivan poliisin työtä. Esimerkiksi juuri rikostutkinnan osalta tiedon reaaliaikainen saaminen voi osoittautua olennaiseksi. Uutta teknologiaa voidaan käyttää myös helpottamaan arkipäiväisempiä toimia. Kehittämällä tietoteknisiä valmiuksiaan poliisi pystyy tarjoamaan parempia palveluita kansalaisille: muun muassa lupahallinnan palveluiden sekä kiireettömien rikosilmoitusten kirjaamisen siirtyminen sähköisiksi palveluiksi helpottaa kansalaisten asiointia poliisin kanssa ja nopeuttaa poliisin tutkintatyötä. Vitja-hankkeella pyritään siis mahdollistamaan eri viranomaisten keskinäinen tietojärjestelmien ja rekisteritietojen hyvä ja kattava käyttö, mutta myös helpottamaan kansalaisten asiointia poliisin kanssa.⁹²

Poliisitoiminnan sujuvuus paranee sähköisten palveluiden avulla, kun kentällä tehtäviään suorittavan poliisin ei tarvitse ajaa poliisiasemalle asti hoitaakseen työtehtäviin liittyviä kirjauksia. Tien päällä tehtävät kirjaukset mahdollistavat poliisien työtehtävien jatkumisen heti seuraavaan tilanteeseen ilman, että partion tarvitsisi palata poliisiasemalle kirjaamaan rikosilmoituksia tai muita rikoksiin liittyviä raportteja. Uuden teknologian avulla pyritään myös helpottamaan ja nopeuttamaan rikosprosessia. Kehittämällä rikosprosessiin liittyvien toimintojen teknologisia välineitä sekä lisäämällä niissä liikkuvan tiedon kaksisuuntaisuutta, pyritään ensinnäkin mahdollistamaan rikostutkintaan liittyvä nopea tiedonjako eri turvallisuusviranomaisten rekistereiden välillä sekä varmistamaan vanhentuneen tai tarpeettoman tiedon automaattinen poistuminen poliisin rekistereistä. Toiseksi, sillä voidaan var-

91 Ks. Poliisi 2020 - Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma, päivitys 2011, 96.

92 Ks. Poliisi 2020 - Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma 2009, 32.

mistaa palautetiedon välittyminen tutkiville osapuolille, jolloin esimerkiksi tutkintaa hoitaneen poliisin tietoon tulee rikoksesta käydyn oikeudenkäynnin lopputulos. Kehittämällä rikosprosessin tiedonkulun kaksisuuntaisuutta palautetietojen, turvallisuusselvitysten ja lupapalvelujen osalta eri oikeus- ja turvallisuusviranomaisten välillä pyritään vähentämään sekä poliisin että muiden rikosprosessin toimijoiden työmäärää.

Vitja-hanke nähdään laajamittaisena uudistuksena myös työnteon kulttuurin näkökulmasta. Uusien teknologioiden käyttöönotto tukee työn johtamista, sillä se mahdollistaa avoinna olevien rikostutkimusten tarkastelun poliisilaitoksittain sekä valtakunnallisesti. Se mahdollistaa myös paikallisen ja valtakunnallisen rikostilannekuvan lähes reaaliaikaisen tarkastelun ja helpottaa rikosten sarjoittamista. Teknologiauudistus perustuu vahvasti mobiiliuuteen, jolloin poliisitoimintaan pyritään integroimaan erilaisia esitutkintaa tukevia kämmentietokoneita tai mobiililaitteita. Teknologiauudistuksen tehostamistavoite perustuu suurelta osin myös käytettävyyteen, jossa pyritään yhden päättteen luomiseen. Kaikki tieto pyritään saamaan yhdellä kertaa ja yhdellä haulilla tehtävää suorittavan poliisin käyttöön. Myös yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa pyritään helpottamaan yhteisen teknologiaprojektin myötä.

Uudesta tiedonhallintajärjestelmästä halutaan luoda teknologista kehitystä seuraava tuote, joten Vitja-hanketta pyritään jatkamaan ylläpitävällä kehityksellä vielä hankkeen valmistumisen jälkeenkin. Kehittämishanke nähdään jopa maailmanlaajuisesti merkittävänä, koska vastaavanlaista turvallisuus- ja oikeusviranomaisten yhteistä hanketta sähköisen yhteistyön mahdollistavan tietojärjestelmän kehittämiseksi ei ole aiemmin nähty tässä laajuudessa. Myös poliisin yhteistyökumppanit Vitja-hankkeessa ovat ilmaisseet halukkuutensa luoda Vitjasta kansainvälisesti mielenkiintoisen vientituotteen.

Vitja ja toiminnan ylläpitämisen edellytykset

Poliisin työtehtävien on arvioitu lisääntyneen viimeisimmän parin vuosikymmenen aikana nettomäärältään 1 500–2 000 henkilötyövuoden verran.⁹³ Muutos on edellyttänyt poliisilta henkilöstöresurssien tarkempaa kohdentamista, mikä onnistuu kehittämällä johtamista sekä tietoteknisiä apuvälineitä. Teknologisilla uudistuksilla uskotaan pystyttävän vastaamaan resurssisäästötarpeisiin sekä resurssien tarkempaan kohdentamiseen. Tavoitteena on tehostaa työprosesseja siten, että enemmän työpanosta saadaan kohdennettua poliisin toimintaan ja näkyvyyteen, kuitenkin niin etteivät uudet teknologiset ratkaisut lähtökohtaisesti tähtäisi henkilöstön vähentämiseen.

93 Ks. Poliisi 2020 - Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötärpeiden suunnitelma 2009, 9.

Toimintaympäristön muutos on pysähtymätön prosessi ja sen asettamiin haasteisiin vastaaminen vaatii jatkuvan resurssitarkastelun lisäksi työtapojen uudistamista ja kehittämistä edelleen. Poliisitoimen menoista henkilöstömenot muodostavat lähes 80 prosenttia. Onkin siis olennaista pyrkiä korvaamaan henkilöstötarvetta muilla ratkaisuilla, kuten hyödyntämällä tekniikkaa ja kehittämällä viranomaisyhteistyötä. Ratkaisuja on pyritty löytämään myös Poliisi 2020 – Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelmassa.

Poliisi 2020 -henkilöstötarpeiden suunnitelman mukaan poliisitoimen lisäresurssien tarve vuoteen 2020 mennessä ennakoitaan olevan 500 henkilötyövuotta, mikä tarkoittaa noin viiden prosentin kasvua vuodesta 2007. Henkilöstötarve toimintoryhmittäin on jaettu kolmeen kehittämisen alueeseen. Ennalta estävän ja paljastavan toiminnan henkilöstötarpeen arvioidaan lisääntyvän noin 730 henkilötyövuotta. Jälkikäteisen ja asiakasaloitteisen toiminnan tarpeen arvioidaan lisääntyvän noin 270 henkilötyövuodella. Toimintaedellytysten turvaamiseen tarvittavan henkilöstön määrää vähentämällä henkilötyövuosien tarpeen arvioidaan pienenevän noin 500 henkilötyövuodella. Ennalta estävän ja paljastavan toiminnan lisäämisen uskotaan vähentävän piilorikollisuutta sekä pienentävän resurssien tarvetta jälkikäteiseen toimintaan. Esitettyjen resurssitarpeiden huomioiminen määrärahojen kohdentamisessa poliisille näyttää kuitenkin sangen epätodennäköiseltä. Näin voidaan arvioida, kun otetaan huomioon esimerkiksi vallitseva epävarma taloudellinen tilanne sekä vallalla olevat trendit, jotka aiheuttavat muutospaineita julkisen sektorin toimintaympäristölle, sen rakenteille ja rahoitukselle. Ratkaisuna resurssitarpeeseen Poliisi 2020 -suunnitelmassa poliisin toimintaedellytysten turvaamiseen tarvittaviin tukitoimintoihin ja koulutukseen käytettäviä resursseja nähdään olevan mahdollista supistaa, jolloin tuottavuutta voidaan parantaa kehittämällä näitä järjestelmiä ja työmenetelmiä sekä keskittämällä tukipalveluita kustannustehokkaammiksi.

Poliisi 2020 -suunnitelmassa poliisin päivittäisen tietojärjestelmien ja sovellusten käyttämisen on arvioitu vievän valtakunnallisesti vähintään 20–30 prosenttia poliisin työajasta. Käytännössä tämä merkitsee vuosittain yhteensä 1 800–2 700 henkilötyövuoden käyttämistä tietojärjestelmien ja rekisterien kirjauksiin. Poliisin tietojärjestelmän kehittäminen on nähty hyväksi investoinniksi suhteessa tästä työmäärästä koituviin kustannuksiin.⁹⁴ Esimerkiksi jo viiden prosentin vuosittaisella työajan säästöllä pystyttäisiin vapauttamaan 90–135 henkilötyövuotta kirjaustehtävistä varsinaiseen poliisitoimintaan. Paradoksaalisesti resurssien vapautuminen varsinaiseen poliisitoimintaan sekä erityisesti edellä mainittuun ennalta estävän ja paljastavan toiminnan kehittämiseen, voisi itse asiassa vähentää tietojärjestelmän tar-

94 Ks. Poliisi 2020 - Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma 2009, 27.

peellisuutta tilanteessa, jossa ennalta estävään ja paljastavaan toimintaan ohjatut resurssit toisivat haluttuja tuloksia rikollisuuden vähenemisestä. Tosin tällöin päämäärä yleisen turvallisuuden parantamiseksi voitaisiin perustella saavutetuksi.

Poliisilta vaaditaan tulevaisuudessa myös uudenlaista osaamista. Rikollisuuteen ja poliisitoimintaan tulevat vaikuttamaan muun muassa yleinen yhteiskunnallinen kehitys, kansainvälistyminen, maahanmuutto ja monikulttuurisuus, väestön ikärakenteessa tapahtuvat muutokset sekä tieto-, viestintä- ja muun teknologian kehittyminen ja käytön yleistyminen rikollisuudessa. Uudenlaisen osaamisen vaatimuksissa nähdään siis korostuvan osaltaan myös tiedon merkitys, ja ennen kaikkea valmiudet suodattaa, analysoida ja hyödyntää sekä johtaa tietoa.⁹⁵ Tiedonhallintajärjestelmien kehittäminen ei kuitenkaan ole itseisarvo toiminnan parantumiselle ja tehostumiselle. Tietojohtoinen poliisitoiminta edellyttää myös ammattitaitoisen henkilöstön kouluttamista, joka osaa hyödyntää uudistettujen työvälineiden mahdollisuuksia tehokkaasti ja soveltaa niitä älykkäästi. Uuden tiedonhallintajärjestelmän kehityksessä ja käyttöönotossa onkin olennaista kiinnittää huomioita myös tiedonhallintataitojen osuuteen poliisikoulutuksessa.

Poliisin resurssitarvetta määrittää olennaisesti myös työnjako ja yhteistyö muiden viranomaisten ja yksityisen sektorin palveluiden tarjoajien välillä. Turvallisuutta voidaan lisätä panostamalla turvallisuusalan viranomaisten ja muiden toimijoiden väliseen yhteistyöhön sekä ennalta estävään toimintaan. Tällaisia toimia ovat muun muassa poliisin ja oikeusviranomaisten yhteisten tietojärjestelmien käytön kehittäminen ja laajentaminen, kansainvälisen tietojen vaihdon kehittäminen rikosten selvittämisessä, teknisen rikostutkinnan kehittäminen toimintoja automatisoimalla sekä uusien sähköisten asiakaspalvelujen kehittäminen muun muassa rikosilmoitusten käsittelyyn ja neuvonta-tehtäviin.⁹⁶ Yhteistyön kehittäminen ja lisääminen myös verohallinnon, ulosottohallinnon, pelastustoimen, tullin ja rajavartiolaitoksen kanssa nähdään yhtenä ratkaisuna muun muassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden ennalta ehkäisyssä sekä harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluiden varmistamisen edistämisessä.

Halti Luhtiksi ja Patja Vitjaksi

Vitja-hankkeen voi sanoa saaneen alkusysäyksensä vuonna 2003 alkaneesta hallintoasiain tietojärjestelmän (Halti) ja poliisiasiain tietojärjestelmän (Patja) kokonaisuudistuksen suunnittelusta. Haltin ja Patjan kokonais-

95 Ks. Poliisi 2020 - Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma 2009, 8.

96 Ks. Poliisi 2020 - Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma, päivitys 2011, 96–103.

uudistushanke keskeytyi vuonna 2006 tarvittavan rahoituksen puutteessa, mutta hankkeesta saatiin tulokseksi kuitenkin nykyinen biometrinen passi, joka otettiin käyttöön samana vuonna. Nykyisellään – vuonna 2009 uudelleenkäynnistetty – tietojärjestelmä uudistus on aloitettu Luhti -nimisellä ampuma-ase- ja turvallisuusalan (TURVA-ASE) sekä rahankeräysrekisterin (RABITA) uudistamisprojektilla. Nämä rekisterit ovat ensimmäiset Vitja-hankkeessa kehitettävän poliisispesifin alustan päälle rakennettavat sähköiset tiedonhallintajärjestelmät. Vielä tällä hetkellä poliisiin sähköinen luvanhallinta perustuu vain henkilökorttien ja biometrinen passien käsittelyyn, mutta hankkeen edetessä kaikki poliisiin käsittelemät luvat pyritään muuttamaan sähköisiksi prosesseiksi.

Vitjan rakentaminen perustuu yhden alustan periaatteeseen, jossa tietojärjestelmäkokonaisuus rakennetaan eri muodoissaan poliisiin yhteistyökumppanin – Oraclen – toimittaman teknologian päälle. Tavoitteena on, että yhteen alustaan ja yhteen teknologiaan perustuvan tietojärjestelmän päälle tulevat poliisiin tietokannat näyttävät loppukäyttäjälle yhdeltä kokonaisuudelta. Pyrkimyksenä on näin vähentää poliisiin tietojärjestelmien lukumäärä yli sadasta hieman alle kahteenkymmeneen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaikki poliisiin tietokannat – sormenjälkirekisteriä lukuun ottamatta – muuttuvat tietojärjestelmä uudistuksen mukana. Tiedontallennusta pyritään tekemään nopeammaksi ja helpommaksi, mikä kokonaisuudessaan tukee paremmin poliisin työnkulkua.

Vitja-hankkeesta vastaavat toimijat eivät kuitenkaan näe Vitjaa vain poliisiin toimintaan liittyvänä hankkeena, vaan sitä pidetään vahvasti kaikkien esitutkintaviranomaisten yhteisenä hankkeena, jossa pyritään tukemaan rikosprosessia kokonaisuudessaan. Yksi hankkeen perustava tavoite on, että eri viranomaisten keräämä tieto pystytään tallentamaan tapahtumapaikalla ja -hetkellä yhden kerran, yhteen paikkaan. Tällöin kukin yhteistyöviranomaisen voi hallinnoida tietoa reaaliaikaisesti omien käyttöoikeuksiensa puitteissa sekä huolehtia automatisoidusti mahdollisista tiedon vanhentumiseen tai käyttöoikeuksiin liittyvistä toimenpiteistä.

Samalla tavalla kuin Luhti-hankkeessa pyritään sähköisen lupahallinnon toimintoja tukevan ratkaisun käyttöönottamiseen, pyritään Vitja-hankkeessa rakentamaan samalle alustalle poliisitoimintoja tukeva alusta. Vuoden 2014 loppuun mennessä uuden tiedonhallintajärjestelmän odotetaan tarjoavan nykyisten poliisitoiminnan ohjausjärjestelmän työkalujen (tutkinta-aineisto, tiedustelu, tuntomerkit, toiminnanohjaus, analyysi) lisäksi uusia työvälineitä. Business Intelligence -komponentti tuo toiminnanohjaukseen raportointityökalun, jonka avulla rikoksia pystytään sarjoittamaan ja sijoittamaan kartalle. Esimerkiksi työtapaturmien sattuminen ympäri Suomea ei välttämättä herätä

juurikaan epäilyksiä, mutta niiden sattuminen saman yrityksen sisällä voi jo herättää tarpeeksi mielenkiintoa poliisitutkinnan aloittamiselle. Saman työkalun avulla mahdollistetaan myös rikostilannekuvan tarkasteleminen aina paikalliselta tasolta koko Suomen tasolle saakka. Tämän lisäksi helpotusta haetaan työnjohtamiseen mahdollistamalla rikostutkinnan tilan seuraaminen eri poliisiasemilla (esimerkiksi avoimien tutkimusten määrää, ratkenneiden tutkimusten kestoa jne.). Tiedustelutyökalun avulla pyritään helpottamaan tiedustelutiedon keräämistä, organisointia, analysointia ja visualisointia, joka edelleen helpottaisi rikostutkintaa.

Kansalaisten sähköistä asiointia varten Vitjaan lisätään sääntömoottori (Oracle Policy Automation), jonka tehtävänä on sähköisen rikosilmoitusprosessin ja lupahallintoprosessin työnkulun tukeminen. Sääntömoottori perustuu toimintaketjuun, jossa palvelu kysyy käyttäjältä kysymyksiä ja ehdottaa vastauksia pudotusvalikoista. Näin pyritään varmistamaan, että rikosilmoitukseen tai lupahakemukseen liittyvä alustava tieto on mahdollisimman kattavaa ja asian käsittely mahdollisimman sujuvaa. Sähköisellä asiointilla pyritään myös parantamaan palvelun tasoa: esimerkiksi aselupaa haettaessa työnkulku voi ilmoittaa hakemuksen päätteeksi, onko alustavien tietojen mukaan todennäköistä, että asiakkaalle olisi myönnettävissä aselupa. Jos aselupa on myönnettävissä, palvelu voi ehdottaa sähköistä ajanvarausta luvan saamiseksi edellytettyä haastattelua varten. Samankaltaista työnkulkua tullaan hyödyntämään myös poliisiin käyttöön tulevassa käyttöjärjestelmässä.

Vitja-uudistus perustuu vahvasti mobiiliuteen. Tavoitteena on, että poliisiauto toimii tulevaisuudessa kenttäpoliisin toimistona, jossa ovat tarjolla kaikki työssä tarvittavat sähköiset palvelut. Mobiilius perustuu osaltaan siihen, että pääosa palveluista halutaan pystyttävän tarjoamaan poliisiin käytön tulevilla kämmentietokoneilla. Esimerkiksi esitutkintaa pyritään helpottamaan ja nopeuttamaan tekemällä sen suorittaminen mahdolliseksi paikan päällä mobiililaitteilla, joilla voidaan nauhoittaa kuulusteluja, valokuvata rikospaikkaa sekä tehdä tiedusteluja rekisteritietokantoihin.

Edellä mainittujen uudistusten lisäksi olennaisena kehityskohteena on toimivan hakukoneen luominen, joka pystyy hakemaan tietoa yhtäaikaaisesti useammasta tietokannasta, sekä yhdistämään näitä tietoja rikostutkinnan ja tiedustelun näkökulmasta. Myös käyttäjäystävällisyys on pyritty ottamaan kaikilta osin huomioon Vitja-hanketta toteuttaessa teettämällä useita käytettyvyystudkimuksia rikosprosessin eri vaiheiden toimijoilla. Näin on pyritty varmistamaan, etteivät laajamittaisesta hankkeesta saadut hyödyt kompastu uuden järjestelmän hankalaan ja epämiellyttävään käyttämiskokemukseen.

Kohti tiedonhallinnan kolmatta sukupolvea

Vitja-hanketta on luonnehdittu poliisin tiedonhallinnan kolmanneksi sukupolveksi. Poliisin tiedonhallinta on perustunut pitkään vahvasti tiedon tallentamiselle, joskin sen hyödyntäminen on ollut hankalaa. Vielä 1990-luvun loppuun asti poliisin rikostietokannat olivat pääasiassa vain paikallisia tietokantoja. Vasta silloisen uudistuksen myötä (toinen sukupolvi) paikallinen tiedontallennus muuttui valtakunnalliseksi Patja-tietovarannoksi. Patja-tietovaranto mahdollisti esimerkiksi eri puolella Suomea tehtyjen rikosilmoitusten ja etsintäkuulutusten hyödyntämisen myös muissa poliisiyksiköissä. Tosin vielä 2000-luvun alussa osa poliiseista ei ollut hakenut uusia käyttöoikeuksia, jotka olivat edellytyksenä uuden järjestelmän tietojen lukemiseen. Patjasta ollaan nyt siirtymässä Vitja-hankkeeseen, jonka mukana poliisin tiedonhallinnassa ollaan siirtymässä niin sanottuun kolmanteen sukupolveen, jossa tähänastinen pelkkään tiedon tallentamiseen perustunut tiedonhallinta jää historiaan.

Vitja-hankkeessa rakennetaan ympäristöä, jossa tiedon hallinta on mahdollista. Tallentamisen lisäksi tietoa halutaan pystyä hakemaan monesta eri lähteestä ja ennen kaikkea analysoimaan tehokkaammin. Vitja-hanke näyttäytyy myös kansainvälisesti merkittävänä, sillä monissa maissa ollaan vasta siirtymässä niin sanottuun toiseen sukupolveen, jossa poliisin rikostietokannoista ollaan tekemässä valtakunnallisia.

Tausta-ajatuksena tiedonhallinnan kehittämisessä on toiminnan tehostaminen. Artikkelia varten haastatellut asiantuntijat painottavat, ettei hanketta tulisi yhdistää tuottavuushankkeisiin, joissa pyritään vähentämään tarvittavien poliisien määrää. Vitja tulisi heidän mielestään nähdä tehostamishankkeena, jossa tavoitteena on ohjata poliiseja pois sellaisista tilanteista, joissa heillä kuluu merkittävä osa työajasta erilaisiin kirjauksiin ja moninkertaiseen työhön. Näin säästyneellä työajalla pystytään panostamaan työn tehostamiseen ja poliisin näkyvyyden lisäämiseen.

Rikosprosessin tukeminen nähdään tärkeäksi jo pelkästään yhteistyön helpottamisen ja tehostamisen näkökulmasta, mutta myös laadunvarmistuksen ja palautetiedon kannalta. Oikeusministeriön ja poliisin välissä on tärkeä rajapinta, jonka välillä kulkevan tiedon kaksisuuntaisuudessa on paljon kehitettävää. Nykyisellään ei ole ollenkaan varmaa, että tutkintaa suorittaneen poliisin tietoon tulee oikeudessa saavutettava lopputulos. Palautetiedon saaminen nähdään olennaisena kehitysaskelena rikosprosessin eri vaiheita toteuttavien poliisien henkilökohtaisen mielenkiinnon ja ammattitaidon kannalta, mutta myös poliisitoiminnan laadunvarmistukseen liittyvänä tärkeänä uudistuksena. Tilanteessa, jossa esimerkiksi jonkin tietyn rikostutkinnan osa-alueen tuomiot eivät johda rangaistustoimenpiteisiin tai päätyvät syyt-

tämättäjättämispäätöksiin, voi kyseessä olla tutkintaan liittyvä laadullinen ongelma, johon tulee kiinnittää huomiota. Kehittämällä rikosprosessin tiedon kaksisuuntaisuutta, on mahdollista saada tietoa ja palautetta, miksi tai miltä osin tutkinta on onnistunut tai epäonnistunut sekä, miten näitä epäkohtia tai onnistumisia voitaisiin kehittää edelleen. Lisäksi kaksisuuntaisuudella pyritään varmistamaan esimerkiksi syyttämättäjättämispäätöksissä henkilöön liittyvän tiedon ja vanhentuneen rikostiedon automaattinen poistuminen poliisin rekistereistä.

Tehostamisen näkökulmaan on liitetty myös kattavan esitutkintaviranomaisten yhteistyötä tukevan järjestelmän rakentaminen. Kaikkia yhteistyön osapuolia palvelevan järjestelmän aikaansaamiseksi, yhteistyökumppanit (puolustusvoimat, tulli, rajavartiolaitos, valtakunnansyyttäjänvirasto sekä oikeusministeriö) ovatkin olleet mukana vaatimusmäärittelyissä, jonka lisäksi jokaiselle osalliselle on järjestetty oma edustuksensa hankkeessa.

Haastateltujen asiantuntijoiden mielestä hanketta ei tulisi myöskään mieltää pelkäksi teknologia- tai tietohallintohankkeeksi. Vitja-hanke on yleiseen poliisitoiminnan tukemiseen ja perusprosessien tukemiseen liittyvä hanke, josta heidän arvioidensa mukaan vain noin 20 prosenttia on itse teknologiaan liittyvää kehitystyötä ja 80 prosenttia on muutoshallintaa. Hanke tulisikin heidän mielestään mieltää enemmän muutoshankkeeksi, jossa toimintakulttuuri muuttuu merkittävästi. Palvelut siirtyvät enenevässä määrin poliisiautoihin, partioiden työkalut kehittyvät sekä arkistointi ja päätöksenteko muuttuvat sähköiseen muotoon. Tämä hanke perustuu monelta osin toimintakulttuurin muutokseen ja sen hallinta nähdään yhtenä erittäin haastavana kehityskohteenä. Työnteon kulttuurin muutoksen voi sanoa liittyvän myös rikosprosessin kaksisuuntaisuuden kehittymiseen, jossa palautetieto tulee mahdollisesti keskeisemmäksi osaksi poliisin ammattia. Ammatin puolesta tehtyjen päätösten sekä niiden seurausten tarkastelu ja arviointi helpottuu, mikä voi tuoda mukanaan myös ammatillisen itsereflektion tarpeen.

Muutosjohtaminen on merkittävä osa uudistusta, minkä vuoksi Vitja-hankkeeseen on perustettu erillinen työryhmä, joka vastaa hankkeen tiedottamisesta, kouluttamisesta ja muutosjohtamisesta, niin että muutosviestintää saadaan aikaiseksi. Muutoksesta mahdollisesti aiheutuvien ongelmien minimoiminen edellyttää monenlaisten asioiden huomioimista, kuten esimerkiksi järjestelmän kehittämistä sellaiseksi, ettei se vaadi erityisiä pätevyyskiä tietotekniikassa. Työnkulkua tukevan järjestelmän tavoitteena ei ole korvata poliisin asiantuntemusta, vaan varmistaa kerättävän tiedon tasalaatuisuus. Poliisin ammattitaitoon perustuvana osaamisena säilyy edelleenkin esimerkiksi kuulustelu ja havainnointi. Tästä näkökulmasta voi olla olennaista kiinnittää huomiota siihen, etteivät poliisin asiantuntemus ja ammattitaito muutu mis-

sään vaiheessa riippuvaiseksi uusista helppokäyttöisistä tiedonhallintajärjestelmistä. Tilanteessa, jossa tekniikka pettää, ja rikosilmoitusten kirjaaminen ja esitutkinta joudutaan suorittamaan manuaalisesti, on olennaista että poliisi pystyy luottamaan poliisikoulutuksesta saamaansa osaamiseen ja ammattitaitoon.

Yhteenvetoa

Valtiontalouden nykyisten kehyspäätösten ja niihin kytketyn tuottavuusohjelman esittämät raamit ovat asettaneet turvallisuusviranomaiset tilanteeseen, jossa toiminnan ylläpitäminen edellyttää merkittävien muutosten tekemistä organisaatioiden sisällä. Poliisi pyrkii osaltaan vastaamaan tähän haasteeseen Viitja-hankkeen avulla, jossa kehittämällä tietojärjestelmäkustannuksien hallintaa pyritään vapauttamaan resursseja poliisin ydintoimintojen turvaamiseen. Hanke saa tukea myös Poliisi 2020 henkilöstötarve-esityksessä, jossa välttämättömiksi toimenpiteiksi on esitetty lupapalveluiden kokonaisvaltaista kehittämistä, poliisin tietojärjestelmien kokonaisuudistusta sekä suunnittelujen poliisiajoneuvoihin sijoitettavien työasemien, tarkkuusalkometrien ja automaattisten rekisterikilpien lukulaitteiden hankintaa tehostamaan valvonta- ja hälytystoimintaa sekä poliisin kenttäjärjestelmän sujuvan käyttöönoton varmistamista.

Tietotekniikka on jo vahvasti mukana poliisin ydinprosesseissa; poliisin tietojärjestelmiä käyttävät niin hälytystehtäviä hoitavat kuin teknistä ja taktista tutkintaa suorittavat poliisit sekä lupapalveluiden henkilöstö. Tulevaisuuden tavoitteena on, että vuoteen 2014 mennessä turvallisuuteen liittyviä asioita pystytään käsittelemään sähköisesti koko rikosprosessin sekä lupahallinnon osalta. Työnkulkua tukevasta järjestelmästä haetaan helpotusta kansalaisille, jotka voivat jatkossa asioida verkossa lupahakemuksiin ja rikosilmoituksiin liittyvissä asioissa. Poliisipartion kirjalliset tehtävät pyritään hoitamaan ajoneuvoon sijoitettavalta työasemalta tai mobiilipäätteeltä ajantasaisesti ja paikasta riippumatta, ilman että poliisin näkyvyys kärsii. Uusien järjestelmien odotetaan myös lisäävän kirjausten oikeellisuutta ja oikeusvarmuutta sekä vahvistavan analyysitoimintoja. Tieto- ja viestintäteknologisen osaamisen nähdään mahdollistavan myös sen, että poliisi voi yhden kosketuksen periaatteella tehdä paikan päällä esitutkintaa tukevia ja muita toimenpiteitä, esimerkiksi hoitaa tiedoksiantotehtäviä viemättä asiakasta poliisiasemalle.

Lähtökohtana hankkeessa on työnteon tehostaminen erityisesti työnteon edellytyksiä parantamalla sekä toimintaprosesseja kehittämällä. Hankkeessa etsitään tietojärjestelmien tukemia työnteon tapoja, jolloin työpanosta ei kuluisi tarpeettomasti vanhentuneiden tietojärjestelmien kanssa taisteluun.

Henkilöstömäärän tarpeiden arvioinnin lisäksi tehokkaaseen resurssien allokointiin pyritään tarkastelemalla poliisitoiminnan ydintehtäviä ja siihen liittyviä painotuksia sekä seuraamalla työprosessien- ja työvälineiden ajan-kohtaisuutta. Tiedonhallintajärjestelmän kaksisuuntaisuutta kehittämällä lisätään tietosuojan varmuutta, mahdollistetaan palautetiedon saaminen sekä tutkintaa suorittavan viranomaisen työstä ja esitutkintatyön laadusta. Tässä artikkelissa esiteltyjen teknologisiin uudistuksiin ja resurssien tehokkaaseen kohdentamiseen liittyvien näkemysten ohella Vitja-hanke halutaan siis nähdä ennen kaikkea merkittävänä uudistuksena poliisin toimintakulttuurissa. Artikkelia varten haastatellun tietohallintopäällikkö Tapani Hämäläisen sanoin: ”Poliisin tiedonhallinnassa ollaan nyt siirtymässä tiedon tallentamisesta tiedon analysointiin ja tietojohitoiseen poliisitoimintaan.”

Lähteet

- Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksen ja yhteentoimivuuden kehittäminen. Työryhmän loppuraportti. 9.6.2010. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20100608julkis/02_JULKISEN_HALLINNON_TIETOHALLINNON_OHJAUKSEN_JA_YHTEENTOIMIVUUDEN_KEHITTAEMINEN.pdf. Luettu 13.6.2011.
- Kansallinen tietoyhteiskuntastrategia 2007–2015. 2006. http://www.tietoyhteiskuntaohjelma.fi/esittely/fi_FI/1142405427272/_files/75972407877173318/default/strategia_taitettu_final.pdf. Luettu 6.7.2011.
- Poliisi 2020 - Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma. 2009. <http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/vwbytype/7E2F3D626F6C977CC225757D002FF0CE>. Luettu 13.6.2011.
- Poliisi 2020 - Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma. Päivitys 2011. <http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/vwbytype/E02A92F717915827C225786B00332E61>. Luettu 13.6.2011.

IV RIKOLLISUUDEN YLEISKUVA JA ERITYISTEEMOJA

Yleiskuva rikollisuudesta ja sen kehityksestä

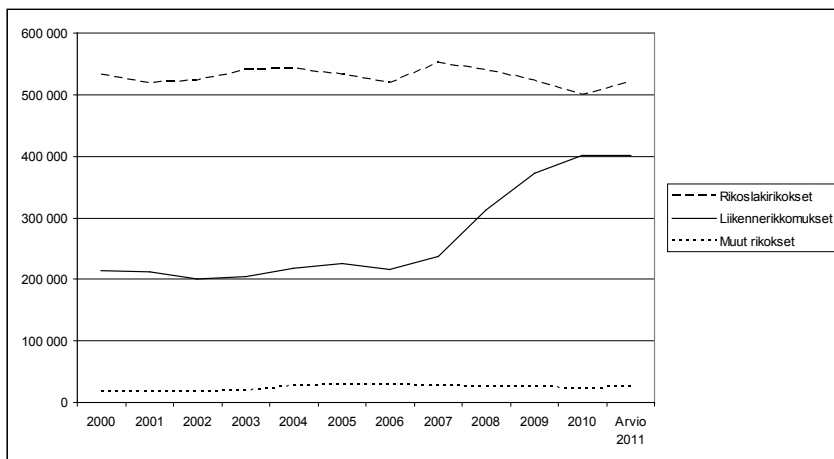
Juha Kääriäinen & Jenni Niemi

Poliisin tietoon tullut rikollisuus ja kokonaisrikollisuus

Tässä artikkelissa luodaan tiivis katsaus Suomen rikollisuuskehitykseen 2000-luvulla. Yksityiskohtaisemman kuvan Suomen rikollisuuskehityksestä saa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisemasta katsauksesta Rikollisuustilanne 2010, jossa kuvataan rekisteröidyn rikollisuuden ja piilorikollisuuden kehitystä sekä kontrollijärjestelmän toimintaa.

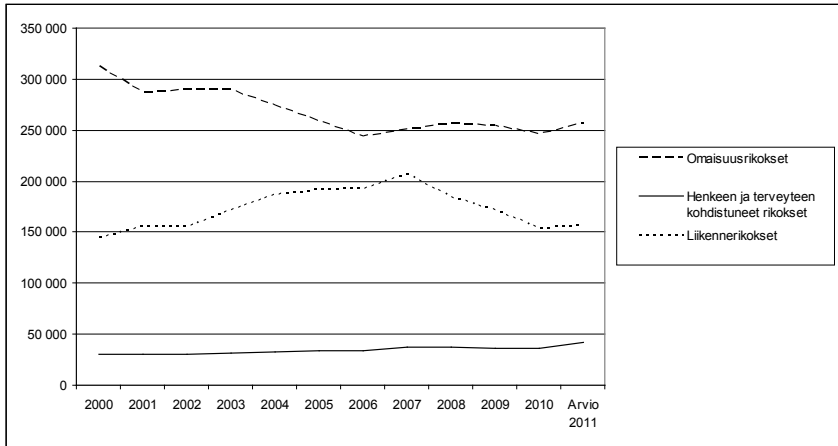
Rikoksista vain osa tulee poliisin tietoon. Tätä ilmitullutta rikollisuutta voidaan tarkastella poliisin rikosilmoitustietojen perusteella. Tarkkaan ottaen tällöin on kyse rikosepäilyjä koskevista tiedoista, sillä osa ilmoituksista saattaa osoittautua tutkinnassa aiheettomiksi. Ilmitulleen rikollisuuden vaihteluun vaikuttaa siten paitsi itse rikollisuusilmiön muutokset myös kontrolliviranomaisten toiminnan muutokset. Kokonaisrikollisuutta voidaan puolestaan selvittää erityisten rikosuhritutkimusten avulla, joissa kansalaisilta kysytään suoraan heidän rikosuhrikokemuksistaan. Tässä esityksessä käytetään hyväksi molempia lähestymistapoja. Esityksessä käydään läpi rikollisuuden rakennetta ja kehitystä lähinnä 2000-luvulla (ks. liitetäulukko 1). Näiden lisäksi tarkastellaan hiukan yksityiskohtaisemmin erityisesti viharikollisuutta, joka on viime vuosina noussut maahanmuuton vilkastumisen myötä yhä ajankohdaisemmaksi ilmiöksi.

Poliisi kirjaa vuosittain tiedot yli 900 000 epäillystä rikoksesta tai liikenne rikkomuksesta. Varsinaisia rikoslakirikoksia ja muita rikoksia kirjataan runsaat puoli miljoonaa vuosittain. Tässä suhteessa ei ole tapahtunut lisäystä viimeisten kymmenen vuoden aikana. Sen sijaan liikenne rikkomukset ovat lähes kaksinkertaistuneet erityisesti viimeisen viiden vuoden aikana. (kuvio 1.) Liikenne rikkomusten kasvun syynä voidaan pitää tehostunutta liikennevalvontaa, erityisesti automaattisten nopeusvalvontakameroiden lisääntynyttä käyttöä. Valtaosa liikenne rikkomuksista onkin ylinopeuksia. Myös ajoneuvojen määrä liikenteessä jatkaa kasvuaan, mikä osaltaan selittää kehitystä.



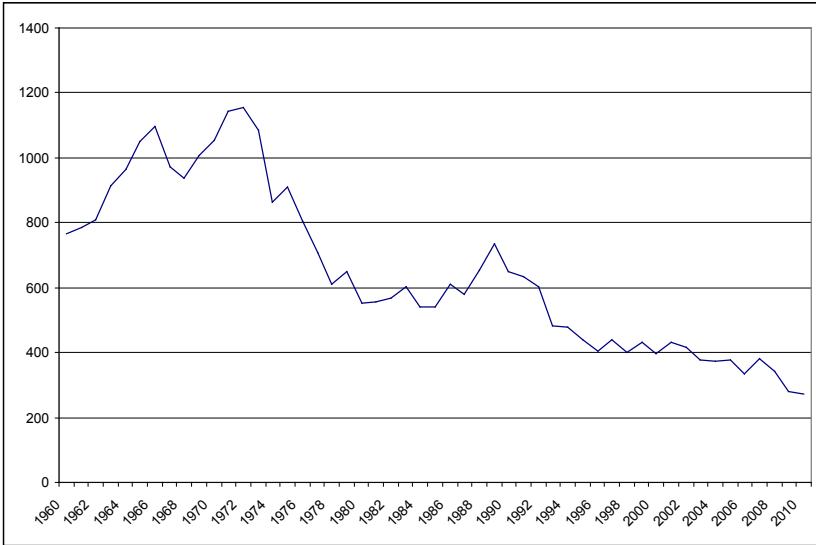
Kuvio 1. Poliisin tietoon tulleen rikollisuuden kehitys Suomessa 2000–2011. Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä.

Rikoslakirikoksista yleisimpiä ovat omaisuusrikokset, liikennerikokset ja henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset (kuvio 2). Omaisuusrikokset ovat olleet jokseenkin tasaisessa laskussa koko kuluneen vuosikymmenen ajan. Noin 300 000 rikoksen vuositason tulo on tultu noin 250 000 tasolle. Uhritutkimukset näyttävät pääosin samansuuntaista kehitystä: ilmiö lienee siis todellinen eikä näyttäisi heijastavan muutoksia kontrollijärjestelmän toiminnassa (Siren & Salmi 2011, 117–148). Syynä tähän saattaa olla parantunut ennaltaehkäisevä toiminta ja erilaisen turvatekniikan lisääntynyt käyttö. Toisaalta kansalaisten rikosilmoitusalttius näyttää omaisuusrikosten osalta jonkin verran vähentyneen mikä saattaa vähentää rekisteröidyn omaisuusrikollisuuden määrää.



Kuvio 2. Yleisimpien rikoslakirikosten kehitys Suomessa 2000–2011.
Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä.

Liikennerikoksista tärkeimpiä muotoja ovat liikenneturvallisuuden vaarantaminen ja rattijuopumus. Liikenneturvallisuuden vaarantamisista ja törkeistä vaarantamisista tyypillisimpiä ovat ylinopeudet ja erilaiset muut tieliikennelakia vastaan tehdyt rikokset. Nämä kasvoivat vuosikymmenen puoliväliin asti ja kääntyivät sitten laskuun. Samanaikaisesti kuitenkin liikennerikkomukset kasvoivat nopeasti. Näyttää siltä, että automaattinen kameravalvonta on lisännyt rekisteröityjä liikennerikkomuksia mutta samalla vähentänyt törkeitä liikennerikoksia. Tämä on heijastunut myönteisellä tavalla myös onnettomuuksiin. Vaikka liikenneonnettomuuksien määrä on sinänsä pysynyt koko viime vuosikymmenen ajan jokseenkin vakiona, kuolemaan ja vakaviin vammoihin johtaneet onnettomuudet ovat merkittävästi vähentyneet (kuvio 3; Tilastokeskus... 2010).



Kuvio 3. Tieliikenteessä kuolleet 1960–2010. Lähde: Tilastokeskus/Tieliikenneonnettomuudet.

Rattijuopumus ja törkeä rattijuopumus on toinen suuri liikennerikosten ryhmä. Rattijuopumukset olivat kasvussa aina vuoteen 2007 asti mutta ovat sen jälkeen vähentyneet. Törkeitä rattijuopumuksia tulee poliisin tietoon nyt vähemmän kuin vuosituhanen alussa. Tilastoitu rattijuopumus näyttää kuitenkin heijastavan varsin selvästi siihen osoitetun kontrollin määrää ja poliisin työtunnit rattijuopumusvalvonnassa heijastuvat välittömästi esiin tulleisiin tapauksiin. Uudellamaalla jo vuosia tehdyn ratsiatutkimuksen mukaan rattijuopumukseen syyllistyneiden osuus tutkituista kuljettajista on pysynyt suunnilleen samalla tasolla aina 1980-luvun alkupuolelta lähtien (Niemi 2011, 177 ja 190). Sen perusteella voimme siis melko luotettavasti päätellä, että juopuneina ajavien osuus liikenteessä näyttää pysyneen jokseenkin vakiona. Alueellisia eroja saattaa tosin esiintyä.

Poliisin tietoon tulleista henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista suurimman ryhmän muodostavat väkivaltarikokset. Poliisille ilmoitettujen pahoinpitelyjen määrä on kasvanut vuosien 2000 ja 2010 välillä noin 28 000 rikoksen tasolta noin 33 000 rikoksen vuositasolle. Vuoden 2011 aikana kasvua on ollut tätäkin selvästi enemmän (ks. kuvio 2 ja liitetaulukko 1).

Vuoden 2011 aikana tapahtunutta kehitystä saattaa selittää se, että lievätkin pahoinpitelyt siirtyivät vuoden alusta virallisen syytteen alaisiksi silloin,

kun ne kohdistuvat alaikäiseen, tekijälle läheiseen henkilöön tai henkilöön, joka suorittaa työtehtäviään. Samalla poliisille tuli velvoite selvittää tapahtumien kulkua esimerkiksi kotihälytysten yhteydessä aiempaa laajemmin. On mahdollista, että kyseinen lainmuutos on lisännyt pahoinpitelyjen kirjaamista poliisin tietojärjestelmään. Naisiin kohdistuneet rikokset ovat lisääntyneet enemmän kuin miehiin kohdistuneet, samoin perheväkivalta näyttää lisääntyneen muuta väkivaltaa enemmän. Myös lapsiin ja nuoriin kohdistuva väkivalta on lisääntynyt muuta väkivaltaa enemmän. Havainnot viittaavat siihen, että lainmuutoksen vaikutus on ollut toivotun suuntainen: naisiin ja lapsiin kohdistuvasta väkivallasta tehdään rikosilmoituksia aiempaa enemmän. Kansalaisten väkivaltarikoksista ilmoittaminen poliisille onkin kasvanut vuoteen 2006 asti, mutta vuoden 2009 rikosuhritutkimuksen mukaan tämä kasvutrendi on taitunut (Siren ym. 2010).

Uhritutkimusten mukaan itse väkivaltailmiössä ei ole kuitenkaan tapahtunut merkittäviä määrällisiä muutoksia viimeisten parin vuosikymmenen aikana. Väkivallan tai uhkailujen kohteeksi joutuu vuosittain noin joka kymmenes 15–74-vuotias suomalainen. Laadullisista muutoksista kannattaa mainita ainakin kaksi. Ensinnäkin ihmiset joutuvat nykyisin entistä enemmän väkivallan kohteeksi työssään. Varsinkin naiset ovat kokeneet 2000-luvulla yhä enemmän väkivaltaa tai sen uhkaa työpaikoillaan ja työpaikkaväkivallasta on tullut yleisin naisten kokeman väkivallan muoto. Erityinen ongelma näyttää tässä suhteessa syntyneen sosiaali- ja terveydenhuollon ammateissa toimiville naisille (Heiskanen 2005). Toisaalta sellainen väkivalta näyttää vähentyneen, jossa tekijä on tuntematon ja joka tapahtuu ulkona, julkisilla paikoilla kuten kadulla, tiellä tai torilla (Siren ym. 2010). Perheväkivallan määrässä ei näytä tapahtuneen merkittäviä muutoksia 2000-luvulla. Tosin on muistettava, että viimeisin rikosuhritutkimus on kerätty vuonna 2009. Lisäksi on muistettava, että yleisiin uhritutkimuksiin eivät vastaa kaikki väestöryhmittä kuten laitospöytä tai lapset.

Lapsiin näyttää kohdistuvan selvästi enemmän väkivaltaa kuin aikuisiin. Lisäksi väkivalta on luonteeltaan kasautuvaa ja samat lapset joutuvat monelta suunnalta tulevan väkivallan kohteeksi. On kuitenkin tapahtunut myös myönteistä kehitystä, koska lapsiin kohdistuva kuritusväkivalta on vähentynyt selvästi sitten 1980-luvun. Tässä sekä kasvatusasenteiden muuttuminen että sitä seurannut lainsäädännön muuttuminen ovat heijastuneet myönteisellä tavalla lasten hyvinvointiin. Myös lapsiin kohdistunut vakava seksuaalinen hyväksikäyttö näyttää vähentyneen. (Ellonen ym. 2008.)

Kuolemaan johtaneiden väkivaltarikosten määrä vaihteli 2000-luvulla vuosittain 133 ja 189 välillä ilman, että selvää trendiä voitaisiin osoittaa. Tyyppillisin suomalainen henkirikos on vahvasti päihtyneiden miesten ryyppy-

porukassa tapahtunut kohtalokas välienselvittely. (Lehti & Kivivuori 2011.) Henkirikosten osalta kiinnostavana pitkän aikavälin muutoksena voidaan mainita lapsiin kohdistuneiden henkirikosten selvä väheneminen (Lehti, Kääriäinen & Kivivuori 2012).

Viharikollisuuden erillistarkastelua

Viharikoksella viitataan rikokseen, jonka motiivina ovat ennakkoluulot tai vihamielisyys uhrin edustamaa, oletettua tai todellista kansanryhmää kohtaan. Viharikollisuus kattaa myös rasistisen rikollisuuden, jossa uhri valikoidaan etnisen tai kansallisen viiteryhmän vuoksi. Viharikokset kohdistuvat yksittäisen uhrin kautta koko yksilön edustamaan viiteryhmään ja rikosten seuraukset ovat siten yksilökohtaisia seurauksia laajemmat. Viharikokset luovat ja ylläpitävät ennakkoluuloja, pelkoa ja vihamielisyyttä eri ihmisryhmien välillä. (Perry 2001, 7–10; Hall 2005, 1–21.) Väestöryhmien väliset suhteet ja erityisesti rasismi mainitaankin yhtenä keskeisenä, turvallisuuteen vaikuttavana haasteena Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vuosille 2008–2011 (Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008).

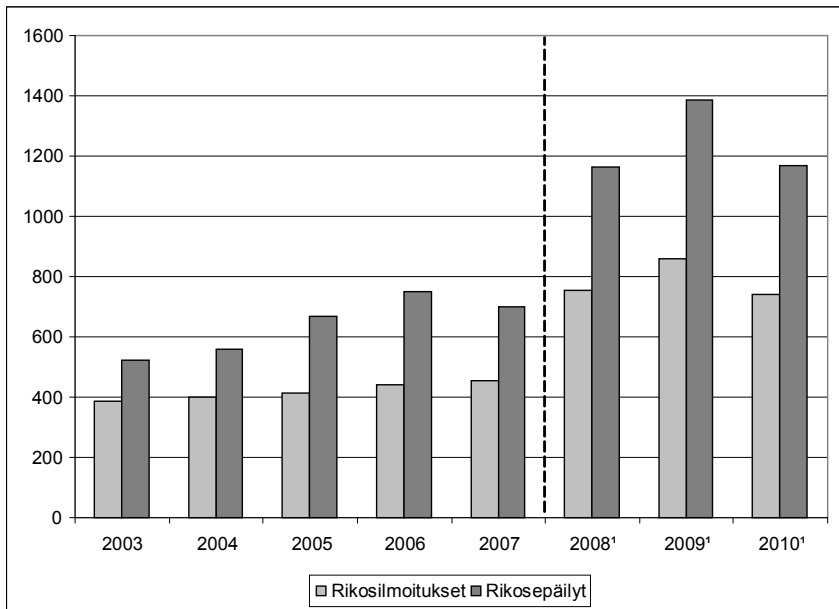
Suomen rikoslaki ei tunne viharikosta tai rasistista rikosta eikä tällaisia rikosnimikkeitä ole olemassa. Yksi rikoslaissa säädetyistä rangaistuksen koventamisperusteista huomioi teon rasistisen tai vastaavan vihamotiivin. Rikoksesta voidaan tuomita ankarampi rangaistus, jos se on tehty rotuun, ihonväriin, syntyperään, kansalliseen tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai vammaisuuteen perustavasta vaikuttimesta taikka niihin rinnastettavasta muusta vaikuttimesta (RL 6 luku 5 § 4-kohta, 13.5.2011/511). Koventamisperusteen lisäksi rikoslaissa on joitakin rikoksia, joiden tunnusmerkistöön sisältyy vihamotiivi (esim. kiihotaminen kansanryhmää vastaan).

Poliisin tietoon tulleet viharikollisuus 2000-luvulla

Poliisin tietoon tulleiden viharikosten määrää on seurattu nykyisessä laajuudessaan vuodesta 2008 alkaen. Poliisiammattikorkeakoulussa tehdyn selvityksen mukaan vuonna 2010 poliisi kirjasi yhteensä 860 rikosilmoitusta tapauksista, jotka voidaan luokitella epäillyiksi viharikoksiksi. Edellisvuoteen verrattuna ilmoituksia löytyi 147 kappaletta (15 %) vähemmän. Ensimmäinen selvitys, jossa tarkasteltiin useita viharikosmotiiveja, koskee vuotta 2008, jolloin ilmoituksia oli 859.

