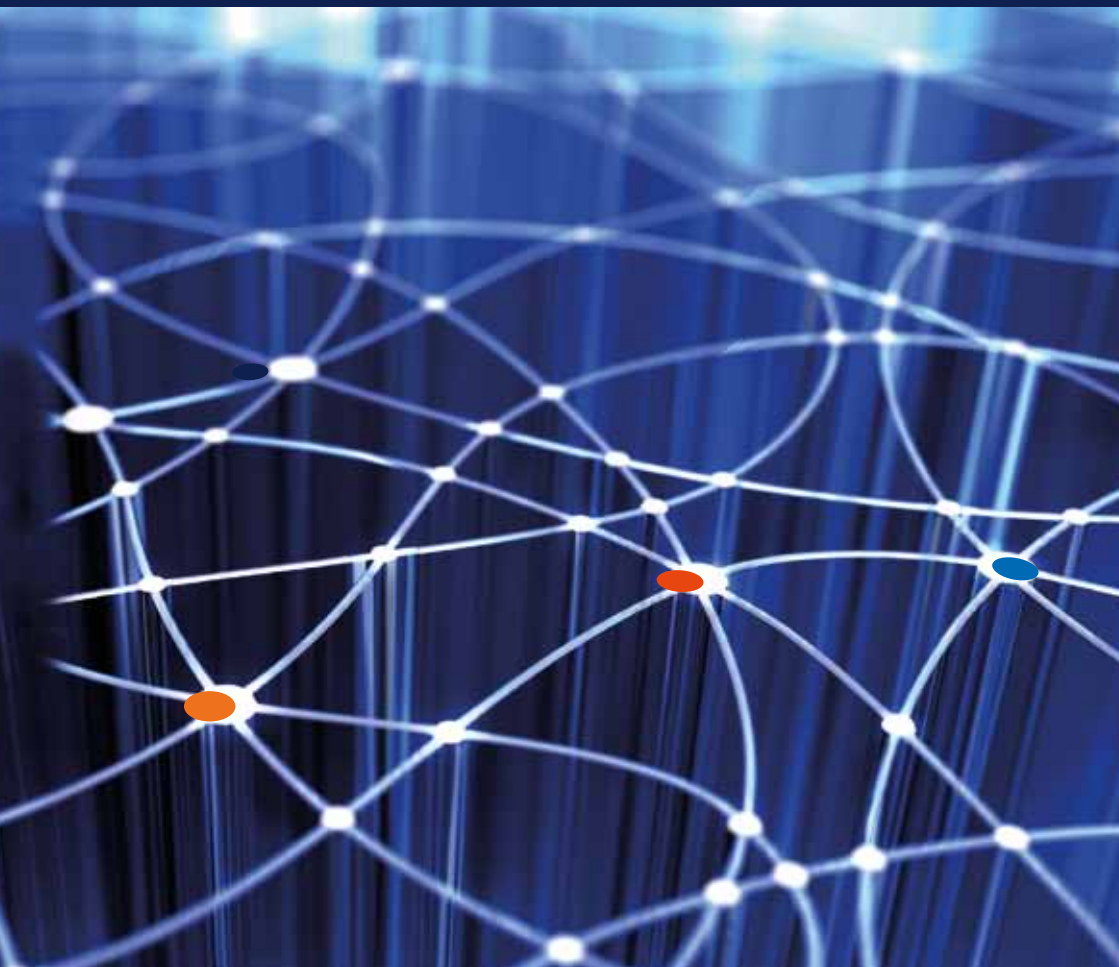


Vesa Mutttilainen & Vesa Huotari (toim.)

Poliisin toimintaympäristö

Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014



POLIISIN TOIMINTAYMPÄRISTÖ
Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014

POLIISIN TOIMINTAYMPÄRISTÖ
Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014

Vesa Muttilainen & Vesa Huotari (toim.)

Poliisiammattikorkeakoulu
Tampere, 2014

Vesa Muttilainen & Vesa Huotari (toim.)
POLIISIN TOIMINTAYMPÄRISTÖ.
Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014.