Eri vihamotiivien osuudet ilmoituksissa ovat pääpiirteissään pysyneet samana kolmen vuoden aikana. Suurimmassa osassa ilmoituksista taustalla on etniseen tai kansalliseen taustaan perustuva vihamotiivi, vuonna 2010 näitä oli 86 % kaikista tapauksista. Uskonto tai elämäkatsomus oli motiivina kuudessa prosentissa ilmoituksista. Viharikoksista viidessä prosentissa motiivi perustui seksuaaliseen suuntautumiseen ja 2,4 prosentissa vammaisuuteen. Sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun liittyviä viharikoksia oli vähän, vain viisi kappaletta (0,6 %).

Rasistisesta rikollisuudesta, joka sisältyy viharikoksiin, on tilastoja jo yli kymmenen vuoden ajalta. Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna poliisin tietoon tulleiden rasististen rikostapausten määrä on kasvanut (kuvio 4). Vuonna 2010 ilmoitukset vähenivät 14 prosenttia edellisvuodesta.



Kuvio 4. Rasistisia piirteitä sisältävät rikosjutut; rikosilmoitusten ja päärikosten määrät vuosina 2003–2010.

¹ Vuosien 2008–2010 luvut eivät ole vertailukelpoisia aikaisempiin vuosiin nähden menetelmän muutosten vuoksi.

Vuonna 2010 kirjatuista, rasistisia piirteitä sisältävistä rikosilmoituksista yli kolmasosa (37 %) sisälsi pelkkiä sanallisia rikoksia, kuten kunnianloukkauk-

sia ja uhkauksia. Suunnilleen yhtä suuri osa tapauksista (38 %) sisälsi fyysisiä väkivallan tekoja. Suurimmassa osassa tapauksista oli kyse kantaväestöön kuuluvien henkilöiden etnisiin tai kansallisiin vähemmistöihin kohdistamasta rasismista.

Merkittävimmit rikoksia kokevat kansalaisuudet ovat pysyneet poliisin tietoon tullessa rasistisessa rikollisuudessa samoina viime vuosina. Noin puolet rikosten uhreista vuosittain on Suomen kansalaisia (58 % vuonna 2010). Joukossa on esimerkiksi romaneja ja toisen polven maahanmuuttajia. Somalialaiset ovat kahden vuoden ajan olleet toiseksi suurin uhriryhmä (8 %). Seuraavaksi yleisimmät rasististen rikosten uhriksi joutuvat ryhmät ovat Venäjän, Irakin ja Turkin kansalaiset. Suomessa asuvien ulkomaan kansalaisten lukumäärään suhteutettuna yleisimmin rasistisia rikoksia kohtaavat somalialaiset (13 rikosta jokaista 1000 kansalaista kohtaan vuonna 2010). Seuraavaksi yleisimmin rasistisia rikoksia kohtasivat Turkin, Irakin ja Afganistanin kansalaiset (10, 9 ja 7 rikosta). (Niemi 2011, 60–63.) Myös Euroopan unionin perusoikeusviraston vuonna 2008 tekemä kyselytutkimus kertoo somalien huonosta asemasta Suomessa (EU-MIDIS 2009). Tutkimuksen mukaan Suomessa asuvat somalit ovat yksi eniten syrjintää ja rasistista väkivaltaa kohtaavista vähemmistöryhmistä Euroopassa.

Tulevia haasteita

Viharikosten keskeinen piirre on, että tekojen vaikutukset ulottuvat yksittäistä uhria laajemmalle. Ne lähettävät viestin ennakkoluuloista ja vihamielisyydestä koko yksilön edustamalle viiteryhmälle, ja vähentävät näihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden arjen turvallisuutta.

Syrjintä ja viharikokset voivat myös heikentää vähemmistöjen luottamusta enemmistön edustajiin, kuten viranomaisiin. Maahanmuuttajista on havaittu, että Suomessa vietetty aika vähentää vähemmistöryhmiin kuuluvien luottamusta poliisiin riippumatta omakohtaisista syrjintäkokemuksista. Näin on erityisesti somalien kohdalla. Tämä havainto viittaa siihen, että epäluottamuksen taustalla on somalien yleinen kokemus heidän asemastaan Suomessa. Henkilökohtaisesti kohdatun syrjinnän ja rasismin lisäksi myös muiden kokemuksista kuullut tarinat murentavat ajan myötä luottamusta yhteiskunnallisia instituutioita kohtaan. (Kääriäinen & Niemi 2012.) Luottamus poliisiin on Suomessa yleisesti ottaen vankkaa. Jos poliisiin luotetaan, kansalaiset ilmoittavat rikoksista ja ovat halukkaita tekemään yhteistyötä poliisin kanssa. Mikäli maassa on vähemmistöryhmiä, jotka eivät luota poliisiin tai muihin viranomaisiin, on poliisin vaikeampi tavoittaa näitä ryhmiä. Lisäksi

on mahdollista, että heihin kohdistuneet rikokset eivät tule poliisiin tietoon yhtä todennäköisesti kuin muut rikokset.

Viharikollisuuteen on kiinnitetty yhä enemmän huomiota muutaman viime vuoden aikana. Lainsäädäntöä on kehitetty vastaamaan Euroopan neuvoston puitepääatöksen (2008/913/YOS) vaatimuksia. Rangaistuksen koventamisperusteita laajennettiin vuoden 2011 kesäkuun alusta alkaen. Laajentamisen myötä koventamisperusteissa mainitaan nimenomaisesti myös muut kuin rasistiset vihamotiivit (RL 6 luku 5 § 4-kohta, 13.5.2011/511). Myös kiihottaminen kansanryhmää vastaan -rikosnimikkeen tunnusmerkistöä laajennettiin mainittujen uhriryhmien osalta kuten koventamisperustetta. Tunnusmerkistöä tarkennettiin myös huomioimaan paremmin internetissä tapahtuneet teot. Samassa yhteydessä rikoslakiin lisättiin törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan -rikosnimike. (RL 11 luku 10 § ja 10 a §, 13.5.2011/511.)

Vuoden 2011 loppupuolella poliisi sai käyttöönsä uuden tilastollisen luokitteluvälineen, joka mahdollistaa myös muiden kuin rasististen viharikosten merkitsemisen rikosilmoitusjärjestelmään. Aiemmin käytössä oli luokitteluväline vain rasistisille rikoksille. Myös vihamotiivien tunnistamiseen ja merkitsemiseen rikosilmoitukseen annettiin uudet ohjeistukset. Muutosten myötä viharikosten tunnistaminen ja seuranta toivottavasti helpottuu ja tehostuu entisestään. Viharikollisuus on kuitenkin tyypillisesti piilorikollisuutta, josta vain murto-osa tulee poliisiin tietoon. Viranomaisten keskeinen haaste tämän tyyppisessä rikollisuudessa on rikoksen vihamotiivin selvittäminen. Huomion kiinnittäminen motiiviin ja näytön hankkiminen on edellytys sille, että vihamotiivi voidaan ottaa huomioon tuomioistuimessa rangaistusta määrättäessä.

Lähteet

- Ellonen, N., Kääriäinen, J., Salmi, V. & Sariola, H. 2008. Lasten ja nuorten väkivaltakokemukset. Tutkimus peruskoulun 6. ja 9. luokan oppilaiden kokemasta väkivallasta. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 71. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 87. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- EU-MIDIS. 2009. Main results report. European Union Agency for Fundamental Rights. http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/eu-midis_mainreport_conference-edition_en_.pdf. Luettu 25.11.2011.
- Hall, N. 2005. Hate Crime. Cullompton: Willan Publishing.
- Kääriäinen, J. & Niemi, J. 2012. Distrust of the police in a Nordic welfare state: Victimisation, discrimination and trust in the police by Russian and Somali minorities in Helsinki. *Journal of Ethnicity in Criminal Justice* (in press).

- Lehti, M., Kääriäinen J. & Kivivuori J. 2012. The decline of child homicides in Finland 1960–2009. *Homicide Studies*. (in peer-review process)
- Niemi H. 2011. Liikennerikokset. Teoksessa Rikollisuustilanne 2010. Rikollisuusjaseuraamusjärjestelmätilastojen valossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 258. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Niemi, J. 2011. Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2010. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu. Raportteja 95.
- Perry, B. 2001. *In the Name of Hate. Understanding Hate Crimes*. New York: Routledge.
- Rikollisuustilanne 2010. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 258. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Sirén, R., Aaltonen M. & Kääriäinen, J. 2010. Suomalaisten väkivaltakokemukset 1980–2009. Kansallisen uhritutkimuksen tuloksia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 103.
- Sirén, R. & Salmi, V. 2011. Omaisuusrikokset. Teoksessa Rikollisuustilanne 2010. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 258. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Sisäisen turvallisuuden ohjelma. 2008. Turvallinen elämä jokaiselle. Helsinki: Sisäasiainministeriö. Julkaisuja 16/2008. [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/162008/\\$file/162008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/162008/$file/162008.pdf). Luettu 30.11.2011.
- Tilastokeskus ja Liikenneturva. Tieliikenneonnettomuudet 2010. http://www.liikenneturva.fi/www/fi/tilastot/liitetiedostot/TAULUKKOPAKETTI_tieliikenneonnettomuudet_2010.xls Luettu 14.12. 2011.

Liitetaulukko 1. Poliisin tietoon tullut rikollisuus eräissä rikoslajeissa vuosina 2000–2011.

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä.

Ilmoitettu Kpi	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Arvio 2011
Rikoslakirikokset	532 421	518 350	521 989	540 043	542 176	533 198	518 980	551 320	539 323	522 850	499 790	520 414
Liikenneriikkomukset	214 560	211 860	200 438	204 092	218 715	225 260	215 376	237 763	312 844	372 614	401 434	402 101
Muut rikokset	16 453	17 503	17 779	18 422	26 947	28 851	28 700	26 109	24 706	24 374	24 009	24 862
Rikokset	763 434	747 713	740 206	762 557	787 838	787 309	763 056	815 192	876 873	919 838	925 233	947 565
Omaisuusrikokset	313 054	286 841	289 497	289 133	273 900	258 781	244 296	251 385	256 958	254 542	246 537	256 456
Henkeen ja terveyteen kohdistuneet rikokset	30 388	30 023	30 619	31 669	32 646	33 550	33 693	37 603	37 706	35 853	35 798	42 198
Seksuaalirikokset	1 276	1 210	1 447	1 578	1 767	1 921	2 787	2 337	2 930	2 213	2 426	3 007
Rikokset oikeudenkäyttöä, viranomaista ja yleistä järjestystä vastaan	10 786	11 783	11 747	11 920	12 387	12 499	12 445	13 823	14 503	13 397	13 106	13 847
Rikokset rikoslain 42, 43 tai 44 lukua vastaan	2 880	2 931	2 834	2 572	2 198	2 330	2 297	5 140	7 353	7 290	7 571	7 694
Liikenneriikokset	144 484	155 065	155 463	171 022	186 443	191 371	192 434	206 483	183 781	171 397	154 070	156 055
Muut rikoslakia vastaan tehdyt rikokset	16 096	15 593	16 531	17 044	18 339	18 268	17 654	19 083	20 586	20 675	21 557	22 560
Huumausainerikokset (uudet RL 50-luku)	13 457	14 904	13 851	15 105	14 496	14 478	13 374	15 466	15 506	17 483	18 725	18 647
Rikoslakirikokset	532 421	518 350	521 989	540 043	542 176	533 198	518 980	551 320	539 323	522 850	499 790	520 414

Ilmoitettu Kpl	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Arvio 2011
Törkeä varkaus, varkaus	133 153	116 980	118 797	128 813	113 473	99 982	91 449	90 308	87 438	87 499	83 993	86 746
Näpistys	60 280	61 358	65 110	68 068	67 418	67 556	66 443	66 987	70 212	73 871	73 174	73 101
Kavallus	2 871	3 059	3 233	3 622	3 564	3 318	3 121	3 231	3 447	3 194	3 306	3 217
Petos, vakuutuspe- tos, maksuväline- petos	15 004	13 779	15 290	14 650	14 806	15 922	15 729	17 047	19 679	22 442	20 380	23 133
Verö-, avustusri- kokset	1 003	937	1 249	830	909	767	795	780	736	650	430	517
Ryöstö, kiristys	2 749	2 329	2 329	2 255	2 168	1 999	1 843	1 936	1 909	1 883	1 774	1 906
Vahingonteko	50 488	47 418	46 336	48 421	50 235	50 402	48 462	53 988	56 645	50 772	49 253	54 485
Luvaton käyttö	34 867	29 673	25 457	9 365	7 682	6 022	5 221	5 167	4 907	4 089	3 535	3 347
Kätkemisrikokset	3 876	3 691	3 118	3 305	2 650	2 811	2 351	2 288	2 024	2 034	2 010	1 879
Muut omaisuusri- kokset	8 763	7 617	8 578	9 804	10 995	10 002	8 882	9 673	9 961	8 108	8 682	8 161
Omaisuusrikokset	313 054	286 941	289 497	289 133	273 900	258 781	244 296	251 385	256 958	254 542	246 537	256 456
Henkirikokset	480	525	502	449	478	463	382	508	495	481	417	432
Pahoinpitelyriko- set	27 791	27 366	28 027	28 857	29 779	30 610	30 949	34 671	34 882	32 977	33 158	39 484
Seksuuaalirikokset	549	447	528	540	587	583	610	726	900	646	811	976
Väkivaltarikokset	28 820	28 338	29 057	29 846	30 844	31 656	31 941	35 905	36 277	34 104	34 386	40 894
Törkeä pahoin- pitely	1 687	1 814	1 871	1 824	1 947	1 840	1 749	1 974	1 915	1 738	1 677	1 779
Törkeän pahoinpi- telyn yritys	287	306	273	295	318	243	309	413	347	369	326	326

Ilmoitettu Kpl	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Anvio 2011
Pahoinpitely	18 061	17 084	18 039	18 940	19 326	19 745	20 059	22 198	22 507	20 999	21 176	26 122
Pahoinpitelyn yritys	336	318	312	366	333	366	421	470	459	450	444	524
Lievä pahoinpitely	7 420	7 844	7 532	7 432	7 855	8 416	8 411	9 616	9 654	9 421	9 535	10 737
Pahoinpitelyri- kokokset	27 791	27 366	28 027	28 857	29 779	30 610	30 949	34 671	34 882	32 977	33 158	39 484
Liikenneturvallisuuden vaarantaminen	95 619	105 381	104 699	114 750	123 607	128 686	130 542	140 816	122 517	114 787	100 914	102 840
Törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen	2 434	2 643	3 027	3 805	4 372	4 710	4 777	5 291	4 634	4 240	3 642	4 099
Rattijuopumus, huumaintuneena ajaminen	9 398	9 392	9 308	10 079	11 146	11 085	11 232	12 516	12 036	10 941	9 801	9 958
Törkeä rattijuopumus	13 374	13 320	13 628	14 528	15 834	14 954	14 539	15 034	13 783	12 272	11 218	11 249
Muu liikennejuopumus	411	495	539	462	501	510	460	368	294	343	211	214
Kulkuneuvon luovuttaminen juopuneelle	2 081	2 046	2 111	2 187	2 313	2 212	2 033	2 093	1 714	1 495	1 364	1 403
Liikennejuopumus moottorittomalla ajoneuvolla	166	161	157	149	135	113	143	103	109	109	69	90
Muut liikenne- kokokset	21 001	21 627	21 994	25 062	28 535	29 101	28 708	30 262	28 694	27 210	26 851	26 198
Liikenne- kokokset	144 484	155 065	155 463	171 022	186 443	191 371	192 434	206 483	183 781	171 397	154 070	156 055

Huumausaineiden käyttö, kokeilu ja huumausainerikollisuus Suomessa

Jarmo Houtsonen & Elisa Kohtamäki

Johdanto

Artikkelissa tarkastellaan Suomen huumausainetilanteen kehitystä ja tämänhetkistä tilaa väestökyselyiden, poliisin tulostietojärjestelmän, takavarikkotilastojen ja Tullilaboratorion tietojen perusteella. Eri lähteistä saatavat tiedot täydentävät toisiaan ja osoittavat samaan suuntaan: huumeiden käyttö, kokeilu ja huumausainerikollisuus ovat olleet tasaisessa kasvussa 1990-luvun alusta lähtien. Suomessa tyypillisempiä huumausaineita ovat olleet kannabis, amfetamiini ja erilaiset rauhoittavat lääkkeet. Uutena uhkana ovat muuntohuumeeksi kutsutut yhdisteet, joissa luokitellun huumausaineen kemiallista rakennetta on muokattu sen verran, että ainetta ei löydy huumausaineluettelosta. Suomessa tuli voimaan huumausainelain (30.5.2008/373) muutos (8.4.2011/322) kesäkuussa 2011. Muutos mahdollistaa uusien, terveydelle vaarallisten väärinkäytettyjen aineiden luokittelun huumausaineiksi kansallisella tasolla. Kasvun pysäyttäminen vaatii tehokasta huumausaineiden vastaista toimintaa, jossa Suomen huumausainestrategian mukaisesti vähennetään samanaikaisesti huumausaineiden kysyntää ja tarjontaa, minimoidaan vahinkoja, tarjotaan ongelmakäyttäjille hoitoa ja ylläpidetään rikosoikeudellista vastuuta.

Huumeiden kokeilu ja käyttö väestökyselyiden valossa

Suomessa on seurattu vuodesta 1992 asti väestön huumeiden käyttöä ja kokeilua (taulukko 1). Vuoden 2010 väestökyselyssä 17 % 15–69-vuotiaista suomalaisista ilmoitti käyttäneensä ainakin kerran jotain laitonta huumausainetta. Viimeisen vuoden aikana käyttäjiä oli 4,5 % ja viimeisen kuukauden aikana 1,5 %. Joskus elämänsä aikana jotain laitonta huumetta käyttäneiden elinikäisprevalenssi on kasvanut vuodesta 1992–2010 miehillä 7 prosentista 18 prosenttiin ja naisilla 4 prosentista 14 prosenttiin. Kyselyn perusteella joskus kannabista kokeilleiden osuus oli 16,9 %. Muita huumeita oli kokeiltu elämän aikana seuraavasti: amfetamiini 2,1 %, ekstaasi 1,7 %, kokaiini 1,5 % ja opiaatit 1,0 %. Taulukossa 1 on esitetty myös muiden huumausaineiden elinikäisprevalenssit kaikilla vastaajilla vuosina 1992–2010 ja nuorilla aikuisilla vuonna 2010. (Hakkarainen 2011b.)

Rauhoittavien lääkkeiden sekä uni- ja kipulääkkeiden ei-lääkinnällinen käyttö (väärinkäyttö) on heti kannabiksen käytön jälkeen tavallisinta. Ei-lääkinnällinen käyttö tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että käyttö on tapahtunut ilman lääkärin määräystä tai suurempina annoksina kuin lääkäri on määrännyt. Vuoden 2010 kyselyssä 6,5 % vastaajista ja 9,9 % nuorista aikuisista kertoi käyttäneensä rauhoittavia ja/tai uni- ja kipulääkkeitä ei-lääkinnällisiin tarkoituksiin. Stimulanttien käyttö on lääkkeiden väärinkäyttöä harvinaisempaa, vaikka niidenkin käyttö on lisääntynyt. Ekstaasi ja kokaiini ovat suosiossa melkein amfetamiinin rinnalla. Opiaattien käyttö on melko vähäistä, buprenorfiinin ollessa suosituin opiaatti. Heroiinin käyttö on erittäin harvinaista. LSD:n käyttö on ollut jatkuvasti verrattain vähäistä, mutta huumaavien sienten käyttö on jonkin verran yleistynyt, ennen suosiossa LSD:n ohi viimeisten vuosien aikana. (Hakkarainen 2011b.)

Taulukko 1. Huumausaineiden elinikäisprevalenssit kaikilla vastaajilla vuosina 1992–2010 ja nuorilla aikuisilla vuonna 2010.

	1992	1996	1998	2002	2006	2010	25–34-vuotiaat 2010
Kannabis	5,6	7,9	9,7	12,0	13,3	16,9	36,1
Amfetamiini	0,3	0,9	1,1	2,0	2,0	2,1	6,4
Ekstaasi		0,3	0,5	1,3	1,5	1,7	5,9
Kokaiini	0,2	0,3	0,7	0,6	1,0	1,5	4,3
GHB (gamma) GBL (lakka)					0,4	0,6	2,8
MDPV						0,1	0,7
LSD	0,2	0,6	0,5	0,8	1,0	0,9	2,4
Huumaavat sienet	0,3	0,2	0,3	0,7	0,9	1,5	4,6
Heroiini*	0,3	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4	1,1
Buprenorfiini**					0,6	0,8	2,6
Metadoni						0,2	0,6
Muut opioidit***						1,0	2,7
Rauhoittavat uni- ja kipulääkkeet (ei-lääkinnällinen käyttö)	2,8	3,4	4,8	6,9	6,6	6,5	9,9
Liimat, liuottimet yms. aineet	0,7	1,1	2,1	1,8	1,7	1,8	1,8
* Vuosina 1992–2002 kysytty heroiniin ja morfiiniin, vuosina 2006–2010 vain morfiiniin. ** Vuonna 2006 kysyttiin samassa kysymyksessä muita opioideja (esim. Subutex). *** Esimerkiksi Tramadol fentanyl, kodeiini, oksikodoni, morfiini.							

Lähde: Hakkarainen ym. 2011b.

Kannabista kokeilleiden elinikäisprevalenssi on noussut noin 5 prosentista 17 prosenttiin vuosina 1992–2010. Vuonna 2010 miehet (20 %) olivat kokeilleet kannabista suhteellisesti useammin kuin naiset (13 %). Kun kannabiksen käyttöä tarkastellaan iän ja sukupuolen suhteen, niin suhteessa eniten kannabista käytetään 25–34-vuotiaiden miesten ryhmässä (36 %), jossa myös kasvu oli suurinta vuodesta 1992 vuoteen 2010. Heistä 15 % kertoi käyttäneensä kannabista vuoden sisällä ja 5 % kuukauden sisällä. Nuorimmassa ikäryhmässä (15–24-vuotiaat) kannabiksen käyttö on samalla tasolla miesten ja naisten ryhmässä, mutta vanhemmissa ryhmässä naisten kannabiksen käyttö vähenee ja uusia käyttäjiä ei juuri tule. (Hakkarainen ym. 2001b.)

Suomessa huumeiden käyttö liittyy kiinteästi alkoholin ja lääkkeiden sekakäyttöön. Runsaasti alkoholia käyttävät ihmiset ovat taipuvaisia käyttämään huumeita ja väärinkäyttämään lääkkeitä. Huumeiden käyttäjillä on keskimääräistä tiheämpi alkoholin humalakulutus ja heillä riskijuominen on paljon yleisempää kuin huumeita käyttämättömillä henkilöillä. Huumeiden, lääkkeiden ja alkoholin sekakäyttö on miehillä huomattavasti tavallisempaa kuin naisilla. (Hakkarainen ym. 2011b, 404–406.)

Kyselyssä on tiedusteltu myös ihmisten käsityksiä eri aineiden kokeilun ja käytön terveyshaitoista ja riskeistä. Suhtautuminen säännölliseen alkoholin käyttöön ja päivittäiseen tupakointiin on muuttunut kielteisempään suuntaan. Samoin heroiniin kokeiluun on jatkuvasti suhtauduttu hyvin kriittisesti. Sen sijaan kannabikseen asennoidutaan myönteisemmin kuin aikaisemmin, eikä sen käytön riskejä pidetä enää niin vakavina. Erityisesti muutos näkyy nuorissa aikuisissa, joista joka viides pitää kannabiksen säännöllisen käytön riskejä vähäisinä. Noin 20 % vastaajista katsoi, ettei kannabiksen kotikasvatuksesta tulisi rangaista, kun vastaavasti ajattelevia oli 1990-luvun alussa noin 10 %. (Hakkarainen ym. 2011b, 406–407.)

Samalla valtakunnallinen 12–18 -vuotiaiden nuorten terveystapatutkimus osoittaa nuorten sosiaalisen altistumisen huumeille kasvaneen koko 1990-luvun ajan, kääntyen laskuun 2001 ja osoittaen jälleen lievää kasvua vuodesta 2007 lähtien. (Raisamo ym. 2011.)

Marihuana on ohittanut hasiksen suosituimpana kannabistuotteena. Marihuanaa voi kasvattaa itse, saamalla sitä tutun kasvattajan kautta tai ostamalla suoraan huumemarkkinoilta. Hakkaraisen ym. (2011a) tutkimuksen mukaan kaksi ensimmäistä tapaa ovat Suomessa yleisimpiä. Väestökyselyn tietojen perusteella jopa 40 000–60 000 suomalaista on jossain vaiheessa kokeillut kannabiksen kasvattamista. Aktiivikasvattajia voi olla tuhansia. Sato on käytetty pääasiassa omaan käyttöön tai tuttujen kanssa jaettavaksi. Jonkin verran itse kasvatettua marihuanaa on tarjottu myyntiin, sillä kotikasvattajis-

ta yli puolet on joko myynyt tai vaihtanut kasvattamaansa kannabista. Myynti oli kuitenkin kasvatuksen perusteena vain 7 %:lla kasvattajista.

Väestökyselyjen tiedot näyttävät, että huumausaineiden kokeilu ja käyttö ovat kasvaneet tasaisesti 1990-luvun alusta asti. Kannabiksen kotikasvatus ja nuorten altistuminen huumeille on lisääntynyt. Lisäksi varsinkin yhä useampi nuorempi kansalainen on alkanut suhtautumaan myönteisemmin kannabikseen, näkemättä kannabiksen käytössä suuria riskejä.

Huumausainerikollisuus poliisin tulostietojärjestelmässä ja takavarikkotilastoissa

Poliisin tulostietojärjestelmään rikoslain 50. luvun mukaisina huumausainerikoksina kirjattujen tapausten määrä on kasvanut noin 66 % vuodesta 2000 vuoteen 2010 (taulukko 2).

Taulukko 2. Poliisin tulostietojärjestelmään kirjatut rikoslain 50. luvun mukaiset huumausainerikokset vuosina 2000-2010.*

	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Kaikki huumausainerikokset**	14 065	15 558	16 242	15 329	17 973	21 241
Huumausaineen käyttörikos***	0	7 716	9 759	9 185	10 822	13 008
Huumausainerikos	13 275	6 936	5 777	5 276	6 190	7 033
Törkeä huumausainerikos	773	863	687	855	924	1 158
* Luvuissa on mukana myös tullin ja rajavartiolaitokset tiedot. ** Muista rikoslain 50. luvun huumausainerikoksista on ollut erittäin vähän kirjauksia viimeisen kymmenen vuoden aikana: huumausainerikoksen edistäminen ja edistämisen yritys 87 kpl, huumausainerikoksen valmistelu ja valmistelun yritys 230 kpl, törkeä huumausainerikoksen edistäminen ja edistämisen yritys 38 kpl. *** Huumausaineen käyttörikos (2 a §) otettiin rikoslakiin vuonna 2001.						

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä (PolStat).

Poliisin tulostietojärjestelmään kirjattuja huumausaineen käyttörikoksia oli noin 61 % kaikista huumausainerikoksista vuonna 2010, ja käyttörikoksista tehdyt ilmoitukset ovat olleet tasaisesti kasvussa. Perustunnusmerkistön mukaisia huumausainerikoksia oli noin 33 %. Huumausainerikosten kasvun taustalla vaikuttavista tekijöistä yksi lienee kannabiksen kotikasvatuksen li-

sääntyminen (Hakkarainen 2011a; Tanhua ja Virtanen 2011, 77). Törkeiden huumausainerikosten lukumäärä on ollut myös kasvusuunnassa viimeisten vuosien aikana. Törkeitä huumausainerikoksia oli vajaa 5 % kaikista huumausainerikoksista vuonna 2010. (Tanhua ja Virtanen 2011, 77.)

Poliisin ja tullin takavarikkotilastot osoittavat, että kannabistuotteita takavarikoitiin vuonna 2010 enemmän kuin koskaan aikaisemmin (Taulukko 3 ja 4). Kotimaisen kasvatuksen suosion lisääntyminen näkyy myös poliisin ja tullin takavarikoimien kannabiskasvien määrän kaksinkertaistumisena vuodesta 2007 vuoteen 2010. (KRP 2011.) Amfetamiinin takavarikkoerät ovat edelleen suhteellisen korkealla ja metamfetamiinin takavarikkoluvut ovat kasvussa. Amfetamiinien rinnalla markkinoilla esiintyy entistä enemmän metyleeni-dioksi-pyrovalesteronia (MDPV), mitä takavarikoitiin vuonna 2010 jo 9,5 kiloa. (KRP 2011; Tanhua ja Virtanen 2011, 99.)

Vaikka ekstaasin takavarikkomäärä kasvoi vuonna 2010, niin määrä oli alhaisempi kuin muutamina huippuvuosina. Näyttää siltä, että muuntohuumeet ovat syrjäyttämässä MDMA -tyyppisiä⁹⁷ aineita. Ekstaasin vaihtoehtona markkinoituja mCPP -pillereitä⁹⁸ takavarikoitiin noin 5 500 vuonna 2010. LSD:tä esiintyy takavarikkotilastoissa suhteellisen vähän, mutta sen rinnalla esiintyvää Bromo-Dragonfly -tuotetta⁹⁹ takavarikoitiin jo yli 7600 lappua. Kokaiinia takavarikoidaan nykyisin enemmän kuin 2000-luvun alkuvuosina. Lakan (GBL:n) ja gamman (GHB:n) takavarikot ovat vähentyneet. Heroiinia esiintyy markkinoilla vähän. Erityisesti somalialaisten suosiman khatin takavarikkomäärät ovat kasvaneet koko 2000-luvun. (KRP 2011; Tanhua ja Virtanen 2011, 99.)

Heroiinin tilalle tulleen Subutexin takavarikkomäärät ovat laskeneet edellisestä vuodesta. Subutexin hankinta näyttää suuntautuneen Virosta muualle. Muita huumausaineiksi luokiteltuja lääkevalmisteita, erityisesti bentosidiatsepiineja, takavarikoitiin vuonna 2010 runsaasti, noin 90 000 tablettia (KRP 2011; Tanhua ja Virtanen 2011, 99).

97 Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea) luokitteli ekstaasin vaihtoehtona tarjotun bentsyyli-piperatsiinin (BZP) Suomessa huumausaineeksi 1.9.2008. Sen jälkeen, Euroopassa on markkinoitu muun muassa 1-(3-kloorifenyyli) piperatsiinia (mCPP) sisältäviä pillereitä, jotka ovat useissa EU-maissa laillisia.

98 Fimea on luokitellut mCPP:n lääkeaineeksi 25.8.2005.

99 Fimea on luokitellut Bromo-Dragonflyn lääkeaineeksi 1.1.2010.

Taulukko 3. Poliisin ja tullin tekemät huumausainetakavarikot 2006–2010: takavarikoitujen aineiden määrä.

	2006	2007	2008	2009	2010
Hasis/kg	282,7	360	47	440	250
Marihuana/kg	32,9	36	56	100	80
Kannabis-kasvit/kpl	7510+36,2kg	7600+87kg	14000+41kg	12500+45kg	15000+31kg
Amfetamiini ja metamfetamiini/kg	126 + 4	130 + 22	130 + 17	110 + 5	113 + 39
MDPV/kg				4	9,5
Ekstaasi/kpl	39185	83000	34000	15100	27000
mCPP/kpl				2000	5500+56kg*
LSD/kpl	171	2138	3082	620	790
Bromo dragonfly/kpl				1200	7600
Lakka (GBL) ja gamma (GHB) /l	24	91	150 + 9	84 + 2	37 + 5
Heroiini/kg	0,24	0,4	0,2	2	0,4
Kokaiini/kg	6,5	4	3	2,8	4,2
Subutex/kpl	22979	20600	12000	17000	15000
Kat/kg	3283,1	3300	2250	3300	4700
Muut huumevalmisteet (poislukien Subutex)/kpl	74924	64000	180000	96000	90000

Lähde: Keskusrikospoliisi 2011.

Taulukko 4. Poliisin ja tullin tekemät huumausainetakavarikot 2006–2010: kirjauserien lukumäärä.

	2006	2007	2008	2009	2010
Hasis	2599	1900	1500	1940	1933
Marihuana	2269	2400	3000	3700	4018
Kannabiskasvit	1378	1900	2100	2650	2716
Amfetamiini ja metamfetamiini	3101	2990	2900 + 120	2910 + 125	3154 + 199
MDPV				225	319
Ekstaasi	297	340	250	190	229
LSD	15	50	73	52	73
Lakka (GBL) ja gamma (GHB)	54	184	170 + 80	112 + 28	69 + 40
Heroini	25	20	25	26	9
Kokaiini	82	92	107	102	126
Subutex	840	800	850	940	1126
Kat	180	194	130	220	227
Muut huumelääkevalmisteet (poislukien Subutex)	3525	3300	3800	3320	3102

Lähde: Keskusrikospoliisi 2011.

Muuntohuumeet

Muuntohuumeiden päihdekäyttö on kasvava trendi, joka on tuonut uusia haasteita sekä lainsäädäntöön, terveydenhuoltoon että aineiden analysointiin. YK:n aikaa vievä aineiden luokittelu on jo useassa maassa katsottu riittämättömäksi, ja muun muassa EU:n kautta tulevia uusia huumausaineluokitteluja on käytetty Suomessakin jo vuosia. Kansainvälinen huumausaineiden valvontalautakunta INCB on kannustanut maita ryhtymään lisäksi kansallisiin valvontatoimiin. Nyt Suomessa on seurattu muiden esimerkkiä, ja 1.6.2011 tuli voimaan laki, joka mahdollistaa uusien, terveydelle vaarallisten väärinkäytettyjen aineiden luokittelun huumausaineiksi kansallisella tasolla.

Muuntohuumeeksi kutsutaan yhdisteitä, joissa luokitellun huumausaineen kemiallista rakennetta on muokattu sen verran, että ainetta ei löydy huumausaineluettelosta. Yhdisteitä muokkaamalla tuotetaan laillinen aine, jolla on huumausaineen vaikutus. Huumemarkkinoille tulee sekä täysin uusia yhdisteitä että alun perin lääketeollisuuden kehittämiä molekyylijä, jotka eivät ole koskaan päätyneet lääkkeiksi.

Kun uusi yhdiste saadaan luokittelun piiriin, myyjät ja käyttäjät siirtyvät seuraavaan, vielä lailliseen yhdisteeseen – ja valvonta on jatkuvasti myöhässä. Internet on tiedonetsijän aarrearkku tässäkin asiassa. Lukuisat ulkomaiset internet-kaupat markkinoivat ja myyvät muuntohuumeita kutsuen niitä tutkimuskemikaaleiksi tai laillisiksi huumeiksi, ”legal highs”. Keskustelupalstoilta ympäri maailmaa löytyy käyttäjäkokemuksia eri aineista, käyttötavoista ja kerta-annoksista. Tilaaminen on kotikoneelta helppoa, ja vaaraa aineen menettämiseen tullissa ei ole, koska yhdistettä ei ole luokiteltu lääke- tai huumausaineeksi. Keskustelupalstojen kertomuksista huolimatta uusista aineista ja niiden todellisista vaikutuksista tiedetään usein hyvin vähän. Luokittelemattomat aineet saattavat joissain tapauksissa olla jopa perinteisiä huumausaineita vaarallisempia. Pahimmat vaikutukset ovat peruuttamattomia. Oman lisänsä vaarallisuuteen luo se, että käyttäjä luulee ostaneensa jotain aivan muuta kuin mitä hänelle myytiin. Aine-erien pitoisuuksista ja todellisista koostumuksista ei ole tietoa sen enempää myyjällä kuin käyttäjälläkään. Jos käyttöannoksissa on kymmenkertainen ero, liikutaan erittäin vaarallisilla vesillä. Tästä varoittavana esimerkkinä on muun muassa reilu vuosi sitten otsikoihin noussut Daisy-huume (2-desoksipipradroli, 2-DPMP). Aineen vaikutukset ovat amfetamiinin kaltaisia, mutta käyttöannos jopa alle kymmenesosa amfetamiinin vastaavasta. Amfetamiinina myyty Daisy saattaa siksi olla hengenvaarallista.

Tällä hetkellä suosittuja ovat niin sanotut synteettiset kannabinoidit. Nämä ovat aineita, joita myydään useimmiten kasvirouheseoksina, mutta myös 100 % jauheena, ja markkinoidaan laillisena kannabiksena. Vaikutukset ovat kuitenkin arvaamattomia ja usein tavallista kannabista vahvempia. Tavallisessa kannabiksessa vaikuttavan aineen tetrahydrokannabinolin (THC) vaikutukselta suojaavat kasvissa luonnostaan oleva kannabidioli ja muut kannabinoidit, jotka sitoutuvat samoihin reseptoreihin THC:n kanssa. Synteettiset kannabinoidituotteet eivät sisällä näitä suojaavia aineita. Annostelu on vaikeaa, ja esimerkiksi mediassa tutuksi tulleet ”Jehovat” (mm. JWH-018 ja JWH-081) ovatkin aiheuttaneet vakavia terveydellisiä haittoja.

Toinen suuri muuntohuumeryhmä ovat amfetamiinityypiset piristeet, jotka muistuttavat perinteisempiä huumeita amfetamiinia ja ekstaasia. Esimerkiksi mefedroni ja metyloni, joista mefedroni luokiteltiin huumausaineeksi alkuvuodesta 2011, ovat rakenteellisesti suoraan metamfetamiinista ja ekstaasista (metyleenidioksimetamfetamiini, MDMA) johdettavissa. Kesällä 2010 kansallisesti huumausaineeksi luokiteltu MDPV (metyleenidioksi-pyrovaleeroni) kuuluu myös tähän ryhmään. MDPV:n kohdalla huumeluokittelu tehoisi, sillä aineen esiintyminen on sittemmin ainakin poliisin takavarikkotilastoissa vähentynyt.

Ympäristöstävällisenä teollisuusliuottimena käytetty GBL on löytänyt tiensä myös aineiden väärinkäyttäjien perjantaipuloihin. Lääkkeeksi luokiteltu GBL eli ”lakka” muuttuu elimistössä GHB:ksi eli ”gammaksi”, joka on huumausaineeksi luokiteltu, ihmisen elimistössä luonnostaankin esiintyvä välittäjäaine. Vaikutus on lamaava ja yliannostuksilla tai yhdessä alkoholin kanssa hengenvaarallinen.

Suomen huumausainelaki on tähän asti noudattanut kansainvälisiä sopimuksia ja säädöksiä aineiden määrittelyssä huumausaineeksi. Käytännössä tämä tarkoittaa YK:n huumausaineluetteloita ja EU:n luokituksia. YK:n luetteloiden varsin verkkainen päivitystahti ei valitettavasti pysy lainkaan mukana nykymaailman haasteissa. Yhden aineen luokittelu kestää useita vuosia, ja uusia huumausaineita kehitetään nopeammin kuin niitä ehditään kieltää. Eurooppalaisen niin sanotun varhaisen varoitusjärjestelmän (EWS) kautta on vuosina 1997–2010 ilmoitettu yli 150 uudesta psykoaktiivisesta aineesta. Uusien aineiden tulo markkinoille on nopeutunut tämän tarkastelujakson ajan. Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen EMCDDA:n (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) vuosiraportin mukaan vuonna 2009 Euroopassa todettiin 24 ja vuonna 2010 jo 41 uutta huumausainetta. Muuntohuumeiden kauppa on erityisen vilkasta internetissä. EMCDD löysi yli 600 verkkokauppaa, joiden alkuperä näyttäisi suurelta osin olevan Britannia. (EMCDDA 2011, 97–102.) Kauppiaille internet on väline, jossa vähäisillä investoinneilla voi saada suuria taloudellisia voittoja samalla kun kiinnijäämisen riskit ovat pienempiä kuin tavallisessa kaupassa.

Euroopan unionissa onkin todettu tarve YK:n päätöksentekoa nopeammalle huumausainevalvonnalle nimenomaan muuntohuumeiden osalta. EMCDDA seuraa Euroopan huumetilannetta yleisesti sekä näiden aineiden väärinkäyttöä. Varhaisen vaiheen varoitusjärjestelmä antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden ilmoittaa toisilleen ja Euroopan unionin viranomaisille havaitsemistaan uusista aineista. Jos väärinkäytetty aine yleistyy ja osoittautuu vaaralliseksi, siitä tehdään riskinarviointi, jonka jälkeen se voidaan ottaa Euroopan laajuisesti valvonnan alle. Aikaa tässäkin arvioinnissa ja päätöksenteossa kuluu helposti vuosia. Näin ollen moni EU:n jäsenvaltio on päättänyt ottaa ohjat omiin käsiinsä ja rajoittaa uusien aineiden leviämistä määrittelemällä ne kansallisesti huumausaineiksi. Luokittelutapoja on erilaisia. Lähtökohdaksi voidaan ottaa YK:n ylläpitämän kaltainen yhdistekohtainen lista, tai aineita voidaan luokitella rakenteensa tai vaikutustensa perusteella ryhmittäin. Suomi on valinnut yhdistekohtaisen listaamisen: kansalaisen on tiedettävä yksiselitteisesti, mikä on kiellettyä ja mikä ei.

Uusien aineiden maahantuontia ja myyntiä on tähän asti voitu rajoittaa vain lääkelain nojalla. Lisääntynyt tarjonta erityisesti internetin välityksellä aiheuttaa vaaratilanteita kokeilunhaluisten lasten ja nuorten keskuudessa. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea on luokitellut päihdyttäviä terveydelle vaarallisia aineita niiden keskushermostovaikutusten ja suuren väärinkäyttöriskin vuoksi lääkkeeksi, vaikkei aineilla ole varsinaista lääkkeellistä käyttöä. Lääkelakia ei kuitenkaan ole tarkoitettu uusien huumaavien aineiden valvontaan. Lääkkeiksi luokiteltujen aineiden käyttö ei ole rangaistavaa, ja maahantuontia tutkitaan joko lääkerikoksena tai salakuljetuksena. Näiden rikosten maksimirangaistukset ovat niin vähäisiä, että esimerkiksi poliisin suorittama telekuuntelu ei niiden tutkinnassa ole lain mukaan mahdollista. Rangaistukset ovat humerikoksiin verrattuna maltillisia, ja uuden aineen maahantuonti ja myynti koetaan kannattavaksi. Rikoshyöty saattaakin usein olla huumausainerikoksesta saadun hyödyn luokkaa.

Uuden lain avulla huumaavien aineiden luokittelu voidaan hoitaa ripeästi. Luokittelutarpeesta käynnistynyt prosessi alkaa uusien huumaavien aineiden vaarallisuuden arvioinnilla, josta vastaa Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea. Arvioinnissa selvitetään aineen esiintymistä Suomessa ja maailmalla sekä kerätään mahdollisimman kattavasti tietoja esimerkiksi kerta-annoksen välittömästä terveysriskistä, myrkyllisyydestä pitkällä aikavälillä, sosiaalisista, psyykkisistä ja terveydellisistä haitoista ja riippuvuuden kehittymisen ja vieroitusoireiden todennäköisyydestä. Fimean lisäksi tietojen keräämiseen osallistuvat Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), poliisi ja Tulli. Myös Myrkytystietokeskuksesta ja Hjelt-instituutista saadaan usein arvioinnin kannalta keskeisiä tietoja. Edellytyksenä aineen luokitteluksi huumausaineeksi on, että aine on ilmoitettu Euroopan unionin yhteiseen EWS-järjestelmään tai että lääkeaineen valmistaja itse ilmoittaa uuden huumausaineeksi rinnastettavan lääkeaineen Fimealle huumausainemäärittelyä varten. Uutta ainetta on myös pitänyt jo esiintyä Suomessa tai sen esiintymistä on pidettävä todennäköisenä, jotta kansalliseen päätöksentekoon on syytä ryhtyä. Fimea arvioi saatujen tietojen perusteella aineen ominaisuudet, viimeistelee arviointilomakkeen ja toimittaa sosiaali- ja terveysministeriölle (STM) toimenpide-ehdotuksen aineen luokittelemisesta huumausaineeksi. STM päättää, esittääkö se asian valtioneuvostolle, joka tekee päätöksen asetuksen antamisesta. Ensimmäinen uuden lain puitteissa luokiteltu huumausaine on lääkeaine tapentadoli, joka sai luokituksen 1.11.2011. Tämän lisäksi tietoja on jo kerätty muutamista suosituista ja haittoja aiheuttaneista muuntohuumeista, joiden voidaan odottaa saavan huumausainestatuksen ensi vuoden puolella.

Muuntohuumeet Tullilaboratorion tietojen perusteella

Päihtymistarkoituksessa käytettävien lääkkeiden ja muuntohuumeiden määrästä parin viime vuoden aikana saa jonkinlaisen kuvan tarkastelemalla Tullilaboratoriossa tutkittuja rikosepäilyihin liittyviä näytteitä koskevia tilastoja (Tullilaboratorio 2011). Muuntohuumeiden näytteiden määrät ovat kasvaneet näytemääristä eniten eli 119 % vuosina 2009–2010. Lääkerikosepäilyihin liittyvien näytteiden määrä laski, mutta lääkevalmisteet ovat silti suurin tuoteryhmä ennen huumausaineita ja huumelääkkeitä.

Kaikista näytteistä 60 % oli peräisin postilähetyksistä, 20 % tullitar- kastuksista ja 20 % kotietsinnöistä. Lääkenäytteistä yli 80 % oli postitse ulkomailta Suomeen tulevia lähetyksiä. Postilähetysten suuri määrä kertoo internetin kautta tehtyjen tilausten määrän kasvusta. Lääke-epäilyistä 70 % todettiin reseptilääkkeiksi tai itsehoitovalmisteiksi.

Muuntohuumeet ja huumaaviin tarkoituksiin käytetyt rohdokset muodostivat 9,3 % kaikista Tullilaboratorioon lähetetyistä näytteistä. Muuntohuumeiden osuus kaikista näytteistä oli noin 6 %. Kaiken kaikkiaan tavattiin 52 erilaista huumaaviin tarkoituksiin käytettävää ainetta. Myös huumaaviin tarkoituksiin käytettävien rohdoksien määrät jatkoivat kasvuaan.

Internetistä tilattujen designhuumeiden ja rohdosten määrät ovat kasvaneet myös. Vuonna 2009 designhuumeiden yhteispaino oli noin puoli kiloa (keskiarvo 5 g/erä), kun vuonna 2010 yhteispaino oli jo yli 6 kiloa (keskiarvo 25 g/erä). Suosituimmat designhuumeet olivat 4-MMC (mefedroni), bufedroni, bk-MDMA (metyloni), 4-MEC (4-metyyli-N-etyylikatinoni), 2-DPMP (deksosipipradroli), FMC sekä synteettiset kannabinoidejauheet.

Vuonna 2010 huumausaineeiksi todetuista näytteistä kannabistuotteita oli noin 51 %, amfetamiinia tai metamfetamiinia 18,7 % (vuosina 2007–2009 alle 10 %), khat-kasvia 14,4 % ja MDPV:tä 7,1 %, joka luokiteltiin kansallisella tasolla huumeeksi kesäkuussa 2010.

Huumelääkkeet ovat myös kasvattaneet suosiotaan vuosi vuodelta. Tullin takavarikkotilastojen mukaan huumelääkkeitä saapuu eniten postin kautta ja toiseksi eniten matkustaja-alusliikenteessä, käytännössä Tallinnan ja Helsingin välisessä lauttaliikenteessä. Bentsodiatsepiinit, joita käytetään laillisesti monien fyysisten ja psyykkisten sairauksien hoitoon, ovat erityisen suosittuja päihdetarkoitukseen käytettyjä huumausaineeiksi luokiteltuja lääkkeitä. Subutexia takavarikoitiin viime vuonna sen sijaan huomattavasti vähemmän kuin vuonna 2009. (Tulli 2011.)

Johtopäätökset

Yhteenvetona voidaan todeta, että huumausaineiden käyttö, kokeilu ja huumausainerikollisuus ovat olleet tasaisesti kasvussa 1990-luvulta asti. Erityisesti nuorten asennoituminen kannabikseen on muuttunut sallivammaksi samalla kun kannabiksen kotikasvatus on lisääntynyt. Myös nuorten sosiaalinen altistuminen huumeille on kasvanut. Todennäköisesti laittomien huumeiden alkoholin ja lääkkeiden sekakäytön seurauksena huumekuolemien määrä on kasvanut viimeisen viiden vuoden aikana. Eri väestökyselyiden tiedot huumausainetilanteen pahenemisesta ovat samansuuntaisia kuin poliisin tulostietojärjestelmän antama kuva huumausainerikollisuuden lisääntymisestä. Näin ollen huumausainerikollisuuden kasvaneet luvut eivät kerro vain poliisin (sekä tullin ja rajavartiolaitoksen) tehostuneesta huumausaineiden vastaisesta toiminnasta, vaan taustalla on huumausaineiden käytön tasainen kasvu.

Suosituimpia huumausaineita ovat kannabis, amfetamiini sekä rauhoittavat uni- ja kipulääkkeet. Uutena trendinä on kasvamassa internetin kautta ostettavat muuntohuumeet, huumelääkkeet ja erilaiset huumaavat rohdot. Uuden huumausainelain avulla huumaavien aineiden luokittelua voidaan nopeuttaa oleellisesti Suomessa.

Nykyinen trendi huumausaineiden käytössä ja määrättyjen aineiden suosiossa tulee jatkumaan. Näköpiirissä ei ole mitään, mikä pysäyttäisi käytön ja kokeilun tasaisen kasvun. Ihmiset ja tavarat liikkuvat yhä enemmän ja nopeammin valtioiden rajojen yli. Internetin kautta käytävä kauppa tekee huumemarkkinoista sekä myyjille että ostajille paljon helpommin toimivat. Huumausainekaupassa liikkuvat suuret rahat kiinnostavat järjestäytyneitä rikollisuutta. Samalla huumausainekaupassa saatavat taloudelliset voitot täytyy pestä ja siirtää lailliseen liiketoimintaan. Näin ollen huumausainerikollisuus ei ole suljettu kenttä, vaan kytkeytyy omaisuusrikollisuuden ja muun järjestäytyneen rikollisuuden kautta koko yhteiskuntaan.

Huumausaineiden käytön ja huumausainerikollisuuden kasvun pysäyttäminen vaatii tehokasta huumausaineiden vastaista toimintaa, jossa samanaikaisesti kiinnitetään huomiota kysyntään ja tarjontaan. Samalla kun ylläpidetään rikosoikeudellista vastuuta, tulee Suomen huumausainestrategian mukaisesti minimoida vahinkoja ja tarjota ongelmakäyttäjille hoitoa.

Lähteet

- EMCDDA. 2011. Huumeongelma Euroopassa. Vuosiraportti 2011. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.
- Hakkarainen P., Metso L., & Salasuo M. 2011b. Hampuikäpolvi, sekakäyttö ja doping. Vuoden 2010 huume­kyselyn tuloksia. Yhteiskuntapolitiikka 76 (4): 397–411.
- Hakkarainen P., Perälä J. & Metso L. 2011a. Kukkaa pukkaa – kannabiksen kotikasvatus Suomessa Yhteiskuntapolitiikka 76 (2): 148–168.
- KRP. 2011. Rikollisuuskatsaus 2011. Huumaus- ja dopingaineita sekä korkeasti verotettuja tuotteita koskeva rikollisuus. Julkaisematon.
- Tanhua, H. & Virtanen, A. 2011. Huumetilanne Suomessa 2011. Kansallisen huumausaineiden seurantakeskuksen huumevuosiraportti EMCDDA:lle. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Tulli. 2011. Tullirikostorjunnan vuosikirja 2010. Kopijyvä/Suomen graafiset palvelut Oy. http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/julkaisut_ja_esitteet/vuosikertomukset/Rikostorjunta_vuosik_10.pdf. Luettu 24.11.2011.
- Tullilaboratorio. 2011. Rikostutkimuksen Tullilaboratoriossa vuonna 2010. http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/tullilaboratorio/toiminta_2010/tiedostot/tullirikostutkimukset_2010.pdf. Luettu 24.11.2011.

Talousrikollisuus ja poliisin toimintaympäristö

Vesa Muttilainen & Terhi Kankaanranta

Johdanto

Tässä katsauksessa tarkastellaan talousrikollisuuden kehityssuuntia ja poliisin toimintaympäristöä 2000-luvulla. Talousrikollisuus aiheuttaa mittavia taloudellisia ja muita vahinkoja yhteiskunnassa. Sillä on runsaasti erilaisia ilmenemismuotoja ja uusia tulee jatkuvasti esille. Talousrikollisuudella on usein liittymäkohtia muihin rikollisuuden muotoihin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja kansainvälisiin toimijoihin.¹⁰⁰ Artikkelin taustaksi esitellään ensin talousrikollisuuden määritelmää. Sen jälkeen kuvataan poliisin luokittelemia talousrikoksia ja muita poliisin havaintoja talousrikollisuudesta. Sittem esitellään eräiden muiden talousrikosepäilyjä käsittelevien viranomaisten toimintaa. Pääasiallisia tietolähteitä ovat poliisin tilastot sekä säännölliset katsaukset ja tilastot talousrikospäilyjä käsittelevien viranomaisten toiminnasta.

Talousrikollisuuden määrittelyä

Talousrikollisuutta on määritelty monin tavoin eri yhteyksissä. Se sijoittuu alueelle, jossa talous ja rikollisuus sekä yritystoiminta tai muu organisoitu toiminta leikkaavat. Talousrikollisuuden (economic crime) lisäksi muita yleisesti käytettyjä talouden väärinkäytöksiin viittaavia termejä ovat valkokaulusrikollisuus (white-collar crime), rahoitusalan rikollisuus (financial crime) sekä harmaa talous (grey economy).¹⁰¹ Poliisin tietoon tullut talousrikollisuus muodostaa osan kaikesta yhteiskunnassa esiintyvistä talousrikollisuudesta. Piilorikollisuus voidaan jakaa vielä kahteen osaan. Osa talousrikosepäilyistä tulee jonkin muun viranomaisen tietoon, mutta siitä ei ilmoiteta poliisille. Lisäksi talousrikollisuutta jää piiloon viranomaisilta. Tähän ryhmään sisältyy yritysten ja muiden organisaatioiden sisäisiä väärinkäytöksiä ja kokonaan havaitsematta jääviä rikoksia.

Suomessa poliisin tietoon tulleiden talousrikosten luokittelun ja tilastoinnin pohjana on sisäasiainministeriön ohjeeseen perustuva määritelmä

100 Tämä artikkeli pohjautuu monilta osin Poliisiammattikorkeakoulun raporttiin talousrikollisuuden indikaattoreista (Muttilainen & Kankaanranta 2011).

101 Ks. esim. Alvesalo 2003; Levi 1992; Slapper & Tombs 1999; Sutherland 1983.

talousrikollisuudesta.¹⁰² Siinä todetaan, mitkä rikokset tulkitaan talousrikollisuudeksi ja minkälaisin edellytyksin.

Ohjeen pääsäännön mukaan talousrikoksessa on yleensä kysymys rangaistavasta teosta tai laiminlyönnistä, jolla tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä yrityksen tai muun organisaation toiminnassa.¹⁰³ Esimerkiksi kirjanpitorikokset, verorikokset ja velallisen rikokset ovat aina talousrikoksia. Lisäksi talousrikoksiin sisältyy laaja valikoima muutakin huomattavan taloudellisen hyödyn tavoitteluun tähtäävää rikollisuutta.

Edellä kuvattu talousrikollisuuden määritelmä on laadittu palvelemaan käytännön tarkoituksia, kuten tilastointia ja tutkinnan järjestämistä. Se ei kuitenkaan kata kaikkea rikollisuutta, joka laeaman tulkinnan mukaan voidaan sisällyttää talousrikollisuuteen. Siksi tässä artikkelissa tarkastellaan talousrikollisuutta myös laajemmasta näkökulmasta.

Poliisin luokittelemat talousrikokset

Poliisin tietoon tullutta talousrikollisuutta kuvaavat tiedot perustuvat poliisin tulostietojärjestelmän (Polstat) tilastoihin.¹⁰⁴ Talousrikos on ollut vuodesta 1997 lähtien yksi rikosilmoituksen luokitteluperuste poliisiasiaintietojärjestelmässä (Patja), johon poliisin tulostietojärjestelmän tiedot perustuvat.

Talousrikosjutut

Vuonna 2010 poliisille ilmoitettiin 1 620 talousrikosjuttua. Päätettyjen juttujen määrä ylitti ilmoitettujen juttujen määrän. Siksi vuoden 2010 lopussa oli avoimena vähemmän talousrikosjuttuja kuin edellisvuonna.

Talousrikosjuttujen sisältämät vahingot olivat ilmoitetuissa jutuissa 128 miljoonaa ja päätetyissä jutuissa 112 miljoonaa euroa vuonna 2010. Päätettyä juttua kohden syntyi rikosvahinkoa keskimäärin noin 64 000 euroa. Päätettyjen juttujen rikosvahingot vastaavat noin 0,6 promillea bruttokansantuotteesta.¹⁰⁵ Osuuteen sisältyy murto-osa kaikista talousrikollisuuden aiheuttamista

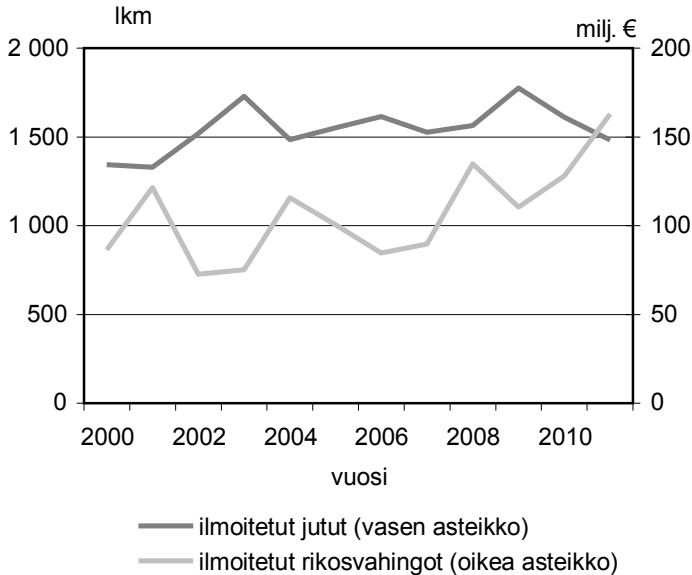
102 Ks. lähemmin SM-2006-02150/Ri-0 2006. Talousrikoksiin luettavien rikosnimikkeiden määrittelyn pohjana ovat rikoslain (L 39/1889) ja osin myös osakeyhtiölain säännökset (L 624/2006).

103 Talousrikollisuutta lähellä oleva käsite on harmaa talous, jota kuvaava määritelmä sisältyy lakiin harmaan talouden selvitysyksiköstä (L 1207/2010).

104 Tässä pääluvussa tekstissä, kuvioissa ja taulukoissa esitettävät tiedot talousrikosjutuista ja -nimikkeistä perustuvat poliisin tulostietojärjestelmän (Polstat) tietoihin 2000-luvulta (Polstat talousrikollisuus 2000–2010). Rahamäärät on deflatoitu elinkustannusindeksillä. Rikosasioiden kirjaamisesta Poliisiasiaintietojärjestelmään (Patja) ks. lähemmin Poliisihallitus 1.7.2010.

105 Bruttokansantuote käyvin hinnoin 2000–2010.

vahingoista, koska kaikki rikokset eivät tule poliisin tietoon.¹⁰⁶ Poliisille ilmoitettujen talousrikosjuttujen määrä väheni vuonna 2010 hieman 2000-luvun ennätysmäärästä edellisvuodelta (kuvio 1). Ilmoitettujen juttujen rikosvahingot puolestaan lisääntyivät. Koko 2000-luvun tarkastelussa molempien trendi on ollut lievästi kasvava. Vuonna 2011 uusien talousrikosjuttujen määrän voidaan ennakoida vähenevän, kun taas rikosvahinkojen määrä näyttää kasvavan selvästi.



Kuvio 1. Poliisille ilmoitettujen talousrikosjuttujen määrä ja niihin sisältyvät rikosvahingot vuosina 2000–2011.

* vuoden 2011 luvut perustuvat ennakkotietoihin.

Talousrikosten tutkinnassa haltuun saadun omaisuuden arvo oli 27 miljoonaa euroa vuonna 2010.¹⁰⁷ Talousrikoksilla hankittua omaisuutta saatiin perittyä takaisin keskimäärin vain 15 000 euroa tapausta kohden. Haltuun saadun omaisuuden yhteismäärä talousrikostutkinnan henkilötyövuotta kohden oli

¹⁰⁶ Harmaan talouden kokonaismääräksi Suomessa on arvioitu eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämässä selvityksessä noin 10–14 miljardia euroa vuonna 2008, mikä on noin 7 prosenttia bruttokansantuotteesta. Laskelmiin sisältyy monia epävarmuustekijöitä (Hirvonen ym. 2010).

¹⁰⁷ Talousrikosjuttujen tutkinnassa haltuun saatu omaisuus kattaa takavarikoidun tai muutoin takaisin saadun omaisuuden nettomäärän ulosottomiehen tai muun luotettavan arvion mukaan.

runsaat 74 000 euroa. Kaikki edellä mainitut rahamäärät vajosivat alimmilleen koko 2000-luvulla. Vuonna 2011 talousrikostutkinnassa haltuun saadun omaisuuden määrä näyttää kuitenkin kasvavan edellisvuodesta.

Vuonna 2010 päättyneet talousrikosjutut viipyivät rikostapahtumasta jutun päättymiseen keskimäärin 790 vuorokautta. Jutut olivat poliisin tutkittavana keskimäärin 326 vuorokautta, mikä on hieman enemmän kuin edellisvuonna. Myös pitkäkestoisten yli kaksi vuotta avoimena olleiden juttujen määrä kasvoi.¹⁰⁸

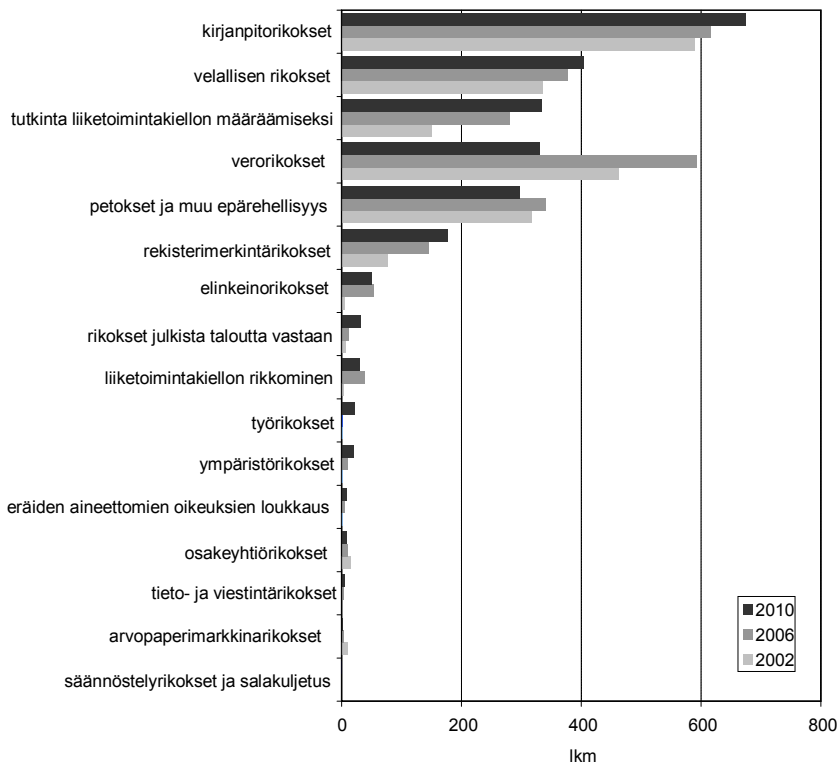
Talousrikosnimikkeet

Talousjuttuihin sisältyi vuonna 2010 yhteensä noin 3 030 rikosta ja 1 860 talousrikosta. Juttua kohden vastaavat määrät olivat 1,9 ja 1,2. Rikosten määrä talousrikosjutuissa väheni edellisvuodesta ja on suurin piirtein 2000-luvun alun tasolla.

Vuonna 2010 yleisimpiä talousrikoksia olivat kirjanpitorikokset (n. 680 kpl), velallisen rikokset (n. 410 kpl) ja verorikokset (n. 330 kpl). Ne yhdessä muodostivat 47 prosenttia kaikista talousrikosjuttujen rikoksista ja 76 prosenttia juttuihin sisältyneistä talousrikoksista (kuvio 2).¹⁰⁹

108 Ks. myös OM 1/69/2011.

109 Kuviossa 2 rekisterimerkintärikokset ja liiketoimintakiellon rikkominen eivät sisälly talousrikollisuuden määrittelmään, mutta kytkeytyvät läheisesti talousrikollisuuteen. Lisäksi kuvioon sisältyy poliisin tehtävistä tutkinta liitetoimintakiellon määräämiseksi.



Kuvio 2. Talousrikokset rikoslain luvun mukaan ja eräät muut rikokset poliisin luokittelemissa talousrikosjutuissa vuosina 2002, 2006 ja 2010.

Talousrikosjuttuihin sisältyvien yleisimpien rikosten kehityksessä näkyvin muutos vuonna 2010 on verorikosten määrä huomattava väheneminen. Tähän ovat syynä todennäköisesti niin sanottua kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevat tulkinnat siitä, että lopullinen hallinnollinen seuraamus estää veropetosyytteen.

Toinen ja pidempiaikainen kehityssuunta on ollut törkeiden tekemuotojen suhteellisen osuuden kasvu rikoslajista riippumatta. Talousrikosepäilyjä käsittelevät viranomaiset eivät ehdi puuttua kaikkiin laittomuuksiin, vaan joutuvat keskittämään huomionsa törkeimpiin tekoihin. Näin ollen myös poliisin käsiteltäväksi tulee entistä enemmän törkeitä talousrikoksia.

Velallisen rikosten määrä kasvoi taantumaa jälkeen vuonna 2009 ripeästi. Vuonna 2010 tilanne rauhoittui, mutta rikosten määrä jäi edelleen tavanomaista korkeammalle tasolle. Osa näistä taantumaa jäljistä näkyy todennäköisesti vuosien viiveellä poliisin toiminnassa.

Muista talousrikoksista yleisimpiä ovat petosrikokset, joiden määrä oli noin 300 kappaletta vuonna 2010. Lisäksi talousrikokset kattavat runsaasti muita rikoksen muotoja. Niitä ovat muun muassa elinkeinorikokset, työrikokset, ympäristörikokset, tieto- ja viestintärikokset, kilpailurikokset ja arvopaperimarkkinarikokset. Monet näistä rikoksista ovat harvinaisia, mutta niihin voi liittyä huomattavia taloudellisia intressejä.

Rekisterimerkintärikokset ovat lisääntyneet selvästi 2000-luvulla ja vuonna 2010 niiden määrä kohosi noin 180:een. Samana vuonna talousrikosasioihin liittyi 340 tutkintaa liiketoimintakiellon määräämiseksi, ja liiketoimintakielloa rikottiin noin 30 kertaa. Keväällä 2011 yhteensä 1 070 yrittäjää tai yrityksen muuta vastuuhenkilöä oli liiketoimintakiellossa.¹¹⁰

Muita poliisin tietoja talousrikollisuudesta

Poliisin luokittelemia talousrikoksia kuvaavat tilastot eivät kuvaa kattavasti poliisin käsittelemiä talousrikosilmiöitä. Tässä jaksossa täydennetään tarkastelua esittelemällä ajankohtaisia tietoja talousrikollisuudesta järjestäytyneen rikollisuuden toiminnassa sekä rahanpesusta rikoksella hankittujen varojen peittelyssä.

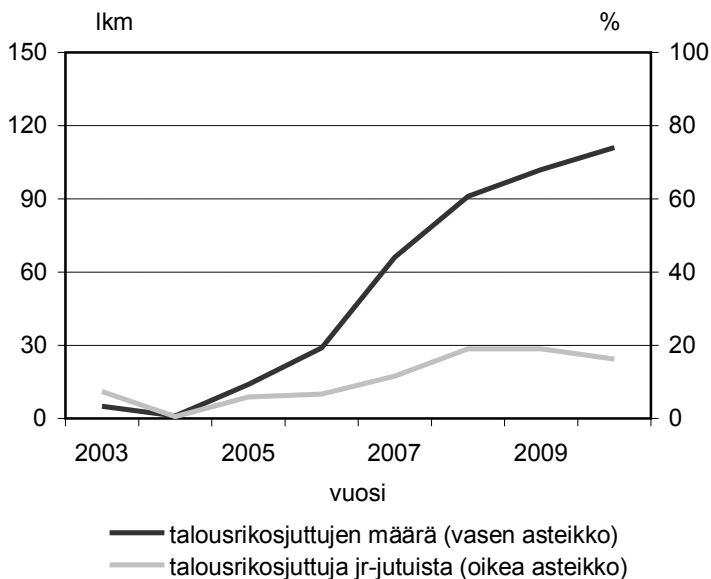
Talousrikollisuus järjestäytyneen rikollisuuden toiminnassa

Suomessa keskusrikospoliisi (KRP) seuraa järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa säännöllisesti.¹¹¹ Vuoden 2010 lopussa rikollisryhmiä oli toiminnassa 71 ja niihin kuului noin 930 henkilöä. Edellisvuoteen verrattuna rikollisryhmien määrä lisääntyi hieman, mutta niihin kuuluneiden henkilöiden määrä väheni.

Poliisin tilastojen mukaan yli 680 rikosjuttua luokiteltiin järjestäytyneeksi rikollisuudeksi vuonna 2010 (kuvio 3). Samana vuonna poliisiin tietoon tuli noin 110 järjestäytyneiden rikollisryhmien talousrikosjuttua. Ne muodostavat 16 prosenttia järjestäytyneen rikollisuuden rikosjutuista. Vielä 2000-luvun alkupuolella vastaava osuus jäi alle kymmeneen prosenttiin.

110 Liiketoimintakieltojen määrästä ks. Suomen Asiakastieto 4.5.2011.

111 Järjestäytyneitä rikollisuutta koskeva kotimainen tarkastelu perustuu KRP:n toimintakertomuksiin ja niiden sisältämiin tilastoihin (KRP 2010) sekä poliisin tilastoihin (Polstat talousrikollisuus 2000–2011). Kansainvälisestä kehityksestä ks. Europol 2011.



Kuvio 3. Poliisin luokittelemat järjestäytyneiden rikollisryhmien talousrikosjutut ja niiden osuus kaikista järjestäytyneen rikollisuuden rikosjutuista vuosina 2003–2010.

Talousrikosjuttujen osuus järjestäytyneiden rikollisryhmien rikosjutuista väheni edellisvuodesta. Kuitenkin sekä rikosjuttujen että talousrikosjuttujen lukumäärä lisääntyi. Järjestäytynyt rikollisuus on nykyisin entistä tärkeämpi toimija talousrikollisuuden alueella, vaikka sen keskeinen toimiala onkin huumausainerikollisuus. Talousrikoksiin kannustavat hyvät tuotot, pieni kiinnijäämisriski ja alhainen rangaistustaso.

Talousrikollisuuden alueella järjestäytyneet rikollisryhmät toimivat muun muassa rakennus-, ravintola- ja siivousaloilla, jotka ovat perinteisesti olleet talousrikollisuuden ydinalueita. Lisäksi näillä rikollisryhmillä on runsaasti muitakin toimintamuotoja. Eri rikollisuuden alat kytkeytyvät toisiinsa ja tekijäryhmät verkostoituvat sekä kotimaassa että kansainvälisesti.

Rahanpesu rikoshyödyn peittelykeinona

Rahanpesun selvittelykeskus on KRP:n yksikkö, joka hoitaa rahanpesun selvittämiseen liittyviä tehtäviä.¹¹² Rahanpesun avulla rikoksen tekijät pyrkivät piilottamaan rikoksella hankkimiansa varojen alkuperän.

Vuonna 2010 rahanpesun selvittelykeskuksen vastaanottamien ilmoitusten määrä oli noin 21 450. Määrä väheni selvästi edellisvuoden ennätysmäärästä. Se on kuitenkin edelleen moninkertainen verrattuna 2000-luvun alkuvuosiin, jolloin ilmoitusten määrä jäi muutamaan tuhanteen. Vuoden 2010 rahanpesuilmoituksista 36 koski terrorismin rahoitusta. Nämä ilmoitukset ovat vähentyneet selvästi 2000-luvulla.

Rahanpesulain mukaan laajalla joukolla viranomaisia, yrityksiä ja muita yhteisöjä on velvollisuus ilmoittaa valvontaviranomaiselle rahanpesua ja terrorismin rahoitusta koskevista epäilyistään. Valuutanvaihtoyhtiöt tekivät vuonna 2010 noin kolme neljäsosaa ja rahapeliyhtiöt vajaan viidenneksen rahanpesuilmoituksista. Pankkien osuus jäi alle viiteen prosenttiin.

Kotimainen poliisiviranomainen ilmoitti rahanpesuepäilyistä selvittelykeskukselle yhteensä lähes 130 kertaa vuonna 2010. Keskukselta puolestaan luovutettiin tietoja esitutkintaa varten poliisille yli 3 600 rahanpesutapauksesta, jotka liittyvät yleensä talousrikoksiin ja huumausainerikoksiin. Tämä määrä on lisääntynyt viime vuosina.

Rahanpesuasioiden selvittelyssä jäädytettiin varoja vuonna 2010 noin 2,8 miljoonaa euroa ja saatiin sillä tavoin viranomaisten haltuun omaisuutta noin 0,4 miljoonaa euroa. Muita turvaamistoimia ei ollut lainkaan vuoden aikana. Kaikki edellä mainitut rahamäärät ovat vaihdelleet huomattavasti eri vuosina.

Muiden viranomaisten havaitsemat talousrikosepäilyt

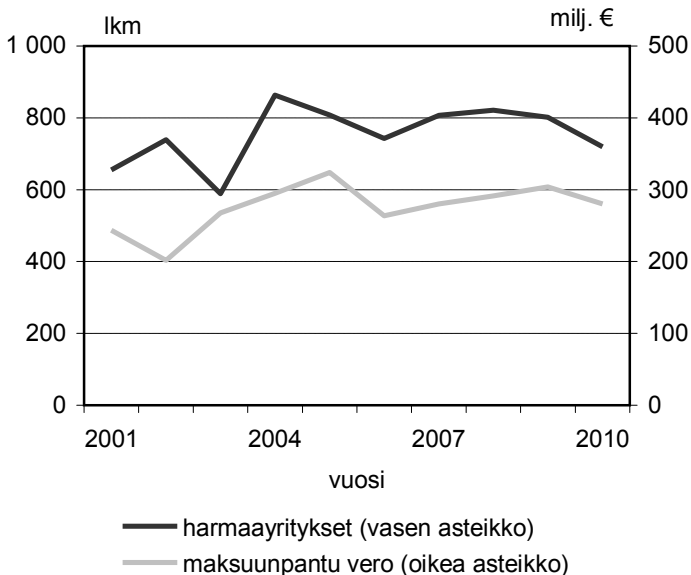
Poliisin lisäksi monet muut viranomaiset on tekemisissä talousrikosepäilyjen kanssa. Ne torjuvat ja selvittelevät talousrikollisuutta sekä omin toimin että muulla tavalla. Seuraavaksi tarkastellaan joidenkin poliisin näkökulmasta keskeisten viranomaisten toimintaa talousrikosasioissa.

Verottaja ja verovalvonta

Verottaja on poliisin keskeisin sidosviranomainen talousrikosasioissa. Kaikkiin veroasiakkaisiin kohdistetaan perusvalvontaa. Velvoitteitaan laiminlyöviin asiakkaisiin kohdistuva erityisvalvonta on puolestaan keskeisin keino

¹¹² Rahanpesua koskeva tarkastelu perustuu Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomuksiin ja niiden sisältämiin tilastoihin (Rahanpesun selvittelykeskus 2000–2010). Ks. myös verkkosivut viranomaisen toiminnasta osoitteessa <http://www.rahanpesu.fi>.

harmaan talouden ja talousrikollisuuden paljastamisessa.¹¹³ Yleisimpiä valvontakeinoja ovat verotarkastukset ja valvontakäynnit.¹¹⁴ Vuonna 2010 tarkastuksissa paljastui harmaata taloutta noin 720 yrityksessä (kuvio 4). Määrä supistui edellisvuodesta, mikä voi johtua verovalvontatoimien vähenemisestä. Verottaja ilmoitti poliisille vain 418 rikosasiaa vuonna 2010. Tämä on selvästi vähemmän kuin edellisvuonna. Verottaja määräsi tarkastusten perusteella veroja maksuun yhteensä noin 280 miljoonaa euroa vuonna 2010. Harmaan talouden yritysten osuus tästä määrästä oli 70 miljoonaa euroa. Molempien kehitys on ollut viime vuosina kohtalaisen tasaista.



Kuvio 4. Verotarkastuksissa löytyneiden harmaan talouden yritysten määrä ja tarkastusten perusteella maksuunpannun veron reaali-nen rahamäärä vuosina 2001–2010.

113 Verottajaa koskeva tarkastelu perustuu verohallinnon vuosikertomusten (Verohallinto 2004–2010) ja verkkosivujen tilastoihin verovalvonnasta ja muihin tietoihin verottajan toiminnasta (<http://www.vero.fi>) sekä harmaan talouden tilastoihin (Harmaan talouden tilannekuva I/2011). Ks. myös Kankaanranta & Muttilainen 2010.

114 Vuoden 2011 alussa verohallinnossa aloitti toimintansa Harmaan talouden selvitysyksikkö (L 1207/2010). Keskuksen edeltäjä oli Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti Virke.

Harmaan talouden muodoista vuonna 2010 rahamääräisesti suurimpia olivat puuttuva myynti (51 milj. €), niin sanotut mustat palkat (47 milj. €) ja peitelty osinko osakkaille (32 milj. €). Harmaan talouden tarkastuksissa löytyi vääransisältöisiä tositteita noin 3 690 kappaletta ja niiden yhteenlaskettu arvo oli 64 miljoonaa euroa. Huomiota kiinnittää erityisesti se, että vääransisältöisten tositteiden arvo kasvoi vuoden aikana huomattavasti tositteiden määrän laskusta huolimatta.

Konkurssiasiamies ja epäselvien konkurssien valvonta

Oikeusministeriön yhteydessä toimiva konkurssiasiamies valvoo konkurssipesien hallintoa, edistää hyvää pesänhoitotapaa, tekee konkurssien julkisselvityksiä ja seuraa yrityssaneerausten toimeenpanoa.¹¹⁵ Sen yhtenä tärkeänä tavoitteena on ennalta ehkäistä konkurssieihin liittyvää talousrikollisuutta.

Vuonna 2010 konkurssiasiamies teki 79 konkurssivelallisiin tai konkurssipesien hallintoon kohdistunutta erityistarkastusta. Lisäksi se käynnisti 65 konkurssin julkisselvityksen valtion varoin. Sekä erityistarkastusten että julkisselvitysten määrä väheni edellisvuodesta. Erityistarkastukset ja julkisselvitykset kohdistuvat konkurssieihin, joissa on ollut syytä epäillä törkeitä talousrikoksia, yrityksen lopettamiseen liittyvää ”saattohoitoa” tai konkurssin ketjuttamista.

Konkurssihakemuksia laitettiin vuonna 2010 vireille 3 275 kappaletta. Konkurssien yhteydessä tehtiin samana vuonna yhteensä 130 velallisen rikosta. Tämä on noin viisi prosenttia konkurssihakemusten määrästä. Konkurssihakemusten tavoin myös velallisen rikokset konkurssien yhteydessä vähenivät edellisvuodesta.¹¹⁶

Työsuojelu ja sosiaalivakuuttamisen valvonta

Työsuojelun ja sosiaalivakuuttamisen valvonnan kohteena ovat työolot ja työsuojelun järjestelmät sekä työsuhteisiin liittyvät maksuvelvoitteet.¹¹⁷ Työsuojeluviranomaiset tekivät vuonna 2010 yhteensä lähes 20 100 työpaikka-

¹¹⁵ Konkurssiasiamiestä koskeva tarkastelu perustuu toimintakertomuksiin ja niiden sisältämiin tilastoihin (Konkurssiasiamies 2005–2010) ja verkkosivujen tietoihin viranomaisen toiminnasta (<http://www.konkurssiasiamies.fi>).

¹¹⁶ Tiedot konkurssihakemuksista perustuvat Tilastokeskuksen konkurssitilastoihin (Konkurssit 2000–2010) ja tiedot velallisen rikoksista konkurssien yhteydessä Tilastokeskuksen tietoihin poliisin tietoon tulleesta rikollisuudesta (Poliisin tietoon tullut rikollisuus 2000–2010).

¹¹⁷ Työsuojeluviranomaisia koskeva tarkastelu perustuu vuosikertomuksiin työsuojelutoiminnasta (Työsuojeluhallinto 2000–2010), niiden sisältämiin tilastoihin sekä verkkosivujen muihin tietoihin viranomaisen toiminnasta (<http://www.avi.fi> ja aiemmat työsuojelusivut osoitteessa <http://www.tyosuojelu.fi>).

tarkastusta ja tutkivat noin 730 työtapaturmaa. Samana aikana viranomaiset ilmoittivat poliisille lähes 290 tapausta. Valvonnan laajuus pysyi pääpiirteittäin edellisvuoden tasolla.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston (AVI) työsuojelun vastuualue valvoo koko maassa tilaajavastuulain noudattamista.¹¹⁸ Valvonnan tarkoituksena on torjua yrityksille ja yhteiskunnalle harmaasta taloudesta ja epäterveestä kilpailusta aiheutuvia haittoja. Tilaajavastuutarkastajat tekivät vuonna 2010 koko maassa noin 790 tarkastusta. Tarkastusten kohteena olivat pääasiassa rakennusala, metalliteollisuus, julkishallinto, majoitus- ja ravitsemisala sekä logistiikka-ala. Tarkastuksissa esiin tulleiden puutteiden vuoksi viranomaisen määräsi laiminlyöntimaksuja noin 50 tilaajalle yhteensä lähes 230 000 euron arvosta.

Eläketurvakeskus (ETK) on työeläketurvan kehittämisen ja toimeenpanon lakisääteinen yhteistyö- ja asiantuntijaelin sekä yhteisten palvelujen tuottaja yksityisillä aloilla.¹¹⁹ ETK muun muassa valvoo työntekijän eläkeläkiin ja yrittäjän eläkeläkiin perustuvaa työeläkevakuuttamista. Vuonna 2010 Eläketurvakeskus paljasti työnantajiin kohdistuneessa valvonnassa 14 500 vakuuttamatonta työntekijää ja 90 miljoonaa euroa ilmoittamattomia palkkoja. Määrät lisääntyivät jyrkästi vuoden aikana. Tämä voi johtua tehostuneesta rekisterivalvonnasta ja tiivistyneestä viranomaisyhteistyöstä.

Pohdintaa

Tässä artikkelissa kuvattiin talousrikollisuuden kehityssuuntia ja poliisin toimintaympäristöä 2000-luvulla. Tarkastelun kohteena olivat poliisin ja muiden talousrikosepäilyjä käsittelevien viranomaisten havainnot talousrikollisuudesta.

Poliisin tietoon tulleen talousrikollisuuden perusteella tilanne näyttää vakaalta, vaikka kaikki mittarit eivät kuvaa kehitystä yhdensuuntaisesti. Jutturuuhkat ovat jopa helpottuneet ja niihin sisältyvien rikosten määrä on vähentynyt. Käsittelyajat ovat hieman pitkittyneet. Rikosvahinkojen määrä on hienoisessa kasvussa ja rikosshyödyn jäljittämisessä on ollut ongelmia. Talousrikosjuttujen rikoksista verorikosten määrä väheni ja rikosten törkeät tekemuodot lisääntyivät. Muiden poliisin havaintojen perusteella järjestäytyneiden rikollisryhmien toteuttamien talousrikosten lukumäärä on lisääntynyt jo vuosikausia ja rahanpesuilmoitusten kasvu taittui.

Muiden viranomaisten toiminnasta nousee esille, että verottajan vero-

118 L 1233/2006.

119 Eläketurvakeskusta koskeva tarkastelu perustuu vuosikertomusten tietoihin ja tilastoihin työeläkevakuuttamisen valvonnasta (ETK 2010; ETK tiedote 15.6.2011) sekä verkkosivujen muihin tietoihin (<http://www.etk.fi>).

valvontatoimet ja niiden perusteella poliisille ilmoitetut verorikokset ovat vähentyneet selvästi. Lisäksi työeläkevakuuttamisessa on paljastunut viime aikoina entistä enemmän väärinkäytöksiä.

Juuri tällä hetkellä talousrikollisuuden torjunta on poliittisesti ajankohdainen ja tärkeänä pidettävä aihe. Kesäkuussa 2011 vahvistetussa hallitusohjelmassa on tähän aihepiiriin liittyvä laajahko osio.¹²⁰ Vaalikauden aikana toteuttavien hankkeiden sisältö täsmentyy kuudennessa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmassa.¹²¹

Lähteet

- Alvesalo, A. 2003. The dynamics of economic crime control. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 14/2003. Väitöskirja, Turun yliopisto.
- Bruttokansantuote käyvin hinnoin. 2000–2010. Tilastokeskus, Statfin.
- ETK. 2010. Eläketurvakeskuksen vuosikertomus 2010.
- ETK tiedote. 15.6.2011. Työeläkevakuuttamisen valvonnalla merkittäviä tuloksia.
- Europol. 2011. EU Organised Crime Threat Assessment. OCTA 2011. European Police Office, Europol.
- Hallitusohjelma. 22.6.2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Harmaan talouden tilannekuva 1/2011. Harmaa talous – valvontatilastoja. Verohallinto, Harmaan talouden selvitysryhmä.
- Hirvonen, M., Lith, P. & Walden, R. 2010. Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010, kesäkuu 2010.
- Kankaanranta, T. & Muttilainen, V. 2010. Kuittikauppa rakennusalan talousrikollisuutena. Poliisiammattikorkeakoulu, raportteja 86/2010.
- Konkurssit 2000–2010. Tietoja vireille tulleista konkurseista eri vuosilta. Tilastokeskus, oikeus.
- Konkurssiasiamies 2005–2010. Konkurssiasiamiehen toimiston vuosikertomusten tietoja eri vuosilta.
- KRP. 2010. Keskusrikospoliisin toimintakertomus 2010. <http://www.poliisi.fi/krp>.
- L 39/1889. Rikoslaki.
- L 624/2006. Osakeyhtiölaki.
- L 1233/2006. Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä.

¹²⁰ Ks. lähemmin Hallitusohjelma 22.6.2011.

¹²¹ Viides torjuntaohjelma ulottuu vuoden 2011 loppuun saakka (VN periaatepäätös 17.12.2009).

- L 1207/2010. Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä.
- Levi, M. 1992. White-collar crime victimization. In Schlegel, K. & Weisburd, D. (ed.) White-Collar Crime Reconsidered. York: Northeastern University Press.
- Mutttilainen, V. & Kankaanranta, T. 2011. Talousrikollisuuden kehityssuunnat ja toimintaympäristö vuosina 2000–2009. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 91/2011.
- OM. 1/69/2011. Rikosprosessien jouduttaminen – jatkotyöryhmän muistio. Poliisihallitus. 1.7.2010. Tietojen kirjaaminen Poliisiasian tietojärjestelmään (Patja). Ohje, POHADno 2010/2070. Rikostorjuntayksikkö.
- Poliisin tietoon tullut rikollisuus 2000–2010. Tilastokeskus, Staffin.
- Polstat talousrikollisuus 2000–2011. Poliisin tulostietojärjestelmän (Polstat) tietoja talousrikosjutuista ja -nimikkeistä sekä järjestäytyneestä rikollisuudesta eri vuosilta.
- Rahanpesun selvittelykeskus 2000–2010. Vuosikertomuksia eri vuosilta. Keskusrikospoliisi.
- SM-2006-02150/Ri-0. Talousrikollisuuteen liittyvä tutkimus. Sisäasiainministeriön kirje yliopistoille, korkeakouluille ja tutkimuslaitoksille 28.8.2006.
- Slapper, G. & Tombs, S. 1999. Corporate crime. London: Addison Wesley Longman.
- Suomen Asiakastieto. 4.2.2011. Yhä useamman yrityksen vastuuhenkilö on liiketoimintakiellossa. Tiedote.
- Sutherland, E.H. 1983. White Collar Crime – The Uncut Version. New Haven: Yale University Press.
- Työsuojeluhallinto 2000–2010. Vuosikertomusten tietoja työsuojelutoiminnasta.
- Aluehallintovirastot, työsuojelun vastuualueet / entiset työsuojelupiirit.
- VN periaatepäätös. 17.12.2009. Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämiseksi vuosina 2010–2011.
- Verohallinto 2004–2010. Verohallinnon vuosikertomuksia eri vuosilta.

Korruptio- ja lahjusrikollisuus: sääntely ja seuranta Suomessa

Anna Leppänen & Johanna Peurala

Korruptio ja lahjonta Suomessa

Suomessa korruptio ja lahjonta ovat saaneet runsaasti julkisuutta 2000-luvulla. Media on nostanut kiihtyvään tahtiin julkisuuteen korruptioilmion eri muotoja. Esimerkiksi vaalirahakohu, virkamiesten kestitys ja kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuva lahjonta ovat olleet tiiviisti esillä Suomen medioissa sekä oikeussaleissa viime vuosina.

Korruptio, eli vastuullisen aseman väärinkäyttö yksityiseksi eduksi, on abstrakti käsite, jonka määrittelystä tai sisällöstä ei olla yksimielisiä. Käsitettä voidaan tarkastella esimerkiksi oikeudellisesta, kulttuurisesta tai moraalisisestä näkökulmasta. Laissa korruptiota lähestytään tyypillisesti lahjusrikollisuuden näkökulmasta. Suomen lain ulkopuolelle jää monia moraalisesti moitittavia toimintoja, jotka voidaan kuitenkin nähdä korruptiivisina. Esimerkki tällaisesta toiminnasta ovat poliittiset virkanimitykset.

Korruptio mielletään usein köyhien valtioiden ongelmaksi, joka näkyy arjessa esimerkiksi viranomaisten vaatimina lahjuksina tai kuiluna kurjuudessa elävien kansalaisten ja kapean valtaeliitin ylellisyyden välillä. Korruptiota esiintyy kuitenkin myös varakkaissa, alhaisen korruption mallimaiksi miellettyissä valtioissa, kuten Suomessa. Ilmiön esiintymisen muodot voivat olla vain vaikeammin tunnistettavia.

Vuoden 2009 Eurobarometrikyselyn mukaan yli puolet kansalaisista uskoi korruption olevan suuri ongelma Suomessa¹²². Kaksi vuotta aiemmin vain neljännes ajatteli näin¹²³. Huomionarvoista on se, että suomalaisten ajattelutavassa tapahtunut muutos oli suurin koko Euroopassa. Vuonna 2009 suomalaisista 57 % koki, että yrityssectorilla ja politiikalla on liian läheiset suhteet. Osuus on korkein kaikista tutkituista 27 maasta. Suomessa viime vuosina ilmitulleita korruptiotapauksia voidaan pitää ainakin osasyynä tähän asennemuutokseen. Vuoden 2008 loppupuolella toteutetun kansalaiskyselyn mukaan 60 % suomalaisista arveli, että hyvä veli -verkosto on Suomessa tyypillinen korruption muoto¹²⁴.

122 Eurobarometri 2009.

123 Eurobarometri 2008.

124 Salminen & Ikola-Norrbacka 2009.

Korruptionvastaiset toimijat

Korruptionvastainen kansalaisjärjestö Transparency International on vuodesta 1995 asti mitannut viranomaistoiminnassa ja politiikassa havaittua lahjusten ottamista Corruption Perceptions Index -mittarin (jäljempänä CPI) avulla. Transparency International on myös luonut joukon muita havaintoihin perustuvia korruptiomittareita. Näiden indeksien avulla pystytään saamaan edes suuntaa antavia arvioita eri maiden korruptiotilanteesta, kuten esimerkiksi vertailemaan eri maiden korruptoituneisuutta tietyssä vuonna. CPI:n tulokset ovat näyttäneet vuodesta toiseen pääpiirteittäin samalta: esimerkiksi Pohjoismaat, Uusi-Seelanti, Singapore, Kanada ja Sveitsi ovat sijoittuneet lähelle kärkipäätä. Etelä-Eurooppa ja Yhdysvallat ovat pärjänneet keskitasoa paremmin, kun taas Itä-Eurooppa sekä suurin osa Aasiasta, Etelä-Amerikasta ja Afrikasta ovat sijoittuneet selvästi heikommin. Esimerkiksi Suomi oli pitkään CPI:llä mitattuna maailman vähiten korruptoitunut maa. Hyvän sijoituksen kääntöpuolena voidaan kuitenkin pitää sitä, että Suomessa ei ole nähty tarpeelliseksi kehittää kokonaisvaltaista korruptionvastaista strategiaa. Lisäksi kansalaisten korruptiotietoisuuden kasvattaminen on laiminlyöty.

Suomalaisesta korruptio- ja lahjusrikostutkimuksesta

Toisin kuin anglosaksisissa maissa, Suomessa korruptiota on tutkittu melko vähän. Suomessa tehdyssä korruptio- ja lahjusrikostutkimuksessa voidaan erottaa melko selvästi oikeustieteeseen ja yhteiskuntatieteisiin perustuvat lähestymistavat. Oikeustieteellistä lähestymistapaa ovat käyttäneet viime vuosina esimerkiksi Viljanen ja Peurala¹²⁵. Yhteiskuntatieteissä korruptiotutkimuksen näkökulmana ovat tyypillisesti kansalaisten ja viranomaisten asenteet tai kokemukset korruptiosta sekä korruption kytkeytyminen hallintojärjestelmiin. Esimerkiksi Elinkeinoelämän valtuuskunnan kansallinen asennetutkimus ja Poliisibarometri mittaavat kansalaisten mielipiteitä korruptiosta¹²⁶. Viuhko ja Lehti ovat puolestaan tutkineet korruptiota Suomen ja Venäjän rajalla viranomaisten ja liikemiesten näkökulmasta¹²⁷. Myös Lohinivan suomalais-venäläistä talousrikostutkintayhteistyötä kartoittavan tutkimuksen yksi teemoista on korruptio¹²⁸. Korruptiota hallinnon näkökulmasta on selvitetty Vaasan yliopistossa useammassa tutkimuksessa¹²⁹. Vuonna 2009 Poliisiammattikorkeakoulu julkaisi Juslénin ja Muttilaisen raportin Kor-

125 Peurala 2011; Viljanen 2011.

126 Haavisto & Kiljunen 2011; Poliisibarometri 2010.

127 Viuhko & Lehti 2009.

128 Lohiniva 2008.

129 Salminen & Ikola-Norrbacka & Mäntysalo 2011; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010; Salminen & Viinamäki & Ikola-Norrbacka 2007.

ruption ydinalueet 2000-luvun Suomessa¹³⁰. Lisäksi Poliisiammattikorkeakoulussa on käynnissä kaksi korruptiota käsittelevää projektia. Leppäsen ja Muttilaisen hankkeessa on kehitetty tässä artikkelissa myöhemmin esiteltävä korruptionrikollisuuden seurantamenetelmä¹³¹. Peurala tutki rikosoikeuden väitöskirjaan tähtäävässä projektissaan korruptiota ja lahjontaa yritys- ja viranomais toiminnassa. Tarkastelun kohteina ovat erityisesti lahjonnan sääntely, torjuntakeinot sekä lahjusrikollisuuteen liittyvä oikeuskäytäntö¹³².

Suomen korruptionvastainen strategia ja korruptionvastaaiset toimijat

Korruptionvastaisten toimijoiden määrä on kasvanut kaiken aikaa, erityisesti 2000-luvulla. Suurelle yleisölle tunnetuin korruptionvastainen toimija on kansalaisjärjestö Transparency International. Suomen lahjusrikoslainsäädännön muutoutumisen kannalta tärkeimpiä toimijoita ovat Yhdistyneet Kansakunnat (YK), Euroopan neuvosto (EN), OECD sekä Euroopan unioni (EU). YK:n korruptionvastainen sopimus on ainoa olemassa oleva globaali korruptionvastainen instrumentti. Korruptionvastaisten sopimusten lisäksi maareportit ovat YK:n, Grecon (EN:n korruptionvastainen toimielin) ja OECD:n tärkeimmät työkalut korruptionvastaissa toimissa. Niissä tarkastellaan sopimusvaltion korruption ja lahjonnan vastaisten instrumenttien implementoinnin onnistumista sekä ylipäätään näiden valtioiden korruptionvastaisten toimien tilaa ja kehitystä. Näissä raporteissa annetaan suosituksia korruptionvastaisten toimien, erityisesti lainsäädännön kehittämiseksi.

Vaikka YK ja Greco ovat siitä huomauttaneet, Suomi ei ole laatinut erillistä korruption tai lahjonnan vastaista strategiaa, vaan korruptionvastaaiset toimet on haluttu integroida jo olemassa oleviin instrumentteihin. Viittauksia korruption ja lahjonnan vastaisiin toimenpiteisiin löytyy kuitenkin erityyppisistä kansallisista ohjelmista. Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2010–2011 viittaa tosin vain siihen, että Suomen on implementoitava Greco:n suositukset¹³³. Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008–2011 näkee korruption puolestaan pääosin ulkoisena uhkana Suomelle¹³⁴. Näiden lisäksi korruptio on kirjattu myös tuoreeseen hallitusohjelmaan, jonka mukaan

130 Juslén & Muttilainen 2009.

131 Leppänen & Muttilainen 2012.

132 Peurala 2011; Peurala 2012.

133 Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2010–2011. 17.12.2009.

134 Sisäisen turvallisuuden ohjelma, 8.5.2008.

”Vahvistetaan korruptionvastaista toimintaa johtavaa viranomaisverkostoa. Korruptiolle riskialttiit alat ja tilanteet kartoitetaan, jotta niihin voidaan puuttua.”¹³⁵

Suomesta ei löydy varsinaista korruptionvastaista toimijaa kuten esimerkiksi korruptionvastaista virastoa tai yksikköä, jonka toimenkuvaan kuuluisi esimerkiksi kanteluiden käsittely, syytösten nostaminen, eettisiin ohjeistuksiin liittyvä neuvonta, korruptiotietoisuuden levittäminen sekä korruptiotilanteen kartoittaminen eli ylipäättään korruptiotutkimus. Kuitenkin Suomessa on toiminut vuodesta 2002 alkaen oikeusministeriön alainen Korruptionvastainen yhteistyöverkosto, jonka tehtävänä on muun muassa edistää korruptionvastaista toimintaa. Verohallinnon alaisuuteen vuonna 2011 perustetun Harmaan talouden selvitysyksikön perustamisasiakirjassa ei sen sijaan erikseen mainita korruptiota¹³⁶.

Koulutus korruptiosta ja lahjonnasta on Suomessa melko heikkoa. Yliopistot eivät tarjoa aiheeseen liittyviä laajempia kurssikokonaisuuksia, eikä poliisin perusopinnoissa käsitellä lahjusrikossäännöksiä. KRP:n yhteydessä toimii kuitenkin korruptionvastainen hanke, jossa työskentelee yksi poliisi-taustainen henkilö. Lisäksi syyttäjälaitos järjestää syyttäjille koulutusta korruptiosta ja lahjonnasta. Syyttäjälaitoksessa toimii myös talousrikollisuuteen, kuten lahjusrikoksiin, erikoistuneita avainsyyttäjiä. Sen sijaan Suomessa ei ole varsinaisesti lahjusrikoksiin erikoistuneita tuomareita. Koska osa lahjusrikollisuudesta on suunniteltua ja mahdollisesti jopa ammattimaista, eri lainkäyttöviranomaisten tietotaidolla on erittäin merkittävä rooli ja sitä pitäisi lisätä koulutuksella. Myös kansalaisten tietoisuutta korruptiosta ja lahjonnasta tulisi parantaa erilaisilla kampanjoilla.

Suomen lahjusrikoslainsäädäntö ja sen kehitys

Suomen lahjusrikoslainsäädäntö alkoi kehittyä nykyiseen muotoonsa vuonna 1984. Lahjusrikosäännöksiin on kuitenkin tehty vuosien varrella useita muutoksia. Tärkeimpiä muutoksia ovat olleet oikeushenkilön rangaistusvastuun laajeneminen, kansanedustajan passiivisen ja aktiivisen lahjomisen kriminalisointi sekä se, että lahjominen elinkeinotoiminnassa on tullut virallisen syytteen alle. Muutoksiin ovat vaikuttaneet erityisesti kansainvälisten ja alueellisten korruptionvastaisten toimijoiden suositukset.