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 112

ISBN 978-951-815-273-9 (painettu)
ISBN 978-951-815-274-6 (pdf)
ISSN 1797-5743

Kannet: Juvenes Print
Taitto ja paino: Suomen Yliopistopaino – Juvenes Print, Tampere 2014

TIIVISTELMÄ

Poliisiammattikorkeakoulun ensimmäinen ”Poliisin toimintaympäristö” -katsaus julkaistiin laajana artikkelikokoelmana vuonna 2012. Vuoden 2014 katsaus vakiinnuttaa ja tarkentaa aiemmin käynnistettyä toimintaympäristön seuranta- ja ennakointityötä.

Katsauksen yli 30 artikkelia perustuvat tutkimus- ja tilastotietoon, muuhun lähdemateriaaliin ja asiantuntijatietoon. Kirjoittajat ovat Poliisiammattikorkeakoulun lisäksi yliopistoista ja tutkimuslaitoksista sekä poliisihallinnosta ja muualta hallinnosta.

Katsauksen tarkastelukeyhenä on Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusalojen jaottelu: poliisin työ ja organisaatio, poliisitoiminta sekä poliisi yhteiskunnassa. Näitä kokonaisuuksia kuitenkin edeltää poliisitoiminnan reunaehtoja kuvaava luku, jossa käsitellään ensin poliisihallinnon ajankohtaisia haasteita ja lakimuutoksia. Tarkastelun kohteena ovat myös julkisen talouden tila, maahanmuuton tunnusluvut ja rikollisuuden pitkän aikavälin kehityspiirteet.

Poliisin työtä ja organisaatiota koskevassa luvussa käsitellään poliisialan tutkimustietoa ja kehittämistoimintaa sekä koulutusuudistusta ja koulutuksen vaikuttavuutta. Muita tarkasteltavia teemoja ovat poliisiorganisaation muutokset Länsi-Euroopassa ja Venäjällä, poliisin strategia Suomessa sekä poliisin työhyvinvointi ja voimaannuttava johtaminen.

Poliisitoimintaa kuvaava osuus käynnistyy analyyseillä esitutkinnan laadusta, lapsiin kohdistuvan väkivallan esitutkinnasta ja Road Policing -toiminnasta. Yhteistyötä poliisitoiminnassa kuvaavat artikkelit PTR-yhteistyöstä, laittomasta maahanmuutosta ja ympäristörikosten torjunnasta. Teknologiaa koskevassa osassa esitellään kyberuhkien motiiveja, poliisin valmiuksia mobiiliteknologian käyttöön ja sosiaalisen median hyödyntämisestä kriisitilanteissa.

Poliisi yhteiskunnassa -luvussa esitellään ensin tietoverkkojen globaalien merkityksen kasvua, valtion kokonaisturvallisuutta ja alueellista turvallisuustyötä Pirkanmaalla. Kansalaisten ja median näkökulmia valottavat arviot luottamuksesta poliisiin. Muut katsaukset keskittyvät korruptioon ja rahapelaamiseen sekä Venäjän ja Suomen huumeriikollisuuteen.

Katsauksen loppuun on koottu artikkeleiden keskeisiä tuloksia ja poikkeileikkaavia teemoja. Kokonaisuus jäsentää laaja-alaisesti poliisia koskevan tutkimus- ja asiantuntijatiedon muodostusta nyt ja lähitulevaisuudessa. Se palvelee monipuolisesti poliisikoulutusta sekä poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden kehittämistä.

ABSTRACT

The first 'Police's operating environment' review by the Police University College was published as an extensive symposium of articles in 2012. The 2014 review establishes and refines the monitoring and forecasting of the operating environment initiated earlier.

The review comprises more than 30 articles based on research and statistics, other source material and expert information. The authors represent the Police University College, other universities and research institutions, the police administration and other areas of administration.

The framework for the review is provided by the division of the research fields of the Police University College: Police Work and Organisation, Policing, and Police in Society. These sections are preceded by a chapter describing the preconditions of policing, which discusses the topical challenges of police administration and legislative changes. The chapter also reviews the state of the public economy, immigration statistics and long-term trends in crime.