Suomen rikoslaissa on määritelty 14 lahjusrikosnimikettä. Lahjusrikoslainsäädäntömme kattaa julkisella sektorilla esiintyvän lahjonnan (RL 16:13–14 ja RL 40:1–4), elinkeinonharjoittajien välisessä toiminnassa ta-

135 Hallitusohjelma 2011.

136 Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä 21.12.2010/1207.

pahtuvan lahjomisen eli lahjomisen elinkeinotoiminnassa (RL 30:7–8) sekä vaalilahjonnan (RL 14:2). Lahjusrikospykälissä huomionarvoista on niiden vastavuoroisuus: sekä lahjuksen antaminen että ottaminen ovat rangaistavia. Poikkeuksena tähän on lahjusrikkomus, johon vain virkamies voi syyllistyä. On katsottu, että virkamiehelle on syytä asettaa matalampi kynnyks lahjusrikoksen täyttymisen suhteen.

Tuorein lahjusrikoslainsäädäntöä koskeva uudistus tuli voimaan 1.10.2011. Uudistus sekä lisäsi lahjusrikospykälien määrää kymmenestä neljäntoista että muokkasi vanhoja pykäläiä. Uudistuksen myötä tulleet uudet pykälät koskevat törkeää lahjuksen antamista kansanedustajalle (RL 16:14b), törkeää lahjomista elinkeinotoiminnassa (RL 30:7a), törkeää lahjuksen ottamista elinkeinotoiminnassa (RL 30:8a) sekä törkeää lahjuksen ottamista kansanedustajana (RL 40:4a). Lisäksi lahjominen elinkeinotoiminnassa laajennettiin koskemaan eri osapuolten välisiä riitoja ratkaisevaa välimiestä. Myös kansanedustajia koskevia lahjusrikospykäläiä muutettiin. Nykyinen sanamuoto ”on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen” asettaa näyttökynnyksen alemmaksi kuin vanhan tunnusmerkistön sanamuoto. Lisäksi lahjuksen antamisen tunnusmerkistöön lisättiin toteamus, että lahjuksen antamisena kansanedustajalle ei pidetä lainmukaista vaalirahoitusta.

Kansanedustajia koskevien pykälien selkeyttämisen lisäksi, yksi näiden uusien tunnusmerkistöjen tärkeä seuraus on se, että lisätyt lahjusrikollisuutta elinkeinotoiminnassa koskevat kvalifioidut tekemuodot pidentävät niiden osalta syyteoikeuden vanhentumisajan viidestä vuodesta kymmeneen vuoteen. Tämä tuo arvokasta lisäaikaa tutkintaan vaikeissa talousrikostapauksissa.

Suomessa ei ole kriminalisoitu vaikutusvallan kauppaa ja käyttöä, vaikka useampikin kansainvälinen korruptionvastainen toimija on Suomea tästä huomauttanut. Uudessa hallitusohjelmassa kuitenkin todetaan, että ”Hallitus selvittää lainsäädäntövaihtoehdot vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinemiseksi.” Myöskään lahjusrikosten tunnusmerkistöissä ei ole eksplisiittisesti kriminalisoitu välikäsien tai agenttien (intermediary) käyttämistä. Kansainvälisessä lahjonnassa on tyypillistä, että lahjova yritys piiloutuu tällaisten välikäsien taakse¹³⁷. Kolmas lahjus- ja talousrikoksia koskeva ongelma on emoyhtiön vastuun määräytyminen ulkomailla sijaitsevan tytäryhtiön tekemästä lahjonnasta. Erityisen vaikean tilanteesta tekee se, jos tytär- ja/tai emoyhtiö ovat fuusioituneet uuteen yhtiöön. Lisäksi Suomen rikoslaki voisi olla selkeämpi ulkomaalaisen virkamiehen ja ulkomaisen julkisen yhtiön määrittelyssä. Lain päättelyketju on tulkinnanvarainen sen suhteen, kuka on

137 Peurala 2012.

ulkomaalainen virkamies ja mikä on ulkomaalainen julkinen yhtiö. Asiaan voi kuitenkin tulla lähiaikoina selvennyksiä, koska oikeuskäsittelyt jatkuvat sekä Wärtsilän että Patrian tapauksissa, jotka koskevat ulkomaalaisen virkamiehen lahjontaa.

Rikoslain lisäksi lahjontaa säädelään esimerkiksi valtion virkamieslain (19.8.1994/750) 15 §:ssä, jossa todetaan, että ”Virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen”. Puolestaan lakiin elinkeinotulon verotuksesta (24.6.1968/360) lisättiin vuonna 2006 lahjusten verovähennyskelpoisuuden kieltävä pykälä. Tämän lisäksi laki julkisista hankinnoista (348/2007) sekä tämän erikoislaki (349/2007) vaativat ehdokkaiden tai tarjoajien poissulkemisen tarjouskilpailusta, jos he ovat syyllistyneet lahjusrikoihin.

Lainsäädännön lisäksi valtionvarainministeriö on julkaissut lahjonnan vastaisia ohjeistuksia virkamiehille: Ohje viraston ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista (10/2001) sekä Ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista (23.8.2010). Nämä ohjeet antavat neuvoja virkamiehen toimintaan erityisesti lahjoja ja lahjuksia koskevan problematiikan suhteen.

Korruptiorikollisuuden seuranta Suomessa

Korruptiota ei määritellä käsitteenä Suomen rikoslaissa. Se hankaloittaa korruptiorikollisuuden seurantaa ja suomalaisen korruption ominaispiirteiden tunnistamista.

Poliisiammattikorkeakoulussa on kehitetty vuoden 2011 aikana korruptiorikollisuuden seurantamenetelmä, jossa korruption viittaavia rikosilmoituksia etsitään poliisiasiaintietojärjestelmästä rikosnimikkeiden ja hakusanojen avulla. Seurannan lähtökohdaksi valittiin yhteiskuntatieteellinen määritelmä korruptiosta vastuullisen aseman väärinkäyttönä yksityiseksi eduksi. Tarkasteluun otettuja rikosnimikkeitä ovat lahjusrikosnimikkeiden lisäksi esimerkiksi muut virkarikokset, luottamusaseman väärinkäyttö, yritysalaisuuden rikkominen sekä sisäpiirintiedon väärinkäyttö. Hakusanat puolestaan kohdistettiin muihin rikosnimikkeisiin ja niiden avulla löydettiin korruption viittaavia rikosilmoituksia esimerkiksi kavallusten ja petosten joukosta. Seurantamenetelmää käyttäen tarkastelu voidaan ulottaa yhdellä kertaa neljän vuoden rikosilmoituksiin. Poiminta voidaan toistaa neljän vuoden välein. Tutkimus kohdistettiin rikosilmoituksiin, joissa kuvatut rikosepäilyt olivat tapahtuneet vuosina 2007–2010 ja joiden tutkinta oli päättynyt.

Seurantamenetelmän avulla poimittiin lähes 6 000 rikosilmoitusta, jotka luettiin läpi. Rikosilmoituksista 469 määriteltiin vastuullisen aseman

väärinkäytöksi yksityiseksi eduksi. Rikosilmoitusten sisältöön tutustuttaessa pystyttiin tunnistamaan yksitoista korruptioon viittaavaa rikosilannetta. Tällaisia tilanteita ovat lahjusrikoksena tutkittu rikosepäily, muu lahjusepäily, varojen väärinkäyttö, varojen väärinkäyttö edunvalvojana, toiminnan puolueellisuus, virkatiedon paljastaminen, tiedon väärinkäyttö (taloudellinen motiivi), toimivallan ylitys, tiedon pimitys päätöksenteossa, asiakkaan omaisuuden katoaminen ja muun tyyppiset tapaukset. Lahjusrikoksena tutkittuja rikosepäilyjä oli vain 6 % aineistosta (29 kpl). Vajaa kolmannes kaikista korruptioon viittaavista rikosilmoituksista koski varojen väärinkäyttöä ja viidenes taloudelliseen hyötyyn tähtäävää tiedon väärinkäyttöä.

Poliisin tietoon tullut lahjusrikollisuus Suomessa

Poliisin tietoon tulee vuosittain 20–40 lahjusrikosepäilyä (taulukko 1). Monet lahjusrikos-epäilyt liittyvät toisiinsa, joten lahjustapausten määrä on lähes puolet pienempi. Joka tapauksessa poliisin tietoon tulevan lahjusrikollisuuden määrä on ollut 2000-luvulla nousussa. Taitekohta oli vuosi 2005, jolloin lahjusrikosten määrä kaksinkertaistui. Yhtenä syynä nousuun ovat viime vuosien lainsäädäntömuutokset. Koska lahjusrikoksia tulee poliisin tietoon niin vähän, yksittäiset tapahtumat vaikuttavat tilastoihin paljon. Esimerkiksi lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa on ollut melko harvinainen rikosnimike ennen Rovaniemen Palloseuran sopupeliepäilyjä vuonna 2011. Myös vaalirahoitukseen liittyvät epäselvyydet vaikuttavat tilastoihin usean vuoden ajan – aina vuoden 2010 lukuihin saakka.

Taulukko 1. Poliisiin tietoon tulleet lahjusrikosepäilyt 2000–2011 (Poliisit).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	Yht.
Lahjominen elinkeinotoiminnassa	1	0	1	2	0	0	5	3	1	3	5	10	31
Lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa	0	1	2	1	0	0	2	1	1	4	4	16	32
Lahjuksen antaminen	8	3	5	8	9	18	9	4	8	8	14	4	98
Törkeä lahjuksen antaminen	0	0	0	0	1	0	0	4	0	2	0	2	9
Lahjuksen ottaminen	6	2	5	2	3	13	6	5	1	6	17	3	69
Lahjusrikkomus	1	1	2	0	4	6	1	2	14	1	2	0	34
Törkeä lahjuksen ottaminen	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	2	6
Vaalilahjonta	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
Lahjuksen antaminen kansanedustajalle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Lahjuksen ottaminen kansanedustajana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Yhteensä	17	8	15	14	17	37	24	20	26	24	43	37	282
* Vuoden 2011 tiedot eivät ole lopulliset poiminta-ajankohtana 20.1.2012.													
Kesken vuotta 2011 voimaan astuneita rikosnimikkeitä ei ollut tullut poliisiin tietoon poiminta-ajankohtana.													

Suomalaisissa poliisiin tietoon tulevissa lahjusrikoksissa erottuu sisällöllisesti kolme tyyppiä: päätöksentekoon liittyvät suorat lahjukset, katukorruptio sekä kestitys. Seuraavaksi esitellään lyhyesti kunkin tapaustyyppin esimerkkitapaus. Suurin osa poliisitutkintaan päätyvistä lahjusrikostapauksista on sellaisia, joissa vastavuoroisuus ei toteudu. Se tarkoittaa, että lahjusta on tarjottu, mutta toinen osapuoli on torjunut sen.

Suorat lahjukset

Päätöksentekoon, kuten tarjouskilpailu- ja hankintatilanteisiin, liittyvät lahjusrikosepäilyt ovat yksi korruption muoto. Näissä tilanteissa lahjuksilla halutaan vaikuttaa päätösvaltaisen henkilön ratkaisuun esimerkiksi palkkiolla tai kaupan arvosta riippuvalla prosenttiosuudella. Tarjotut lahjukset liikkuvat pienistä tavaralahjoista aina miljoonien eurojen suuruisiin rahasummiin.

Esimerkki 1: Yritys A etsi toimittajaa tietokantajärjestelmälle ja teki sopimuksen yrityksen B kanssa 70 000 euron projektista. Sopimuksen laatimisen jälkeen projektin käynnistämisestä vastannut yrityksen A kehitysjohtaja C vaati yritykseltä B ensiksi 1000 euroa ja myöhemmin 1800 euroa sopimuksen synnystä. Yritys B maksoi summat. Yritys A kävi neuvotteluja myös toisesta projektista, jonka arvo oli 200 000–300 000 euroa. Kehitysjohtaja C vaati yritykseltä B palkkiota ja provisio-osuutta seuraavasta projektista. Yritys B ei maksanut, vaan kertoi tilanteesta yrityksen A toimitusjohtajalle. Kehitysjohtaja C oli toiminut yksin ja yrityksen A toimitusjohtaja teki lakimiehen välityksellä rikosilmoituksen tapahtuneesta. Tapaus lähetettiin syyteharkintaan.

Esimerkki 2: Suomalainen yhtiö Y aloitti asetarviketeollisuuskauppaan liittyvät sopimusneuvottelut afrikkalaisen valtionyhtiön kanssa vuonna 1996. Asetarvikekauppasopimus allekirjoitettiin kesäkuussa 1999. Valtionsyyttäjän mukaan yhteensä neljä entistä ja nykyistä Y:n työntekijää on syyllistynyt 1,3 miljoonan euron lahjusten maksamiseen kyseisen afrikkalaisen valtion virkamiehille, erään konsulttitoimiston kautta. Syyttäjän mukaan lahjusten maksu peiteltiin valheellisella konsulttisopimuksella, joka liitettiin Y:n kirjanpitoon. Näiden lahjuksien tarkoitus oli turvata Y:n voitto tarjouskilpailussa. Käräjäoikeus hylkäsi syytteet lahjusrikoksesta, vaikkakin tuomitsi Y:n neljä työntekijää törkeästä kirjanpitorikoksesta. Asia on korkeimmassa oikeudessa.¹³⁸

Katukorruptio

Tyypillinen katukorruptiotapaus on poliisille liikennevalvonnan yhteydessä tarjottu rahasumma. Tarjoajana on yleensä päihtynyt tai ylinopeutta ajanut ulkomaalainen henkilö. Tällaisissa tilanteissa poliisi on itse ilmoittanut lahjusepäilystä. Tapaukset ovat selkeitä ja keskenään hyvin samanlaisia. Ne on myös lähetetty syyteharkintaan.

Esimerkki 3: Varajohtaja ajoi auton ojaan yöaikaan. Hän puhalsi paikalle tulleen poliisin alkometriin 1,80 promillea. Kyydissä oli myös päihtynyt matkustaja. Epäilty kysyi verikokeeseen saattaneelta poliisilta ”How much?”. Lisäksi hän kaivoi taskustaan useita 50 ja 100 euron seteleitä.

138 Tapaus ei kuulu korruptiorikollisuuden seurantamenetelmän aineistoon aikarajauksen takia. Ks. Peurala 2012.

Kestitys

Myös kestitystilanteita tulee poliisin tietoon ajoittain. Niissä epäillään erityisesti virkamiehen tai muun julkista valtaa käyttävän henkilön ottaneen vastaan yksityisen yrityksen tarjoamia etuja. Tällaisia etuja voivat olla esimerkiksi osallistuminen vapaa-ajan tapahtumaan tai matkustus-, majoitus-, ravitsemus- ja virvokepalvelut. Kestitykseen liittyvät lahjusrikosepäilyt ovat usein korruptiorikosepäilyjen harmaata aluetta. Ne ovat myös sellainen korruption alue, jonka rajanvetoa jokaisen viranhaltijan ja yrityksen työntekijän on tärkeää pohtia.

Esimerkki 4: Seurakuntayhtymän it-työntekijät osallistuivat asiakasorganisaation kutsusta jääkiekko-otteluun ja ravintolailtaan. Jääkiekko-ottelun yhteydessä heille tarjottiin ruokaa ja alkoholia. Asiakasorganisaation ja seurakuntayhtymän välillä on sopimus, jonka vuosiarvo on noin 20 000–30 000 euroa. Sopimus on solmittu pari vuotta ennen epäiltyä kestitystä. Jääkiekko-ottelun kustannukset olivat 117 euroa/henkilö ja ravintolaillan kustannukset 85 euroa/henkilö. Tapaus lähetettiin syyteharkintaan.

Lahjusrikollisuuden haasteet, riskit ja ongelmat

Transparency Internationalin CPI-vertailujen valossa Suomessa esiintyy vain vähän korruptiota. Samanlainen mielikuva syntyy myös katsomalla poliisitulastoja. Poliisille ilmoitetaan vuosittain korkeintaan muutama kymmenen lahjusrikosta. Syyteharkintaan ja sitä kautta tuomioistuimiin päättyy vain osa näistä lahjusrikosepäilyistä. Vielä harvemmin vastaajan syyksi luetaan lahjusrikos.

On perusteltua olettaa, että piilorikollisuuden määrä vastavuoroisessa, molempia osapuolia hyödyttävässä, lahjusrikollisuudessa on korkea. Mitä suuremmista lahjussummista on kyse, sen tarkemmin osapuolilla on intressi varjella yhteistä salaisuutta. Suomessa piilorikollisuuden laajuudesta ei lahjusrikosten osalta ole kuitenkaan tarkempaa tietoa, koska sitä ei ole juurikaan tutkittu.

Korruption ydinalue, lahjusrikollisuus, on ainakin ilmitulleen rikollisuuden perusteella selvästi harvinaisempaa kuin muita korruptiivisia piirteitä sisältävä rikollisuus. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksen mukaan poliisin tietoon tulevissa, lahjusrikollisuuden ulkopuolelle jäävissä, korruption viittaavissa rikosilmoituksissa korostuvat erityisesti sekä varojen että taloudelliseen hyötyyn tähtäävä tiedon väärinkäyttäminen. Huomionarvoista on se, että poliisille ei ole annettu ohjeistusta määritellä tietyt ehdot täyttäviä

rikosilmoituksia korruptiojutuiksi. Tämä helpottaisi huomattavasti korruptio-rikollisuutta koskevan tilastotiedon keräämistä, vaikka käytännössä jokainen rikosilmoituksen tehtävä lisämerkintä ilmoitusten kirjaamisen yhteydessä tuottaa lisätyötä.

Suomen lahjusrikoslainsäädäntö on nykyisellään kattava ja vastaa melko hyvin myös kansainvälisiä korruptionvastaisia velvoitteita. Suomessa ei ole kuitenkaan nähty tarvetta laajempialaisille korruptionvastaisille toimille kuten erityisille korruptionvastaisille kampanjoille, koulutusohjelmille tai edes korruptionvastaiselle yksikölle. Korruptionvastaiset toimet eivät ole myöskään saaneet omaa strategiaansa.

Lahjusrikokset, varsinkin ulkomaalaisten virkamiesten lahjontaepäilyt sekä muihin monimutkaisiin talousrikoksiin kytkeytyneet lahjusrikokset, luovat suuria haasteita esitutkinnalle. Lahjusrikoksiin liittyvässä esitutkinnassa ongelmakohtia voivat olla tahallisuuskysymykset, oikeusavun saaminen ja useiden maiden sekä mahdollisesti myös veroparatiisien kautta kulkevien rahavirtojen jäljittäminen. Erityisesti näytön saaminen tahallisuudesta eli siitä, että esimerkiksi tietty taho on tarkoituksellisesti lahjonut virkamiestä vaikutukseen hänen toimintaansa, on vaikeaa.

Lahjusrikoksiin liittyvät oikeuskäytännöt, viranomaisten kokemus lahjusrikoksista sekä alan tieteellinen tutkimus ovat Suomessa vasta kehitymässä. On tärkeää tutkia korruptio- ja lahjusrikollisuutta, jotta alan tietopohja kasvaa. Tutkimustieto ja koulutus auttavat tunnistamaan rikosepäilyjä ja niiden erityispiirteitä. Mitä enemmän rikoksia tunnistetaan, sitä enemmän poliisi ja syyttäjät saavat kokemusta. Jos lahjusrikokset kohdistetaan pääsääntöisesti samoille tutkijoille, syyttäjille ja tuomareille, osaamis pääoma ja tietotaito näiden rikoksien suhteen kasvavat.

Lähteet

- Eurobarometri 2008. Special Eurobarometer 291 / Wave 68.2. Aineisto kerätty 2007.
- Eurobarometri 2009. Special Eurobarometer 325 / Wave 72.2. Aineisto kerätty 2009.
- Haavisto, I. & Kiljunen, P. 2011. Maailman paras maa. EVAn kansallinen arvo- ja asennetutkimus 2011. Helsinki: Taloustieto.
- Hallitusohjelma. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: <http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf332889/fi.pdf>
- Juslén, J. & Mutttilainen, V. 2009. Korruption ydinalueet 2000-luvun Suomessa. Havaintoja sääntelystä, piilorikollisuudesta ja poliisin tietoon tulleista rikoksista. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 84/2009.
- Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä 21.12.2010/1207.
- Leppänen, A. & Mutttilainen, V. 2012. Korruptiorikollisuus Suomessa 2007–2010: Seurantamenetelmän kehittäminen ja rikosepäilyjen ominaispiirteet. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 100.
- Lohiniva, A. 2008. ”Mistä se oikea partneri löytyy?” Selvitys suomalais-venäläisestä viranomaisyhteistyöstä talousrikosten torjunnassa ja tutkinnassa – Suomen keskusrikospoliisin näkökulma. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 70/2008.
- Peurala, J. 2011. Assessing the Corruption Prevention Measures and the Bribery Criminalisations in the Finnish Anti-Corruption Framework. *Eur. J. of Crime, Crim. L. and Crim. Just.*, 19(4), 319–362.
- Peurala, J. 2012. Bribery of Foreign Public Servants through Intermediaries in International Business. (Käsikirjoitus)
- Poliisibarometri 2010. Kansalaisten näkemyksiä ja kokemuksia poliisitoiminnasta ja sisäisen turvallisuuden tilasta. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 29/2010.
- Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. 2009. Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. *Hallintotiede* 37. Vaasa.
- Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. 2010. Korruptio eettisenä ongelmana poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. *Hallinnon tutkimus* 29(3), 197–207.
- Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. & Mäntysalo, V. 2011. Kansallinen integriteettijärjestelmä Suomi. Peruserä. Vaasan yliopisto & Transparency International 9.11.2011.
- Salminen, A. & Viinamäki, O. & Ikola-Norrbacka, R. 2007. The Control of Corruption in Finland. *APMR*. No. 9, 2007, 81–96.

- Sisäisen turvallisuuden ohjelma. 8.5.2008. Saatavilla: [www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/STO%20080508/\\$file/STO%20080508.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/STO%20080508/$file/STO%20080508.pdf)
- Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2010–2011. 17.12.2009. [www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/CDF86AF7D8E3949FC225768E004D9400/\\$file/VNperiaatepaatos_talousrikostorjuntaohjelma_17122009.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/CDF86AF7D8E3949FC225768E004D9400/$file/VNperiaatepaatos_talousrikostorjuntaohjelma_17122009.pdf)
- Viljanen, P. 2011. OECD arvioi lahjonnan vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa – muutamia kommentteja syksyllä 2010 valmistuneesta maaraportista, DL, No. 1.
- Viuhko, M. & Lehti, M. 2009. Korruptio Suomen ja Venäjän rajalla. Suomalaisen viranomaisten edustajien ja liikemiesten kokemuksia ja näkemyksiä korruptiosta itäraajalla. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 99. HEUNI Publication Series No. 60. Hakapaino: Helsinki.

Järjestäytyneen rikollisuuden erityislainsäädäntö ja rikollisryhmiin rekrytoituminen

Sanna Palo & Jarmo Houtsonen

Johdanto

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta Suomessa on erittäin laaja aihepiiri. Siihen vaikuttavat muun muassa rikollisuustilanne, lainsäädäntö, viranomaisyhteistyö, tietojärjestelmät, strategiset painopisteet, resurssit, torjunnan erityiset menetelmät, erikoisyksiköt ja kansainvälinen yhteistyö. Eri osaluoteita on käsitelty tuoreessa kirjallisuudessa paljon (ks. esim. Hämäläinen 2011; Lahti 2011; Palo 2011; Heikinheimo 2006; Hietaniemi & Leskinen 2006)

Emme toista aiemmin esiteltyjä laajoja kokonaisuuksia, vaan keskitymme kahteen ajankohtaiseen, mutta vähemmän käsiteltyyn teemaan. Artikkelin ensimmäisessä osassa käsitellään järjestäytyneen rikollisuuden vastaista erityislainsäädäntöä, jonka muutostarpeen selvittäminen on kirjattu pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan. Muutostarve liittyy yhtäällä ennalta ehkäisyyn ja toisaalla viranomaisten parempaan kykyyn selvittää jo toteutuneita rikoksia sekä paljastaa ja lopettaa rikollisryhmien rikollinen toiminta kokonaisuudessaan. Artikkelin toisessa osassa hahmotellaan kuinka järjestäytyneisiin rikollisryhmiin rekrytoitumista voidaan tutkia osana yksilön elämäntulkua ja siinä avautuvia rikostilaisuuksista sekä näitä ylläpitäviä sosiaalisia olosuhteita. Tällaisella tutkimustiedolla on käyttöä järjestäytyneen rikollisuuden ennalta ehkäisyssä.

Järjestäytyneen rikollisuuden vastainen erityislainsäädäntö

Nykyisen hallitusohjelman (2011, 28) mukaan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa tehostetaan ja uuden erityislain tarve selvitetään. Vaikuttaa vielä epäselvältä, mikä lainsäädännön sisältö olisi. Sisäasiainministeriön tulevaisuuskaatsauksen (SM 2010, 42) mukaan erityislakiin olisi tarpeen sisällyttää erityisesti poliisiin salainen tiedonhankinta ja pakkokeinot, anonyymi todistelu ja erityinen henkilönsuojaus sekä rikollisryhmän määrittely.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa tulee painottaa rikosten ennalta estämistä (SM 2008, 49–50). Rikosoikeudelliset keinot tulevat kysymykseen vasta, kun muut keinot on todettu riittämättömiksi (Melander 2008, 389–394). Lisäksi rikosoikeudelliset keinot ovat käytännössäkkin muun muassa resurssisivistä riittämättömiä ongelmaan puuttumiseksi. Ennalta ehkäisevä hallinnollinen rikostorjunta edellyttää, että rikollisryhmään kuuluminen otetaan systemaattisesti huomioon hallinnollisessa päätöksenteossa. Olisi pohdittava prosessit, joissa tämä tieto on relevantti ja menetelmät, mistä viranomaiset voivat tarkistaa, kuuluuko joku rikollisryhmään sekä pohdittava muut oikeusturvatakeet (Palo 2011).

Rikollisryhmään kuuluminen on mainittu lakitasolla hallinnolliseen päätöksentekoon vaikuttavana seikkana erittäin satunnaisesti. Lähinnä vain laki julkisista hankinnoista velvoittaa sulkemaan osallistumisrikoksesta (RL 17:1a) tuomitut tarjouskilpailujen ulkopuolelle. Ketään ei ole tuomittu kyseisestä rikoksesta. RL 17:1a:n esitöiden (HE 183/1999) mukaan soveltamisalaan kuuluvat erityisesti henkilöt, jotka edistävät rikollisryhmän toimintaa avunantoa etäisemmällä tavalla. Kuitenkin nimenomaan hankintakilpailujen ulkopuolelle tulisi sulkea rikollisryhmän keskeiset toimijat. Säännöksen taivote jää järjestäytyneen rikollisuuden osalta toteutumatta.

Ennalta ehkäisevässä tarkoituksessa tapahtuvan tiedonvaihdon edellytykset tulisi tarkastella. Tiedonvaihdon edellytykset ovat hyvät, jos käsillä on jo konkreettisen rikoksen estäminen, paljastaminen tai selvittäminen. Ennalta ehkäisemiseen – esimerkiksi rekrytoitumisvaiheessa olevien henkilöiden tunnistamiseen ja toimintaan puuttumiseen – tarvittava tiedonvaihto eri viranomaisten kesken on ongelmallisempaa. Tietojärjestelmien tulisi auttaa viranomaisia tunnistamaan rikollisryhmään kuuluminen.

EU:n rikostorjunnassa on alettu keskustella hallinnollisin keinoin tapahtuvasta rikostorjunnasta (Euroopan unionin neuvosto 2011a). Euroopan poliisipäälliköiden kesäkuun 2011 kokouksen mukaan rikostorjuntaan tarvitaan luovaa lähestymistapaa, joka kattaa laajasti myös hallinnolliset ja ennalta estävät toimet. EU:ssa on valmistunut järjestäytyneen rikollisuuden vastaisia ennaltaehkäiseviä toimia esittelevä käsikirja (Euroopan unionin neuvosto 2011b). Kansainvälisen tason sääntely koskien ennalta ehkäisevässä tarkoituksessa tapahtuvaa tietojen vaihtamista on riittämätön.

Keskeinen ongelma laissa on rikollisryhmän määrittelytapa. Laissa on monta määritelmää (Palo 2010, 195), mikä vaikeuttaa sääntelyn soveltamista ja heikentää ennakoitavuutta ja yhdenvertaisuutta. Eroille ei ole kriminaalipoliittista perustetta, vaan ne johtuvat lainsäädäntöhistoriallisista syistä (Palp 2010, 391). Myös tulkintaperusteet vaihtelevat vaikeasti ymmärrettävällä tavalla. Korkein oikeus (KKO 2011:41) käsitteli RL 6 luvun 5 §:n 2 momentin mukais-

ta rikollisryhmän määritelmää todeten, että säännös on ajalta ennen rikollisryhmiin liittyvää kansainvälistä sääntelyä, joten sitä tulee tulkita kansalliselta pohjalta. Uudemman, kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvien säännösten tulkintalähteenä tulee ottaa kansainväliset määritelmät (Nuotio 2009, 1169).

Suomessa keskeisinä kriteereinä on pidetty pysyvää hierarkkista rakennetta, käskyvaltasuhteita ja työnjakoa (Nuotio 2009, 1168–1169). Kansallisesti asetetut ylimääräiset kriteerit tekevät määritelmän soveltamisesta vaikeaa ja supistavat kansainvälisen sääntelyn soveltamisalaa. Kansainvälisellä sääntelyllä viitataan tässä YK:n Palermon järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen yleissopimukseen ja EU:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen puitepäätökseen. (Palo 2010, 170.)

Rikollisryhmä tulisi määritellä laissa vain yhdellä, kansainvälisiä velvoitteita vastaavalla tavalla. Määrittelyn merkitys korostuu, jos hallinnollisia torjuntatoimia aletaan kohdentaa rikollisryhmiin systemaattisesti. Lisäksi tulevissa esitutkinta-, poliisi- ja pakkokeinolaieissa on rikollisryhmän määritelmään kytkettyjä toimivaltuuksia kuten rikollisryhmän toimintaan osallistuminen (PoL 30 §) ja peitetoiminta (PoL 31 ja 28 §). (Palo 2011, 18–19.)

Rikollisryhmän toimintaan osallistumiskriminalisoinnin (RL 17:1a) tavoitteena on ulottaa rangaistavuus tavallista osallisuutta laajempaan henkilöjoukkoon ja valmistelutyypiseen toimintaan. Säännöstä ei ole sovellettu kertaakaan. (Palo 2010.) Säännös on tarpeellinen, mutta sen sisältö tulisi kehittää käyttökelpoiseksi. Toisaalta Ruotsissa ei ole vastaavaa säännöstä lainkaan, vaan sääntelytarve katetaan yleisillä osallisuus-, valmistelu- ja salahankeopeilla, joiden rangaistavuus on määritelty laajemmin kuin Suomessa. Sääntelytarpeisiin voidaankin vastata joko rikosoikeuden yleisten oppien kautta tai kehittämällä osallistumisrikoksen tunnusmerkistöä. Yleisten oppien muutokset johtavat siihen, ettei ankaroitettava vaikutus rajoitu rikollisryhmiin. Osallistumisrikos on tarkkarajaisempi erityissäännös. Törkeiden rikosten valmistelun kriminalisointiin on suhtauduttu varauksellisesti asiaa koskevassa oikeusministeriön selvityksessä (OM 2011).

Lisäksi on keskusteltu rikollisryhmien kriminalisoinnin tarpeesta, mihin liittyi esimerkiksi kansanedustaja Tolvasen kysymys eduskunnan kyselytunnilla 29.9.2011. Jäsenyyden tai ulkoisten tunnusten (jengiliivien) kieltoon liittyvien kriminalisointivaatimusten taustalla on muun muassa se, että tunnuksia käyttämällä tietyt ryhmät ilmaisevat irtisanoutuvansa laillisista pelisäännöistä. Osallistumista kriminalisoitaessa korostettiin yhdistymisvapautta ja edellytettiin rangaistavalta osallistumiselta aktiivista rikoksia edistävää toimintaa (HE 183/1999).

Rikollisryhmän johtaja näyttää välttävän rikosvastuun teettämällä rikokset muilla. Rikosvastuuseen joutuu helposti korvattavissa oleva suoritusaso.

Ratkaisuna voisi olla, että ryhmän johtaminen säädettäisiin rangaistavaksi osallistumisrikoksen kvalifioituna tekemuotona. Lisäksi olisi pohdittava, miten johtaja saataisiin vastaamaan johtamansa rikollisryhmän tekemistä yksittäisistä rikoksista. Käytännössä tuskin koskaan kyetään näyttämään toteen rangaistavan yllyttämisen edellyttämää psyykkistä kausaalisuuhdetta. Vastuullia voidaan hakea terroristiryhmien sääntelystä: johtaja voidaan tuomita sekä ryhmän johtamisesta että asemansa perusteella terroristiryhmän tekemistä yksittäisistä rikoksista. (Palo 2010, 331–340 ja 396–398.)

Kvalifiointiperusteista on säädetty kunkin tunnusmerkistön osalta erikseen eikä esimerkiksi talous- tai väkivaltarikoksia voida pitää törkeinä, vaikka ne olisi tehty osana rikollisryhmän toimintaa. Rikollisryhmien monialaisuus ja syyllistyminen lisääntyvästi myös talousrikoksiin (Muttillainen & Kankaanranta 2009, 91) edellyttäisivät lainsäädännöltä johdonmukaisuutta ja rikoslajineutraalisuutta. (Palo 2010, 391.)

Ryhmien sisäiset organisaatiorakenteet ja kurinpitojärjestelmät ovat omiaan varmistamaan, etteivät ryhmän rikoksista tietävät henkilöt puhu viranomaisille. Suomessa ei ole käytössä varsinaisia todistajansuojeluohjelmia tai anonyymiä todistelua. Sisäisen turvallisuuden ohjelman (SM 2008, 50) mukaan tavoitteena on todistajien, asianosaisten ja viranomaisten turvaaminen rikosprosessissa muun muassa perustamalla henkilöturvallisuusyksikkö ja laatimalla poikkihallinnollinen toimintaohjelma. Todistajan ja uhrin asemaa on pohdittu esimerkiksi mietinnöissä Anonyymi todistelu ja peitepoliisin oikeus osallistua rikollisryhmän toimintaan (2005:5), Todistajien tukipalvelut (OM 2006) ja esitutkintayhteistyön kehittämistyöryhmän loppuraportissa (VKS 2006, 30–33). Useat kansainväliset instrumentit sisältävät todistajan ja rikoksen uhrin suojaamiseen liittyviä velvoitteita, esimerkiksi Palermon yleissopimus ja uhrin asemaa rikosoikeudenkäyntimenettelyissä koskeva EU:n puitepäätos. Hallituksen esityksessä uudeksi poliisilaki (HE 224/2010 kohta 2.3) on todettu, että poliisin tehtävä- ja toimivaltuussäätely muodostaa jo nykyisellään pohjan, jolle välttämättömät suojelutoimenpiteet voidaan perustaa. Erityistä henkilöturvallisuutta koskevia lainsäädännöllisiä tarpeita pohtiva työryhmä valmistelee aiheesta parhaillaan arviomuistiota.

Kyse on laajasta sääntelykokonaisuudesta ja koko sääntelyn sijoittaminen erityislakiin lienee ongelmallista. Olennaista ei ole, sijoittuuko sääntely yhteen lakiin, vaan se, että sirpaleinen ja epäjohdonmukainen lainsäädäntö arvioitaisiin kokonaisuutena ja lainsäädäntö saatettaisiin ajan tasalle ja johdonmukaiseksi. Rikollisuuden muuttuessa yhä monimuotoisemmaksi muodostuu yhtenäisen, kaikkeen rikollisuuteen soveltuvan sääntelyn kehittäminen vaikeaksi. Erityissääntelyn etuna on, että ankaroitettua sääntelyä soveltamisala saadaan rajattua tarkemmin vain sellaiseen rikolliseen toimintaan,

jonka osalta se on justifyoitavissa. Esimerkiksi esitutkinta-, poliisi- ja pakkokeinolait on vastikään uudistettu ja vaikuttaa siltä, että ne vastaavat kohtuullisesti tavallisen rikollisuuden torjunnan tarpeisiin. Lakia valmistelleella työryhmällä oli suuri tehtävä eikä järjestäytyneen rikollisuuden erityishaasteisiin pystytty paneutumaan riittävästi.

EU:n parlamentti on ollut tyytymätön järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen puitepäättöksen täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa ja olemattomiin muutoksiin kansallisissa laeissa. Parlamentti on edellyttänyt, että komissio valmistelee vuoden 2013 aikana uuden, tehokkaamman direktiivin, jossa rikollisryhmä määritellään järjestäytyneen rikollisuuden modernit muodot kattavalla tavalla ja ryhmän toimintaan osallistuminen kriminalisoidaan tehokkaasti. Samoin komission tulee tehdä vuoden 2014 aikana esitys koskien järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa käytettäviä tiedonhankinta- ja pakkokeinoja. (Euroopan parlamentti 2011.)

Järjestäytyneisiin rikollisryhmiin rekrytoitumisen tutkiminen

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa on annettu eri viranomaisten tiedustelutiedoista rakennetulle ajantasaiselle tilannekuvalle tärkeä rooli (Hietaniemi & Leskinen 2006, 48). Tilannekuva voi antaa vihjeitä toimintaympäristön tulevasta kehityksestä (Lahti 2011, 77–78), jolloin reaktiivisen rikostutkinnan rinnalla voidaan kehittää ennakoivaa rikostorjuntaa (Heikinheimo 2006, 24). Tilannekuvat ja uhka-arviot eivät kuitenkaan anna riittävästi tietoa järjestäytyneen rikollisuuden sosiaaliseen ennalta ehkäisyyn (Edwards & Levi 2008; van Duyne 2006).

Järjestäytyneen rikollisuuden ennalta ehkäisyssä tarvittavan rikollisuuden tilanne- ja rakennetekijöitä koskevan tiedon tuottaminen on ensisijaisesti yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tehtävä. Järjestäytyneisiin rikollisryhmiin rekrytoitumisen tutkimuksessa tämä tarkoittaa tietoa elämäntilanteen avaamista rikostilaisuuksista ja näitä edeltävistä sosiaalisista olosuhteista.

Rikostilaisuuksien analyysin tulisi kohdistua siihen, miten rikollisen, rikoskohteen ja kohteen suojelijan väliset suhteet määräävät rikollisten yhteistyön ja järjestäytymisen muodot. Tietty rikos voi tapahtua jossain tapahtumapaikassa, jos rikoksen kohde, rikoksen tekemiseen tarvittava kontrollioimaton alue ja rikokseen motivoitunut toimija kohtaavat toisensa. (Felson 2006; Edwards ja Levi 2008, 374.)

Rikostilaisuuksia tuottavia ja niitä edeltäviä sosiaalisia olosuhteista voidaan puolestaan etsiä taloudellisista, kulttuurisista ja sosiaalisista rakenteista

ja niiden historiallisista muutoksista. Huomiota kiinnitetään yhteiskunnan muutoksiin, joita voivat olla esimerkiksi syrjäytyminen, maahanmuutto, tietoliikenteen digitalisoituminen, instituutioiden rapautuminen tai elämäntapojen ja arvojen erilaistuminen. Jos rakenteelliset tekijät vaikuttavat rikollisuuteen, niin pelkkä keskittyminen tilannetekijöihin ei riitä rikostorjunnassa. (Edwards & Levi 2008, 378–380.)

Järjestäytyneeseen rikollisuuteen rekrytoitumista tutkittaessa tulee analysoida sitä, kuinka yksilöiden elämänkulkujen kytkeytyminen rikostilaisuuksiin ja olosuhteisiin johtaa rikollisryhmiin liittymiseen ja rikosten tekemiseen.

Suomessa ei ole tutkittu rikollisryhmiin rekrytoitumista systemaattisesti laajoilla tilastoaineistoilla. Suurin osa järjestäytyntä rikollisuutta koskevista tutkimuksista on laadullisia tapaustutkimuksia, biografoita tai erityisen rikostyyppin tutkimusta. Jotta voisimme ennakoita puuttua tekijöihin, jotka edistävät rikollisryhmiin rekrytoitumista, meidän tulisi ensin tunnistaa olosuhteet ja riskitekijät, jotka ennustavat henkilön liittymistä järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Järjestäytyneelle rikollisuudelle tunnusomaista on rikollisuuden vakavuus, suunnitelmallisuus ja suhteellisen rationaalinen taloudellisten voittojen tavoittelu (Albanese 2011). Jos tämä oletus pitää paikkansa, niin järjestäytyntä rikollisuus edellyttää päivittäisrikollisuuteen verrattuna tekijältään enemmän älykkyyttä, sosiaalisuutta ja itseuria. Työssä, vapaa-ajalla tai vankeudessa solmitut sosiaaliset suhteet ovat erittäin tärkeitä, kun tarvitaan apua ja erikoistaitoja rikoksen toteuttamiseksi ja rikosshyödyn kätkemiseksi. Myös tilannetekijät ja mahdollisuudet järjestäytyneisiin rikoksiin voivat poiketa päivittäisrikollisuudesta. On mahdollista, että monet tilaisuudet, taidot ja sosiaaliset suhteet tehdä järjestäytyneitä rikoksia aukeavat vasta pidemmän työuran jälkeen. Myös taloudelliset ongelmat työuralla tai henkilökohtaisessa elämässä voivat motivoida jotkut henkilöt järjestäytyneeseen rikollisuuteen verrattain myöhäisellä iällä. (Kleemans & de Poot 2008; Van Koppen ym. 2010a ja 2010b.)

Rikollisten elämänkulun tutkimus kohdistuu yksilöllisiin ja sosiaalisiin riskitekijöihin, jotka selittävät eroja rikollisen urassa (Laub ym. 2006). Riskitekijöitä on etsitty muun muassa perhetaustasta, koulutuksesta, ammatista ja asuinpaikasta sekä impulsiivisuudesta, älykkyydestä ja itsekontrollista. Tutkimukset kohdistuvat ajallisesti lapsuudesta varhaiseen aikuisuuteen ja rikosurien katsotaan alkavan nuoruudessa. Varhainen ongelmakäyttäytyminen yhdessä tiettyihin yksilöllisiin ja sosiaalisiin riskeihin ennustaa myöhempää rikollista käyttäytymistä (Van Koppen ym. 2010b, 103–104). Valtaosalla rikollisista nuorena alkanut rikosura kuitenkin loppuu saavuttaessa varhaiseen aikuisuuteen. Joillakin henkilöillä nuorena alkanut rikosura kuitenkin jatkuu lähes koko elämänkulun. (Moffit 2006.)

Rikollisuratkimetus ei ole tarkastellut aikuisiällä alkavaa rikollisuutta. Lisäksi rikollisten elämäntilannetta tarkasteleva tutkimus kohdistuu melkein ainoastaan päivittäisrikollisuuteen, jossa aikuisiällä aloitettu rikollisuus on erittäin harvinaista. Voi olla, että järjestäytyneen rikollisuuden riskitekijät eroavat päivittäisrikollisuudesta, ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen tullaan usein erilaisen rikosuran kautta (Van Koppen ym. 2010b, 104).

Järjestäytyneeseen rikollisuuteen osallistumista on pyritty selittämään määrättyillä persoonallisuuden piirteillä, mutta näyttäisi siltä, että eräät tilanetekijät selittävät parhaiten osallistumisen järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Kleemans ja de Poot (2008) käyttävät sosiaalisten mahdollisuuksien rakennetta kuvaamaan niitä sosiaalisia siteitä, jotka tarjoavat mahdollisuuden tuotoiksi rikoksiin. Sosiaaliset mahdollisuudet selittävät rikosuran myöhäisen alkamisen ja sen, että henkilöt vaihtavat tavallisista työpaikoista ja ammanteista järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Van Koppen ym. (2010b, 110–115) analysoivat Hollannin poliisin esitutkimusmateriaalien avulla 854 järjestäytyneeseen rikollisuuteen osallistuneen henkilön rikosuraa ja tunnistivat neljä rikosuraltaan erilaista tyyppiä: ”varhaiset aloittajat” (11 % tutkituista), ”keskeytymättömät” (30 %), ”aikuisena aloittavat” (40 %) ja ”ensikertalaiset” (19 %). Tutkituista 11 % oli rikollisjärjestön johtajia tai verkoston ”solmuja”, 23 % oli koordinoivassa roolissa, 55 % oli alemman tason suorittajia, ja noin 11 % oli avustavassa tai epäselvässä roolissa. Rikosuran tyyppi ei ollut yhteydessä epäiltyjen asemaan rikollisjärjestössä.

Tutkitut olivat keskimäärin 38-vuotiaita tehdessään ensimmäisen järjestäytyneen rikoksen. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen osallistutaan Hollannissa selvästi myöhemmällä iällä kuin päivittäisrikoksiin (myös Kleemans ja Poot 2008). ”Aikuisena aloittavat” ryhtyivät rikollisen uralle vasta keskimäärin 29-vuotiaana. Heillä oli vain 3,5 rikosta ennen osallistumista järjestäytyneeseen rikollisuuteen, mikä tapahtui keskimäärin 42-vuotiaana. ”Ensikertalaisilla” ei ollut rikosrekisterissä merkintää ennen osallistumista järjestäytyneeseen rikokseen, mikä tapahtuu keskimäärin vasta 37 vuoden iässä. Naisista 53 % ja miehistä 16 % oli vailla aikaisempaa rikosrekisterimerkintää ennen osallistumista järjestäytyneeseen rikollisuuteen. (Van Koppen ym. 2010b, 113–114.)

Myöhään rikosuransa aloittavat eivät rekrytoituneet rikollisjärjestöihin niiden ulkopuolelta. He eivät lunastaneet asemaansa ja edenneet järjestön hierarkian huipulle aloittamalla alatasolla likaisilla töillä, kuten saattoi tapahtua ”varhaisten aloittajien” ja ”keskeytymättömien” kohdalla. ”Aikuisena aloittavat” ja ”ensikertalaiset” siirtyivät järjestäytyneen rikollisuuden toimintoihin vähitellen lisääntyvien kontaktien kautta. Samalla heidän riippu-

vuutensa ulkopuolisten ihmisten resursseihin (raha, tieto, kontaktit) väheni. He rakensivat omia rikollisverkostoja sukulais- ja ystävyys-suhteiden kautta. Useat myöhäiset aloittajat perustivat toimintansa työssä ja ammatissa hankittuihin taitoihin, tietoihin ja kontakteihin. Erityisesti toiminta kuljetus-, tuonti- ja vientialalla, tullivirkailijana, rahoitus- tai oikeusasiantuntijana tai pankkivirkailijana avaa mahdollisuuksia järjestäytyneeseen rikollisuuteen. (Kleemans ja de Poot 2008, 79–80.)

Myös vapaa-ajan kontaktit olivat tärkeitä, sillä niissä erilaisista sosiaalisen elämän alueilta tulevat ihmiset voivat kohdata toisiaan. Yöelämä, juhlat, bordellit, aseharrastus ja moottoripyöräkerhot voivat toimia tällaisina sosiaalisina tiloina, joissa muuten erilaiset ihmiset kohtaavat yhteisen toiminnan parissa. Näissä sosiaalisissa tiloissa alamaailman ja laillisen maailman edustajat voivat löytää toisensa. (Kleemans & de Poot 2008, 81.)

Elämänkulun kriminologia on havainnut, että esimerkiksi työpaikka, pitkäaikainen suhde tai lasten saanti voivat lopettaa rikosuran (Laub ym. 2006). Samalla tavalla myöhäisten aloittajien kohdalla tietyt elämäntilanteet voivat toimia järjestäytyneeseen rikollisuuteen osallistumisen työntövoimina. Erityisesti taloudelliset vaikeudet ovat tärkeässä asemassa. Tällöin rikollinen toiminta tulee laillisen ammatinharjoittamisen tai liiketoiminnan rinnalle tai osaksi laillista liiketoimintaa. Siirtymistä kokonaan laittomaan liiketoimintaa nmotivoi halu saada suuria taloudellisia voittoja tai mahdollisuus päästä eroon laillisessa liiketoiminnassa syntyneistä suurista veloista. (Laub ym. 2006, 84–85.) Rekrytointi rikollisiin järjestöihin on poikkeus ja tapahtuu, kun rikollisjärjestö tarvitsee käyttöönsä jotain erityistä tietoa tai taitoa (Kleemans & de Poot 2008, 81–85).

Elämänkulussa avautuvien tilaisuuksien ja mahdollisuuksien rinnalle tarvitaan myös analyysia taloudellisista, sosiaalisista ja kulttuurisista rakenteista, jotka tuottavat ja ylläpitävät järjestäytyneitä rikollisuutta. Elämänkulussa kohdatut taloudelliset vaikeudet tapahtuvat todennäköisemmin taloudellisina laskukausina, jolloin tietyn tyyppiset talousrikokset yleistyvät. Määrättyjen vapaa-ajan harrastusten ja elämäntapojen yleistyminen valtaväestön keskuudessa voivat lisätä rikollisten mahdollisuuksia luoda kontakteja muihin ihmisiin. Maahanmuuttajien syrjäytyminen voi luoda kasvupohjaa etnisten rikollisjärjestöjen syntymiseen. Valtiollisten instituutioiden legitimitietin mureneminen ja yleinen lainkuuliaisuuden heikkeneminen voivat avata uusia tilaisuuksia järjestäytyneelle rikollisuudelle. Jotta saisimme kokonaiskuvan järjestäytyneisiin rikollisryhmiin rekrytoitumisesta, niin analyysiin tulee ottaa mukaan rikosten tilannetekijöiden ohella myös erilaiset rakennetekijät.

Toistaiseksi Suomesta puuttuu tutkimus, jossa tarkasteltaisiin järjestäytyneeseen rikollisuuteen osallistuneiden henkilöiden elämäntapokuvia sekä

niitä mekanismeja, tilanteita ja olosuhteita, joiden kautta järjestäytyneeseen rikollisuuteen päädytään. Tällaisen tiedon tuottaminen on kuitenkin välttämätöntä, jos haluamme perustaa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan ja sosiaalisen ennalta ehkäisyn tutkittuun tietoon.

Johtopäätökset

Järjestäytyneen rikollisuuden ennalta ehkäiseminen on tavoitteena oikea. Sen kehittäminen on käytännössä työlästä ja vaatii monen tahon yhteistoimintaa sekä mahdollisuutta tiedonvaihtoon kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Nykyisessä lainsäädännössä todetut ongelmat olisi korjattava. Ei ole tarkoituksenmukaista kytkeä rikollisryhmän määritelmään prosessuaalisia säännöksiä, kriminalisointeja tai hallinnollisia toimenpiteitä ennen kuin määrittelyyn liittyvät ongelmat on ratkaistu. Kaikkia ongelmia ei voida myöskään ratkaista ennalta estävällä toiminnalla, koska esimerkiksi aseluvan poisottamisen käytännön vaikutuksena ei välttämättä aina ole se, että rikollisryhmän jäsen olisi jatkossa aseistamaton. Tästä syystä tulee tarkastella tasapainoisesti myös rikosten paljastamiseen ja tutkintaan liittyviä toimivaltuuksia sekä rikosprosessiin liittyviä kysymyksiä, kuten esimerkiksi todistelua. Lainsäädännön kehittämisen ohella tarvitaan myös tutkimustietoa järjestäytyneen rikollisuuden toimintatavoista ja rikollisryhmien jäseneksi tulemiseen liittyvistä seikoista, jotta tärkeimmät ennalta estävät toimet osataan määritellä ja suunnitella ne oikein.

Lähteet

- Albanese, J. S. 2011. *Organized Crime in Our Times*. 6th edition. Southington: Anderson.
- Edwards, A. & Levi, M. 2008. Researching the Organization of Serious Crimes. *Criminology and Criminal Justice* 8, 363–388.
- Euroopan parlamentti. 2011. Report on organised crime 2010/2309(INI).
- Euroopan unionin neuvosto. 2011a. Neuvoston asiakirja 17.11.2011 17123/11 CRIMORG 207 ENFOPOL 404 GENVAL 123 COSI 89.
- Euroopan unionin neuvosto. 2011b. Järjestäytyneen rikollisuuden vastaisia preventiivisten toimien hyvät käytännöt käsikirja 10899/11 JAI 380 COSI 44 CRIMORG 77 ENFOPOL 179.
- Felson, M. 2006. *The Ecosystem for Organized Crime*. Heuni paper 26. Helsinki: The European Institute for Organized Crime.
- Hallitusohjelma. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia.

- HE. 2010. Hallituksen esitys 224/2010 poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE. 1999. Hallituksen esitys 183/1999 rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säättämisestä rangaistavaksi.
- Heikinheimo, S. 2006. Keskusrikospoliisin rooli muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa K. Kaartinen (toim.) Rikostorjunnan etulinjassa. Keskusrikospoliisi 80 vuotta. Helsinki: Edita Prima, 9–26.
- Hietaniemi, T. & Leskinen, J. 2006. Rikostiedustelun ajankohtaisia kehittämishankkeita keskusrikospoliisissa. Teoksessa K. Kaartinen (toim.) Rikostorjunnan etulinjassa. Keskusrikospoliisi 80 vuotta. Helsinki: Edita Prima, 47–58.
- Hämäläinen, E. 2011. Onko lainvalvonta eurooppalaistunut? Teoksessa T. Kurenmaa, K. Kaartinen & K. Kivilaakso (toim.) Kansainvälisen rikostorjunnan edelläkävijä – Keskusrikospoliisi 85 vuotta. Keskusrikospoliisi 2011, 45–72.
- Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva puitepäätös 24.10.2008 2008/841/YOS EUVL L 300/42 11.11.2008.
- Järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Palermon yleissopimus 1371/2003, SopS 18/2004.
- KKO:2011:41.
- Lahti, A. 2011. Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteisen rikostiedusteluorganisaation kehityslinjat, nykytila ja tulevaisuus. Teoksessa T. Kurenmaa, K. Kaartinen & K. Kivisalo (toim.) Kansainvälisen rikostorjunnan edelläkävijä: Keskusrikospoliisi 85 vuotta. Jyväskylä: Kopijyvä, 73–94.
- Laub, J. H., Sampson, R. J. & Sweeten, G. A. 2006. Assessing Sampson and Laub's Life-Course Theory of Crime. Teoksessa F. T. Cullen, J. P. Wright & M. Coleman (toim.), Taking Stock: The Status of Criminological Theory: Advances in Criminological Theory. New Brunswick: Transaction Publishers, 313–333.
- Kleemans, E. R. & de Poot, C. J. 2008. Criminal Careers in Organized Crime and Social Opportunity Structure. *European Journal of Criminology*, 5 (1): 69–98.
- Melander, S. 2008. Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säättämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 288. Helsinki 2008.
- Moffitt, T. E. 2006. A Review of Research on the Taxonomy of Life-Course Persistent and Adolescence-Limited Offending. Teoksessa F. T. Cullen, J. P. Wright & M. Coleman (toim.) Taking Stock: The Status of Criminological Theory: Advances in Criminological Theory. New Brunswick: Transaction Publishers, 277–311.

- Muttilainen, V. ja Kankaanranta, T. 2011. Talousrikollisuuden kehityssuunnat ja toimintaympäristö vuosina 2000–2009. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 91. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Nuotio, K. 2009. Rikosoikeuden koherenssi ja fragmentaatio: esimerkkinä järjestäytyneen rikollisuuden määrittely. *Lakimies* 7–8, 1154–1174.
- OM. 2011. Eräiden törkeiden rikosten valmistelun kriminalisointi. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 12/2011. Helsinki: Oikeusministeriö.
- OM. 2006. Todistajien tukipalvelut. Oikeusministeriön työryhmämietintö 6/2006. Helsinki: Oikeusministeriö.
- OM. 2005. Anonyymi todistelu ja peitepoliisin oikeus osallistua rikollisryhmän toimintaan. Oikeusministeriön työryhmän mietintö 5/2005. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Palo, S. 2010. Järjestäytyneet rikollisryhmät ja rikosvastuu. Helsinki: Forum Iuris.
- Palo, S. 2011. Hallinnolliset keinot järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Teoksessa T. Kurenmaa, K. Kaartinen & K. Kivisalo (toim.) *Kansainvälisen rikostorjunnan edelläkävijä: Keskusrikospoliisi 85 vuotta*. Jyväskylä: Kopijyvä, 11–44.
- SM. 2010. Turvallinen ja moniarvoinen Suomi – sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto 2020.
- Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2020. Sisäasiainministeriön julkaisuja 25/2010.
- SM. 2008. Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008.
- Uhrin asemaa rikosoikeudenkäyntimenettelyissä koskeva EU:n puitepäättös 2001/220/YOS (15.3.2001) EYVL L 82, 22.3.2001.
- van Duyne, P. 2007. OCTA 2006: The Unfulfilled Promise, *Trends in Organized Crime* 10, 120–128.
- Van Koppen, M. V., de Poot, C. J. & Blokland, A. A. J. 2010a. Comparing Criminal Careers of Organized Crime Offenders and General Offenders. *European Journal of Criminology* 7 (5): 356–374.
- Van Koppen, M. V., de Poot, C. J., Kleemans, E. R. & Niueubeerta, P. 2010b. Criminal Trajectories in Organized Crime. *British Journal of Criminology* 50: 102–123.
- VKS. 2006. Esitutkintayhteistyö tehostaminen ja syyttäjäparien käyttäminen. Kehittämistyöryhmän loppuraportti 16.6.2006. Valtakunnansyyttäjänvirasto.

Työperäinen ihmiskauppa

Anniina Jokinen

Johdanto

Ihmiskauppa on 2000-luvulla noussut Suomessa ajankohtaiseksi aiheeksi. Huomio ihmiskaupan osalta on perinteisesti kiinnittynyt ihmiskauppaan seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa eli niin sanottuun naiskauppaan (esim. Lehti & Aromaa 2002; Roth 2007 ja 2010a; Viuhko & Jokinen 2009). 2000-luvun puolen välin jälkeen kansainvälisessä keskustelussa on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota myös työperäisen hyväksikäytön tarkoituksessa tehtävään ihmiskauppaan (esim. ILO 2005a; ILO 2009; Andrees 2008 ja 2009; Jokinen ym. 2011).

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n arvion mukaan maailmassa on 2,4 miljoonaa ihmistä, jotka ovat pakkotyössä ihmiskaupan seurauksena (ILO 2005a, 10). YK:n rikos- ja huumausainejärjestön UNODC:n mukaan maailmanlaajuisesti 18 prosenttia tunnistetuista ihmiskaupan uhreista on työperäisen ihmiskaupan uhreja, mutta Euroopassa tämän ryhmän osuus on suurempi, noin 35 prosenttia (UNODC 2009, 50). Työperäistä ihmiskauppaa ja siihen liittyvää hyväksikäyttöä esiintyy erityisesti työvoimaintensiivisillä ja ulkomaalaista ja tilapäistä työvoimaa laajasti käyttävillä sektoreilla (Andrees 2009). Ruotsissa hyväksikäyttöä esiintyy erityisesti ravintola- ja palvelualoilla, maatalous- ja kausityössä, kotitaloustyössä, rakennustyössä ja kuljetusalalla (Arbetsmarknadsdepartementet 2008, 77) sekä kivi- ja asfalttitoissa (Polisen 2009). Norjassa yleisin tunnistettu pakkotyön muoto oli pakkoavoliiton ja kerjäämisen lisäksi hyväksikäyttö kotitaloustyössä, terveydenhoitoalalla sekä kivi- ja asfalttityössä (KOM 2010, 2009). Hollannissa työperäistä hyväksikäyttöä on esiintynyt etenkin maatalous- ja puutarha-alalla, kotityössä (kotiapulaiset) sekä ravintola- ja hotellialalla (Bureau NRM 2010, 97–98).

Suomessa työperäistä ihmiskauppaa ja siihen viittaavaa hyväksikäyttöä esiintyy esimerkiksi rakennus-, ravintola-, siivous- ja puutarha-aloilla (Vähemmistövaltuutettu 2010, 7). Suomessa ei toistaiseksi ole annettu yhtään tuomiota työperäisestä ihmiskaupasta, vaikka tilastot osoittavat, että tutkittujen tapausten määrä on kasvussa. Ihmiskaupan tunnistamisessa on ongelmia ja yleinen tietoisuus etenkin työperäisestä ihmiskaupasta on osin puutteellista.

Tässä artikkelissa käsitellän työperäistä ihmiskauppaa ja sen tutkimiseen liittyviä haasteita esitutkintaviranomaisten näkökulmasta. Artikkelin

perustuu YK:n yhteydessä toimivassa Euroopan kriminaalipolitiikan instituutissa (HEUNI) tehtyyn laajaan tutkimukseen työperäisestä ihmiskaupasta Suomessa (Jokinen ym. 2011).

Taustaa: ihmiskaupan määritelmä ja tilastot

Ihmiskauppa kriminalisoitiin Suomessa vuonna 2004. Ihmiskaupparikoksen täyttyminen vaatii rikoslain mukaan, että henkilö on joutunut parituksen ”tai siihen rinnastettavan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudoksien poistamiseksi taloudellisessa hyötymistarkoituksessa” (RL 25:3 §). Rikos koostuu kolmesta elementistä: keinoista, tekotavoista ja hyväksikäyttötarkoituksesta. Kaikkien kolmen osatekijän pitää täytyä, jotta kyseessä olisi ihmiskauppa. Rikoslain ihmiskauppapykälä on muotoiltu kokonaisuudessaan seuraavasti:

Ihmiskauppa

Joka

- 1) käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa,
- 2) erehdyttämällä toista tai tämän erehdystä hyväksi käyttämällä,
- 3) maksamalla korvauksen toista vallassaan pitävälle henkilölle tai
- 4) ottamalla vastaan sellaisen korvauksen

ottaa toisen valtaansa, värvää toisen taikka luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa toisen hänen saattamiskseen 20 luvun 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun tai siihen rinnastettavan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudoksien poistamiseksi taloudellisessa hyötymistarkoituksessa, on tuomittava ihmiskaupasta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.

Ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka ottaa valtaansa kahdeksaatoista vuotta nuoremman henkilön taikka värvää, luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa tämän 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa, vaikka mitään 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettua keinoa ei olisi käytetty.

Yritys on rangaistava.

Ihmiskaupalla on myös törkeä tekemuoto (RL 25:3 a §), jonka keinoissa mainitaan muun muassa väkivalta, väkivallalla uhkaaminen tai kavaluus. Törkeäksi rikoksen tekee myös, jos se kohdistuu alaikäiseen, tai jos teko on tehty osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa. Törkeästä ihmiskaupasta

voidaan antaa vähintään kahden ja enintään kymmenen vuoden vankeusrangaistus.

Ihmiskaupan määritelmä Suomen rikoslaisissa perustuu Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen lisäpöytäkirjaan eli ns. Palermon sopimukseen. Vaikka ihmiskauppapöytäkirjässä korostetaan rikoksen prosessinomaista luonnetta, rikoksen ei tarvitse noudattaa suoraviivaista tapahtumaketjua, jossa rekrytointi, kuljetus ja hyväksikäyttö seuraisivat toisiaan tässä järjestyksessä.

Työperäisen ihmiskaupan osalta olennaista on huomata, että hyväksikäyttötarkoituksen pitää olla pakkotyö tai uhrin saattaminen muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin, jolla hallituksen esityksessä (HE 34/2004, 97) viitataan esimerkiksi velkaorjuuteen. Pakkotyötä ei ole määritelty Palermon sopimuksessa eikä toistaiseksi myöskään Suomen lainsäädännössä tai oikeuskäytännössä (Soukola 2009). Suomen ratifioima Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus 29 vuodelta 1930 sen sijaan kriminalisoi pakkotyön. Sopimuksessa pakollinen työ tarkoittaa ”kaikenlaista työtä tai palvelusta, joka jonkin rangaistuksen uhalla vaaditaan joltain henkilöltä ja johon mainittu henkilö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut”.

Varsinaisen ihmiskaupparikoksen lisäksi Suomessa on määritelty ns. ihmiskaupan kaltaisiksi rikoksiksi kiskonnantapainen työsyryntä (RL 47:3 a §), törkeä paritus (RL 20:9 a §) ja törkeä laittoman maahantulon järjestäminen (RL 17:8 a §). Näistä kiskonnantapainen työsyryntä on keskeinen nimike tutkittaessa työperäistä hyväksikäyttöä. Jos työntekijä asetetaan ”huomattavan epäedulliseen asemaan käyttämällä hyväksi työnhakijan tai työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai tietämättömyyttä” on kyseessä kiskonnantapainen työsyryntä. Epäedullisella asemalla tarkoitetaan esimerkiksi huomattavasti alhaisemman palkan maksamista tai epäasiallisia työaikoja (Työministeriö 2003, 91–92). Merkillepantavaa on, että kiskonnantapaisen työsyryntän ja ihmiskaupan tunnusmerkit ovat osittain päällekkäisiä (Jokinen ym. 2011). Myös pelkällä työsyryntänimikkeellä saatetaan käsitellä tapauksia, jotka koskevat ulkomaalaisten työntekijöiden työperäistä hyväksikäyttöä (esim. Vaasan kärjäoikeus 29.2.2009; Keski-Suomen kärjäoikeus 23.11.2011).

Tilastojen mukaan ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttötapauksiin liittyvien tutkintojen määrä on kasvanut Suomessa viime vuosina. Oheiset tilastot kuvaavat rikoksista epäiltyjen henkilöiden määrää (taulukko 1).

Taulukko 1. Poliisin ja rajavartiolaitoksen tutkimat rikoksista epäillyt henkilöt 2004–2010.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Yht.
Ihmiskauppa	-	2	2	1	4	2	11	21
Törkeä ihmiskauppa	-		1		1		2	4
Kiskonnantapainen työsyryjintä	2	5	14	14	13	44	31	123

Lähde: Polstat.

Etenkin kiskonnantapainen työsyryjintä -nimikkeellä epäiltyjen henkilöiden määrä on kasvanut viime vuosina. Myös tuomittujen henkilöiden määrä on kasvanut (ks. taulukko 2), mutta luku on edelleen hyvin alhainen, vaikka rikosprosessiin kuluva viive otettaisiin huomioon. Tämä saattaa ilmentää esitutkintavaiheessa kohdattuja ongelmia, joita tässä artikkelissa eritellään myöhemmin.

Taulukko 2. Ihmiskaupasta ja kiskonnantapaisesta työsyryjinnästä tuomitut henkilöt ensimmäisessä oikeusasteessa 2005–2009.

	2005	2006	2007	2008	2009	Yht.
Ihmiskauppa	-	-	-	-	-	0
Törkeä ihmiskauppa	-	7 ¹	-	5	-	12
Kiskonnantapainen työsyryjintä	-	4	-	3	12	19

¹ Samassa tapauksessa voidaan tuomita monta henkilöä. Näin ollen vuonna 2006 tuomittiin yhteensä seitsemän ihmistä törkeästä ihmiskaupasta yhdessä tapauksessa (Helsingin käräjäoikeus 20.7.2006).

Lähde: Tilastokeskus.

Ensimmäisessä oikeusasteessa annettujen tuomioiden lisäksi vuonna 2009 Helsingin hovioikeudessa tuomittiin kaksi henkilöä ihmiskaupasta (Helsingin hovioikeus 29.12.2009). Lisäksi vuonna 2011 yksi henkilö tuomittiin törkeästä ihmiskaupasta (Pirkanmaan käräjäoikeus 1.11.2011¹³⁹).

Tähän mennessä kaikki ihmiskaupasta ja törkeästä ihmiskaupasta annetut tuomiot on annettu tapauksissa, jotka ovat liittyneet seksuaaliseen hyväksikäyttötarkoitukseen. Työperäisestä ihmiskaupasta on toistaiseksi nostettu neljä syytettä, jotka on kaikki hylätty ensimmäisessä oikeusasteessa (Van-

139 Tuomio on julistettu salaiseksi.

taan käräjäoikeus 13.7.2007; Pohjanmaan käräjäoikeus 30.4.2010; Espoon käräjäoikeus 20.10.2011¹⁴⁰; Pohjanmaan käräjäoikeus 18.11.2011). Kuitenkin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä¹⁴¹ olleista uhreista jopa kolme neljäsosaa on ollut työperäisen ihmiskaupan tai hyväksikäytön uhreja (Joutsenon vastaanottokeskus 2010).

Roth (2010a, 290, 299) arvioi, että ihmiskauppasäädöksen soveltamis- ja tulkintakäytäntö on ollut hyvin kapea ja tämä vaikeuttaa myös ihmiskaupan uhrien tunnistamista. Rothin mukaan työperäisen ihmiskaupan osalta tulisi kiinnittää huomioita henkilön kokonaistilanteen arviointiin sekä työnteon olosuhteisiin ja -ehtoihin. Lisäksi pitäisi tarkastella uhrin mahdollisuutta viettää vapaa-aikaa, hänen majoitusolosuhteitaan sekä uhrin riippuvuutta ja turvattomuutta lisääviä tekijöitä. (Roth 2010b, 282, 287.)

Eri toimijoiden, kuten työsuojelun, ammattiliittojen, järjestöjen ja muiden tahojen tietoon tulee yhteensä kymmeniä epäilyttäviä hyväksikäyttötapaauksia vuosittain (Jokinen ym. 2011). Tietoon tulleiden tapausten määrä on vain jäävuoren huippu, sillä moni ihmiskauppatapaus ei tutkimusten mukaan tule koskaan viranomaisten tai muiden toimijoiden tietoon (Kangaspunta 2007; Laczko 2007). Vielä enemmän on eriaisteisia piiloon jääviä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötapaauksia. Yleensä työperäinen ihmiskauppa tapahtuu laajemmassa (ulkomaisen) työvoiman hyväksikäytön kontekstissa. Davidin mukaan myös vähemmän vakavaan hyväksikäyttöön tulee puuttua, sillä se saattaa olla vakavamman hyväksikäytön esiaste. (David 2010.) Andrees korostaakin, että työperäistä ihmiskauppaa tai hyväksikäyttöä voidaan ajatella prosessina, jonka taustalla on alati muuttuva työntekijän ja työnantajan välinen suhde. Hyväksikäyttö muodostaa jatkumon, jonka toisessa päässä on selkeä pakkotyö ja toisessa huomaamattomampi hyväksikäyttö ja pakottaminen. (Andrees 2008, 22–26, 39.) Skrivankovan (2010) mukaan hyväksikäyttöä tulisi arvioida myös suhteessa ihmisarvoiseen työhön (decent work).

HEUNI:n tutkimus ja työperäinen hyväksikäyttö Suomessa

Seuraavassa eritellään tarkemmin HEUNIn vuonna 2011 julkaisemaa tutkimusta työperäisestä ihmiskaupasta ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytöstä (Jokinen ym. 2011). Tutkimuksessa analysoidaan ulkomaalaisten työntekijöiden Suomessa kohtaamaa hyväksikäyttöä kansainvälisen työjärjestön ILO:n kehittämien pakkotyötä koskevien rangaistuksen uhkaa kuvaavien osoittimien pohjalta (ILO 2005b, 20–21; ks. myös Soukola 2009). Näitä ovat muun muassa väkivalta, uhkailu, liikkumisvapauden rajoittaminen, pas-

140 Syyttäjä tulee valittamaan tuomiosta hovioikeuteen, joten se ei ole vielä lainvoimainen.

141 Auttamisjärjestelmä on Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskusten ylläpitämä ja siihen otetaan myös ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhreja.

sin takavarikoiminen, velka sekä palkkasyrjintä tai palkan maksamatta jättäminen (ILO 2005b, 20–21). Jos osoittimia on yhdessä tapauksessa riittävän monta, voi kyseessä olla työperäinen ihmiskauppa.

Vakavimmat ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttötapaukset ovat tutkimuksen mukaan etenkin ravintola-, rakennus- ja puutarha-aloilta. Myös metalliteollisuudessa sekä siivous- ja kuljetusaloilla esiintyy ongelmia. Hyväksikäytetyt henkilöt tulevat eri puolilta maailmaa, etenkin Aasiasta, Itä-Euroopasta ja Suomen lähialueilta. Hyväksikäyttäjät ovat syntyperältään sekä suomalaisia että ulkomaalaistaustaisia. Työntekijät rekrytoidaan Suomeen joko rekrytointi- ja välittäjäyritysten tai pienimuotoisemmin suvun tai tuttujen kautta. Useissa tapauksissa työntekijät ovat velkaantuneet joutuessaan mak samaan ylisuuria välitysmaksuja kotimaassaan päästäkseen töihin Suomeen. Velka altistaa heidät vakavalle hyväksikäytölle. (Jokinen ym. 2011.)

Ulkomaalaisten työntekijöiden Suomessa kohtaamat hyväksikäytön muodot ovat moninaisia. Suoranaisen väkivallan käyttö näyttää olevan harvinaista yksittäisiä tapauksia lukuun ottamatta. Työntekijöitä ja heidän perheitään kuitenkin pelotellaan ja painostetaan eri tavoin ja heitä uhataan esimerkiksi ilmiannolla viranomaisille tai kotimaahan palauttamisella. Liikkumisvapauden osalta ei ollut merkkejä siitä, että työntekijöitä olisi lukittu työpaikoille. Sen sijaan työntekijöiden liikkumiseen ja vapaa-aikaan on puututtu eri tavoin. Työnantajat rajoittavat työntekijöiden kanssakäymistä ulkopuolisten kanssa, jonka lisäksi pitkät työpäivät minimoivat henkilön mahdollisuudet viettää vapaa-aikaa. Työntekijät eristetään suomalaisesta yhteiskunnasta ja pidetään tietämättöminä omista oikeuksistaan ja mahdollisuuksista hakea tietoa sekä apua. Passin tai muun henkilöllisyystodistuksen haltuunotto työntekijältä on yksi kontrollin keino. Tätä perustellaan erilaisin tekosyin. Työntekijöitä on myös uhkailtu irtisanomisella tai heidät on suoraan irtisanottu, jos he ovat pyytäneet palkkarästejään tai liittyneet ammattiliittoon. Lisäksi asumisen olosuhteet ovat usein huonot ja niihin liittyy kontrollia ja rahastusta. (Jokinen ym. 2011.)

Eriasteinen palkkasyrjintä on yleisin työperäisen hyväksikäytön muoto. Työntekijöiden peruspalkka on pieni, eikä heille makseta lisiä ja korvauksia pitkistä työpäivistä arkena ja viikonloppuisin. Tehtyjä työtunteja ei kirjata työaikakirjanpitoon oikein tai kirjanpitoa ei pidetä lainkaan. Tutkimuksessa kävi ilmi tapauksia, joissa työnantaja kontrolloi työntekijän rahankäyttöä esimerkiksi siten, että hänellä oli työntekijän pankkikortti hallussaan. Haastatellut asiantuntijat kertoivat myös tapauksista, joissa työntekijä joutui mak samaan osan tililleen maksetusta palkasta takaisin työnantajalle käteisellä. Työntekijöiden palkasta on saatettu tehdä erilaisia kohtuuttomia vähennyksiä esimerkiksi asumis-, ruoka-, matka- ja työlupakuluista. Myös velkaantumi-

sesta löytyi viitteitä. Mikäli moni tämänkaltaisista piirteistä esiintyy samassa tapauksessa, pahimmillaan kyse voi olla työperäisestä ihmiskaupasta. (Jokinen ym. 2011.)

Ihmiskaupan tunnistaminen ja esitutkinnan ongelmat

Yksi keskeinen monien ihmiskauppaa käsittelevän kirjallisuuden esiintuoma ongelma on se, että viranomaiset eivät tunnista ihmiskauppatapauksia tai että relevantit tapaukset eivät koskaan tule viranomaisten tietoon (esim. David 2010; Kangaspunta 2007; Laczko 2007). Paljon tapauksia karsiutuu pois myös rikosprosessin eri vaiheissa. Useat kansainväliset toimijat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että maailmanlaajuisestikin katsottuna ihmiskaupasta annettavien tuomioiden määrä on usein huomattavasti alhaisempi kuin poliisin tietoon tulleiden rikosten määrä tai viranomaisten tunnistamien uhrien määrä. (UNODC 2009; US TIP Report 2010.)

Seuraavaksi eritellään tarkemmin ihmiskauppa- ja hyväksikäyttötapausten tutkintaan liittyviä ongelmia Suomessa. Käytetty empirinen aineisto perustuu asiantuntija- ja uhrihaastatteluihin, viiden tapauksen esitutkintamateriaaliin sekä tuomio- ja media-aineistoon (Jokinen ym. 2011).

Tutkintavastuu

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötapaukset eli yleensä kiskonnantapainen työsyryntä ja ihmiskauppa -nimikkeillä tutkittavat tapaukset ovat usein haastavia tunnistamisen ja tutkimisen osalta. Tämä johtuu monista eri syistä. Kysymys tutkintavastuusta nousi HEUNIn tutkimuksessa ilmi yhtenä merkittävänä tutkinnan suuntaa ohjaavana seikkana. Ennen kuin esitutkinta voidaan varsinaisesti aloittaa, juttu pitää määrätä jollekin tietylle yksikölle tai poliisille tutkittavaksi. Se, kenelle tai mille yksikölle juttu menee tutkittavaksi, ei kuitenkaan ole itsestään selvää, koska ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäyttötapausta saatetaan tutkia esimerkiksi työrikoksena (kiskonnantapainen työsyryntä), talousrikoksena (kirjanpitorikos tms.) tai väkivaltarikoksena (ihmiskauppa). Tutkintavastuu on yleensä paikallispoliisilla, mutta jos tapaus on jollain tavalla erityinen tai siihen liittyy kansainvälisyyden teema, se voi mennä edelleen keskusrikospoliisin tutkittavaksi.

Eri rikostyyppien tutkintaan erikoistuneilla yksiköillä on asiantuntemusta eri asioista ja teemoista ja niillä on erilaisia linjauksia. Tämä saattaa jo lähtökohtaisesti ohjata tutkintaa tiettyyn suuntaan. Ulkomaisiin työntekijöihin kohdistuvien hyväksikäyttörikosten sijaan poliisi voi tutkiakin ensi sijassa tapauksiin liittyviä talous- ja verorikoksia. Eskolan ja Alvesalon (2010, 71–74)

mukaan näin kävi esimerkiksi KRP:n erillisen pimeän ulkomaisen työvoiman valvonta- ja tutkintayksikön (jäljempänä PUT-yksikkö) kohdalla, joka toimi vuosina 2004–2008¹⁴². Eskola ja Alvesalo kävivät läpi PUT-yksikön tutkimat tapaukset ja havaitsivat, että suurin osa sen tutkimista rikosnimikkeistä oli erilaisia vero- ja talousrikoksia, eikä suinkaan pimeän työvoiman käyttöön liittyviä rikosnimikkeitä. Toisin sanoen vaikka yksikön perustamista perusteltiin tarpeella valvoa paitsi ulkomaisen työvoiman ehtoja myös väärinkäyttöä kokonaisuudessaan, käytännössä tutkinta painottui rikoksiin, joissa uhrin asemassa oli verottaja tai muut yritykset eivätkä työntekijät.

Jos puolestaan ajatellaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä nimenomaan työrikosten tutkimuksen kontekstissa, on käynyt ilmi, että työrikokset eivät poliisin näkökulmasta ole kaikkein kiinnostavimpia tutkia. Lisäksi työrikosten tutkintaan erikoistuneita poliiseja on vähän. (ks. Alvesalo & Jauhiainen 2006.) Työrikoksista määrättävät rangaistukset ovat myös alhaisia ja pakkokeinoja käytetään vähän – toisin kuin esimerkiksi huumerikoksissa. Tämä saattaa vähentää esitutkintaviranomaisten motivaatiota tutkia tapauksia ja käyttää niihin paljon resursseja. Esimerkiksi kiskonnantapaisesta työsyrynnästä henkilö voidaan tuomita maksimissaan kahdeksi vuodeksi vankeuteen, mutta käytännössä jutuista tuomitaan yleensä sakkoja (ks. myös Marttinen ym. 2010). Ihmiskauppa-nimike sen sijaan mahdollistaisi useiden pakkokeinojen käytön, mutta sen osalta oikeuskäytännön puutetta pidettiin haastatteluissa ongelmallisena¹⁴³.

Tutkinnan pitkittyminen ja johtaminen ulkomaille

Toinen tekijä, joka hankaloittaa esitutkinnan tekemistä monien toimijoiden mielestä on tutkinnan aloittamisen viivästyminen ja pitkät tutkinta-ajat. Nimenomaan uhrien ja heitä auttavien tahojen näkökulmasta tutkinnan aloittamisen ajankohta ja tutkinnan kokonaiskesto ovat merkityksellisiä seikkoja. Uhrien oleskelulupa saattaa umpeutua tutkinnan aikana tai jo ennen sen alkua. Monien asiantuntijoiden mukaan poliisin tutkinta-ajat venyvät liian pitkiksi. Tästä syystä esimerkiksi HEUNIn tutkimuksessa haastateltu ammattiliiton edustaja koki, ettei heidän kannata ilmoittaa poliisille jokaisesta löytämästään tapauksesta. Tämä taas karsii potentiaalisia tapauksia pois viranomaisjärjestelmästä.

Koska ihmiskaupparikoksiin liittyy usein kansainvälisiä ulottuvuuksia, voivat tutkinnan jäljet johtaa nopeasti ulkomaille ja seikkoihin, joita pitäisi selvittää Suomen rajojen ulkopuolella esimerkiksi uhrien rekrytointiin liitty-

142 Vuonna 2009 yksikkö sulautettiin osaksi KRP:n pääosaston talousrikoslinjaa ns. reaaliaikaisen tutkinnan toiminnoiksi.

143 Tähän mennessä kaikki syytteet työperäisestä ihmiskaupasta on hylätty.

en. Tämä asettaa suuria haasteita tutkinnalle. Näin yksi haastateltu esitutkintaviranomainen kuvasi asiaa:

Näissä on nämä ulottuvuudet sellaisia, että me ollaan muiden maiden viranomaisten armoilla siinä, että se ei ole meidän käsissä se juttu enää. Se asian selvittäminen ei ole niin yksinkertaista. Meidän lainkäytön ulottuvuus on vaan tässä meidän valtakunnan alueella. Ei valitettavasti päästä käsiksi. (Esitutkintaviranomainen)

Ulkomaille asti ulottuva tutkinta on myös erittäin kallis toteuttaa, eikä tähän ainakaan paikallispoliisilla juuri ole resursseja. Eräs haastateltu asiantuntija toi ilmi, että jos tutkinta johtaa ulkomaille, hänen kokemuksensa mukaan asiassa voidaan tehdä päätös esitutkinnan rajoittamisesta taloudellisiin perusteisiin, ja tapaus jää selvittämättä. Tutkinnan aloituksen viivästyessä tai pitkän tutkinnan aikana poliisilla voi olla myös vaikeuksia tavoittaa uhreja kuultavaksi, jos he ovat palanneet kotimaahansa. Kuulustelu voidaan tehdä hyödyntäen eri maiden välisiä oikeudellisen yhteistyön sopimuksia, mutta maiden välillä on suuria eroja sen suhteen, miten oikeusapupyyntöihin reagoidaan. Poliisilla on ollut tässä vaikeuksia esimerkiksi Venäjällä (Viuhko & Jokinen 2009, 74).

Näytön saannin ongelmat

Esitutkinnan aikana poliisin tavoitteena on kerätä mahdollisimman selkeä näyttö tapahtuneesta rikoksesta. Ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttötapausten tutkintaan ja rikosprosessissa etenemiseen liittyy monia näytöllisiä ongelmakohtia. Lakia rikkovat työnantajat harhauttavat viranomaisia monin tavoin, esimerkiksi työpäivien pituuteen ja palkan maksuun liittyvillä seikoilla. Tämä saattaa vaikeuttaa kirjallisen näytön hankkimista tapahtuneesta rikoksesta. Jos kaikki tai osa palkoista maksetaan esimerkiksi pimeästi, on vaikea näyttää, mitä on maksettu tai jätetty maksamatta – varsinkin jos hyväksikäytetyt työntekijät eivät halua kertoa asiasta viranomaisille. Suullinen näyttö onkin usein keskeisessä roolissa, vaikka sitä ei pidetä yhtä luotettavana kuin kirjallista näyttöä. ”Jos ei ole mitään kirjallista, sitten se on just sitä, että ketä uskotaan” (Syyttäjä).

Suullista näyttöä hankittaessa ulkomaalaisten työntekijöiden ja mahdollisesti myös ulkomaalaistaustaisten vastaajien kuulustelut ovat esitutkinnan keskiössä. Haastatellut esitutkintaviranomaiset itse korostivat, että kuulusteleminen vaatii aiempaa kokemusta ulkomaalaisten kanssa toimimisesta ja tietynlaista asennoitumista tilanteisiin. Tulkin käyttö tuo tilanteeseen haastetta. Tapahtumien kulusta saattaa olla vaikea ottaa selvää, etenkin jos asiaan liittyy erilaisia etnisen yhteisön sisäisiä asioita tai kulttuurisia tekijöitä.

Luottamuksen herättäminen on kuulustelussa tärkeää (ks. myös Kainulainen 2004, 63–66).

Moneen kertaan kerrottiin mistä on kysymys. (...) me lähdettiin niin pehmeästi liikkeelle, että ne uskaltavat kertoa... mitä nyt ei kuitenkaan voi sanoa, ei kukaan ventovieraalle ihmiselle lähde yhtäkkiä kertomaan, on niin vaikeita asioita. (Esitutkintaviranomainen)

Henkilö voi myös muuttaa tarinaansa moneen kertaan, joten kokonaiskuvan muodostaminen vaatii useita kuulustelukertoja. Asiat paljastuvat asteittain, kun luottamus viranomaista kohtaan kasvaa. Uhrin kokemana hyväksikäytöstä johtuva trauma voi myös aiheuttaa hänessä muistihäiriöitä ja pelkoreaktioita, jotka vaikuttavat siihen, miten johdonmukaiselta kertomus kuulostaa (Zimmerman 2009, 27–28). Toisaalta työperäisen hyväksikäytön uhrin eivät välttämättä esitä mitään vaatimuksia työnantajaansa kohtaan. Vaikka kyse on virallisen syytteen alaisista rikoksista, asiantuntijahaastatteluissa vihjattiin, että poliisi ei tutki juttuja joko lainkaan tai ainakaan asiaankuuluvalla tarmolla, jos uhrilla ei ole mitään vaatimuksia.

Mistä uhrin ”näennäinen tyytyväisyys” sitten voi johtua? Miksei heillä ole vaatimuksia työnantajaansa kohtaan? Uhrin ovat saattaneet tottua epäreiluun menettelyyn jo kotimaassa (esim. Woolfson 2007). Portillon (2010) mukaan paperittomat siirtotyöläiset eivät vaadi esimerkiksi palkkasaataviaan, koska he pelkäävät karkotusta kotimaahan, jos heidän statuksensa tulee viranomaisten tietoon prosessin aikana. Huonommat työsuhteen ehdot voidaan myös hyväksyä hetkellisesti. Sama ongelma voi koskea myös maassa laillisesti oleskelevaa henkilöä, sillä työpaikka on usein maassaolon peruste eikä sitä haluta menettää. Omien oikeuksien vaatiminen voi johtaa tilanteeseen, jossa henkilö joutuu tyhjän päälle. Myös uhkailu, pelko ja epäluottamus viranomaisia kohtaan ovat syitä, joiden vuoksi apua ei lähdetä hakemaan alun perinkään. Henkilö ei välttämättä edes itse pidä itseään uhrina, sillä hänellä ei ole tietoa omista oikeuksistaan. Tämä johtaa usein siihen, etteivät uhrin itse aktiivisesti hae apua vaikka kokisivatkin vakavaa hyväksikäyttöä Suomessa. Tämä asettaa uusia haasteita viranomaistoiminnalle ja poliisityölle.

Lopuksi

Erilaisten esitutkintaan liittyvien ongelmien ja näytöllisten hankaluuksien seurauksena moni esitutkintaviranomaisten tietoon tulleista ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttötapauksista ei koskaan päädy tuomioistuimeen asti (ks. myös Malpani 2009, 147). Vaikuttaa myös siltä, että kiskonnantapaisen työsyrynnän ja työsyrynnän nimikkeillä on oikeudessa käsitelty myös tapauksia, joissa on useita ihmiskauppaan viittaavia piirteitä ja joissa työntekijöitä on kontrolloitu laajemmin kuin vain työhön liittyen (Jokinen ym. 2011). Kysymys siitä, millä rikosnimikkeellä hyväksikäyttötapauksia käsitellään on kuitenkin uhrin kannalta olennainen, koska ihmiskaupan uhrilla on erityisiä oikeuksia (mm. pääsy ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään).

Työperäisen ihmiskaupan määritelmä ja sen tulkinta on kieltämättä vaikea, varsinkin kun Suomessa ei ole annettu yhtään tuomiota tähän liittyen. Verrattaessa Suomessa tapahtuneita hyväksikäyttötapauksia muiden maiden oikeuskäytäntöön, voidaan kuitenkin havaita, että esimerkiksi Norjassa ja Hollannissa vastaavista tapauksista on annettu tuomio työperäisestä ihmiskaupasta (Jæren District Court 2008; Bureau NRM 2010). Uhrien tilannetta pitäisikin tarkastella aiempaa kokonaisvaltaisemmin. Jos työntekijöiden haavoittuvuutta on hyväksikäytetty, heidän työtään ja vapaa-aikaansa on kontrolloitu eikä heillä riippuvuudestaan johtuen ole ollut todellista mahdollisuutta lähteä työnantajan vaikutuspiiristä ja lopettaa työtä, voi kyseessä olla työperäinen ihmiskauppa. Esimerkiksi pelko, velka, riippuvuus työnantajasta ja tietämättömyys omista oikeuksista ovat seikkoja, joiden takia työntekijä ei voi lähteä työstä.

Stereotyyppisten mielikuvien sijaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä tulisi nimenomaan arvioida suhteessa suomalaiseen työelämään ja täällä hyväksyttävänä pidettyihin työehtoihin. Ihmiskaupparikos ei itse asiassa edellytä äärimmäistä kontrollia, väkivaltaa ja pakottamista, vaan kyse voi olla jostain paljon arkisemmasta. Työperäisen ihmiskaupan tunnistamista pitäisi siksi parantaa etenkin koulutuksen kautta. Toimijoille tulisi taata riittävät resurssit hyväksikäytön tunnistamiseksi, uhrien auttamiseksi ja rikosten tutkimiseksi. Lisäksi olisi tärkeää, että eri toimijat tietäisivät, mitä tehdä kun he kohtaavat mahdollisen työperäisen ihmiskaupan uhrin ja mihin hänet voi ohjata avun saamista varten.

Lähteet

- Alvesalo, A. & Jauhiainen, K. 2006. Työturvallisuustapaukset poliisissa. Teoksessa A. Alvesalo, & A.-M. Nuutila (toim.) Rangaistava työn turvattomuus. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 13. Helsinki: Poliisiammattikorkeakoulu, 8–104.
- Andrees, B. 2008. Forced Labour and Trafficking in Europe: How people are trapped in, live through and come out. Working Paper. Special Action Programme to Combat Forced Labour. Geneva: ILO.
- Andrees, B. 2009. Trafficking for Forced Labour in Europe. Teoksessa B. Andrees & P. Belser (toim.) Forced labour. Coercion and exploitation in the private economy. Geneva: ILO and Lynne Rienner, 89–109.
- Arbetsmarknadsdepartementet 2008. Människohandel för arbetskraftsexploatering m.m. – kartläggning, analys och förslag till handlingsplan. Departementsserien 2008:7. 31 januari 2008.
- Bureau NRM 2010. Trafficking in Human Beings. Ten Years of Independent Monitoring. The Hague: Bureau of the Dutch National Rapporteur.
- David, F. 2010. Labour Trafficking. AIC Reports Research and Public Policy Series 108. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Eskola, K. & Alvesalo, A. 2010. Ulkomaiseen työvoimaan liittyvät väärinkäytökset – poliisin tutkimat tapaukset. Helsinki: Työterveyslaitos.
- HE 34/2004vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- ILO 2005a. A global alliance against forced labour. Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Report of the Director-General. International Labour Conference 93rd Session 2005, Report I (B). Geneva: ILO.
- ILO 2005b. Human trafficking and forced labour exploitation. Guidance for legislation and law enforcement. Special action programme to combat forced labour. Geneva: ILO.
- ILO 2009. The cost of coercion. Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Report of the Director-General. International Labour Conference 98th Session 2009, Report I (B). Geneva: ILO.
- Jokinen, A. Ollus, N. & Viuhko, M. 2011. Ehdolla millä hyvänsä. Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö Suomessa. Publication series 62. Helsinki: HEUNI.
- Joutsenon vastaanottokeskus 2010. Henkilökohtainen kommunikaatio vastaanottokeskuksen edustajan kanssa. Joulukuu 2010.
- Kainulainen, H. 2004. Raiskattu? Tutkimus raiskausten käsittelemisestä rikosprosessissa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 212.

- Kangaspunta, K. 2007. Collecting Data on Human Trafficking: Availability, Reliability and Comparability of Trafficking Data. Teoksessa E. Savona. & S. Stefanizzi (toim.) *Measuring Human Trafficking. Complexities and Pitfalls*. New York: Springer, 27–36.
- KOM 2009. Rapport fra koordineringsenheten for ofre for menneskehandel. Årene 2007–2008. Oslo: Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel.
- KOM 2010. Rapport fra koordineringsenheten for ofre for menneskehandel. 2009. Oslo: Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel.
- Laczko, F. 2007. Enhancing Data Collection and Research on Trafficking in Persons. Teoksessa E. Savona. & S. Stefanizzi (toim.) *Measuring Human Trafficking. Complexities And Pitfalls*. New York: Springer, 37–44.
- Lehti, M. & Aromaa, K. 2002. Naiskauppa, laiton siirtolaisuus ja Suomi. Nykytilanne, lainsäädäntö ja tutkimuslähteet. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 186.
- Malpani, R. 2009. Criminalizing Human Trafficking and Protecting the Victims. Teoksessa B. Andrees & P. Belsler (toim.) *Forced labour. Coercion and exploitation in the private economy*. Geneva: ILO and Lynne Rienner, 129–149.
- Marttinen, J. Niemelä, M. & Virta, E. 2010. Kiskonnantapaisesta työsyrynnästä lieviä tuomioita. Talousrikollisuuden tilannekuva III/2010, Harmaa talous ja talousrikollisuus, 12–14.
- Polisen 2009. Lägesrapport 10. Människohandel för sexuella och andra ändamål. Polisavdelningen oktober 2009. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Portillo, S. 2010. Labour Rights for All? The role of Undocumented Immigrants Status for Worker Claims Making. *Law & Social Inquiry*. Vol. 35 (3), 561–602.
- Roth, V. 2007. Paritusta vai ihmiskauppaa? Defensor Legis No: 3/2007, 419–436.
- Roth, V. 2010a. Defining Human Trafficking, Identifying its Victims. A Study on the Impact and Future Challenges of the International, European and Finnish Legal Responses to Prostitution-related Trafficking in Human Beings. Turku: Turun yliopisto.
- Roth, V. 2010b. Ihmiskaupasta suomalaisessa työelämässä. *Oikeus* 3/2010, 278–287.
- Skrivankova, K. 2010. Between decent work and forced labour: examining the continuum of exploitation. JRF programme paper: Forced Labour. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Soukola, K. 2009. Ihmiskauppa pakkotyöhön. Teoksessa R. Jalanko & M. Siiki (toim.) *Kirjoituksia työoikeudesta*. Helsinki: Helsingin hovioikeuden julkaisuja, 269–284.

- Työministeriö 2003. Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteissa noudatettavien ehtojen valvonta. Työryhmän mietintö. Helsinki: Työhallinnon julkaisu 324.
- UNODC 2009. Global Report on Trafficking in Persons. UN.GIFT. February 2009. Vienna: UNODC.
- US TIP Report 2010. Trafficking in Persons Report. 10th Edition. United States of America, Department of State.
- Viuhko, M. & Jokinen, A. 2009. Human Trafficking and Organised Crime. Trafficking for Sexual Exploitation and Organised Procuring in Finland. Publication series 62. Helsinki: HEUNI.
- Vähemmistövaltuutettu 2010. Kansallisen ihmiskaupparaportoijan kertomus 2010. Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa. K 17/2010 vp. Julkaisusarja 7. Helsinki: Vähemmistövaltuutettu.
- Woolfson, C. 2007. Labour Standards and Labour Migration in the new Europe: Post-communist legacies and perspectives. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 13 (2), 199–218.
- Zimmerman, C. 2009. Ihmiskauppaan liittyvien terveystarpeiden ja niiden seurannaisvaikutusten huomioiminen palveluissa ja käytänteissä. Teoksessa V. Tuomaala & E. Thesslund (toim.) *Toiveiden ja todellisuuden törmäyspintoja – Ihmisoikeudet ja uhrilähtöisyys ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa*. Seminaariraportti. Helsinki: Pro-tukipiste, 24–29.

Tuomiot

- Espoon kärjäoikeus 20.10.2011.
- Helsingin hovioikeus 29.12.2009.
- Jæren District Court 4.7.2008, 08-069332MED-JARE. Norja.
- Keski-Suomen kärjäoikeus 23.11.2011.
- Pirkanmaan kärjäoikeus 1.11.2011.
- Pohjanmaan kärjäoikeus 30.4.2010.
- Pohjanmaan kärjäoikeus 18.11.2011.
- Vaasan kärjäoikeus 29.2.2009.
- Vantaan kärjäoikeus 13.7.2007.

V POLIISITOIMINNAN ERITYISTEEMOJA

Median muutos ja sen vaatimukset poliisille

Marko Luotonen

Johdanto

Median tuottaminen ja sen kuluttaminen on murroksessa. Media on jatkuvasti läsnä ja se vaikuttaa laajasti yhteiskunnan, myös poliisin, toimintaan. Media jakaa tietoa, kysyy mielipiteitä, ottaa kantaa, auttaa rikosten ratkaisemisessa ja pyrkii osaltaan estämään niitä ennalta. Tämän kaiken ohella se vaikuttaa keskeisesti poliisin maineeseen eli siihen kuvaan, jonka kukin itse poliisista muodostaa.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan median lisääntynyttä kiinnostusta rikoksiin ja onnettomuuksiin, uutisoinnin vaikutuksia itse rikollisuuteen, kriisijournalismin reaaliaikaistumista sekä näiden ilmiöiden vaikutuksia poliisin toimintaan. Tutkimusviitteiden tukena on suoria lainauksia toimittajilta itseltään.

Rikoksista ja väkivallasta uutisointi on lisääntynyt

Rikoksista ja väkivallasta uutisointi on lisääntynyt merkittävästi viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Vaikuttavina tekijöinä ovat olleet media-markkinoiden uudelleenjärjestäytyminen, internetin yleistyminen, rikos- ja oikeusjournalismin ammattimaistuminen sekä tehostunut viranomaistiedotus.

Myös journalismin esitystavat ovat muuttuneet. Uutisointi on aiempaa tunnepitoisempaa, pitkäkestoisempaa ja uhrikeskeisempää. Yksittäisessä uutisessa vedotaan yhä useammin yleisön tunteisiin ja keskitytään kertomaan yksittäisen ihmisen kokemuksista sen sijaan, että tapahtunutta tai siihen johtaneita syitä taustoitettaisiin laajemmin. Juttuja kuvitetaan kollektiivista suremista viestivillä kuvilla. Yksittäistä rikostapausta tai -epäilyä seurataan pitkään, jopa viikkoja.

Uutisointi keskittyy yhä enemmän asianosaisiin, erityisesti rikosten uhreihin tai läheisiin. Poliisia ja muita viranomaisia puolestaan haastatellaan uutisjutuissa aiempaa harvemmin. Heidän paikkansa ovat ottaneet rikoksen

uhrien lisäksi silminnäkijät, naapurit ja muuta tavalliset kadunmiehet, jotka haluavat kertoa julkisesti omista kokemuksistaan ja tunteistaan¹⁴⁴.

Viimeisen sadan vuoden aikana mediakerronnassa on tapahtunut liikehdintää laidasta laitaan. Kuru-laivan uppoamisen aikoihin vuonna 1929 uutisointi ja tapahtumien kuvaus oli suoraviivaista. Uhrin kerrottiin nimeltä ja samalla saatettiin kuvata itse onnettomuuttakin hyvin yksityiskohtaisesti. Konginkankaan bussionnettomuuden aikaan yksityisyyden suoja korostui. Jokelan koulusurmien yhteydessä media koetteli jälleen miten pitkälle uutisoinnissa voi mennä¹⁴⁵.