The chapter on police work and organisation reviews the research data and development activities related to the police as well as the education reform and the effectiveness of training. Other themes include the changes in police organisations in Western Europe and Russia, police strategy in Finland and occupational welfare and empowering leadership in the police.

The section on policing starts with an analysis of the quality of pre-trial investigation, the pre-trial investigation of violence against children and road policing. Cooperation in policing is discussed in the articles on the cooperation between the police, customs and the border guard (PCB), illegal immigration and the prevention of environmental crimes. The section on technology presents the motives of cyber threats, the preparedness of the police to use mobile technology and the utilisation of social media in crisis situations.

The chapter on the police in society first reviews the increasing global significance of data networks, issues of overall state security and regional security activities in the Tampere region. An assessment of trust in the police sheds light on the perspectives of citizens and the media. The other reviews focus on corruption and gambling as well as drug crime in Russia and Finland.

The review ends with a summary of the key conclusions of the articles and their intersecting themes. The review as a whole forms a broad-based analysis of the production of research and expert information on the police now and in the near future. It serves the needs of police training and the development of policing and internal security in a variety of ways.

SISÄLLYS

| | |
|--|----|
| <i>Tiivistelmä</i> | 5 |
| <i>Abstract</i> | 7 |
| Katsauksen tarkoitus ja rakenne | 13 |
| I POLIISIN TOIMINNAN REUNAEHTOJA | |
| 1 Poliisialan ajankohtaisia haasteita | 17 |
| Poliisihallinnon dilemmat ja niiden hallinta | |
| <i>Vesa Huotari, Jorma Laitinen & Juha Helenius</i> | 17 |
| Poliisialan lainsäädännön nykytila | |
| <i>Matti Tolvanen</i> | 27 |
| 2 Yhteiskunnallinen tilannekuva | 35 |
| Julkisen talouden tila ja kestävyysaasteet | |
| <i>Kari Takala</i> | 35 |
| Maahanmuuton tunnuslukuja | |
| <i>Riikka Asa</i> | 43 |
| Rikollisuuden kehityspiirteitä pitkällä aikavälillä | |
| <i>Hannu Niemi</i> | 51 |
| II POLIISIN TYÖ JA ORGANISAATIO | |
| 3 Tieto ja osaaminen | 59 |
| Poliisialan tutkimustieto ja sen hyödyntämisen haasteet | |
| <i>Vesa Muttilainen</i> | 59 |
| Kehittäminen ja projektitoiminta | |
| Poliisiammattikorkeakoulussa | |
| <i>Jarmo Houtsonen</i> | 67 |
| Poliisikoulutuksen uudistaminen | |
| <i>Petri Alkiora</i> | 74 |
| Poliisikoulutuksen vaikuttavuus ja osaamisen ennakointi | |
| <i>Matti Vuorensyrjä & Johanna Lähti</i> | 79 |