Juuri nyt online-yhteiskunta tuo poliisille mediatyöhön uusia haasteita. Rikokset saavat jatkossakin enemmän huomiota ja tulevat lähemmäksi yleisöä. Suuret rikokset ovat mediassa melkein heti, kun ne ovat tapahtuneet. Median ja yleisön kiinnostus voi kohdistua niin yksittäiseen rikokseen tai tapahtumaan kuin suuronnettomuuteenkin. Poliisi tulee yhä useammin tapahtumapaikalle, josta yleisö jo tietää ja on jo käynyt paikalla¹⁴⁶.

Rikosuutisoinnin lisääntyminen ja muuttuminen on herättänyt kysymyksen, onko ilmiöllä vaikutusta itse rikollisuuteen? Mikä on viranomaisten ja median vastuu uhrien ja omaisten suojelemisessa?

Media ei välttämättä voi estää parhaillaan surmatöitä suunnittelevia tarttumasta aseisiin, mutta se voi vaikuttaa koko yhteiskunnan ilmapiiriin ja esimerkiksi lasten omaksumiin ihanteisiin ja toimintamalleihin.

Mediakuvaukset voivat toimia suorina kiihokkeina väkivallalle sekä aiheuttaa tunnetilan, joka motivoi rikokseen. Julkinen käsittely voi turruttaa väkivallalle ja sen seurausvaikutuksille ja vähentää negatiivisia tunteita, joita rikoksen tekemiseen muuten liittyisi. Uutiset saattavat tarjota rikoksia harjoittaville houkuttelevan samastumiskohteen ja antaa konkreettista ohjausta rikosten tekemiselle, esimerkkejä tekotavoista ja tilaisuuksista.

Mediassa on pohdittu, miten rikollisista tulisi kertoa, jottei heistä tulisi sankareita eikä tekoja matkittaisi. Vastauksia on ollut vaikea antaa. Aihetta on yritetty lähestyä käänteisesti: miten ei pitäisi toimia.

Samastumis- ja mallivaikutusta tehostaa ensivaiheessa tekijän näkyvä henkilöiminen nimellä ja isolla kuvalla sekä tekijän varustaminen ominaisuuksilla, joita tunnistamme itsessämme tai joita arvostamme ja jotka herättävät uteliaisuutemme. Tekijän henkilöhistorian tarkka läpikäynti auttaa ymmärtämään, että tekemästään vääryydestä huolimatta tekijä on vain yksi meistä. Samastumista edesauttaa myös, jos tekijä kuvataan toimissaan päät-

144 Ks. Smolej:n (2011) väitöskirja *News Media, Crime and Fear of Violence* (Uutismedia, rikollisuus ja väkivallan pelko).

145 Kriisit ja viestintä – Mediatutkimuksen päivät, 2009. Pentti Raittila ja Kari Koljonen, Tampereen yliopisto.

146 Poliisi 2020 – poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma 2009.

täväisenä ja tehokkaana. Rikoksen mallivaikutusta vahvistaa rikoksen teko-
tapaa havainnollistavan materiaalin yksityiskohtainen toisto mediassa ja kat-
sojan päästäminen mahdollisimman lähelle tekijää ja tekoa¹⁴⁷.

Perustuslain mukaisesti jokaisella on sananvapaus. Siihen sisältyy oi-
keus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä
kenenkään ennakolta estämättä. Media pyrkii toteuttamaan tuota sananvapa-
utta itse laatimillaan ohjeilla¹⁴⁸.

Poliisin ja median välillä viestinnän käytännöistä keskustellaan tämän
tästä. Median näkökulmasta esimerkiksi edellä mainittu nimikielto rikkoisi
journalismin pitkään hiottuja periaatteita. Jos yksilöitä ei käsiteltäisi, niin
päähenkilönä olisi virallinen Suomi. Keskiössä olisi toiminnan analysointi.
Uhrit ja kärsimys etäännytetäisiin. Saataisiin vain virallisia vastauksia kysy-
myksiin: miksi, miten ehkäistä? Viestinä olisi kova ja kasvoton yhteiskunta,
joka ei sure uhrejaan. Ei yritettäisi yhdessä selvittää tapahtunutta ja ehkäistä
uusia tekoja¹⁴⁹.

Median tehtävänä on hankkia tietoa yleisölle niin luotettavasti, nopeasti,
kattavasti ja journalistisesti kestäväällä tavalla kuin suinkin. Se ei mene pois,
vaikka olisi miten kiire ja paha paikka.

Median näkökulmasta viranomaisen tehtävänä on ohjata ja auttaa mie-
lummin kuin estää ja kieltää. Se ei odota vuoroaan, vaikka viranomaisen
lähtökohta on pelastaa ja suojella.

Mediassa tyhjiöt täyttyvät aina, tavalla tai toisella. Viranomaisen tie-
dottamattomuus siirtää ongelman osaltaan muille. Jos viranomainen ei ole
itse aktiivisesti mukana sitä täyttämässä, tieto haetaan aina jostain muualta¹⁵⁰.

Kriisijournalismi on käännekohdassa

Viestinnän vaatimukset korostuvat poikkeuksellisissa tilanteissa. Verkkoyh-
teisöt välittävät tietoa ja jakavat kokemuksia ja tunteita, suruakin. Myös hu-
hut ja epätotuudet jylläävät. Viranomaisilla ja poliisilla on kasvavat paineet
vahvistaa ja kumota epävirallisia tietoja¹⁵¹.

Esimerkiksi koulusurmien yhteydessä niin median kuin viranomaisten-
kin toimintatapoja on arvioitu kriittisesti. Utiskilpailu sekunneista on lisän-
nyt riskiä väriin tietojen julkaisemiseen. Toisaalta luotettavuuteen pyrkivää

147 Viranomaisten ja median kriisiviestintäyhteistyö, seminaari 2009. Tapio Lappi-Seppälä, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

148 Journalistin ohjeet 2011.

149 Viranomaisten ja median kriisiviestintäyhteistyö, seminaari 2009. Eero Hyvönen, Nelosen uutiset.

150 Viranomaisten ja median kriisiviestintäyhteistyö, seminaari 2009. Minna Holopainen, STT.

151 Viranomaisten ja median kriisiviestintäyhteistyö, seminaari 2009. Merja Ylä-Anttila, MTV3 Uutiset.

viranomaisviestintää on syytetty hitaudesta ja byrokraattisuudesta

Jokelan ja Kauhajoen koulusurmissa katastrofi rakentui ja sitä rakennettiin mediassa verkko edellä. Uutisointi siirtyi dead-line -journalismista online-journalismiin. Uutisia päivitettiin jatkuvasti ja rajat tuottajan, viestin ja vastaanottajan välillä hämärtyivät.

Verkko avasi yhä useammalle toimijalle mahdollisuuden välittää viestejä. Vakiintuneiden journalististen instituutioiden rooli portinvartijana murtuu tai ainakin muuttuu, kun kuka tahansa voi periaatteessa välittää viestejä tapahtuneesta. Samalla tiedon luotettavuus vaarantuu. Kenen lähettämään sanomaan voi epäselvässä tilanteessa luottaa?

Reaaliaikaisen uutisoinnin ohella yhteiskunnallinen pohdiskelu mediasa lisääntyy kriisien yhteydessä ja se alkaa melko varhain. Samalla viranomaiset ja poliitikot haastetaan keskustelemaan¹⁵².

Kriiseissä journalistit ovat ainoa ammattikunta, joka tulee onnettomuuspaikalle tehdäkseen jotain muuta kuin auttaakseen, pelastaakseen tai suojatakseen ihmisiä. Samalla he ovat ainoa ryhmä, jota ei ole kunnolla valmennettu katastrofissa toimimiseen. Esimerkiksi Kauhajoella yksi toimittajista harkitsi tunkeutumista poliisin saartorenkain läpi.

Mulla oli tarkoitus, että mä pääsen vaan mahdollisimman lähelle ja miten, että jos poliiseissa ois semmoinen rako, että mä pääsisin jostain liivahtamaan sinne ikään kuin tilanteeseen, johonkin nurkan taakse. Joka nyt jälkepäin ajatellen on ihan järjetön idea, koska sieltähän ois voinut tulla luotia päähän.

Journalistit ovat epävarmoja siitä, kuinka tulevissa suurissa kriiseissä pitäisi toimia. Myös suhtautumisessa kuolonuhrien omaisten haastatteluihin on tapahtunut jyrkkä muutos tämän vuosikymmenen aikana¹⁵³.

Tutkijoiden mukaan kriisijournalismi on käännekohtassa. Jokelassa uutisoinnissa menttiin liian pitkälle, Kauhajoella ei oltu lähelläkään rajaa. Siellä otettiin ajatuksellista, ajallista ja fyysistä etäisyyttä uhreihin tavalla, joka ei tuntunut mahdolliselta vielä joitakin vuosia sitten.

Tulevissa kriiseissä journalistit varautuvat toimimaan tilanteessa, jossa viranomaiset ja kriisityöntekijät rajaavat mahdollisuuksia päästä katastrofi-
paikalle ja haastattelemaan järkyttyneitä ja sokkitilassa olevia pelastuneita ja uhrien omaisia. Toiseksi internetin yhteisöt ja keskustelupalstat julkaisevat nopeasti ja tehokkaasti kaiken saamansa informaation piittaamatta journalistien eettisistä normeista. Kaikkiialla läsnä olevat kamerapuhelimet vauhdittavat kehitystä.

Pelkona on, että kehitys johtaa uhrien yksityisyyden kunnioittamisen ja

152 Kriisit ja viestintä – Mediatutkimuksen päivät 2009. Johanna Sumiala ja Minttu Tikka, Helsingin yliopisto.

153 Ks. Raittila ym. (2009) tutkimus Kauhajoen koulusurmat mediassa.

suojaamisen heikkenemiseen. Toisaalta verkon julkisuuden massiivisuus ja epäluotettavuus voivat vahvistaa journalistisen ammattitaidon arvostusta.

Kriisitilanteisiin tarvitaan enemmän pelisääntöjä. Ammattijournalistilla on selkeä tarve erottua kriisipaikoilla (käyntikortit, avoin toimintatapa, press-tunnus, akkreditointi), osallistua yhteistyön ja yhteisten pelisääntöjen rakentamiseen muiden toimijoiden kanssa sekä selkeyttää ylipäänsä journalistien oikeuksia ja velvollisuuksia kriisitilanteissa. Tähän työhön poliisiin tulisi osallistua organisaationsa kaikilla tasoilla¹⁵⁴.

Medialla on myös erityisiä tarpeita kriisitilanteiden viranomaistiedotukselle. Ne saattavat poiketa siitä, minkä poliisin oma hallinto koee tärkeäksi ison poliisitoiminnallisen operaation keskellä.

Vaikka poliisin ja median vaatimukset poliisiyksiköiden viestintää kohtaan ovat monilta osin aivan erilaiset, ei niiden yhteensovittaminen ole kaikilta osin vaikeaa. Poliisissa kehitetään parhaillaan keinoja, joilla median tarpeisiin voidaan paremmin vastata operatiivisissa tilanteissa¹⁵⁵.

Media vaatii enemmän ja nopeammin

Poliisissa arvioidaan säännöllisesti toimittajien kokemuksia ja mielikuvia poliisin toiminnasta ja mediaviestinnästä. Poliisi koetaan median keskuudessa hyvin luotettavaksi ja asiantuntevaksi organisaatioksi. Sen sijaan sitä ei pidetä avoimena, joustavana tai innovatiivisena.

Palvelun laatuun ollaan enimmäkseen tyytyväisiä, joskin informaatiota ei koeta olevan saatavilla riittävästi. Myös henkilöiden tavoitettavuus on vaikeaa, erityisesti virka-ajan ulkopuolella.

Tiedon välittämiselle sekä viestinnälle ja vuorovaikutukselle annetaan enimmäkseen hyviä arvioita. Tietoa pidetään luotettavana, mutta viestinnästä vastaavat henkilöt eivät ole hyvin tavoitettavissa¹⁵⁶.

Toimittajana minua tietenkin harmittaa, jos en saa tavoittelemaani poliisia kiinni varsinkin jos huomaan, että hän on antanut toiselle viestimelle haastattelun. Pääsääntöisesti saan poliisilta sen tiedon, mitä he voivat antaa.

Toimittajan superongelma on yhteydenottovaikeus virka-ajan ulkopuolella. Kun jotain sattuu kello 16:n jälkeen, ei ole yhtään ihmistä, johon ottaa yhteyttä, ei yhtään puhelinnumeroa, jossa vastattaisiin.

Ainoa toimiva tapa tällä hetkellä on yhteydenottaminen suoraan poliisipäällikköön tai soittopyynnön jättäminen 112-palvelun kautta kulloinkin vuorossa olevalle kenttäjohtajalle. Parantamisen varaa on

154 Ks. edellinen viite.

155 Ks. Launianen (2009) tutkielma poliisin operatiivisen viestinnän kehittämisestä.

156 Tutkimus poliisin viestinnästä 2012.

paljon, koska nythän me osaltamme ruuhkautamme hätäkeskuksen 112-numeroa¹⁵⁷.

Mielenkiintoisimpina asioina pidetään uudistuksia ja tulevaisuuden suunnitelmia. Tiedonlähteinä parhaiten toimivat sähköposti, joukkoviestimet ja tiedotteet.

Poliisin verkkosivuilta haetaan eniten uutisaineistoja ja yhteystietoja. Kriisitilanteessa tieto on ollut luotettavaa ja viestinnän sävy on ollut tilanteeseen sopivaa. Sen sijaan tietoa ei ole ollut helposti saatavilla.

Median edustajilla on myös käytännön kehittämishetkiä poliisille¹⁵⁸.

Tiedotuskäytännöt pitäisi saada täysin yhdenmukaisiksi. Toimittajat kyllä ymmärtävät, että kaikista asioista ei voida aina kertoa tutkinnallisista syistä, mutta usein käy edelleen niin, että todellisuudessa tiedon saaminen riippuu enemmän tiedottajan aktiivisuudesta kuin todellisista tutkinnallisista syistä.

Tiedottaminen voisi olla nykyistä nopeampaa. Kummastuttaa, miksi poliisi tiedottaa esimerkiksi kultaliikkeen murrosta viikon päästä teosta ja pyytää silminnäkiähavaintoja. Silminnäkiähavaintoja voisi kertyä, jos tiedotettaisiin tuoreeltaan.

Toimittajan työn kannalta pienikin tieto on tärkeä esim. rikos- ja väkivaltauutisoinnissa yms. Kun jotain tapahtuu, pitäisi siitä välittää jotain tietoa nopeasti (1–2 tunnin sisällä) medialle. Toimittaja tarvitsee tiedot seuraaviin kysymyksiin: mitä, missä, milloin, kuka, miksi.

En ymmärrä ketä palvelee päivittäistiedottaminen, joka pitää sisällään vain epäiltyjen rattijuoppojen kiinnijääntipaikat, iät ja puhalletut promillet. Näin synnytetään mielikuvaa, ettei poliisi muuta tee kuin käyttää rattijuoppoja.

Olemme mediana lukijoiden palvelijoita. Meidän tulee välittää heille ajantasaista tietoa, joka myös lisää lukijoiden turvallisuuden tuntoa. Esimerkiksi, jos rikollisuustilastot alueella kasvavat, on se tärkeä viesti myös lukijoille. Kansalaisten on oikeus saada tietoa valmisteilla olevista asioista, jotta niihin voidaan reagoida.

Poliisin pitäisi pystyä lähettämään vaikkapa vain lauseen pituisia pikatiedotteita juuri alkaneesta vakavasta tilanteesta. Esimerkiksi jos koruliike ryöstetään tai koulussa ammuskellaan, pitäisi siitä saada lyhyt lauseen mittainen tiedote medialle ja poliiseille ympäri maan 5 minuutin sisällä. Esimerkiksi näin: ”Helsinki. Kamppi. Poliiseja päin ammuttu. Suurhälytys annettu. Lisätietoja myöhemmin.”¹⁵⁹

157 Median edustajien avointa palautetta em. tutkimuksessa.

158 Tutkimus poliisin viestinnästä 2012.

159 Median edustajien avointa palautetta em. tutkimuksessa.

Poliisiin päivittäisviestintää kiitetään, mutta siihenkin toivotaan lisää avoimuutta, aloitteellisuutta ja nopeutta. Alueelliset erot palautteen osalta ovat suuria. Yleisesti ottaen toimittajat kiinnittävät huomiota muun muassa tiedotteiden sisällön selkeyteen ja informatiivisuuteen.

Tiedotteiden sisältö kielellisesti johdonmukaisemmaksi, tiiviimmäksi ja selkeämmäksi, nyt on usein soitettava ja kysyttävä lisätietoja ja selvennystä asioihin.

Ylipäätään tiedotteiden taso vaihtelee suuresti. Poliisiin olisi tärkeää sopia tietystä tyylistä ja kielestä, jolla tiedotteita kirjoittavat. Hyvä ja asiallinen suomen kieli on varmasti paikallaan tällaisissa asioissa.

Tiedotustilaisuudet isojen tapahtumien yhteydessä ovat toimittajille hyödyllisiä. Toimittajat toivovat myös säännöllisesti järjestettyjä taustatapaamisia. Poliisiin omat alueittaiset tiedottajat saavat kiitosta¹⁶⁰.

Hyvä maine ansaitaan

Hyvä maine syntyy siitä, että tekee oikeita asioita ja kertoo niistä muille. Poliisi tekee hyviä tekoja päivittäin: estää rikoksia ja onnettomuuksia ja selvittää niitä.

Hyvät teot eivät kuitenkaan juuri kuulu eivätkä näy. Kansalaisten mielestä tiedotus on heikoimmin hoidettu tehtävä poliisissa. Onnistuminen tiedottamisessa on koettu rikosten ennalta estämisen ohella ainoaksi toiminnoksi, joka on saanut kouluarvosanaksi alle seitsemän¹⁶¹. Tiedonkulku koetaan vaikeaksi myös oman henkilöstön keskuudessa¹⁶².

Rikosten ja onnettomuuksien ennalta ehkäisy on määritetty poliisin toiminnan tärkeimmäksi osa-alueeksi ja viestintä yhdeksi sen toteuttamisen välineeksi¹⁶³.

Media on poliisin toiminnan kannalta keskeisimpiä sidosryhmiä. Sillä on keskeinen rooli poliisin lakisäätteisten tehtävien tukemisessa ja toisaalta se toteuttaa omaa rooliaan vallan vahtijana. Poliisin tavoitteena on, että kansalaiset saavat eri joukkoviestimien kautta mahdollisimman laajan ja monipuolisen kuvan viranomaisen toiminnasta ja sen tekemistä päätöksistä¹⁶⁴. Vuonna 2011 tätä tavoitetta tuettiin lähettämällä medialle yli 16 000 tiedotetta.

Onnistuneen viestinnän edellytyksenä on ymmärtää, että se on osa johtamista ja siten osa kaikkea sitä työtä, jota poliisissa tehdään. Siinä on otettava huomioon sama arvopohja – oikeudenmukaisuus, ammattitaito, palvelupe-

160 Mediabarometri 2010, Infor Consulting Oy.

161 Suomi – Euroopan turvallisin maa? 2009.

162 Poliisin henkilöstöbarometri 2010.

163 Poliisi 2020 – poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma 2009.

164 Poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirja 2011.

riaate ja henkilöstön hyvinvointi – mitä muussakin poliisiin työssä noudatetaan.

Oikeudenmukaisuus merkitsee viestinnässä luotettavuutta, tasapuolisuutta ja vuorovaikutteisuutta. Viestintä on lakien ja ohjeiden mukaista. Poliisilla ei tarvitse olla vastauksia kaikkiin kysymyksiin, mutta sen, minkä poliisi sanoo, on oltava totta.

Medialle suunnattu viestintä on alueellisesti, poliittisesti ja kielellisesti tasapuolista. Poliisi tiedottaa yhdellä suulla, eli tiedottavasta yksiköstä ja asiasta riippumatta viestinnän perussisältö on yhdenmukainen.

Ammattitaito viestinnässä merkitsee sitä, että poliisi tunnistaa tiedotettavat asiat ja hoitaa viestinnän aktiivisesti, aloitteellisesti ja asiantuntevasti. Poliisi huolehtii henkilöstönsä viestinnällisistä valmiuksista eri henkilöstöryhmille sopivalla tavalla ja vahvistaa koko henkilöstön viestintävalmiuksia osana ammattitaidon kehittämistä. Poliisilla on valmius osallistua toimintaansa koskevaan julkiseen keskusteluun ja profiloitua turvallisuuden asiantuntijana.

Palveluperiaate toteutuu viestinnässä siten, että poliisi käyttää laajasti viestinnän kanavia ja keinoja tavoittaakseen eri kansalais- ja sidosryhmiä. Poliisi jakaa tietoa, neuvoo ja edistää kansalaisten osallistumista vuorovaikutteisella viestinnällä. Viestintä on pitkälti viitisimistä.

Median kyselyt ovat mahdollisuus saada oma ääni kuuluville. Median ja muiden sidosryhmien palvelupyyntöihin suhtaudutaan myönteisesti ja asiallisesti poliisitoiminnalliset näkökohdat huomioiden. Viestintä on selkeää ja ymmärrettävää, mikä varmistaa viestin perillemenon. Luottamus poliisiin viestintään syntyy säännöllisyydestä ja jatkuvuudesta.

Avoin ja monipuolinen sisäinen viestintä on keskeinen osa henkilöstön hyvinvointia. Viestinnän seuraaminen ja tiedonkulun edistäminen kuuluu jokaisen virkatehtäviin. Suunnitelmallinen, laadukas ja vuorovaikutteinen sisäinen viestintä edistää tuloksellista toimintaa luomalla yhteisiä toimintatapoja ja sitouttamalla poliisin toiminnan tavoitteisiin. Hyvä sisäinen viestintä on aina myös onnistuneen ulkoisen viestinnän edellytys¹⁶⁵.

Johtopäätökset

Rikoksista ja väkivallasta uutisointi on lisääntynyt merkittävästi viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Ne saavat jatkossakin enemmän huomiota ja tulevat lähemmäksi yleisöä.

Viestinnän vaatimukset korostuvat poikkeuksellisissa tilanteissa. Esimerkiksi koulusurmien yhteydessä niin median kuin viranomaistenkin toi-

165 Poliisin viestintästrategia 2010.

mintatapoja on arvioitu kriittisesti. Uutiskilpailu sekunneista on lisännyt riskiä väärin tietojen julkaisemiseen. Toisaalta luotettavuuteen pyrkivää viranomaisviestintää on syytetty hitaudesta ja byrokraattisuudesta

Poliisi koetaan median keskuudessa hyvin luotettavaksi ja asiantuntevaksi organisaatioksi. Sitä ei sen sijaan pidetä avoimena, joustavana tai innovatiivisena. Palvelun laatuun ollaan enimmäkseen tyytyväisiä, joskin informaatiota ei koeta olevan saatavilla riittävästi. Myös henkilöiden tavoitettavuus on vaikeaa.

Toimintaympäristön muutoksen myötä media- ja viestintäosaamisen tarve poliisissa kasvaa. Onnistuneen viestinnän edellytyksenä on ymmärtää, että se on osa johtamista ja siten osa kaikkea sitä työtä, jota poliisissa tehdään.

Tämän lisäksi poliisilta edellytetään yksittäisessä tilanteessa nopeaa reagointia ja tehokasta viestinnän organisointia. Poliisilla on oltava ammattitaitoinen, palveleva ja tehokas viestintäorganisaatio, jolla on yhteiset toimintatavat ja riittävät resurssit normaalioloissa ja tehostettua viestintää vaativissa tilanteissa. Tämän tavoitteen tueksi poliisille on luotu yhtenäiset ohjeet, kuten viestintästrategia sekä sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirja.

Lähteet

Journalistin ohjeet 2011. Julkisen sanan neuvosto.

Launiainen, P. 2011. Poliisin operatiivisen viestinnän kehittäminen.

Poliisipäällystön tutkinnon tutkielma.

Mediabarometri 2010. Infor Consulting Oy.

Poliisi 2020 – poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma, sisäasiainministeriön julkaisut 5/2009

Poliisin henkilöstöbarometri 2010. Poliisiammattikorkeakoulu.

Poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirja 2011.

Poliisin viestintästrategia 2010.

Raittila, P., Haara, P., Kangasluoma, L., Koljonen, K., Kumpu, V. & Väliverronen, J. 2009. Kauhajoen koulusurmat mediassa. Tampere: Tampereen yliopisto, tiedotusopinlaitos, Julkaisuja Sarja A111/2009.

Smolej, M. 2011. News Media, Crime and Fear of Violence (Ututimedia, rikollisuus ja väkivallan pelko). Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, tutkimuksia 257 / Väitöskirja, Helsingin yliopisto.

Suomi – Euroopan turvallisin maa? Tutkimus suomalaisten turvallisuuskäsitteistä, P. Suominen, Poliisin ylijohdon julkaisusarja 7/2009.

Tutkimus poliisin viestinnästä 2012. Valtioneuvoston kanslian hanke viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmän kehittämiseksi. Manifesto Oy.

Seminaarit

Viranomaisten ja median kriisiviestintäyhteistyö, seminaari 2009

päätoimittaja Eero Hyvönen, Nelosen uutiset

toimituspäällikkö Minna Holopainen, STT

vastaava päätoimittaja Merja Ylä-Anttila, MTV3 Uutiset

ylivohtaja Tapio Lappi-Seppälä, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos

Kriisit ja viestintä - Mediatutkimuksen päivät 2009.

Johanna Sumiala ja Minttu Tikka, Helsingin yliopisto

Tutkimusjohtaja Pentti Raittila ja tutkija Kari Koljonen, Tampereen yliopisto

Sosiaalisen median uhat ja mahdollisuudet

Juha-Pekka Oksanen, Timo Kilpeläinen & Mikko Ylikangas

Johdanto

Internetin synty juontaa juurensa 1960-luvun puoliväliin, kylmän sodan aikaan. Yhdysvalloissa tehostettiin teknologista tutkimusta muun muassa perustamalla puolustusministeriön alaisuuteen sotilaallinen tutkimusorganisaatio ARPA (Advanced Research Projects Agency). Sen rahoittamana syntyi vuonna 1969 Internetin esiaste ARPANET-verkko.

ARPANETin taustalla vaikutti erityisesti puolustusteknologinen tarve luoda mahdollisimman toimintavarma tiedonsiirtojärjestelmä. Ratkaisuksi tuli hajautettu verkko, jossa jokainen solmu pystyy välittämään tietoa eteenpäin useita eri reittejä. Esteen ilmaantuessa tieto etenee vaihtoehtoisia väyliä kohti annettua osoitetta.

ARPANETiin oli vuoden 1969 lopussa kytketty neljä tietokonetta. Neljäkymmentä vuotta myöhemmin internetiin kytkettyjen koneiden määrä oli ylittänyt jo puoli miljardia. Nykymuotoisen internetin keskeisimpiä trendejä on sosiaalinen media, joka on muokannut voimakkaasti yhteiskuntaa ja ihmisten käyttäytymistä.

Sosiaalisella medialla (*social media*) tarkoitetaan internetin uusia palveluita ja sovelluksia, joissa yhdistyy käyttäjien välinen kommunikaatio ja oma sisällöntuotanto. Sosiaaliselle medialle ei ole vakiintunutta määritelmää, vaikka itse käyttö on yleistynyt nopeasti muun muassa kansalaismediassa ja opetuksessa. Sosiaalisella viitataan yleensä ihmisten väliseen kanssakäymiseen ja medialla informaatioon sekä kanaviin, joiden myötä sitä jaetaan ja välitetään. Sosiaalinen media eroaa perinteisestä joukkoviestinnästä muun muassa siinä, että käyttäjät eivät ole vain vastaanottajia, vaan voivat myös tehdä asioita: kommentoida, tutustua toisiin, merkitä suosikkeja, jakaa sisältöjä jne. Toiminta tuottaa lisää sosiaalisuutta, verkottumista ja yhteisöllisyyttä. Sosiaalisen median tunnuspiirteitä ovat helppokäyttöisyys ja nopea omaksuttavuus, maksuttomuus ja mahdollisuus kollektiiviseen tuotantoon. (Hintikka 2008.)

Blogalisaatiolla ja sosiaalisella medialla tarkoitetaan sitä trendiä, jossa verkossa tapahtuva viestintä ja kommunikaatio yhteisöllistyy ja kansainvälistyy yli kansallisvaltioiden ja kulttuurien rajojen.

Erilaisten nettisivujen ympärille kehittyi keskustelupalstoja ja blogeja, joiden avulla ihmiset voivat esimerkiksi ostaa ja käyttää tuotteita yhteisöllisesti, tai ne ovat paikkoja, joissa vietetään aikaa, keskustellaan ja viihdytään. Tämä ilmiö vähentää paikan merkitystä (myös perinteisten kansallisvaltioiden ja kulttuurirajojen merkitystä) ja saattaa yhteen tahoja, jotka perinteisessä fyysisessä maailmassa ovat olleet kaukana toisistaan. Tämä rajapintojen sumentuminen synnyttää uusia ilmiöitä ja prosesseja myös turvallisuuden näkökulmasta. (Poliisi 2020...2009.)

Tunnetuimpia sosiaalisen median nettiyhteisöjä ovat Facebook, Twitter, Wikipedia, SecondLife, Habbo Hotel, YouTube ja Flickr, jotka kaikki edustavat erilaisia sosiaalisen median tyyppisiä ja palveluita. Facebook ja Twitter ovat yhteisöpalveluja, SecondLife ja Habbo Hotel virtuaalimaailmoja. Wikipedia ja muut wikit ovat yhteisöllisiä tiedon tuotanto- ja julkaisualueita, YouTube ja Flickr kuvien, musiikin ja videoiden jakelukanavia. Nettiyhteisöissä tapahtuvan toiminnan peruskäsitteitä ovat esimerkiksi blogit ja podcastit, ”mesetäminen” ja ”skypettäminen”.

Erilaisia sosiaalisen median palveluita tulee jatkuvasti lisää ja toisaalta vanhoja palveluita häviää. Osa palveluista on kuitenkin vakiintunut ja saavuttanut valtaisia käyttäjämääriä. Facebook on tällä hetkellä tunnetuin sosiaalisen median palvelu useimmissa maissa. Suomessa Facebookilla arvioitiin kesällä 2011 olevan noin 1,7 miljoonaa aktiivista käyttäjää. Facebookin käyttäjien keski-ikä on myös korkeampi kuin useimpien muiden palveluiden käyttäjien. Liitteeseen 1 on kerätty suurimpia, suosituimpia ja keskeisimpiä eri alojen palveluita sosiaalisessa mediassa.

Sosiaalisen median käyttömahdollisuuksia

Sosiaalinen elämä on Suomessa viime vuosikymmenien aikana radikaalisti muuttunut. Enää ei juuri käväistä iltakahvilla naapurissa tai sukulaisissa, mutta saatetaan sen sijaan pistäytyä netissä rupattelemassa. Erilaisissa nettiyhteisöissä tapaillaan tuttuja ja tuntemattomia. Muutamia keskusteluyhteisöjä, kuten Facebook, ovat yleisesti tunnettuja, mutta ne ovat vain pieni osa sosiaalisen median palveluista ja niiden tarjoamista mahdollisuuksista. Palvelutarjonta lisääntyy koko ajan, mistä esimerkkinä voidaan mainita juuri suurelle yleisölle avattu Google+. Kysymyksessä on Facebookin kaltainen keskustelupalvelu, jossa on pyritty lisäämään muokattavuutta.

Mikä kaikki sitten onkaan sosiaalisessa mediassa tänä päivänä mahdollista? Kuka tahansa voi liittyä jäseneksi mihin tahansa haluamaansa avoimeen yhteisöön, jossa jäsenillä on mahdollista keskustella keskenään vaikka

web-kameran välityksellä, kertoa itsestään ja harrastuksistaan, perheestään ja kodistaan, laittaa kuvia näkyviin tai lähetellä videoita ja äänitiedostoja toisilleen. Videoportaali YouTube lienee näistä tunnetuin; kuvagalleriat Flickr, Photobucket ja Picasa ovat myös suosittuja.

Kuka tahansa voi myös avata blogin, jota käyttäjät pääsääntöisesti käyttävät omien kirjoitustensa ja kirjallisten töiden julkaisemiseen. Tällaiset sivut mahdollistavat hiukan kriittisemmän suhtautumisen esimerkiksi poliittisiin kysymyksiin kuin julkinen esiintyminen tai päivälehteen lähetetty kirjoitus. Näillä sivuilla kävijöiden on yleensä mahdollista myös vastata kirjoittajan kirjoituksiin. Aina blogikirjoittajat eivät osaa tai välitä ajatella sitä, että myös nettikirjoitusten kautta voi syyllistyä kunnianloukkaukseen tai yksityiselämää loukkaavaan rikokseen. Tunnettuja blogisteja ovat muun muassa professori ja kirjailija Jukka Kemppinen sekä politiikassa vaikuttavat Erkki Tuomioja ja Jussi Halla-aho.

Sosiaalisen median avulla tapahtuvasta poliittisesta toiminnasta käyvät esimerkeiksi vuoden 2011 kansannousut arabivaltioissa. Tunisiasta alkanut kansan aktivoituminen on horjuttanut usean arabimaan ikivanhoja valtarakenteita. Sosiaalisesta mediasta on ollut löydettävissä sivustoja, joiden sanoma on mahdollistanut samalla tavalla ajattelevien ihmisten liittymisen yhteen.

Sosiaalisen median palveluita ovat pääasiassa hyödyntäneet yksityiskäyttäjät ja yritykset, mutta viranomaisetkin ovat viime vuosina lisänneet läsnäoloaan sosiaalisessa mediassa. Suomen poliisi on monien muiden tavoin vienyt toimintaa sosiaalisen median palveluihin, kuten Facebookiin ja IRC-Galleriaan.

Sosiaalista mediaa on myös vuoden 2012 tammikuussa lähetyksensä käynnistävä poliisin nettiradio, joka Poliisiradio.fi-linkin kautta tarjoaa alkuvaiheessa podcast-lähetyksiä keskimäärin kerran viikossa. Lähetyksen voi siis käydä kuuntelemassa verkossa milloin tahansa tai tilata vaikka matkapuhelimeensa.

Podcasteja on karkeasti ottaen kahden tyyppisiä. Radiokanavat julkaisevat suuren osan puheisällöistään omalle koneelle ladattavina tiedostoina. Sosiaalisen median näkökulmasta kiinnostavampia ovat yleisöjensä kanssa valtavirtamediaa tiiviimpään vuorovaikutukseen pyrkivät ohjelmat. Itsenäisten julkaisijoiden podcasteja on maailmanlaajuisesti jo valtava valikoima erilaisissa hakemistopalveluissa – yhtenä esimerkkinä Applen iTunesin podcast-valikoima. Kotimaista indie-tarjontaa esittelee podcasthakemisto.net. (Tuija Aalto.)

Sosiaalisen median areenoja ovat myös virtuaalimaailmat, joissa liikutaan erilaisissa ympäristöissä avatar-hahmossa. Avataria voi muokata, samoin usein myös ympäristöä. Tehdyt muutokset näkyvät kaikille muille hahmoille.

Viestintä on reaaliaikaista, ja siihen käytetään joko kaikille samassa tilassa oleville hahmoille näkyvää tekstichattia tai yksityisviestejä. Joissain virtuaalimaailmoissa voi käyttää myös ääntä. Ruotsissa voi tänä päivänä hakea jo esimerkiksi passia tällaisessa virtuaalimaailmassa.

Esimerkiksi eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on hyödyntänyt Facebookia sivistysaiheisiin keskusteluihinsa. Valiokunta päätti verkostoitua Facebookin kautta, ja näin kansalaisilla ja poliitikoilla on yhteinen foorumi. Foorumilla voi vaikuttaa ja ottaa kantaa kysymyksiin, joista eduskunta kustelee ja tekee päätöksiä valiokuntatasolla.

Kaikkia palveluiden tarjoamia mahdollisuuksia ei varmasti osata vielä edes hyödyntää riittävästi. Toiminta tulleeikin kasvamaan tulevina vuosina merkittävästi.

Internetissä tapahtuvien vaikutusmahdollisuuksien osalta Suomi on kuitenkin toistaiseksi selvästi jälkijunassa. Kun YK:n vertailussa tutkittiin vuonna 2008 eri valtioiden kansalaisilleen tarjoamia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa verkossa, Suomi sijoittui vasta 45. sijalle. (United Nations e-Government Survey 2008.)

Suomen huonon sijoituksen taustalla on erityisesti sosiaalisen median mahdollisuuksien vähäinen käyttö julkishallinnon ja viranomaistoiminnan alueella. Suomessa on tietoyhteiskuntaa kehitettäessä mietitty lähinnä asiakaspalvelunäkökulmaa eikä niinkään osallistumisen ja demokratian vahvistamista.

Sosiaalisen median käyttö alkoi Suomessa jossakin määrin nuorisokulttuurin muutosten synnyttämänä, mikä on ollut osaltaan hidastamassa palvelun sisältämien vakavasti otettavien mahdollisuuksien selvittämistä. Toisaalta suomalaisen kulttuuriin on hyvin vahvasti sisään kirjoitettu luotettavuuden vaatimus, joka on sosiaalisen median alueella vaatinut selvittelyä.

Luottamus nettiyhteisöiden sisältöjen ja muiden käyttäjien autenttisuuteen ja rehellisyyteen voi muodostua todella erottavaksi menestystekijäksi alan markkinoilla. Toisaalta yksityisyyden käsite nettiyhteisöjen käyttäjien joukossa vaihtelee paljonkin. Toiset – usein nuoremmat sukupolvet – ovat tietoisesti valmiita paljastamaan itsestään tietoja laajalti, kun taas toiset tekevät sen oivaltamatta tai muistamatta sitä, että nettiavaruuteen jätetty käden tai kasvonjälki jää sinne ikuisesti. Luottamus on oleellinen elementti kaikessa ihmisten välisessä kommunikoinnissa. Luottamus ei kuitenkaan ole mikään itsestään selvyys tai perusasetuksena vallitseva tila fyysisessä arkielämässäkään, saatikka sitten digielämään astuttaessa. (Heinonen 2009.)

Sosiaalisen median yleistymisessä on toistunut muistakin yhteiskunnan ilmiöistä tuttu kehityskaari, jossa nuoret ovat omaksuneet uudet toimintatavat ja -muodot ennen vanhempia väestöryhmiä.

Heli Pessala (2008) teki kesällä ja alkusyksyllä 2008 oikeusministeriön demokratiayksikön toimeksiannosta raportin ”Sähköisiä kohtaamisia: Suomalaisen yhteiskunnallinen osallistuminen internetissä”. Pessalan mukaan lähtökohdat suomalaisten verkossa tapahtuvalle osallistumiselle ovat kansainvälisessä vertailussa hyvät: yli 80 prosenttia suomalaisista käyttää Internetiä säännöllisesti. Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että kansalaisten verkon käyttö keskittyy pääasiassa arkiasioiden hoitamiseen sekä viihteelliseen käyttöön. Lisäksi verkon käyttö ja verkossa osallistuminen eivät ole jakautuneet tasaisesti kansalaisten kesken, vaan internetin käytössä heijastuvat verkon ulkopuoliset sosioekonomiset tekijät ja valtasuhteet. Aktiivisimpia toimijoita ovat verkot ulkopuolellakin aktiiviset henkilöt.

Lisäksi Pessala toteaa, että tutkimuksissa yhteiskunnallinen osallistuminen on paikannettu pääasiassa julkishallinnon ylläpitämien virallisten forumien ulkopuolella käytäväksi toiminnaksi ja kansalaisten vuoropuheluksi, esimerkiksi kaupallisilla verkkokeskusteluareenoilla ja yksityishenkilöiden ylläpitämissä blogeissa. Hallinnon ja kansalaisten kohtaaminen ja välitön vuorovaikutus sähköisillä areenoilla onkin tulevaisuudessa yksi tutkimusalan keskeisiä kysymyksiä.

Myös koulumaailma on siirtymässä sosiaalisen median palveluiden käyttäjäksi. Opetushallitusta kehitetään tieto- ja viestintäteknologian (TVT) opetuskäytön ja digitaalisten oppimisympäristöjen kansalliseksi osaamiskeskukseksi.

Suomalainen oppimiskulttuuri ja kansalaisen taidot rakentuvat yhteisöllisyyden, motivoituneen luovuuden ja oppimisen ilon perustalle. Uusia oppimisympäristöjä hyödyntämällä pyritään edistämään syvällistä ja ymmärtävää oppimista sekä myönteisiä oppimiskokemuksia sosiaalisen median mahdollistaman osallistuvan oppimisen avulla.

Samalla on tarkoitus rakentaa kansallista kumppanuutta, jossa opetushallinto, koulutuksen järjestäjät, yritys-elämä ja yhteisöt yhdessä etsivät keinoja nopeuttaa digitaalisten infrastruktuurien ja oppimisympäristöjen toteutumista sekä niiden käyttöä opetuksessa.

Sähköiset oppimateriaalit ja monipuoliset oppimisympäristöt ovat keskeinen osa oppimista sekä opetusta. Määrätietoiset ratkaisut ohjaavat digitaalisen infrastruktuurin ja digitaalisten taitojen kehittämistä kaikilla koulutusasteilla. (Osaaminen ja sivistys 2020...2011; Opetushallituksen verkkopalvelu, <http://edu.fi/>.)

Jos valtakunnallinen laajakaistahanke toteutuu Suomessa suunnitellusti, myös koulut ja oppilaitokset ovat vuoteen 2015 mennessä nopean verkon (100 Mb/s) piirissä. Se mahdollistaa ns. pilvipalveluiden avulla toteutetut op- pilaskohtaiset sähköiset työpöydät eli ”virtuaaliset työasemat” (VDI, virtual desktop infrastructure).

VDI-malli vähentää paikallisia tietokonekannan ylläpitoon ja tukeen, käyttöjärjestelmiin sekä ohjelmistoihin liittyviä ongelmia ja kustannuksia. Päätteiden avulla opetuksen järjestäjät, yksittäiset koulut tai jopa oppilaat itse voivat valita tarvitsemansa ohjelmat ja palvelut. Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunta julkisti joulukuussa 2010 kansallisen tieto- ja viestintätekniikan opetusikäytön suunnitelman. Kyseisessä suunnitelmassa visioitiin edellä mainitun kaltaista kansallista opetuksen vuorovaikutteista tietopalvelua, joka sisältäisi erilaiset verkkopohjaiset avoimet ja kaupalliset ohjelmistovaihtoehdot, verkkopohjaiset oppimisympäristöt, työvälineet, opetussuunnitelmat sekä linkit materiaalipankkeihin ja kansallisiin digitaalisiin tietovarantoihin. (Tieto- ja viestintätekniikka opetusikäytössä 2011.)

Pilvipalveluiden kehittyminen aiheuttaa päänvaivaa turvallisuudelle. Edellä listatun ja kuvatun lisäksi ja ohella syntyy sellaisia uusia salattuja jakelukanavia, jotka sosiaalisen median laillisten tarpeiden lisäksi soveltuvat muun muassa lapsipornon välitykseen, huumekauppaan, rikolliseen värväystoimintaan (esim. terroristit) ja identiteettivarkauksiin.

Sosiaalisen median mahdollisista vaikutuksista turvallisuuteen

Vakava riski piilee siinä, että poliittiset, ideologiset ja uskonnolliset ääri- liik- keet sekä esimerkiksi pedofiilirenkaat saattavat saada ei-toivottua hyötyä ja jopa vaikutusvaltaa sosiaalisen median välityksellä. Sosiaalista mediaa voi- daan tarkastella myös verkkorikollisuuden yhteydessä. Silloin on kysymys lähinnä varautumisesta perinteisten tietoverkkorikosten muuttumiseen siten, että niiden toteuttamisessa voidaan käyttää hyväksi myös sosiaalista mediaa tai sieltä löytyvää tietoa. Ajatus johtaa pelkoon verkkojen ja siellä olevien yhteisöjen käyttämisestä entistä suurempien ja vakavampien rikosten teke- miseen tai rahoittamiseen tai entistä massiivisempien vahinkojen aiheutta- miseen.

Perinteisenä verkkorikollisuutena nähdään esimerkiksi tietynlaisia hait- taohjelmia hyväksikäyttäen pankkeihin ja vastaaviin organisaatioihin koh- distetut rikokset, joiden motiivina on taloudellinen hyöty. Samaan sarjaan

kuuluvat myös niin kutsutut palvelunestohyökkäykset, joissa motiivina voi olla taloudellista hyötyä tavoitteleva kiristys, mutta myös vaikkapa kosto. Joissakin tapauksissa taustalla voivat vaikuttaa myös poliittiset syyt. Palvelunestohyökkäysten peruseriaate on se, että jonkin yrityksen tietoverkko-liikenne tukitaan roskapostilähetyksillä. Näissä yhteyksissä kiristäminen on tällaisella toimella uhkaamista, jollei yritys esimerkiksi suostu maksamaan tietynsuuruista lunnasta.

Palvelunestohyökkäyksiä voidaan käyttää myös poliittisessa tarkoituksessa. Virossa mellakoiitiin vuonna 2007 miehitystä ylistäneen muistomerkin, Tallinnan Pronssisoturin, siirrosta. Mellakoiden jälkeen alkoi virolaisten vi-rastojen ja medioiden nettisivujen häirintä. Se oli ajoittain niin voimakasta, että Viron ulkomaiset yhteydet katkaistiin välillä kokonaan. Viro syytti asi-asta erästä ulkovaltaa, mutta Naton asiantuntijoiden mukaan jäi epäselväksi, mikä taho hyökkäyksistä vastasi.

Varsinkin salasanojen ja pankkitunnusten kalastelemiset haittaohjelmil-la ovat rikoksia, joiden tutkiminen on kovin hankalaa. Tutkintaa vaikeuttaa se, että tekijät ovat yleensä ulkomailla ja näitä salasanoja ja pankkitunnuksia käytetään varsinaisten rikosten tekemiseen.

Nähdäänpä verkkorikollisuuden ja sosiaalisen median yhteys miten ta-hansa, on yhteiskunnan kannalta tärkeintä, että rikostorjunnan keskeisillä toi-mijoilla on mahdollisimman reaaliaikainen tilannekuva verkon tapahtumista, koska molemmissa on joka tapauksessa kysymys verkossa ja verkon avulla tehdyistä toimista.

Pohdittavia uhkakuvia piilee niissä vaikutuksissa, joita syntyy fyysisen maailman ja virtuaalimaailman rajojen hämärtyessä. Ote todellisuuteen voi tällöin kirvota. Toisaalta on pidettävä erillään tällainen fyysisen ja virtuaalisen maailman sekaantuminen ilmiöstä, jossa virtuaalimaailmassa vietetään yhä enemmän aikaa ja se on sinällään sosiaalisen median käyttäjälle todellista elämää. (Heinonen 2009.)

Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen Tampereen toimisto toteutti kyselyn, jos-sa 180 nokialaista lukiolaista vastasi kysymyksiin tietoturva-asioista. Lähes kaikki vastaajat pitivät tietoturvaa ja yksityisyyttä tärkeänä. Kuitenkin esi-merkiksi lähes 40 prosenttia nuorista hyväksyi Facebookin tarjoamat sovel-lukset, jotka keräävät tietoa käyttäjistään.

Osa vastaajista perusteli valintaansa sillä, ettei ole lisännyt Facebookiin sellaista tietoa, jonka leviäminen varsinaisesti haittaisi heitä itseään. Toisaalta osa vastaajista suhtautui yksityisyyteensä huomattavasti tiukemmin eikä halunnut mitään tietojaan ulkopuolisten käyttöön. (PRACTIS-tutkimusprojekti.)

Sosiaalisen median ja muun tietoteknisen kehityksen myötä myös poliisin tulee kiinnittää yhä enemmän huomiota sekä omiin tietoturvakysymyksiinsä että valmiuteensa tutkia tietoteknisessä ympäristössä tehtyjä rikoksia. Poliisi on jo useita vuosikymmeniä tutkinut tietoverkkorikoksia ja tietoverkkoja hyväksikäyttäen tehtyjä rikoksia. Näihin voidaan katsoa kuuluvaksi muun muassa lapsipornon levittäminen, erilaiset internet-petokset, tietojärjestelmiin kohdistuneet tietomurrot ja tekijänoikeusrikokset. Erilaisten verkkorikosten määrän arvioiminen on vaikeaa, koska kaikki rikokset eivät tule poliisin tietoon. Uhrit eivät välttämättä tiedä olevansa rikoksen kohteena, jos heidän kotikonettaan käytetään esimerkiksi laittoman materiaalin levittämiseen tai muuhun rikolliseen toimintaan.

Sosiaalisen median tulevaisuuden taivaanrannalla on näkyvissä vakavia uhkapilviä. Maailmanhistoria on täynnä keksintöjä, jotka keksijänsä toiveiden vastaisesti ovat joko osaksi tai kokonaan valjastettu erasteisen pahan välineeksi tai välikappaleeksi. Näin on jo ilmeisesti käynyt osin myös sosiaalisen median kohdalla. Rikosten kohteeksi on joutunut yrityksiä ja yksittäisiä kansalaisia. Terroristit ja muut hämäämiehet perustavat toimintansa tehostamiseksi ryhmiä sosiaalisen median sivuille. Järjestelmät mahdollistavat salaista yhteydenpitoa terroristiryhmien tai vaikkapa pedofiilirenkaiden sisällä.

Luonteensa mukaisesti sosiaalisen median sivustoilla pesivä rikollinen toiminta on mitä suurimmassa määrin piilorikollisuutta. Tehokas rikostorjunta vaatiikin jatkossa entistä pontevampia toimia poliisin tietoteknisen osaamisen kehittämisessä ja ajantasaisen tutkintavalmiuksien ylläpitämisessä, mutta niiden lisäksi se vaatii myös poliisin ja yritysmaailman välisen keskustelun ja keskeisten viranomaisten yhteistyön kehittämistä. Poliisin tietoteknistä osaamista on tarvittu perinteisten petos- ja kavallusjuttujen lisäksi pedofiilijutuissa, nettihuijauksissa, patentti- ja yritysosalaisuusjutuissa, koulu-kiusaamis- ja kunnianloukkausjutuissa, kouluampujien nettikäyttäytymisen selvittämisessä ja esimerkiksi terrorismiin liittyvässä rikostutkinnassa.

Sosiaalinen media ja viranomaistoiminta

Suomen kansallinen tietoturvallisuuden perustaso vuoteen 2013 mennessä määritellään seuraavasti: valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa on laadittu säätelemään salassa pidettävien tietoaineistojen luokitusta ja käsittelyä. Asetus perustuu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999), jossa on muun ohella määritelty viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevat velvoitteet.

Asetuksen täytäntöönpanoa tukemaan on laadittu ”Ohje tietoturvasuudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen täytäntöönpanosta” (VAHTI 2/2010), jossa tarkemmalla tasolla ohjeistetaan salassa pidettävän tietoaineiston käsittely sekä määritellään tietoturvasojen vaatimukset perus-, korotulla ja korkealla tasolla. Ohjeen mukaan valtionhallinnon viranomaisten on täytettävä tietoturvasuuden perustason vaatimukset kolmen vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta eli 30.9.2013 mennessä. Luokiteltujen asiakirjojen käsittely on saatettava vastaamaan asetuksen vaatimuksia viiden vuoden kuluessa siitä, kun viranomainen on päättänyt luokitella asiakirjansa. Valtiokonttorissa toimiva Valtion IT-palvelukeskus on mukana tukemassa tietoturvasojen toteuttamista vaatimalla asetuksen edellyttämää tasoa sen palveluihin liittyviltä asiakkailtaan. Tietoturvasuusasetus on tuonut mukanaan salassa pidettäville tietoaineistoille uuden neliportaisen luokituksen, joka on yhteensopiva kansainvälisten luokitusten kanssa. Asetuksessa myös erotettiin kansallisten tai kansainvälisten turvallisuusluokiteltujen tietojen luokitus ja merkintä muista salassa pidettävistä tiedoista.

Laki mahdollistaa viranomaisten siirtymisen nykyistä tehokkaammin sosiaalisen median palveluiden luojaksi ja käyttäjäksi. Kansalaiset voivat jatkossa entistä monipuolisemmin hoitaa viranomaisasiansa netissä, sosiaalisen median sivustoilla, jolloin vierailun luonne vastaa käyntiä tavallisella poliisiasemalla, esimerkiksi poliisiin lupatoimistossa.

Edellä mainitun, tammikuussa 2012 toimintansa aloittavan poliisin nettiradion (Poliisiradio.fi.) lisäksi on poliisihallinnossa jo olemassa virtuaalisia lähipoliisiryhmäitä. Virtuaalinen lähipoliisitoiminta aloitettiin muutama vuosi sitten Helsingissä ja tänä vuonna vastaavia ryhmiä toimii jo eri puolilla Suomea. Ryhmien päätehtävä on tehdä näkyvää poliisityötä internetissä. Toiminnalla pyritään ennalta ehkäisemään rikoksia, madaltamaan kynnystä ottaa yhteyttä poliisiin ja puuttumaan akuutisti etenkin internetissä tapahtuviin rikoksiin.

Virtuaalisessa poliisitoiminnassa on suurimmalta osin kyse ennalta estävästä työstä. Virtuaalisen toiminnan painopisteenä on normaalitilanteissa jakaa kansalaisille tietoa neuvoin, ohjein ja kehotuksin. Ennalta estävän työn lisäksi virtuaalisella partioinnilla eri sosiaalisen median palveluissa pyritään ylläpitämään internetissä yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä luomaan kansalaisille mahdollisimman alhainen kynnys yhteydenottoon. Toisin sanoen partioimalla tietoverkoissa lisätään internetin käyttäjien turvallisuuden tunnetta. Tietoverkoissa poliisi on helposti tavoitettavissa ja poliisit pyrkivät vastaamaan kaikkiin kansalaisten yhteydenottoihin. Toki jokaiseen kysymykseen tai kommenttiin ei voida eikä ole tarkoituksenmukaistakaan vastata keskustelupalstoilla. Näkyvää poliisitoimintaa harjoittavilla tahoilla on

valmiudet puuttua akuutteihin internetissä tapahtuviin rikoksiin ja suorittaa mahdollisten todisteiden taltiointi ja virtuaalisen ensipartion toimenpiteet.

Haja-asutusalueilla poliisipalveluiden tavoitettavuus ja näkyvyys saattaa ajoittain olla heikkoa. Tietoverkoissa kaikki kansalaiset ovat samalla viivalla. Poliisi on tavoitettavissa helposti ja on yhtä lähellä kuin lähin yhteys internetiin. Tällä hetkellä kansa luottaa vahvasti tietoverkoissa toimivaan poliisiin. Luottamus on varmasti suurelta osin ansaittu nimenomaisesti sillä, että poliisin kohtaaminen tietoverkoissa on yhtä helppoa ja luontevaa kuin lähipoliisin kohtaaminen toreilla. Kynnys yhteydenottamiseen on matala tai lähes olematon.

Tietoverkoissa tapahtuva toiminta ja viestintä eivät kuitenkaan rajoitu pelkästään kansalaisiin. Mediakin tulisi huomioida toiminnassa, koska ne seuraavat myös sosiaalista mediaa ja toimivat siellä tiiviisti myös itse. Keskeistä on havainnoida se, että tietoverkoissa tavoitetaan laaja joukko ihmisiä verrattain nopeasti ja halvalla. Toimintaa voidaan täysin perustellusti pitää kustannustehokkaana.

Sosiaalinen media ja virtuaalinen poliisitoiminta ovat tulleet jäädäkseen. Poliisihallinnon on sopeuduttava tähän muutokseen. Kaikilla organisaatioasioilla on tiedostettava ja hyväksyttävä uusi poliisitoiminnan muoto, joka tukee muuta poliisitoimintaa. Näkyvä virtuaalinen poliisitoiminta on myös lähipoliisitoiminnan uusi ilmenemismuoto, joka oikein käytettynä palvelee kansalaisia ja tuo huomattavaa lisäarvoa poliisitoiminnalle. Toiminnan vakiinnuttaminen edellyttää uudenlaisten toimintamallien ja uusien työvälineiden ottamista osaksi arkea. Uusi teknologia tarjoaa varmuudella mahdollisuuksia, mutta mahdolliset riskit on myös aina arvioitava tarkkaan.

Lähteet

- Heinonen, S. 2009. Sosiaalinen media, Avauksia nettiyhteisöjen maailmaan ja vuorovaikutuksen uusiin muotoihin, TUTU-eJULKAISU 1/2009.
- Hintikka, K. A. 2008. Sosiaalinen media. Jyväskylän yliopiston Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali.
- Pessala, H. 2008. Sähköisiä kohtaamisia: Suomalaisten yhteiskunnallinen osallistuminen internetissä. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Opetushallituksen verkkopalvelu, <http://edu.fi/>
- Osaaminen ja sivistys 2020 – Opetushallituksen strategia. 2011. Helsinki: Opetushallitus, informaatioaineistot 2011:66.
- Poliisi 2020 – Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 5/2009.
- United Nations e-Government Survey 2008.

Tieto- ja viestintäteknikka opetuskäytössä – Välineet, vaikuttavuus ja hyödyt. Tilannekatsaus, toukokuu 2011. Muistiot 2011:2.

PRACTIS-tutkimusprojekti: Privacy-Appraising Challenges to Technologies and Ethics, Turun yliopisto, tulevaisuuden tutkimus. Tutkimusprojektin osa: 16–17-vuotiaiden lukiolaisten käsityksiä yksityisyydestä ja sen muutoksista.

VAHTI 2/2010. Ohje tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen täytäntöönpanosta

Liite 1 Suurimpia, suosituimpia ja keskeisimpiä eri alojen palveluita sosiaalisessa mediassa.

Valikoima perustuu löyhästi Sosiaalinen media opetuksessa -sivuston luetteloon sekä Wikipediaan:

Linkkien ja uutisten jakopalveluita:

Delicious – kirjanmerkkien jakopalvelu

Diigo – kirjanmerkkien jakopalvelu

Furl – kirjanmerkkien jakopalvelu

Second Brain – kirjanmerkkien jakopalvelu

Reddit – linkkien, uutisten ja keskusteluiden jakopalvelu

Digg – uutisten jakopalvelu

Blogipalveluita:

WordPress – blogipalvelu ja avoimen lähdekoodin ohjelmisto

LiveJournal – blogipalvelu, joka tarjoaa mahdollisuuden kattavaan yhteydenpitoon ja vuorovaikutukseen muiden käyttäjien kanssa

Blogger – Googlen omistama blogipalvelu

Vuodatus – suomalainen blogipalvelu

Blogilista – suomalainen blogihakemisto

Mikroblogipalveluita:

Qaiku – mikroblogipalvelu (suosittu Suomessa, kerännyt suuren osan tammi-kuussa 2012 lakkautetun Jaikun käyttäjistä)

Twitter – mikroblogipalvelu (suosituin maailmalla)

Wiki- ja muita yhteistyöpalveluita:

Wikipedia – avoin tietosanakirja

MediaWiki – avoimen lähdekoodin wikiohjelmisto

TWiki – avoimen lähdekoodin wikiohjelmisto

Wikispaces – wikipalvelu

Wetpaint – wikipalvelu
Jottit – wikipalvelu
pbworks – wikipalvelu
Google Sites – yhdessä muokattavan, pienryhmille suunnatun verkkosivuston julkaisualusta

Mediapalveluita:

Flickr – kuvien jakelupalvelu
Photobucket – kuvien jakelupalvelu
SlideShare – Powerpoint-diojen ja esitysten jakelupalvelu
Prezi – esitysten luominen ja jakelu
YouTube – videoiden jakelupalvelu
Vimeo – videoiden jakelualusta, HD-videot

Yhteisöjä:

Facebook – alun perin yliopisto-opiskelijoille suunnattu, nykyisin kaikille tarkoitettu yhteisöpalvelu
MySpace – etenkin musiikkiin ja bändeihin panostava yhteisöpalvelu
Suomi24 – Suomen suurin yhteisö, jossa yli 2 miljoonaa rekisteröitynyttä käyttäjää
IRC-Galleria – Suomen suurin nuorten aikuisten nettiyhteisö, jossa on n. 500 000 rekisteröitynyttä käyttäjää
cross.tv – monikielinen kristillisiin arvoihin perustuva sosiaalinen multimedia-verkkoyhteisö
LinkedIn – eri alojen ammattilaisille tarkoitettu verkostoitumispalvelu
Last.fm – musiikkiharrastajien palvelu, jossa muun muassa voi tilastoida kuunteluitaan ja saada suosituksia
Friendfeed – avoin verkostoitumispalvelu
Ning – pieniyhteisöpalvelu
Alastonsuomi.com – yhteisöpalvelu
Bebo – yhteisöpalvelu, laajasti muokattavat käyttäjien omat sivut
HeiaHeia – kuntoiluun keskittynyt yhteisöpalvelu
Firmakirja – yrityksille suunnattu yhteisöpalvelu
Avainklubi – Yhteisö, jossa ideoidaan ja kehitetään suomalaisia tuotteita

Virtuaalimaailmoja:

Second Life – virtuaalimaailma aikuisille
Google Earth – karttapalvelu
Habbo – virtuaalimaailma teineille
World of Warcraft – massiivinen moninpeli
WeeWorld – virtuaalimaailma teineille

Kauhajoen ampumistapauksen jälkitoimet

Juha Järvelin

Jälkipuinnista jälkitoimiin

Trauman jälkeinen interventio (posttrauma intervention), joka tunnetaan myös nimellä kriisi-interventio, on saanut alkunsa 1940-luvulla. Ilmiönä se alkoi kasvaa 1980-luvulla (Paton ym. 2000, 3; Mitchell & Everly 1994, 5). Yhdysvalloissa 1970-luvulla traumaattisen stressin hallintaan sekä sen vähentämiseen liittyvä koulutus ja ohjelmat kasvoivat voimakkaasti. Poliisipsykologia ennen kaikkea tutkimusalana kasvoi merkittävästi 1970-luvulla, ja entiset sotilaspsykologit käyttivät kirjoitustensa otsikoissa sanaa debriefing. Kirjoituksissaan he esittelivät psyykkisen tuen malleja hätätilanteiden ja kriittisten tilanteiden jälkeen. (Stuhlmiller & Dunning 2000, 11–12.)

Vuonna 1983 Jeffrey T. Mitchell julkaisi artikkelin ”When disaster strikes: The critical incident debriefing process” (Mitchell 1983), jossa hän esitteli Critical Incident Stress Debriefing (CISD) mallin. Nykyinen kriittisten tilanteiden jälkihoito debriefing- ja defusing-istuntoineen perustuu Mitchel-*lin* malliin. Psykologisella jälkipuinnilla on kaksi tarkoitusta, ensinnäkin lieventää traumaattisen tapahtuman vaikutuksia ja toiseksi kiihdyttää normaalia toipumisprosessia, kun terve ihminen on kohdannut hyvin epätavallisen tapahtuman (Mitchell & Everly 1994, 5). Kaiken kaikkiaan psykologisella jälkipuinnilla pyritään traumaperäisen stressireaktion ehkäisemiseen. Menetelmään kuuluu, että käsitellään traumaattista tilannetta uudelleen. (Nurmi 2006, 168; Wahlbeck 2005, 241.) Ryhmämenetelmänä psykologista jälkipuintia on kehitetty ja otettu käyttöön 1980- ja 1990-luvuilla. Suomeen se tuli 1990-luvulla. (Saari 2000, 9–11.)

Miksi jälkipuintia kannattaa järjestää? Australiassa tutkittiin 60 poliisimiehen ryhmää, joka oli ollut osallisena ampumisvälikohtauksessa. Ne poliisimiehet, joita ei huomioitu työpaikan taholta riittävästi, saivat myös työkavereiltaan merkittävästi vähemmän tukea. He olivat tyytymättömpiä kaikkeen apuun, jota heille poliisilaitokselta tarjottiin. Poliisit, jotka ovat olleet osallisena kriittisessä työtilanteessa, eivät kohdista vihaansa ainoastaan hyökkääjään, vaan myös poliisilaitokseen. Jos poliisilaitos ei osoita välittämistä työntekijöistään, viha kasvaa. Tarjoamalla jälkipuintia voidaan osoittaa välittämistä. (Leonard & Alison 1999, 158.)

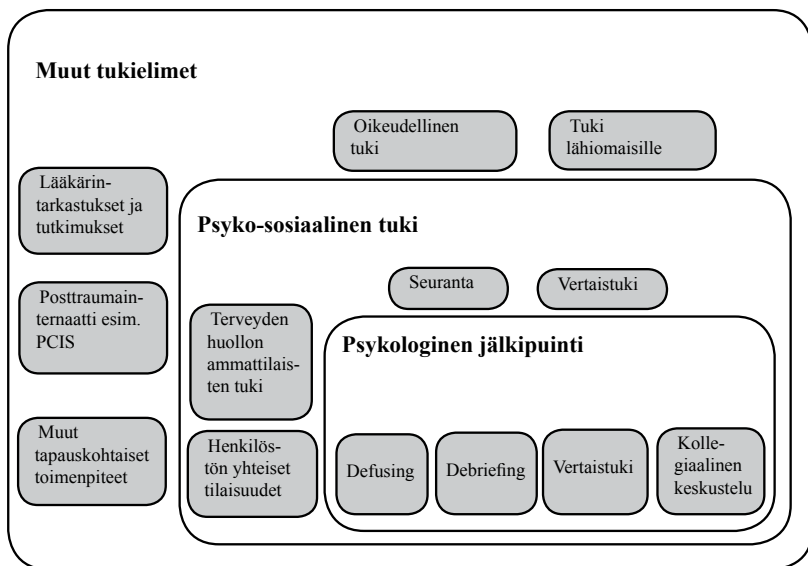
Tarkastelen artikkelissa niitä jälkitoimia, joita Kauhajoen poliisilaitoksella tehtiin, jotta voitiin turvata sekä työntekijöiden palautuminen kriisistä että heidän työkykynsä. Käsitteenä ei käytetä jälkihoitoa, koska se antaa kuvan

sairauden hoitamisesta (Nurmi 2006, 176). Jälkipuintia ei käytetä käsitteenä, koska sen voidaan vakiintuneesti katsoa tarkoittavan välitöntä psykologista jälkipuintia, joka pitää sisällään välittömän purkukeskustelun (defusing) ja 36–72 tuntia tapahtuman jälkeen pidettävän psykologiseen jälkipuintitapaamiseen (debriefing). Kauhajoen tapahtumat osoittivat, että kriisistä palautuminen vaatii sekä organisaatio- että yksilötasolla useita eri toimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden joukkoa on helpoin kutsua jälkitoimiksi. Kauhajoen tapahtumat osoittivat, että isoissa kriiseissä välitön psykologinen jälkipuinti on ainoastaan hyvä ja välttämätön alku. Kokemukset Virginia Tech’istä ovat samanlaiset. (Järvelin 2011.) Isojen kriisien jälkeen tarvitaan joukko erilaisia toimenpiteitä.

Timo Airaksinen (2011, 25) kysyy ”Kuka siis turvaa turvaajan, erityisesti ammatissa toimivan turvaajan?” Tähän voidaan poliisin osalta vastata, että turvaaminen kuuluu poliisiorganisaatiolle, jos ja kun puhutaan työturvallisuuden turvaamisesta. Airaksinen tuo esille, että turvaajalla on oikeus koulutukseen ja hyviin varusteisiin sekä tarvittaviin varotoimiin. Esille tulee turvaajan oikeus henkisen rasituksen aiheuttamien riskien torjumiseen ja henkiseen tukeen.

Jälkitoimien tarpeellisuutta voidaan perustella useallakin eri tavalla. Nostan esille kaksi syytä, joista ensimmäinen on työturvallisuuslain velvollisuudet. Toinen ja tärkeämpi on työnantajan eettinen ja moraalinen velvollisuus pitää huolta työntekijöistään (Hammarlund 2004, 215). Eettinen ja moraalinen velvollisuus nousee inhimillisyydestä sekä poliisiorganisaation luonteesta toimia yhteiskuntarauhan turvaajana. Organisaatiolla, jonka velvollisuutena on huolehtia yhteiskunnasta (Poliisilaki 1 §) on erityinen velvollisuus huolehtia myös työntekijöistään.

Jälkitoimia voidaan kuvata seuraavalla kuviolla 1, joka perustuu lisen-siaattityössäni (Järvelin 2010) ja väitöskirjassani (Järvelin 2011, 53) olevaan kuvioon. Kuvio on jalostunut siten, että siihen on lisätty henkilöstön yhteiset tilaisuudet ja posttraumainternaatti. Jälkitoimien käytännön toteuttaminen on työturvallisuuden johtamista. Ne ovat niitä johdettuja ja organisoituja toimenpiteitä, joilla ylläpidetään ja edistetään työpaikan turvallisuutta sekä työntekijöiden terveyttä.



Kuvio 1. Jälkitoimet kriisitilanteissa.

Kauhajoella tapahtuman jälkeen pidettiin välitön jälkipuinti-istunto (defusing), jossa oli 70 osallistujaa. Nämä olivat niitä poliiseja, jotka olivat osallistuneet operatiiviseen toimintaan Kauhajoella. Istunnossa oli Mitchellin malliin verrattuna liikaa osallistujia. Sama tilanne oli myös Jokelan ja Virginia Tech'in kouluampumisten jälkeen. (Järvelin 2011.) Oppikirjamaisen pieniin ryhmiin on vaikea päästä, koska operatiivisiin tilanteisiin osallistuu paljon poliiseja. Istunnonvetäjiä on lyhyellä varoitusajalla vaikea saada riittävästi kokoon. On kuitenkin parempi pitää kokoontuminen liian suurella ryhmällä kuin jättää istunto pitämättä.

Seuraavana päivänä 24.9.2008 pidettiin kaksi psykologista jälkipuinti-tapaamista (debriefing). Aamupäivän tapaamiseen osallistuivat toimintaryh-mät, sisäeristysryhmä ja tilanteen johto. Iltapäivän tapaamiseen osallistuivat loput tapahtumassa olleet poliisimiehet ja taktinen ensiapuryhmä (TEMS). Jälkipuintitapaamisten istunnonvetäjinä toimivat tehtävään koulutetut ja pitkän kokemuksen istuntojen vetämisestä omaavat poliisit. Aamupäivän tapaaminen oli onnistunut, koska siellä olevilla oli riittävän samanlaiset ko-kemukset 23.9.2008 tapahtumista. Iltapäivän tapaamisessa ryhmän jäsenten kokemukset erosivat liiaksi toisistaan, mikä vaikutti istunnon onnistumiseen. (Järvelin 2011, 133–134.)

Jälkipuinti-istuntojen vetäjät jäivät Kauhajoelle ja olivat siellä 25.9.2008 saakka. He tarjosivat vertaistukea ennen kaikkea niille poliisimiehille, jotka olivat olleet ns. kuumimmissa paikoissa koululla.

Kollegiaalinen keskustelu tarkoittaa sellaista keskustelua, jota poliisimiehet käyvät toistensa kanssa. Kyse ei ole mistä tahansa keskustelusta vaan sellaisesta keskustelusta, jossa poliisimiehet kertaavat tapahtumaa ja sen aiheuttamia tunteita. Kollegiaalinen keskustelu on tehokas jälkipuinti-keskustelu, jos siinä keskustellaan tunteista. Taktisista asioista käytävä kollegiaalinen keskustelu on tehokasta ennen kaikkea taktisessa oppimismielessä, mutta sillä voi olla vaikutusta myös traumaattisesta stressistä palautumisessa.

Kollegiaalinen keskustelu on epävirallista puhumista kaikesta asiaan liittyvästä työkavereiden kesken. Puhuminen kollegoiden kanssa tapahtumista on hyödyllistä traumaattisten tilanteiden jälkeen (Alexander & Wells 1991, 552; Nurmi 2006, 161). Alexanderin ja Wellsin (1991, 550) tutkimuksessa 94 prosenttia kyselyyn vastanneista poliiseista piti keskusteluja kollegoiden kanssa erittäin hyödyllisenä tai hyödyllisenä.

Kuten edellä on todettu, psykologinen jälkipuinti kaikkine vaiheineen on hyvä alkua. Kauhajoella tilanne oli perjantaina 26.9.2008 kaikkea muuta kuin tyydyttävä, kun puhutaan henkilöstön toipumisesta ja palautumisesta kriisistä. Tarvetta oli lisätoimille eli psykososiaaliselle tuelle. Tilannetta loppuviikolla Kauhajoella kuvaa se, että työsuojelutoimikunnan puheenjohtajana toiminut vanhempi konstaapeli kuvasi tilannetta siten, että poliisilaitos oli kuin ajelehtiva laiva ja jotain tarvitsi tehdä. (Järvelin 2011, 137.)

Psykososiaaliseen tukeen kuuluu vertaistuki, terveydenhuollon ammattilaisten tuki sekä seuranta. Vertaistuki tässä vaiheessa tarkoitti Kauhajoella yksilökeskusteluja (one-on-one), joita käytiin ajanjaksolla 6.–10.10.2008. Jälkipuinti-istuntojen vetämiseen koulutetut ylikonstaapelit tulivat takaisin Kauhajoelle maanantaina 6.10.2008. Keskusteluissa heidän tuli selvittää työntekijän senhetkinen tilanne, jatkotoimenpiteiden tarve sekä se, tarvitsevatko työntekijöiden omaiset psyko-sosiaalista tukea. Näiden keskustelujen tärkeyttä ja onnistumista kuvaa kaksi esimerkkiä.

Tapahtumassa kenttäjohtajana toiminut ylikonstaapeli totesi lehtihaastattelussa: ”Vanhana jääränä en ollut niin varma, mitä tämä tulee antamaan. Keskusteltuani heidän (kirjoittajan huom. Turun kihlakunnan poliisilaitoksen ylikonstaapelit) kanssaan muutaman tunnin, olin valmis hyväksymään, että he tekivät hienoa työtä.” (Alibi 10/09.)

Toinen esimerkki on se, että ensisijaisesti Kauhajoen tapahtumien psykologisesta jälkipuinnista vastuun kantoivat tehtävään koulutetut ylikonstaapelit. Henkilöstölle suoritetun kyselyn perusteella heidän tekemänsä työ

oli kaikkein arvokkainta. Vastaajia oli 33 ja heistä 31 piti ylikonstaapeliä antamaa tukea kiitettävänä tai hyvänä. Kaksi vastaajaa piti sitä välttävänä. Heidän tekemänsä työ sai asteikolla 1–5 keskiarvon 4,39. Henkilökunnalle suoritetun kyselyn mukaan ylikonstaapeliä antama vertaistuki (one-on-one) oli kaikkein merkityksellisintä ja tärkeintä tukea. (Järvelin 2011.)

Tutkimuksessani tuli esille, että Kauhajoella poliisit arvostivat erityisesti toisten poliisien kanssa tai johdolla käytyjä keskusteluja. Haluan korostaa, että traumaattisen kokemuksen kokeminen ei ole sairautta vaan ihmisen normaalireaktio epänormaalisissa tilanteissa. Traumaattisesta stressikokemuksesta palautumisen auttaminen ei ole sairaudenhoitoa. Jos on epäiltävissä akuuttia stressioireyhtymää, on syytä ohjata työntekijä terveydenhuollon ammattilaisten vastaanotolle. Näitä ammattilaisia voivat olla työterveyshuollossa työskentelevät ihmiset, poliisihallinnossa työskentelevät psykologin koulutuksen saaneet ihmiset tai muut poliisiin työhön myönteisesti suhtautuvat psykologit. (Järvelin 2011.)

Kauhajoella käytettiin poliisihallinnossa työskenteleviä psykologeja, joista toinen työskentelee keskusrikospoliisissa ja toinen Poliisiammattikorkeakoulussa. He toimivat luennoitsijoina henkilökunnan yhteisissä tapahtumissa 1.10.2008 ja 19.–20.11.2008. Lokakuun 1. päivän kokoontumisessa päivän päätteeksi Poliisiammattikorkeakoulun psykologi oli valmistellut esityksen siitä, kuinka tällaisesta kriisistä voidaan päästä eteenpäin. Lisäksi hän teetti henkilöstöllä ryhmätyön, jolla hän selvitti henkilöstön tunteja. Näiden ryhmätöiden ja niistä syntyneiden keskustelujen perusteella hän antoi ohjeita tilanteesta selviämiseksi. Psykologin ohjeista eräs merkityksellisimmistä oli, että nyt pitää keskittyä poliisin perustehtäviin. Hän kertoi, että poliisi voi joutua tapauksen saaman julkisuuden vuoksi provosoimien kohteeksi. Ohjeeksi hän antoi, ettei pidä provosoitua eikä lähteä mukaan niihin keskusteluihin, joissa poliisia syytetään koko ampumatragediasta. Psykologi antoi käytännön esimerkin siitä, kuinka asiakkaan kanssa voi kohteliaasti kieltäytyä keskustelemasta aiheesta ja hoitaa asiakkaan haluamaa palvelua. (Järvelin 2011.)

Kauhajoen poliisilaitoksen henkilökunnalle järjestettiin 19.–20.11.2008 koulutuspäivät Tampereella. Tilaisuuden aiheena oli jälkihoito ja sekä siirtyminen normaaliin päivärutmiin. Ensimmäisenä koulutuspäivänä käytiin lävitse tapahtuman aiheuttamia tunteja sekä omaispoliisitoimintaa, jota Kauhajoen ampumistapahtumassa olivat hoitaneet keskusrikospoliisissa työskennellyt psykologi ja ylikonstaapeli. Psykologista jälkipuintia ja vertaistukea antaneet ylikonstaapelit pitivät oman luentonsa. (Järvelin 2011.)

Illalla poliisilaitoksen henkilökunnalle tarjottiin päivällinen. Se tarjottiin kiitoksena siitä hyvästä työstä, jonka he olivat tehneet. Päivien ohjelman rakentamisessa apuna olivat psykologit keskusrikospoliisista ja Poliisiam-

mattikorkeakoulusta. Tampereen koulutuspäiville oli kaikkien pakko lähteä. Tämä johtui siitä, että kyseessä oli paitsi yksilöiden niin myös koko organisaation toipuminen kriisistä. Tällä varmistettiin se, ettei kukaan päässyt eristäytymään työyhteisöstä. Ajankohta oli valittu niin, että lomia tai muita poistumia olisi mahdollisimman vähän. Tässä onnistuttiin hyvin, koska ainoastaan yksi henkilö oli poissa vuosiloman ja jo etukäteen varatun matkan vuoksi. (Järvelin 2011.)

Kokemukset Kauhajoen tapahtumista osoittavat, että kun kriisi koskee koko henkilöstöä, on välttämätöntä järjestää yhteisiä tilaisuuksia. Joka tapauksessa on järjestettävä yksi tai tarvittaessa useampi yhteinen kokoontuminen kaikille niille, joita tapaus on koskenut. Kummankin tapahtuman ohjelma oli rakennettu niin, että tilaisuudet eivät olleet varsinaisia jälkipuinti-istuntoja. (Järvelin 2011.)

Seurantaan Kauhajoella ei nimetty ketään yksittäistä vastuuhenkilöä. Sitä tekivät pääasiassa työsuojelutoimikunnan puheenjohtaja ja luottamusmies, jotka kertoivat havainnoistaan poliisipäällikölle. Kauhajoella suoritettua seurantaan voidaan kutsua eräänlaiseksi ryhmäseurannaksi. Ryhmään kuuluivat, työsuojelutoimikunnan puheenjohtaja, luottamusmies ja poliisipäällikkö. Laajennetun työsuojelutoimikunnan kokouksissa läsnä olleet henkilöstön edustajat suorittavat myös tietynlaista seurantaan, vaikkei heille seurantavastuuta ollut annettu. Seurantavastuu suoritetuista ja toteutetuista toimenpiteistä oli poliisipäälliköllä. Poliisin hallinnonuudistuksen vaikutuksesta 1.1.2009 lukien pitkäaikaisseuranta siirtyi Etelä-Pohjanmaan poliisilaitoksen työsuojeluorganisaation vastuulle. Seurantavastuu siirtyi Etelä-Pohjanmaan kihlakunnan poliisilaitoksen esikuntaa johtavalle apulaispoliisipäällikölle, joka toimii poliisilaitoksen työsuojelupäällikkönä. Apulaispoliisipäällikkö sopi Kauhajoella vuodenvaihteen jälkeen työskentelyään jatkaneen työsuojelutoimikunnan puheenjohtajan kanssa, että tämä poliisimies suorittaa seurantaan ja raportoi tarvittaessa apulaispoliisipäällikölle. (Järvelin 2011.)

Kriisin ollessa suuri eivät edellä esitetyn kuvion 1 kahden sisimmän laatikon toimenpiteet ole riittäviä, vaan tarvitaan myös muita tukitoimia. Näitä tukitoimia ovat tuki lähiomaisille, oikeudellinen tuki, lääkärintarkastukset ja -tutkimukset, posttraumainternaatti ja muut tapauskohtaiset tukitoimet.

Lähiomaisten tuen selvittämisen tarve oli Kauhajoen tapauksessa annettu yksilökeskusteluja käyneiden ylikonstaapelien selvitettäväksi. Keskusteluissa neljä työntekijää ilmoitti, että heidän perheensä tarvitsee apua. Ylikonstaapelit antoivat tarvittavan avun. Kauhajoen tapauksessa avuksi riittivät keskustelut.

Kauhajoen tapahtumaa voidaan verrata Virginia Tech'in tapaukseen, jossa poliisimiesten puolisoille pidettyyn jälkipuinti-istuntoon osallistui 40

poliisiin puolisoa. Puolisaille pidettiin istunto, koska katsottiin erittäin tärkeäksi kertoa puolisoille niistä reaktioista, joita tapahtumaan osallistuvat poliisit voivat kokea. Samalla on voitu keskustella myös niistä tuntemuksista mitä poliisien puoliset ovat voineet tuntea tajutessaan, että heidän puolisonsa ovat olleet hengenvaarallisessa tilanteessa. (Järvelin 2011, 196.)

Näyttää siltä, että Suomessa on kriisien ja traumaattisten tilanteiden jälkeen syytä kiinnittää enemmän huomiota poliisimiesten puolisoihin ja perheenjäseniin. Tukea on kohdistettava myös perheisiin sellaisissa tapauksissa, joissa tilanne vaikuttaa tai voi vaikuttaa perheen muihin jäseniin. Kauhajoella perheisiin suunnattiin tukea ja kyselyn mukaan tätä tukea arvostettiin.

Henkiseen palautumiseen suuren kriisin jälkeen voivat kuulua posttraumainternaatit. Yhdysvalloissa on eräissä osavaltioissa käytössä vuonna 1985 FBI:n luoma PCIS-malli (McNally & Solomon 1999). PCIS tulee sanoista Post Critical Incident Seminar. Vaikka nimessä on seminaari, voidaan tätä kolme päivää kestävää tapahtumaa pitää enemmänkin työpajatyypisenä. Seminaarin ohjelmaan kuuluu, että kukin kertoo oman traumaattisen tapahtumansa, luentoja traumaattisesta stressistä sekä siitä palautumisesta, pienryhmäkeskusteluja samankaltaisia kokemuksia omaavien kanssa, terapia-hierontaa sekä EMDR-terapiaa. EMDR-terapiaa antavat siihen koulutetut ammattihenkilöt.

Suomessa PCIS-mallia on kokeiltu syyskuussa 2010 järjestetyssä pilottiseminaarissa. Tuossa seminaarissa oli mukana viisi kouluampumistapauksiin osallistunutta poliisia. Virginia Tech'in jälkeen tapahtumissa mukana olleita poliiseja, joilla oli posttraumaattisen stressioireyhtymän oireita, osallistui Etelä-Carolinassa pidettyihin PCI-seminaareihin. Kokemukset olivat erittäin myönteisiä. (Evans 2011.)

Suomen pilottiseminaarin kokemukset olivat myönteiset. Osallistujia pyydettiin arvioimaan seminaaria asteikoilla 1–5. Keskiarvoksi tuli 4,7 ja kahdeksan vastaajaa antoi arvosanan viisi. Kirjallisessa palautteessa tuli ainoastaan positiivisia kommentteja. Ainoa negatiivinen palaute tuli siitä, että seminaari kesti ainoastaan kaksi päivää kolmen päivän sijasta.

Kriisin jälkeen tuen on oltava kokonaisvaltaista eikä ainoastaan henkiseen palautumiseen suuntautuvaa. Kauhajoella kokonaisvaltaisen tuen tarvetta korostivat poliisimiesten hengittämät palokaasut ja palokaasuille altistuminen.

Tehdyn selvityksen mukaan mahdollisesti 42 poliisimiestä olisi altistunut palokaasuille. Selvitystyön jatkuessa kävi ilmi, että oireita palokaasuis-ta sai 22 poliisimiestä. Poliisin ylijohdosta oli lähetetty kaksi ohjauskirjettä poliisilaitoksiin, joiden mukaan poliisilaitosten olisi tullut toimia. Ohjeistus koski tutkimuksia, joita palokaasuille altistuneille tuli tehdä. Omasta mielestään asianmukaisissa tutkimuksissa kävi 27 poliisimiestä. Altistuneista neljä

oli ollut sairauslomalla palokaasualtistuksen vuoksi. Kesällä 2009 oireita oli vielä kolmella altistuneella.

Työterveyslaitokselle lähetteen sai 31 poliisimiestä. Vastaanotolle kutsuttiin 14 henkilöä ja 17 henkilöä haastateltiin puhelimitse. Viidellä henkilöllä aloitettiin inhalaattori-steroidihoito, joka aloitetaan, jos epäillään äkillisen altistuksen aiheuttamaan astmaa (RADS).

Tutkimuksessa tuli esille, että palokaasuja hengittäneiden mielestä hyvään henkilöstöpolitiikkaan tällaisessa tapauksessa kuuluu, että henkilöstöhallinto laatii tapaturmailmoitukset. On kohtuutonta vaatia, että omasta terveydestään huolestunut työntekijä joutuu vielä selvittämään kaikki asiaan liittyvät lomakkeet ja täyttämään ne. Työntekijän rooliksi tulisi jäädä ainoastaan lomakkeiden allekirjoittaminen. Näin tapahtui Alavuden ja Kauhajoen poliisilaitoksissa. (Järvelin 2011, 143.)

Palokaasualtistusten osalta asia on vielä kolme vuotta myöhemmin kesken siten, ettei ole selvyttä millaisia korvauksia pahimmin altistuneet mahdollisesti saavat. RADS-diagnoosin ja sen aiheuttaman pysyvän haitan kohdalta on haettu muutosta Valtiokonttorin päätökseen tapaturma-asian muutoksenhakulautakunnalta.

Muut tapauskohtaiset toimenpiteet tarkoittavat niitä toimenpiteiden joukkoa, jota ei ole tässä kuvattu eikä Kauhajoella tullut esiin. Joissakin yksittäistapauksissa voi tulla esille sellaisia tukitarpeita, joita ei tullut esille kouluampumistapauksissa, mutta jotka ovat tarpeen poliisimiehen tai hänen läheistensä auttamiseksi kriisin jälkeen.

Kansainvälisiä esimerkkejä

Kansainvälisessä vertailussa on todettava, että suomalaisen poliisihallinnon toimenpiteet kouluampumisten jälkeen niissä yksiköissä, joita tapaukset välittömästi kohtasivat, olivat hyvää tasoa. Suurimmat erot verrattaessa Virginia Tech'in jälkeisiin tapauksiin olivat seurannan organisoinnissa, one-on-one keskustelujen järjestämisessä, jälkipuinti-istuntoja vetävien lukumäärässä, joka Yhdysvalloissa oli huomattavasti suurempi, sekä jälkipuinti-istuntoja vetäneiden jälkipuinnissa.

Jälkitoimet ja henkilöstön tukeminen kriisin jälkeen ovat nousseet uudelleen esille. Poliisien jaksaminen henkisesti kuormittavien tilanteiden jälkeen on puheenaihe myös Yhdysvalloissa. Siellä julkaistaan poliisipäälliköiden lehtä *Police Chief Magazine*, jonka elokuun 2009 numeron kolumni oli otsikoitu ”Safeguarding Officers’ Mental Health”. Artikkelissa korostetaan, että on tärkeää suojella poliisien fyysistä terveyttä, mutta yhtä tärkeää on suojella heidän psyykkistä terveyttään.

Sloveniassa poliisi järjesti ensimmäisen PCI-seminaarin toukokuussa 2011. Slovenian kokemukset olivat myönteiset ja siellä on tarkoitus jatkaa PCI-seminaarien järjestämisestä. Sloveniassa päivystää poliisipsykologi 24/7 periaatteella ja kun tapahtuu joku kriisi tai tilanne, jossa on mahdollista kokea traumaattista stressiä, on tilanteen johdolla velvollisuus kutsua päivystävä psykologi paikalle organisoimaan jälkipuinti-istuntoja. Teksasin osavaltiossa järjestetään ensimmäinen PCI-seminaari elokuussa 2012. Edellä mainittujen esimerkkien kautta on nähtävissä, että kiinnostus poliisityön aiheuttaman henkisen kuormituksen helpottamiseen on taas kasvussa.

Euroopan unionissa valmistellaan asiakirjaa, joka on otsikoitu ”European Guidelines for Psychosocial Support for Uniformed Workers”. Aloite asian valmisteluun on lähtenyt Hollannista.

Havaintojen vaikutuksia turvallisuustilanteeseen

Poliisin työhön kuuluvat muun muassa vakavat onnettomuustilanteet, väkivalta-tilanteet, vihan ja epäasiallisen käytöksen kohtaaminen, ihmisten välisten erimielisyyksien ratkominen ja rikollisten kohtaaminen. Poliiseja voidaan kouluttaa näiden tilanteiden käsittelyyn. On väärin luulla, että poliisit olisivat immuuneja kaikille niille kauheuksille, konflikteille ja kurjuudelle, joita he työssään kohtaavat. (Stevens 2005, 5; Evans 2011).

Pitkittyessään stressi voi aiheuttaa loppuun palamisen eli burnoutin (Kop & Euwena 2001, 631). Sekä Kop & Euwena että Kerley tuovat esiin lukuisia tutkimuksia, joiden mukaan poliisityö aiheuttaa loppuun palamista. Pitkittynyt stressi voi johtaa loppuun palamiseen, joka aiheuttaa tunteettomuutta. Loppuun palaneilla poliisimiehillä on taipumusta tulla kyyniksi, negatiiviseksi ja he joutuvat hankaliin tilanteisiin niin asiakkaiden kuin työka-vereiden kanssa. Loppuun palaminen voi johtaa myös itsetunto-ongelmiin ja henkilökohtaisten taitojen ja kykyjen vähättelyyn. Loppuun palaminen johtaa myös organisaation kannalta negatiivisiin seurauksiin kuten poissaolojen lisääntymisiin ja tuottavuuden laskemiseen. (Kerley 2005, 76; Kop & Euwena 2001, 633; Burke & Mikkelsen 2004, 270.)

Loppuun palaminen aiheuttaa aggressiivista ja jopa väkivaltaistakin käytöstä sellaisissa ammateissa, joissa kohdataan ihmisiä. Nämä havainnot ovat merkittäviä myös poliisityön kannalta, koska poliisityön eräs osa-alue on voimankäyttö. (Kop & Euwena 2001, 634.) Poliisien asenteiden muuttuessa kansalaisia kohtaan negatiivisemmiksi muuttuvat heidän asenteensa voimankäyttöön myönteisemmäksi. Tällöin on yhä todennäköisempää, että poliisi käyttää voimakeinoja. Poliisit eivät ole enää kiinnostuneita ratkomaan ongelmia keskustelemalla ja sovittelemalla. Loppuun palaneet poliisit eivät

siedä stressaavia tilanteita tai voimakkaita stressioireita yhtä hyvin kuin muut kollegat. Stressaavat tilanteet johtavat yhä helpommin henkilökohtaiseen ärtymyksen ja turhautumiseen. Tällöin poliisit käyttäytyvät huonosti ja voivat loukata kansalaisia, joko suullisesti tai jopa fyysisesti. Näissä tapauksissa poliisimiehet katsovat kansalaisia enemmänkin esineinä eikä ihmisinä. Tällainen asenne vaikuttaa siihen, että voimakeinojen käyttökyky laskee. (Kop & Euwena 2001, 634–635; Burke & Mikkelsen 2004, 271.)

Burnoutista kärsivä ihminen osoittaa negatiivisia tunteuksia sekä organisaatiota että organisaation asiakkaita kohtaan (Wright & Bonett 1997, 498–499). Edellä esitellyt tutkimustulokset kertovat selkeästi ne syyt, miksi stressinhoitamiseen ja stressinhallintaan poliisiorganisaatiossa tulisi kiinnittää huomiota.

Loppuun palamisen estämiseen on työantajan kannalta selkeät taloudelliset syyt. Loppuun palanut henkilö tarvitsee ennen kaikkea lepoa ja rentoutumista sekä lääkärintarkastuksia ja pitkäkestoista toipumisaikaa. Loppuun palaneen henkilön kohdalla jopa vuoden mittaiset sairauslomat ovat tavanomaisia. (Elstadt 2002, 130.) Pitkät sairauslomat ovat työnantajalle hyvin kalliita, joten ennaltaehkäisy on kannattavaa.

Havaintojen vaikutuksia poliisin toimintaan

Poliisin työssä jaksaminen on organisaation kannalta kriittinen menestyskijä. Poliisityön laatu, tuottavuus ja vaikuttavuus ovat kiinteästi sidoksissa siihen, miten yksittäinen poliisi työnsä tekee. Poliisityö on ihmissuhdetyötä, jonka keskiössä on työtä tekevä poliisi. Poliisityön keskeisiä tekijöitä ei voida koneellistaa tai ulkoistaa.

Haasteena on erityisesti organisaatiokulttuuri, joka korostaa selviytymistä ja kovuutta. Organisaatiokulttuuri toivottavasti muuttuu siten, että tunnistamme paremmin poliisityön stressitekijät ja ne tilanteet, jotka voivat aiheuttaa traumaattista stressiä. Tunnistamisen jälkeen tulee tietää työntekijöiden palautumista tukevat mekanismit sekä toimivat stressinhallintamekanismit.

Työurien pidentämistä ja eläkeiän nostoa enteilevä yhteiskunnallinen kehitys vaikuttaa poliisiin organisaationa niin että poliisimiesten keski-ikä nousee. Työntekijöiden fyysisen ja psyykkisen terveyden tukeminen nousee yhä tärkeämpään asemaan.

Lähteet

- Airaksinen, T. 2011. Turvallisuudesta ja sodan etiikasta. Teoksessa toim. Juha Tuominen, Nuoret, arvot ja maanpuolustus. Yksilö, yhteiskunta ja organisaatiot turvallisuudessa -seminaarin julkaisu. Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksen Julkaisusarja 2 – Artikkelikokoelmat 6/2011, 16–39.
- Alexander, D. A. & Wells, A. 1991. Reactions of Police Officers to Body-Handling after a Major Disaster A Before-and-After Comparison. *British Journal of Psychiatry*. 159, 547–555
- Burke, R. J. & Mikkelsen, A. 2004. Burnout, job stress and attitudes towards the use of force by Norwegian police officers. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* Vol. 28 No. 2, 2005 pp. 269–278.
- Elstad, G. 2003. Kun elämä satuttaa. Perussanoma Oy. Kauniainen.
- Evans, A. W. 2011. Pastoral Leadership with Police in Crisis. Doctor of Ministry Project, Columbia Theological Seminary, Georgia, USA.
- Järvelin, J. 2010. Poliisin oma työsuojelu vaikeassa kriisinhallintatyössä. Case-Kauhajoki 23.9.2008. Julkaisematon turvallisuushallinnon lisenssiaatin tutkimus. Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Johtamistieteiden laitos.
- Järvelin, J. 2011. Poliisin työturvallisuudenjohtamisen toimivuus kriisitilanteiden yhteydessä. Kolme kouluampumisimerkkiä. *Acta Universitatis Tamperensis* 1632. Tampere University Press. Tampere.
- Kerley, K. R. 2005 *The Costs of Protecting and Serving. Exploring the Consequences of Police Officer Stress*. Teoksessa H. Copes (toim.) *Policing and Stress*. Upper Saddle River, New Jersey. Pearson Prentice Hall. 73–86.
- Kop, N. & Euwema M. C. 2001. Occupational Stress and the use of force by Dutch police officers. *Criminal Justice and Behavior* 28, 631–652.
- Leonard, R. & Alison, L. 1999. Critical incident stress debriefing and its effects on coping strategies and anger in a sample of Australian police officers involved in shooting incidents. *Work & Stress*, 1999, vol. 13, no. 2, 144–161.
- McNally V. J. & Solomon R. M. 1999. The FBI's Critical Incident Stress Management Program. *FBI Law Enforcement Bulletin* February 1999 Volume 68, Number 2. United States Department of Justice Federal Bureau of Investigation Washington, DC 20535-0001.
- Mitchell, J. T. 1983. When disaster strikes: The critical incident stress debriefing process. *Journal of Emergency Medical Services*, 8, 36–39.

- Mitchell, J. T. & Everly, G. S. 1994. Human Elements Training For Emergency Services, Public Safety and Disaster Personnel: An Instructional Guide to Teaching Debriefing, Crisis Intervention and Stress Management Programs. Ellicott City, MD. Chevron.
- Nurmi, L. 2006. Kriisi, pelko ja pakokauhu. Helsinki. Edita.
- Paton, D. & Violanti, J. M. & Dunning C. 2000. Posttraumatic Stress Intervention: Challenges, Issues, and Perspectives. Teoksessa J. M. Violanti, D. Paton & C. Dunning: Posttraumatic Stress Intervention. Challenges, Issues, and Perspectives. Springfield, Illinois. USA. Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Saari, S. 2000. Kuin salama kirkkaalta taivaalta. Kriisit ja niistä selviytyminen. Helsinki. Otava 5. painos 2008.
- Stevens, D. J. 2005. Police Officer Stress and Occupational Stressors: Before and After 9/11. Teoksessa H. Copes (toim.) Policing and Stress. Upper Saddle River, New Jersey. Pearson Prentice Hall. 1–25.
- Stuhlmiller, C. & Dunning, C. 2000. Challenging The Mainstream: From Pahtogenic to Salutogenic models of Posttrauma Intervention. Teoksessa Posttraumatic Stress Intervention. Challenges, Issues, and Perspectives. Springfield, Illinois. USA. Charles C Thomas Publisher Ltd. 10–42.
- Wahlbeck, K. 2005. Onko varhaisesta jälkipuinnista hyötyä vai haittaa. Kriittinen arviointi auttamishalun jaloissa. Duodecim 2005a; 121:241–243.
- Wright, T. A. & Bonett, D. G. 1997. The contribution of burnout to work performance. Journal of Organizational Behavior, Vol. 18, pp. 491–499.

Terrorismin uhkan vaikutukset EU:n ja sen jäsenmaiden tilannekuvatoimintoihin

Seppo Ruotsalainen

Johdanto

EU:n eri jäsenmaihin kohdistuneen terrorismin määrä, siihen johtaneet syyt, valtion yleispoliittinen tilanne, toimintaympäristö ja historia vaikuttavat omalta osaltaan siihen, millaisia reaktioita ne ovat kansallisesti aiheuttaneet. Tästä johtuen seuraukset suomalaisessa yhteiskunnassa eivät olisi välttämättä samankaltaisia ja näin ollen vertailu eri maiden kesken saattaa olla harhaanjohtavaa.¹⁶⁶Terrori-isku Suomessa aiheuttaisi yksilö- ja yhteiskuntatason välittömiä ja välillisiä, lyhytkestoisia ja pitkäkestoisia sekä sisä- ja ulkopoliittisia vaikutuksia. Nämä vaikutukset vaikuttaisivat turvallisuuden tunteeseemme, viranomaisten toimintaan, resursseihin ja toimivaltaan, yksilön oikeuksiin, ääriliikkeiden kannatukseen, median käyttäytymiseen, muutoksiin hallituksen politiikassa ja jopa todennäköisesti kansalaisten äänestyskäyttäytymiseen. Terrori-iskun kohde, vahingot, motiivi ja taustaideologia vaikuttaisivat mitä todennäköisimmin yhteiskunnan reaktioihin. Tästä syystä keskityn kirjoituksessani muutamaan mielestäni viranomaistoiminnan näkökulmasta keskeiseen seikkaan, joihin terrori-iskulla suomalaisessa yhteiskunnassa olisi vaikutusta riippumatta sen taustaideologista ja laajuudesta.