| | | |
|------------|--|-----|
| 4 | Organisaation kehittäminen | 89 |
| | Poliisiuudistus Pohjois- ja Länsi-Euroopassa – yhteneviä kehityssuuntia? | |
| | <i>Nicholas R. Fyfe</i> | 89 |
| | Poliisi uutena lainvalvontaviranomaisena Venäjällä | |
| | <i>J. E. Avrutin</i> | 97 |
| | Poliisi, strategia ja poliisitoiminta – suuntaviivoja tulevaan | |
| | <i>Kari Laitinen</i> | 102 |
| | Henkilöstön hyvinvointi ja johtaminen taloudellisen niukkuuden toimintaympäristössä | |
| | <i>Matti Vuorensyrjä</i> | 109 |
| | Voimaannuttavaan johtamiseen poliisissa? | |
| | <i>Heikki Eronen</i> | 119 |
| III | POLIISITOIMINTA | |
| 5 | Rikostorjunta ja -tutkinta | 125 |
| | Esitutinnan johtaminen ja laadun varmistaminen | |
| | <i>Eero Koljonen</i> | 125 |
| | Lapsiin kohdistuvien väkivaltarikosten tutkinta | |
| | <i>Noora Ellonen & Anna Heinonen</i> | 132 |
| | Road Policing – poliisin toimintakulttuuri murroksessa | |
| | <i>Pasi Kempainen</i> | 137 |
| 6 | Yhteistyö poliisitoiminnassa | 143 |
| | PTR-yhteistyö – valvonnan virka-avusta yhteiseksi tiedustelurakenteeksi | |
| | <i>Pirjo Jukarainen</i> | 143 |
| | Viranomaisyhteistyö laittoman maahanmuuton torjunnassa | |
| | <i>Jenni Niemi</i> | 150 |
| | Ympäristörikosten torjunta ja valvonta viranomaisyhteistyönä | |
| | <i>Iina Sahramäki & Terhi Kankaanranta</i> | 156 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 7 | Uudet teknologiat | 163 |
| | Motiiveja kyberuhkien taustalla | |
| | <i>Anna Leppänen & Terhi Kankaanranta</i> | 163 |
| | Mobiiliteknologian käyttö ja sen hyväksyntä poliisitoiminnassa | |
| | <i>Erkki Kurkinen</i> | 171 |
| | Sosiaalinen media hätä- ja häiriötilanneviestinnässä | |
| | <i>Kari Pylväs, Terhi Kankaanranta, Laura Hokkanen & Hanna-Miina Sihvonen</i> | 178 |
| IV | POLIISI YHTEISKUNNASSA | |
| 8 | Laaja-alainen turvallisuus | 185 |
| | Ihmiset, verkot ja uudet yhteisöt | |
| | <i>Heikki Toivonen & Rauno Kuusisto</i> | 185 |
| | Kokonaisturvallisuus – tulevaisuuden turvallisuusmalli? | |
| | <i>Timo Härkönen & Kari Laitinen</i> | 194 |
| | Pirkanmaan turvallisuusklusteri alueellisessa turvallisuustyössä | |
| | <i>Jouni Perttula & Timo Rajala</i> | 201 |
| | Poliisia koskeva julkinen kritiikki ja luottamus poliisiin | |
| | <i>Juha Kääriäinen</i> | 207 |
| 9 | Riippuvuus ja rikollisuus | 215 |
| | Rajat ylittävä lahjusrikollisuus | |
| | <i>Johanna Peurala</i> | 215 |
| | Rahapelaaminen ja rikollisuus | |
| | <i>Kalle Lind</i> | 221 |
| | Venäjänsä huumerikollisuuden kriminologinen määrittely | |
| | <i>L.V. Gotchina</i> | 228 |
| | Huumausainetilanteen ennakointi | |
| | <i>Tomi Lintonen & Elina Kotovirta</i> | 233 |

V YHTEENVETO JA POHDINTAA

Poliisin toimintaympäristö 2014 – keskeisiä havaintoja ja poikkileikkaavia teemoja

Vesa Mutttilainen & Vesa Huotari..... 241

Summary and reflection..... 247

Kirjoittajat..... 257

Katsauksen tarkoitus ja rakenne

Poliisiammattikorkeakoulun yhtenä lakisääteisenä tehtävänä on ”harjoittaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä, joka palvelee poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden suunnittelua ja kehittämistä sekä Poliisiammattikorkeakoulun opetusta”. Poliisin toimintaympäristö 2014 -katsaus tuottaa tutkimus- ja asiantuntijatietoa hyödynnettäväksi näihin kaikkiin tarkoituksiin. Sitä voidaan käyttää myös tutkimustoiminnan strategisessa suunnittelussa ja tutkimusohjelmatyössä.

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusohjelmaan on sisältynyt vuodesta 2009 lähtien toimintaympäristön kuvausta sekä tietoa poliisin kannalta kiinnostavista hallinnon strategioista ja toimenpideohjelmista. Ensimmäinen erillinen toimintaympäristöraportti julkaistiin laajana artikkelikokoelmana vuonna 2012. Vuoden 2014 katsaus vakiinnuttaa ja tarkentaa aiemmin käynnistettyä toimintaympäristön seuranta- ja ennakoituvuutta.