Kriisi jättää aina jälkensä yhteiskuntaan ja turvallisuudentunteeseen. Terrori-iskulla olisi mittavat poliittiset seuraukset suomalaisessa yhteiskunnassa. Tästä osoituksena ovat Jokelan ja Kauhajoen koulusurmat, joiden sama yhteiskunnallinen huomio sekä tapauksen johdosta toteutettujen toimenpiteiden määrä oli huomattava, vaikka kyse ei ollut terrorismista. Koulusurmat yllättivät niin kansalaiset, viranomaiset kuin poliittisen johdon. Koska turvallisuustilanteemme on ollut ja yhä on ensiluokkainen, ajateltiin, ettei tällaista voisi tapahtua Suomessa.

Terrorismin haasteet yhteiskunnalle

Terrorismin torjuntaan liittyy kaksi paradoksia. Ensinnäkin niin kauan kuin iskuja yhteiskunnassa ei ole tapahtunut, on vaikea aktivoida viranomaisia en-

¹⁶⁶ Teksti perustuu terrorismin kansalliseen ja kansainväliseen tilannekuvatyöhön sekä kokemuksiini poliisiviranomaisena työskentelemisestä EU:n terrorismin torjunnan sektorilla ja sitä kautta muodostuneisiin näkemyksiin. Kirjoituksessa ei ole käytetty lähdekirjallisuutta.

nalta ehkäiseviin toimenpiteisiin. Toiseksi mitä paremmin turvallisuusviranomaiset pystyvät ennalta ehkäisemään terrorismia, sitä vaikeampaa on perustella kansalaisille ja poliittisille päättäjille resurssi- ja toimivaltatarpeita.

Turvallisuuspolitiikka on laaja kenttä. Parlamentaarikoille turvallisuus on yksi haaste monien joukossa. Turvallisuussektorilla terrorismin torjunta on ainoastaan yksi elementti. Poliittisessa paineessa huomio keskittyy yhteiskunnan välittömiin, juuri käsillä oleviin haasteisiin sekä niiden ratkaisemiseen. Viranomaistoiminnan ohjaus perustuu osaltaan määrällisiin mittareihin, koska yleisesti ottaen on tarve kyetä mittaamaan viranomaisten toimintaa. Tämä on ymmärrettävää, sillä etenkin viranomaistoiminnassa tavoitteena on torjua ja puuttua yhteiskunnan ei-toivottaviin tapahtumiin ja ilmiöihin.

Tiedämme loppujen lopuksi sangen vähän terrorismin torjunnan keinojen tosiasiallisesta toimivuudesta. Koska toimivia mittareita ei ole, on haasteellista arvioida, onko jäsenmaiden toimenpiteillä todellista syy-seuraussuhdetta. Terrorismia ei voida myöskään tarkastella tilastollisesti. Yksikin isku on yksi isku liikaa. Näin ollen terrorismin torjunnan laadukkuuden ja vaikuttavuuden mittaaminen on varsin haastavaa. Useat tahot sortuvat helposti yksinkertaisiin ja helppoihin johtopäätöksiin sekä syy-seuraussuhteisiin. Todellisen vaikuttavuuden arvioiminen on vaikeaa, koska asioihin vaikuttavia muuttujia on paljon ja kunkin muuttujan vaikutussuhde ainutlaatuinen.

Paradokseista jälkimmäinen on johtanut joissakin EU:n jäsenmaissa siihen, että viranomaiset ovat ”takoneet kun rauta on kuumaa”. Terrori-iskun paljastuttua tai toteuduttua viranomaiset ovat hyödyntäneet tilannetta vaatimalla poliittiselta johdolta rahoitusta, toimivaltaa ja resursseja terrorismin torjuntaan, ja vieläpä hyvällä menestyksellä. Terrorismin uhka on viranomaisille poliittisesti täydellinen työkalu luoda painetta parlamentaariselle johdolle. Ilmiö on vaikeasti hahmotettava, hankalasti tutkittava, syyllään monimuotoinen sekä moniulotteinen ja aina läsnä oleva. Poliittiset päätökset vaikuttavat suoraan yhteiskunnan turvallisuuden tasoon.

Turvallistaminen on poliittinen valinta. Terrorismin torjunta on normatiivista politiikkaa. Yksikään poliitikko ei uskalla nousta turvallisuuden parantamista vastaan. Mitä enemmän poliitikot ja kansalaiset saadaan pelkäämään terrorismia, sitä enemmän he ovat valmiita hyväksymään repressiivisten keinojen käyttämisen ja valmiita kansalaisyhteisöjen lisärajoituksiin yhteisen turvallisuuden hyväksi. Pelkoa ja ihmisten turvallisuuden kaipuuta voidaan käyttää väärin. Terrorismin uhkan moniulotteisuus antaa kullekin toimijalle mahdollisuuden määritellä se parhaalla tavalla omia kansallisia tai viranomaisorganisaation itsenäisiä tavoitteita edistäväksi. Toimintaa voidaan pitää kyseenalaisena, mutta toisaalta parlamentaarinen muisti on lyhyt ja viranomaisiin kohdistuu iskun jälkeen yhä enemmän kansalaisten ja poliittisen

sektorin odotuksia ja vaateita. Kaiken kaikkiaan on nähtävissä, että terrorismilla on helppo tehdä politiikkaa kuten esimerkiksi suurvaltojen viime vuosien toiminta osoittaa.

Muutos kollektiivisessa tilannekuvassa

Terrorismin toimintaympäristön muutos ja laajuus ovat johtaneet siihen, että terrorismia ei enää ole käsitelty ainoastaan jäsenmaiden kansalliseen turvallisuuteen liittyvänä haasteena. Terrorismin torjuntaa tarkastellaan vuonna 2005 hyväksytyssä EU:n strategiassa jäsenmaiden yhteisenä turvallisuusongelmana, joka vaatii kollektiivisia toimenpiteitä jäsenmaissa sekä lisäksi EU:n nimissä tehtävänä viranomaisyhteistyönä ja kapasiteetin rakentamisena kolmansissa maissa.

Toimenpiteet perustuvat tilanne- ja uhakuvaan. On kyseessä sitten jäsenmaiden tasolla tai EU-tasolla tehtävästä työstä, toimenpiteiden laatu on suoraan verrannollinen tilannekuvan laatuun. EU:n kollektiivista tilannekuvaa on pyritty kehittämään viimeisten vuosien aikana. Tähän ovat vaikuttaneet jäsenmaissa tapahtuneet terrori-iskut tai niiden yritykset sekä EU:n parlamentaarisen johdon vaatimukset kokonaisvaltaisemmasta ja laadukkaammasta tilannekuvasta. Kollektiivinen tilannekuva ei kuitenkaan voi antaa täydellisiä vastauksia vaadittaviin toimenpiteisiin. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että kaikki jäsenmaat eivät toimita tietoja EU:n instituutioille, jotka tuottavat tilanne- ja uhakuva. Kun ideaalitulanteessa tilannekuvan tulisi koostua 27 jäsenmaan luovuttamista tiedoista, koostuu se tosiasiallisesti vain muutaman jäsenmaan antamista tiedoista. Tämä tekee tilannekuvasta puutteellisen ja vääristää uhkan eri kokonaisuuksien mittasuhteita. Lisäksi riskinä on se, että nykyinen tilanne antaa aktiivisesti toimiville jäsenmaille ainakin mahdollisuuden kollektiivisen tilannekuvan manipulointiin. Tahallista manipulointia pidän sangen epätodennäköisenä, mutta tahattomasti tilannekuvan vääristyminen on todennäköistä.

Muutos tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden tilannekuvassa

Terrorismin torjunta ja siihen liittyvän tilannekuvan tuottaminen on ollut perinteisesti tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden monopolina tuotettua salaista tiedonhankintaa ja operatiivista analyysiä. Tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut ovat lähtökohtaisesti parlamentaarisen johdon uutistoimisto. EU:ssa vallitsee kahdet tiedon markkinat: tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden välisen

ja EU:n instituutioiden ja jäsenmaiden välisen tiedonvaihdon. Osittain nämä liittyyvät keskenään toisiinsa. Kaikki osapuolet tiedostavat tilanteen ristiiriittaisuuden, mutta julkista keskustelua vältetään. EU:n puiteissa jäsenmaat ovat ilmaisseet suostumuksensa suvereniteettinsa heikentämiseen yhteistyön eduksi, mutta käytännön tasolla tämä ei näy kollektiivisen tilannekuvan hyödyntämisessä. Pysähtyneisyyden aikakaudesta pyritään pääsemään eteenpäin. Tarvitaan rohkeutta ja valmiutta uudistaa vanhaa kylmän sodan tapaa ”pelata peliä”. Laiva kääntyy kansallisella tasolla hitaasti ja siten on luonnollista, että EU:n tasolla vauhti on tätäkin verkkaisempaa.

Mikä ero on poliisin tuottaman rikostiedustelutiedon ja tiedustelu- ja turvallisuuspalvelun tuottaman tiedustelutiedon välillä? Molemmat tiedot voivat olla merkityksellisiä omaisuusvahinkojen ja henkilövahinkojen torjumiseksi. Miksi poliisiorganisaatiot kykenevät jakamaan rikostiedustelutietoa sekä keskenään että EU:n tilannekuvaa laativille instituutioille, kuten Europolille. Miksi sen sijaan tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut eivät lähtökohtaisesti jaa tiedustelutietoa kollektiivisen tilannekuvan laatimiseksi? Tiedon sensitiivisyyden ei tulisi ainoastaan perustua sen tuottaneen tai keränneen viranomaisen organisatoriseen luonteeseen.

Terrorismin uhan varjossa tieto on valtaa. Tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden tärkein tuote on tieto. Mitä laadukkaampaa tietoa voidaan tuottaa, sitä arvokkaampaa se on poliittiselle johdolle. Laadukasta tietoa tuottavan palvelun ”osakkeiden arvo” on korkea ja parlamentaarikot ovat valmiita sijoittamaan rahaa tiedon tehtaaseen. Tieto on valtaa palvelulle itselleen, mutta ennen kaikkea elinehto tiedon markkinoilla. Tässä valossa on ymmärrettävää, että palvelut eivät ole halukkaita luovuttamaan tietoa EU:n instituutioille. Kansalliset intressit sanelevat rajat yhteistyön laajuudelle tiedon luovuttamisessa.

Edellä mainittu tilanne yhdessä terrorismin uhkan kanssa on johtanut EU:n jäsenmaissa myös kilpailutilanteeseen puolustusvoimien ja perinteisten turvallisuuspalveluiden välillä. EU:n talouden alamäki on johtanut jäsenmaissa julkisen sektorin säästöihin. Viranomaiset taistelevat rahoituskehyyksen supistuessa vastuusektoreidensa monopoleista. Terrorismin torjuntaan on useissa jäsenmaissa budjetoitu huomattavia summia tapahtuneiden iskujen jälkeen. Kyseisen kaltainen kehityskulku on muidenkin turvallisuusviranomaisten kuin poliisiviranomaisten tiedossa.

Palveluiden tuottamaa tietoa ei lähtökohtaisesti ole kyseenalaistettu. Sitä on pidetty ultimaattisena jalosteena. Käytännössä tieto on koostunut useista eri lähteistä olevista tiedonmurusista, jopa hyvin epämääräisistä tai vähäisistä tiedoista. Analytikkojen subjektiiviset ominaisuudet, kokemus ja henkilökohtaiset painotukset ja päätökset ovat vaikuttaneet lopputulokseen

ja johtopäätöksiin. On kuitenkin muistettava, että palvelut tietävät sen mitä ne haluavat tietää, eivät välttämättä sitä, mitä niiden tulisi tietää. Palvelujen tilanne- ja uhkakuvien tuottamiseen kohdistuu valtavia odotuksia ja paineita samanaikaisesti historian kertoessa, kuinka kaikesta ennakoinnista ja varautumisesta huolimatta onnettomuuksia ja terrori-iskuja tapahtuu.

Niin kauan kuin yhteiskunnassa terrori-iskua ei ole tapahtunut, ei tilannekuvaa ole kritisoitu. Joissakin EU:n jäsenmaissa tilannekuvatoiminnot on toteutettu uudella tavalla terrori-iskujen jälkeen. Merkittävin muutos osassa jäsenmaita on tapahtunut tilannekuvan kohderyhmissä. Ennen iskuja tilannekuvaa on tuotettu pääsääntöisesti valtion ylimmälle johdolle. Iskujen jälkeen tilannekuvatoimintoihin on kytketty muita viranomaistahoja, kriittisen infrastruktuurin toimijoita ja tahoja, joiden ennalta ehkäisevällä toiminnalla tai varautumisella on yhteiskunnallista merkitystä. Tieto itsessään yksittäisen organisaation omistamana on merkityksetöntä ja arvotonta. Tieto on arvokasta vasta kun sitä käytetään toimenpidetarpeiden arvioinnissa sekä viranomaisten strategisen johdon päätöksenteossa. Sinällään tilanne- ja uhkakuvatoiminnot ovat talonrakennustermein vasta sokkeli, jonka päälle on rakennettava tuulen-, pakkasen- ja sateensuojan tarjoava rakennus.

Valtiollisesta monopolista viranomaisyhteistyöhön

EU:ssa ja useissa sen jäsenmaissa terrorismin torjunnassa on jo hetken aikaa ollut käynnissä sukupolvenvaihdos. Aikaisemmin tiedustelupalveluiden monopolina tuotettu terrorismin torjunta on havaittu yksin riittämättömäksi. Tiedustelupalveluilla on edelleen elintärkeä rooli omalla toimialallaan. Kyse onkin painopisteen siirtymisestä yhä enemmän eri turvallisuusviranomaisten ja yksityisen sektorin kanssa tehtävään yhteistyöhön. Näin on myös niissä maissa, joissa on tähän saakka luotettu kontrollipolitiikan työkaluvalikoimaan. Liian voimakas kontrollipolitiikka on ollut lisäämässä yhteiskunnan polarisaatiota, maahanmuuttajien stigmatisoitumista ja rasismia. Kuinka montaa henkilöä voidaan pitää silmällä ennen kuin valtiosta tulee poliisivaltio? Joidenkin maiden terrorismin vastaisessa toiminnassa on sorruttu myös sellaisiin keinoihin, jotka pahimmillaan ovat vain olleet kasvattamassa terrorismin kasvualustaa. Nöyryyttäviksi koetut toimintatavat lisäävät vihaa länsimaita kohtaan ja ovat omalta osaltaan ruokkimassa radikalisoitumista. EU:n suunnanmuutos on ollut selkeä vuoden 2001 jälkeisen terrorismin vastaisen sodan perusmantroiin verrattuna. Tärkeimpinä ovat olleet terrorismin syihin puuttuminen ja ennaltaehkäiseminen.

Terrorismin uhkaa voidaan vähentää demokraattisen yhteiskunnan pe-

riaatteilla. Vaikka Suomesta poistettaisiin kaikki köyhyys, työttömyys, eriarvoisuus ja rasismi, se ei poista maamme mahdollisuutta joutua terrorismin kohteeksi. Edellä mainituilla seikoilla on vaikutusta ääriilikkeisiin ja radikalisoitumiseen, mutta terrorismin syyt ovat moniulotteisia ja voivat olla riippumattomia valtiollisista toimijoista. Tahot, jotka rekrytoivat ja radikalisoivat henkilöitä, voivat luoda jopa virtuaalisia syitä väkivallan oikeuttamiseksi.

Terrorismi-iskun tulkitseminen on vaikeaa. Kausaalisuus terrorismissa ei ole niin yksinkertainen kuin voisi olettaa. Terrori-iskua analysoimalla voidaan päästä kuitenkin karkeisiin tuloksiin. Käytännössä analyysia tekevät viranomaiset, jotka tulkitsevat terrorismiin johtavia syitä oman näkemyksensä ja kokemuksensa valossa. Todellisuudessa tekijöiden motiivit ja taustat voivat olla hyvinkin kaukana viranomaisten päätelmistä. Syyt terrorismiin voivat olla niin henkilökohtaisia, että selitysmalleilla saadaan virheellinen tulos. Näin ollen väärät tulkinnat johtavat väärin toimenpiteisiin.

EU:n terrorismin torjunnan strategia on vuodelta 2005. Vasta viimeisenä kahtena vuotena EU:n jäsenmaissa on painopistettä siirretty kontrollipoliitikasta ennalta ehkäisyyn sektorille. Tässä Suomi voi olla ylpeä. Suomessa viranomaisten keskinäinen yhteistyö sekä sidosryhmien kanssa tehtävä yhteistyö on ollut arkipäivää jo pitkän aikaa. Suomi on tarkastellut terrorismia tähän saakka kansainvälisen yhteistyön valossa. Tilanne on ollut kannaltamme ihanteellinen. Suomella on ollut etuoikeus oppia muiden EU:n jäsenmaiden onnistumisista mutta ennen kaikkea myös niiden tekemistä virheistä. Useissa terrorismin kohteeksi joutuneissa maissa on ajaututtu poliittisessa paineessa ratkaisuihin, jotka ovat itse asiassa olleet ruokkimassa lisää terrorismia.

Muutos turvallisuuden tunteeseen

Terrorismi-sana esiintyy vuonna 1995 julkaistussa valtioneuvoston turvallisuuspoliittisessa selonteossa kerran, mutta vuoden 2004 selonteossa se esiintyy jo 178 kertaa. Mitä Suomessa tapahtui kyseisellä ajanjaksolla, ja miten terrorismin uhkakava muuttui? Syyskuun 2001 terrori-iskut muuttivat kerralla viranomaisten ajattelun kokonaisturvallisuudesta ja kiristivät turvallisuuspoliittista ilmapiiriä. Terrorismin uhasta tuli kansainvälisen politiikan keskeinen turvallisuuskysymys. Etenkin EU:n kolmansissa maissa toteutettavissa toimenpiteissä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteys on korostunut.

On yllättävää, että kansalaiset ovat Euroopan pääkaupunkeihin matkustaessaan huolissaan terrorismista, kun esimerkiksi samaan aikaan Euroopan tieliikenteessä kuolee joka päivä kymmeniä ihmistä ja loukkaantuu tuhansia. Edellä mainitun valossa voidaan todeta, että terroristit ovat saavuttaneet tavoitteensa eli pelon leviämisen.

Terrorismin uhasta sinänsä voidaan kiistellä loputtomasti. On kuitenkin tosiasia, että uhasta on tullut osa länsimaista yhteiskuntaa riippumatta sen todennäköisyydestä. Pelko vaikuttaa useimpien kansalaisten asenteisiin, viranomaisorganisaatioiden toimintaan ja myös politiikkaan. Terrorismi-sana missä tahansa yhteydessä on pelottava ja hämmentävä, mutta toisaalta samalla hyvin kiehtova. Turvattomuuden tunteella on harvoin yhteyttä todelliseen uhkaan. Ihmiset ovat huolissaan terrorismista enemmän kuin on aihetta. Kansalaisille välitetään runsaasti informaatiota terrorismista. Mielikuvia ruokkivat joukkotiedotusvälineiden dramatisoivat uutiset.

Terrorismilla ja pelolla myydään hyvin niin uutisia kuin turvallisuus-tuotteitakin. EU:n jäsenmaissa on ollut nähtävissä terrorismiin perehtyneitä turvallisuuskonsultteja, jotka järjestelmällisesti liioittelevat terrorismin uhkaa ja sen todennäköisyyttä. Yrityksille kaupataan turvallisuuskoulutusta terroristien tunnistamiseksi, uhkien minimoimiseksi ja liike-elämän elvyttämiseksi mahdollisesta terrori-iskusta.

Lopuksi

Suomeen ei kohdistu suoraa terrorismin uhkaa, mutta immuuneja emme kuitenkaan ole. Tällä hetkellä suomalaisten ei ole syytä olla huolissaan. Emme ole profiloituneet terrorismin kohdemaaksi. EU:n jäsenmaihin verrattuna Suomen tilannetta voidaan pitää erittäin hyvänä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei Suomen tulisi varautua terrorismiin. Tilanne voi muuttua hyvin lyhyellä aikavälillä. Tanskan pilakuvan julkaisemisesta alkanut edelleen jatkuva kriisi on muistuttamassa siitä, kuinka nopeasti maa voi ajautua radikaalin vihan kohteeksi. Suomen turvallisuusviranomaisilla on vastuunsa muita EU:n jäsenmaita kohtaan. Viranomaisten on huolehdittava, ettei Suomesta tule turvapaikkaa terroristeille tai sitä tukeville tahoille.

Nykytilanteessa Suomella on erinomainen tilaisuus oppia muiden maiden onnistumisista ja ennen kaikkea epäonnistumisista. Kokemusta ja oppia on haettava systemaattisesti. Suomen vahvuus on ennen kaikkea laadukas ennalta ehkäisevä viranomaisyhteistyö. Liian voimakas kontrollipoliittinen terrorismin torjunta lisää terrorismia. Olen vakuuttunut, että Suomella on paljon annettavaa EU:n jäsenmaille. Suomen hyvän hallinnon periaatteet, kansalaisten syvä luottamus viranomaisiin sekä määrätietoinen demokratian ja ihmisoikeuksien korostaminen kertovat, että arvopohja on oikea.

Yksikään viranomainen ei voi yksin torjua terrorismia tai selviytyä yhteiskuntaa uhkaavista kriiseistä. Joukkue ei voi menestyä, jos kaikki pelaajat eivät ole pelissä mukana. Suomalainen yhteiskunta on tilanteessa, jossa turvallisuusviranomaisien pienenevien rahoituskehyksien aikakautena pyritään

samaan aikaan saamaan tehokkuutta toimintaan. Tulevaisuus kertoo, kuinka valmiita eri viranomaiset ovat valmiita heikentämään omaa tiedon monopoliaan ja suvereniteettiaan yhteisen kansallisen edun nimissä. On pystyttävä avoimesti ja objektiivisesti tarkastelemaan rakenteita, ottamaan rohkeasti ja ennakkoluulottomasti yhteisiä askeleita eteenpäin.

Yhteiskunta ja viranomaiset eivät voi varautua kaikkeen epävarmuuteen. Se ei ole yksinkertaisesti realistista eikä taloudellisesti mahdollista. Kriisi ei olisi kriisi, jos kaikki yhteiskunnan eri toimijoiden toiminta vakavassa tilanteessa onnistuisi täydellisesti valmiussuunnitelmien mukaisesti. Kriisi edellyttää nopeita päätöksiä ja suunnattoman paineen alla ratkaisuja haasteisiin, joihin valmiussuunnitelmat eivät välttämättä anna suoria vastauksia. On ymmärrettävää, että kriisitilanteessa ei välttämättä kyetä toimimaan rationaalisesti. Kriiseistä voidaan oppia paljon, kuten myös niihin varautumisesta ja niistä palautumisesta.

SUMMARY

Operating environment of the police. Police College review 2012.

Risto Honkonen & Vesa Muttillainen (ed.)

Background and purpose

Since 2008, the research scheme of the Police College has included a review of the changes in the police's operating environment. As of 2012, this review has expanded into a symposium of articles published every two years. This symposium contains a wide range of information about national and international phenomena and trends that influence the operating environment of the police. The authors represent the Police College staff, other bodies in the police administration, as well as other universities and research institutions.

This symposium comprises a total of 23 articles divided into five sections as follows: I. The international security environment; II. Population and welfare as the preconditions of policing; III. Development features in police administration; IV. Crime in general and special topics; V. Special topics of policing.

I THE INTERNATIONAL SECURITY ENVIRONMENT

The global security environment

Kari Laitinen

Globalisation means that influences of economy, technology and culture transcend national borders. Interaction and dependencies between states, regions, communities and individuals increase. The development of nearby regions has an essential impact on the operating environment and security in Finland.

Globalisation can give new forms to problems, risks and threats, and their impacts spread quicker and wider than before. Changes in the environment and nature, food production, fairness in the distribution of financial

resources, as well as social and humanitarian issues such as human rights and poverty, pose major challenges for the global community.

This deteriorates the ability of countries to maintain order and safety and creates opportunities for crime and terrorism. The line between external and internal security is obscuring. The nature of crises and conflicts has changed, and the need for international crisis management is increasing.

The European Union, crime prevention and police co-operation

Erkki Hämäläinen

With the Lisbon Treaty, decision-making in the EU concerning co-operation in policing and legal matters was transferred from the intergovernmental system (requiring unanimity) to the regular decision-making procedure (requiring a qualified majority). Finland can influence the development of police co-operation within the EU only by setting goal-oriented priorities and actively establishing co-operation relationships with various EU institutions and the key member states.

The consequences of cross-border crime are more concretely reflected even in the internal security of Finland. Crime prevention and investigation can no longer be handled alone. Closer co-operation with other EU states and third-party countries is required.

The benefits of Finland's EU membership for policing can only be re-deemed by intensifying the exchange of information and operative co-operation in the field of crime prevention and investigation. The police education and training systems must be developed so that they enable increasing the ability and readiness of the police and other law enforcement authorities for international co-operation.

Perspectives into the development in Russia

Matti Pitkaniitty

Russia is Finland's biggest neighbouring country, and Russians form the biggest group of tourists in Finland. Based on tourism statistics, the most likely foreigner encountered by a Finnish police officer is a Russian tourist. In Russia, the general attitude towards the police is negative. In order to regain people's trust and add efficiency to policing, the country initiated a police reform in 2009. Time will tell, whether this will improve policing in Russia or will the only concrete outcome be the change of name from militia to police.

There are approximately eight million Russians living in the region near Finland, and approximately one million of them have a Schengen visa granted by Finland. If the EU and Russia agree on a visa exemption, the number of potential visitors will multiply. The consequences of a visa-free regime can be divided into certain and possible ones. Certain consequences include the growth of tourist potential, easier travel and removal of visa costs. Possible consequences, on the other hand, include a growth in tourist volumes, changes in the visitor profile and other such side-effects.

The global risks of technology

Jouni Kivistö-Rahnasto & Veikko Rouhiainen

Technologies can offer people opportunities, protection and basic security. In addition to benefits, technology applications also entail various problems that affect people's everyday lives as well as the global development. Applications are always related to a certain environment. When combined, they form complex networks of interaction and causal relations. Therefore, risks related to technologies must be addressed in a multi-disciplinary manner encompassing the perspectives of different stakeholders. While some technologies and their usage can easily be deemed harmful and unsustainable, the majority of technology applications bring indisputable benefits for their users without unreasonably harming the interest of others.

Recent technology-related threats include the compromising of data security or cyber security in various forms, production system risks, the climate change and natural disasters, as well as nanotechnology. In the future, increased attention must be paid to common problems that emerge as the average age of the population increases.

II POPULATION AND WELFARE AS THE RECONDITIONS OF POLICING

Demographic development – Challenging times ahead of Finland

Markus Rapo

The dependency ratio in Finland will deteriorate quickly in the near future. At the end of 2010, there were approximately 52 dependents per one hundred

productive citizens, but in the 2020s the number of dependents is expected to exceed 70. According to Eurostat's population projection, Finland will have the highest dependency ratio among the EU27 countries in 2020.

There are several reasons for the unfavourable demographic development in Finland. The birth rate has remained at a level insufficient in terms of population renewal since 1969 and we are, in a way, now facing the time to pay the bill for this. The decreased mortality rate and the consequent extension of average life translate into growth in the number of pensioners. In 2008, the number of pensioner-aged (65+) citizens exceeded that of citizens younger than 15 for the first time in the Finnish demographic history. The number of working-aged population (20–59 years) reached its peak (2.9 million) in 2004, after which it has been decreasing. The generation that will retire over the next two decades is larger than the one entering the labour market at the same time.

A regional review of the demographic development and structure already indicates major differences between regions. In some regions, the demographic trends can already be deemed alarming, and the age structure is distorted.

Internationalisation adds challenge to demographic statistics

Markus Rapo

Immigration has become a common topic of public discussion in Finland, particularly in light of the global economic recession. The discussion has also included critical voices. However, immigration into Finland is a quite recent phenomenon. The first major increase in immigration was seen in the late 2000s when the EU expanded.

Between 2001 and 2010, a total of approximately 227,000 people moved to Finland from abroad. Nearly one-third of them, 73,000 people, were originally born in Finland. The majority of people moving to Finland from abroad are young, working-aged people.

The number of foreigners can be assessed in terms of people's nationality, country of birth, or mother tongue. Based on these criteria, the number of foreigners in Finland varies between 156,000 and 233,000. People who live in Finland but have a foreign language as their mother tongue are mainly situated in southern Finland, close to the eastern border, or the west coast; more than one-half of our foreign-language speaking population lives in the Uusimaa region.

At the end of 2010, the biggest foreign language-speaking groups in Finland were Russians (55,000 people) and Estonians (28,000), followed by the native speakers of Somali, English, and Arabic.

Finns' values and obedience to the law

Jarmo Houtsonen

The article studies the values of Finns according to the Schwartz value types, as well as the connection between the values and general obedience to the law. The European Social Survey 2010 materials indicated that the most important value type for Finns is benevolence, and the least important type is power. Two out of three respondents felt that all laws must definitely be obeyed. People who represented the self-transcendent and conservative value dimensions were more law-obedient than average, unlike those who emphasised openness to change. It is a rather surprising finding that self-transcendence does not reduce obedience to the law. Moreover, women and people who placed a lot of value on religion demonstrated above-average obedience to the law.

An initial analysis of this suggests that values have an independent influence on obedience to the law, even though the value dimensions of self-transcendence and conservatism support law-abiding. Paradoxically enough, crime can even increase in a climate of solid social trust, for example, if people are not bothered to protect their assets properly.

Economic development and expectations

Terhi Kankaanranta & Vesa Muttilainen

Economy is a key factor influencing the operating environment and operational prerequisites of the police. This article addresses the current economic status and future prospects from the perspective of Finland and the global economy.

The beginning of the global economic recession in 2008 interrupted a long period of positive economic development and started a period of uncertainty that has continued for several years. Economic growth is focused in developing countries, and this is also reflected in the security environment.

The Finnish economy follows the trends of global economy. Our GNP growth is estimated to slow down slightly in the near future. The continuous growth of state debt generates additional pressure for the public sector's financing. Prognoses about the economic development of Finland are constantly changing at the moment, mainly due to the debt issues of Greece and some other states.

Welfare, exclusion and inclusion

Juha Kääriäinen & Noora Ellonen

Many studies have indicated a connection between economic and social inequality and crime, and this is an important observation from the police's point of view. This article reviews the key characteristics of welfare and its distribution in Finland.

Welfare is built on the outcomes of productive work. Therefore, it is a noteworthy, important point that the uncertainty of the European economy did not increase unemployment in Finland in 2011. Finland has implemented various measures to cut public income transfers and services over the past two decades. Differences in income levels have grown rather drastically in comparison with other OECD states. In particular, the increase in the number of children living in poor households can lead to an increase in other social problems in the future. The health of the population has improved in many areas among the older age groups, whereas in the age groups of youngsters and young adults, it has deteriorated. At the same time, youth unemployment and suicide mortality rates have gone up.

Finns are mainly satisfied with the public services available to them. The increasing criticism towards police services, among others, can be attributed to the police's administrative reform and scarce financial resources. Finns are rather actively involved in voluntary civic activities. Civic activity and interaction between different groups of citizens are connected to the equal distribution of welfare.

III DEVELOPMENT FEATURES IN POLICE ADMINISTRATION

Public administration as the police's operating environment

Jari Stenvall

This article is a concise review of the development trends of public administration and police administration. The key perspective is that the operating environment trends and mindsets that influence the development of public administration are directly reflected in the activities of the police.

The police rely on their own, solid basic values. A key long-term success

factor is the organisation's ability to maintain its identity and operative basis. Nevertheless, every branch of administration and every organisation must be not only flexible but also critical with respect to general development trends. For example, the police could encourage innovative thinking based on its own operating culture and develop network-like or customer-oriented approaches.

In addition to structures, public administration reforms enable focusing on the employee- and customer-centric development of service systems and other such elements. The police could also think about new, more efficient and functionally appropriate development practices.

Internal operating environment within the police

Vesa Huotari & Eeva Puttonen

The profitability of policing depends on the relation between the police's operating environment, operative resources and structures. This analysis focuses on the police's organisation and personnel structure. The object is approached through the organisation, mutual relationships and characteristics of police work.

The personnel structure is labelled by continuity rather than drastic changes. The problem with the organisation is in adjusting the bureaucratic administration and management model to the needs of expert work. The mutual relationships are burdened by certain boundaries that hinder collaboration, and defensive attitudes with regard to one's own position, which are manifested both hierarchically and horizontally. The characteristics of police work are influenced by the internal experience-based hierarchy that restricts initiative and innovation.

Neighbourhood policing in the changing environment

Sirpa Virta

Throughout its history, local policing in Finland has closely resembled neighbourhood policing. The police and citizens have had a good relationship. Trust in the police has been high on an international scale, and it still remains at a high level.

Inspired by international examples, neighbourhood policing has been practiced in various forms throughout Finland quite actively in the 21st century. However, there is great variation between regions. The appreciation and efficiency of neighbourhood policing has been affected by the scarcity of administrative support and other structures. Moreover, the performance-based

steering system has not favoured preventive police work and neighbourhood policing.

The article reviews the development of neighbourhood policing in Finland and globally, changes in the operating environment, strategy development and Finnish neighbourhood policing innovations. Examples of these innovations include the so-called internet police, and the development of neighbourhood policing at the Police Department of Helsinki. Neighbourhood policing is evaluated and measured in terms of efficiency and the provision of security in particular.

Vitja – from information-saving to information-led policing

Kari Pylväs

The security and law enforcement authorities' information system reform VITJA is an extensive project that aims at creating an IT system based on the one-platform principle. The joint IT system will reinforce co-operation between authorities, support the crime-solving process as a whole and emphasise the two-way nature of information sharing between authorities. In addition, it reduces the number of information systems used by the police and, consequently, also the time consumed on using these systems.

In addition to the existing ERP system tools, Vitja is expected to provide a well-functioning platform for licence administration functions, electronic filing and individuals' electronic transactions. The goal is to have electronic processing capabilities for all security-related matters, comprising the entire crime-solving process and licence administration, by 2014. This project will shift the police's information management from saving information to analysing information and information-led policing.

IV CRIME IN GENERAL AND SPECIAL TOPICS

General overlook of crime and the related development

Juha Kääriäinen & Jenni Niemi

The total number of offences filed by the police according to the Criminal Code per year exceeds one-half million. This rate has not changed significantly in the 21st century. The amount of property offences has decreased rather

steadily since the turn of the century, and victim studies also indicate the same trend. This positive development can be attributed, among other reasons, to the increased use of security technologies.

On the other hand, the number of violent crimes filed by the police has increased over the past few years. The most obvious reason for this is the fact that authorities' practices have changed and incidents involving violence are filed as crimes more often. According to victim studies, changes in violence as a phenomenon are of a minor nature. Acts of street violence committed by strangers, as well as disciplinary violence targeted at children, have decreased.

Traffic offences known to the police have nearly doubled over the past few years. In addition to the general growth of vehicular traffic, this can be attributed, above all, to automatic speed control. The number of severe traffic accidents causing fatalities or serious injury has significantly decreased.

The term 'hate crime' refers to a crime motivated by prejudice or hostility towards an ethnic group actually or allegedly represented by the victim. The majority of hate crimes known to the police consists of racist crimes in which the victim is targeted due to his/her ethnic or national reference group. Crimes involving elements of racism have increased in the 21st century, but in 2010, the number of such crimes went down from the previous year.

Narcotics: use, experimenting, and related crime in Finland

Jarmo Houtsonen & Elisa Kohtamäki

Based on information gathered from the Police's statistic system, confiscation statistics and the Customs Laboratory, it appears that drug use, experimentation and related crime have increased steadily since the beginning of the 1990s. The most typical narcotics used in Finland are cannabis, amphetamine and various sedatives. A clear, new threat is the use of so-called design drugs. In these drugs, the chemical structure of a substance classified as narcotic is altered just enough to get the substance off the narcotics list.

In June 2011, Finland passed a law that enables the classification of new substances that, when abused, are harmful for health as narcotics at the national level. In order to curb the growth of such drugs, the balanced narcotics strategy accepted in Finland must be endorsed efficiently.

Economic crime and the police's operating environment

Vesa Muttilainen & Terhi Kankaanranta

This article describes the development trends of economic crime and the operating environment of the police in the period 2000–2011, based on observations made by the police and other authorities dealing with suspected economic crime.

In light of economic crime known to the police, the situation seems to be stable. However, not all indicators point towards a similar development. Caseloads have actually lightened, but processing times, on the other hand, have slightly extended. The amount of assets recovered in investigations has decreased, the number of tax crimes has come down, and gross offences have increased. Economic crime is increasingly often tied to organised crime. Misuse cases related to employment pension insurance increased clearly from the previous year.

The prevention of economic crime is a politically relevant topic. Even the government platform includes one section dedicated to it. The content of this term's projects will be defined in the sixth programme for preventing economic crime and grey economy.

Corruption and bribery: regulation and monitoring in Finland

Anna Leppänen & Johanna Peurala

Corruption refers to the abuse of power and authority for personal gain. In international comparisons, Finland has been rated among the least corrupted countries in the world. However, even exemplary countries such as Finland cannot turn a blind eye to corruption, because the phenomenon has multiple forms. Anti-corruption measures are also needed in Finland.

The Finnish Criminal Code approaches corruption typically from the perspective of bribery. We have a comprehensive legislation dealing with bribery, but such offences as the abuse and trade of influence have not been criminalised. Moreover, Finland does not have any national anti-corruption strategies or units yet.

Little research has been conducted in the field of corruption and its forms in Finland. Examples of recent research include the corruption crime-monitoring method developed in the Police College and a study of regulating bribery and related court cases. These studies offer the desired new information about corruption in Finland.

Special legislation concerning organised crime and recruitment into criminal groups

Jarmo Houtsonen & Sanna Palo

This chapter deals with the needs of developing special legislation with regard to organised crime, and the research of criminal organisations' recruitment. The government platform stipulates that the prevention of organised crime will be intensified and the need for new special laws will be surveyed. Proactive, administrative crime prevention means that association with a criminal organisation is systematically taken into account in administrative decision-making. The prerequisites for exchanging information between authorities for the purpose of crime prevention should also be reviewed. The law should have one single definition for a criminal organisation, in compliance with the international commitments.

The recruitment of criminal organisations has not been studied in Finland in a systematic manner, based on extensive statistics. In such research, one aspect to analyse is how an individual's life path's crossing with criminal elements and circumstances leads to joining a criminal organisation. This kind of information is necessary, because we need to rely on research knowledge in crime prevention and social proactivity.

Human trafficking for forced labour

Anniina Jokinen

Since the first years of the 21st century, increasing attention has been paid to human trafficking for labour purposes. This article is based on a study on human trafficking for forced labour and the exploitation of foreign labourers in Finland published by the European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI).

The article describes the forms of labour exploitation in Finland and outlines problematic issues related to the pre-trial investigation of offences falling into the categories of human trafficking and extortionate work discrimination. According to police statistics, cases of extorting foreign labourers have increased over the past few years, but only a small proportion of the cases leads to conviction. The concept of trafficking for forced labour is difficult to define and interpret, and drawing the line between different types of offense is difficult. Victims of extortion very seldom seek help independently, and there are shortcomings in identifying such cases. All these factors pose new challenges for police and authority actions.

V SPECIAL TOPICS OF POLICING

Change in the media and its consequences to the police

Marko Luotonen

News coverage of crime and violence has significantly increased over the past two decades. Reasons for this include the rearrangement of the media market, the widening use of the internet, the increasing level of professionalism in crime and law coverage, as well as the improved information dissemination by authorities.

The news is increasingly focusing on parties involved in the cases, especially crime victims or the families of those involved. On the other hand, representatives of the police or other authorities are more seldom interviewed for news items. Certain crime cases or suspected crimes are followed for a long time, even weeks.

The task of the media is to provide the public with information in a reliable, timely, comprehensive and journalistically sound manner. From the media perspective, the task of authorities is to guide and assist. If the authorities do not actively offer information, the press will get the information somewhere else. Communication-related requirements are particularly stressed in exceptional situations.

Even though the expectations of the police and the media with regard to police units' communications may differ in many aspects, it is not always difficult to match them. The police are currently developing new means to better respond to the needs of the media in operative situations.

Social media: threats and opportunities

Juha-Pekka Oksanen, Timo Kilpeläinen & Mikko Ylikangas

This article deals with factors related to the emergence of the internet and describes the mechanisms with which the development of a distributed network tied to the functional reliability of the internet has enabled the emergence of such services as social media. In addition, it addresses the possibilities offered to users by social media.

Research findings concerning the usage possibilities of social media indicate that Finland is as far as 45th place in the UN's comparison (2008) measuring citizens' opportunities to influence matters online. This section outlines some factors that may possibly contribute to this poor rating. Social

media are also addressed from the perspective of opportunities offered for schools.

Examples of possible impacts of social media on security include Denial of Service attacks that have also been used for political purposes, as well as the phishing of passwords and banking identifiers. The article also features future threats. The review of social media and authority activities describes various opportunities to use social media in the performance and provision of authority tasks.

Epilogue to the Kauhajoki school shooting

Juha Järvelin

On 23 September 2008, there was a school shooting in Kauhajoki that resulted in the death of 10 people. The incident was handled by 113 police officers representing 14 different police units. In terms of policing, this was a very severe situation. It can be classified as a crisis. The crisis mainly affected the Kauhajoki Police Department and its staff. Recovery after the incident was supported by taking measures in the field of occupational safety management, mental labour protection in particular.

This article begins with a brief introduction of the history of interventions made after crises that have caused post-traumatic stress. Next, it is explained why the article features the term “epilogue” instead of “aftercare.” The third main section focuses on the measures taken at the Kauhajoki Police Station after the shooting. In conclusion, the article presents reasons why particular attention should be paid to epilogue measures after crises.

Impact of the threat of terrorism on the threat assessments of the EU and its member states

Seppo Ruotsalainen

While Finland is not a profiled target of terrorism, it is not completely immune to the phenomenon. No public authority alone can prevent terrorism or cope with the various crises that threaten society. A terrorist attack always has significant, direct and indirect social impacts. In reality, we don't know much about the actual effectiveness of our terrorism prevention activities. The quality of terrorism prevention measures taken by political leaders and

public authorities is directly commensurate with the quality of the current status impression generated by authorities. The bigger is the fear of terrorism among politicians and citizens, the easier it is to accept the use of repressive means and additional restrictions to guarantee common safety.

The terrorism prevention apparatus is going through a change of generation in the EU and many member states. The focus is shifting from terrorism prevention produced by a monopoly of security and intelligence services towards proactive measures carried out jointly by various authorities, and from politics of control towards addressing the reasons behind terrorism.

KIRJOITTAJAT

Ellonen Noora:

yhteiskuntatieteiden tohtori, dosentti, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu

Honkonen Risto:

kasvatustieteen tohtori, dosentti, tutkimusjohtaja, Poliisiammattikorkeakoulu

Houtsonen Jarmo:

yhteiskuntatieteiden tohtori, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu

Huotari Vesa:

kasvatustieteen tohtori, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu

Hämäläinen Erkki:

oikeustieteen lisensiaatti, kansainvälisten asioiden johtaja, Sisäasiainministeriö

Jokinen Anniina:

tutkija, Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimiva Euroopan Kriminaalipoliitiikan Instituutti (HEUNI)

Järvelin Juha:

hallintotieteiden tohtori, komisario, Etelä-Pohjanmaan poliisilaitos

Kankaanranta Terhi:

filosofian tohtori, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu

Kilpeläinen Timo:

hallintotieteiden maisteri, ylitarkastaja, Suojelupoliisi

Kivistö-Rahnasto Jouni:

professori, Tampereen teknillinen yliopisto

Kohtamäki Elisa:

rikoskemisti, Keskusrikospoliisi, rikostekninen laboratorio

Kääriäinen Juha:

yhteiskuntatieteiden tohtori, dosentti, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu

Laitinen Kari:

yhteiskuntatieteiden tohtori, dosentti, Poliisihallitus

Leppänen Anna:

tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu

Luotonen Marko:

viestintäpäällikkö, Poliisihallitus

Muttilainen Vesa:

yhteiskuntatieteiden tohtori, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu

Niemi Jenni:

yhteiskuntatieteiden maisteri, tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu

Oksanen Juha-Pekka:

opettaja, Poliisiammattikorkeakoulu

Palo Sanna:

oikeustieteen tohtori, rikosylitarkastaja, Keskusrikospoliisi

Peurala Johanna:

rikosoikeuden tohtorikoulutettava (Helsingin yliopisto), Poliisiammattikorkeakoulu

Pitkäniitty Matti:

korkeakouluosaston johtaja, Raja- ja merivartiokoulu

Puttonen Eeva:

yhteiskuntatieteiden kandidaatti, opiskelija

Pylväs Kari:

kasvatustieteiden kandidaatti, opiskelija

Rapo Markus:

yliaktuaari, Tilastokeskus

Rouhiainen Veikko:

tutkimusprofessori, Teknologian tutkimuskeskus

Ruotsalainen Seppo:

hallintotieteiden maisteri, poliisitarkastaja, Poliisihallitus

Stenvall Jari:

hallintotieteen tohtori, prosessori, Lapin yliopisto

Virta Sirpa:

yhteiskuntatieteiden tohtori, dosentti, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto

Ylikangas Mikko:

opettaja, Poliisiammattikorkeakoulu

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia
ISSN 1455-8262 ISSN 1455-8262

Vesa Huotari & Matti Vuorensyrjä: Henkilöstön työhyvinvointi, johtaminen ja organisaatioilmasto. Poliisin henkilöstöbarometri kehittämisen välineenä. 41/2011. 29 €.

Sanna-Mari Humppi ja Noora Ellonen: Lapsiin kohdistuva väkivalta ja hyväksikäyttö. Tapausten tunnistaminen, rikosprosessi ja viranomaisien yhteistyö. 40/2010. 19,00 €

Mirkka Kreuz: Terrorismin torjunta Suomessa. 39/2010. 25,00 €

Arno Tanner ja Laura Koivisto-Khazaal: Maahanmuutto- ja ulkomaalaisviranomaiset mediassa. 38/2010. 24,00 €

Matti Vuorensyrjä: Tulos- ja kehityskeskustelujen arviointi ja kehittäminen poliisihallinnossa. 37/2009. 17,00 €

Petri Rainiala: Tiedottajan käyttö poliisin tiedonhankintamenetelmänä. 36/2009. 20,00 €

Erkki Hämäläinen: Eurooppalaistuva lainvalvonta. 35/2009. 23,00 €

Terhi Hakamo, Anne Alvesalo, Kirsi Jauhiainen ja Erja Virta: Talousrikokset rikosprosessissa. 33/2009. 33,00 €

Outi Roivainen ja Elina Ruuskanen: Laki ja järjestys? Poliisien ja kaupunkilaisten näkemyksiä järjestyslaista sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnasta. 32/2008. 38,00 €

Anna Vanhala: Piiri pieni pyörii. Poliisipäälliköiden ammatti-identiteetti ja työelämäkerrat. 31/2007. 29,00 €

Anna-Liisa Heusala, Anja Lohiniva ja Antti Malmi: Samalla puolella - eri puolilla rajaa. Rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä. 30/2008. 43,00 €

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja
(ISSN 1797-5743)

Tomi Lintonen, Sanna Rönkä, Elina Kotovirta ja Anne Konu: Huumeet Suomessa 2020 -ennakointitutkimus. 101/2012. 16 €

Anna Leppänen ja Vesa Muttilainen: Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2007–2010. 100/2012. 16 €

Jouni Perttula: Pirkanmaan turvallisuusklusteri? Esiselvitys hankkeen toteutettavuudesta. 99/2012. 16 €

Matti Vuorensyrjä: Poliisin työkyky ja työssä jaksaminen. 98/2012. 21,00 €

Kristiina Haraholma: Poliisin hallintorakenneuudistus 97/2011. 27,00 €

Matti Vuorensyrjä: Poliisin perustutkintokoulutuksen vaikuttavuus. 96/2011. 25 €.

Jenni Niemi: Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa. 95/2011. 12 €

Mika Susi ja Niina Pekkala (toim.): Terrorismin rahoitus. 94/2011. 16 €

Milla Lumio: Hymyn takana - Thaimaalaiset maahanmuuttajat, viranomaiset ja kotoutuminen 93/2011. 14 €

Sanna-Mari Kuoppamäki: Poliisin ja Rajavartiolaitoksen turvapaikkamenetelyt ja viranomaisyhteistyö 92/2011. 11 €

Vesa Muttilainen ja Terhi Kankaanranta: Talousrikollisuus kehityssuunnat ja toimintaympäristö vuosina 2000-2009. 91/2010

Ulla Palonen: Turvallisuusympäristön muutos diskurssina. Oikeus- ja sisäasioiden strategiat, järjestäytynyt rikollisuus ja poliisitoiminta. 90/2010. 13,00 €

Jenni Niemi: Seurusteluväkivalta nuorten kokemana. 89/2010. 13,00 €

Laura Peutere: Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2009. 88/2010. 12,00 €

Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjoja
ISSN 1455-8270

- Kimmo K. Kiiski: Poliisin rooli kuolemansyyntutkinnassa. 18/2009.
2. uudistettu painos. 20,00 €
- Johan Boucht, Dan Frände suom. Markus Wahlberg: Suomen rikosoikeus.
Rikosoikeuden yleisten oppien perusteet. 17/2008. 20,00 €
- Reima Kukkonen: Keinotekoisista varallisuusjärjestelyistä ulosotossa ja ve-
lallisen rikoksissa. 16/2007. 27,00 €
- Risto Honkonen & Nora Senvall (toim.): Poliisin johtamista kehittämässä.
15/2007. 39,00 €
- Arto Hankilanoja: Työturvallisuus ja vastuun kohdentuminen poliisihallin-
nossa. 10/2003 2. uudistettu painos 2007. 16,00 €
- Janne Häyrynen & Tero Kurenmaa: Arvopaperimarkkinarikokset. 14/2006.
25,00 €
- Anne Alvesalo & Ari-Matti Nuutila (toim.): Rangaistava työn turvattomuus.
13/2006. 21,00 €
- Anne Jokinen: Rikos jää tekijän mieleen. Muistijälkitesti rikostutkintame-
netelmänä. 12/2005. 20,00 €
- Nina Pelkonen: Kriisin ABC. Käsikirja poliisin käyttöön. 11/2005.
10,80 €
- Kimmo Himberg: Tekninen rikostutkinta. Johdatus forensiseen tieteeseen.
9/2002. 12,96 €
- Marketta Vesisenaho: Poliisialan sanasto. Suomi-ruotsi-englanti. 8/2002.
10,80 €