Katsauksen yli 30 artikkelia perustuvat tutkimus- ja tilastotietoon, muuhun lähdemateriaaliin ja asiantuntijatietoon. Mukana on sekä taustoitettavia että välittömästi poliisiin toimintaan liittyviä artikkeleita. Kirjoittajat ovat kommentoineet aihepiirin taustaa ja nykytilaa sekä mahdollisia tulevia riskejä ja haasteita. Arviot ovat koskeneet myös vaikutuksia turvallisuustilanteeseen sekä poliisin toimintaedellytyksiin, toimintaan tai vaikuttavuuteen. Lisäksi kansainvälisen vertailun näkökulma on ollut esillä.

Kirjoittajista noin puolet on Poliisiammattikorkeakoulusta ja toinen puoli yliopistoista, tutkimuslaitoksista ja hallinnosta. Kolme kirjoittajaa on ulkomailta, yksi Skotlannista ja kaksi Venäjältä. Valtaosa projektiin kutsutuista kirjoittajista pysyi mukana loppuun saakka, joten raportin rakenne vastaa pääpiirteittäin sen suunniteltua sisältöä.

Katsauksen tarkastelukeyksenä on Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusalojen jaottelu: poliisin työ ja organisaatio, poliisitoiminta ja poliisi yhteiskunnassa. Niiden sisältämiä yleisiä tutkimusteemoja ovat esimerkiksi työhyvinvointi, johtaminen, poliisikoulutus, rikostorjunta, esitutkinta, viranomaisyhteistyö, teknologia, rikosilmiöt, turvallisuusympäristö sekä poliisin ja kansalaisten suhteet. Katsaus jäsentääkin laajalajaisesti poliisia koskevan tutkimus- ja asiantuntijatiedon muodostusta nyt ja lähitulevaisuudessa.

Ensimmäinen luku on taustoittava jakso, joka käsittelee poliisin ajankohtaisia haasteita ja sen toimintaa kehystäviä yhteiskunnan muutoksia. Vesa Huotari, Jorma Laitinen ja Juha Helenius esittelevät kuusi vaikeasti ratkaistavaa poliisihallinnon ristiriitaa. Matti Tolvanen puolestaan tarkastelee poliisin toimintaa säätelevää ajankohtaista lainsäädäntöä. Yhteiskuntakehityksen eri puolia kuvaavat Kari Takalan artikkeli julkisen

talouden tilasta, Riikka Asan tarkastelu maahanmuutosta ja Hannu Niemén katsaus rikollisuuden pitkän ajan kehityslinjoista.

Toinen luku kohdentaa huomion poliisiin työhön ja organisaatioon. Tietoa ja osaamista koskevan osuuden alussa Vesa Mutttilainen kuvaa poliisialan tutkimustoimintaa ja tutkimustiedon hyödyntämisen haasteita. Jarmo Houtsosen artikkeli käsittelee kehittämistoimintaa ja projektitoiminnan kasvavaa merkitystä. Petri Alkioran teemana on poliisikoulutuksen uudistaminen ammattikorkeakoulututkintoon johtavaksi koulutusväyläksi. Matti Vuorensyrjä ja Johanna Lätti tarkastelevat poliisikoulutuksen vaikuttavuutta ja poliisin osaamisvaatimuksia.

Poliisiorganisaation kehittämisen tarkastelu käynnistyy Nicholas R. Fyfen eurooppalaisella vertailulla poliisivoimien organisaatiomuutoksista. J.V. Avrutin kuvaa Venäjän poliisitoiminnan modernisointia ja Kari Laitinen Suomen poliisin toimintastrategiaa. Matti Vuorensyrjän näkökulmana on henkilöstön työhyvinvoinnin muutos poliisiorganisaatiossa. Heikki Eronen tarkastelee voimaannuttavaa johtamista, joka liittyy osaamisen ja itseluottamuksen vahvistamiseen.

Kolmannessa luvussa näkökulmana on poliisitoiminta. Rikostorjunta ja -tutkintaa koskevan osuuden käynnistää Eero Koljosen kuvaus esitutkinnasta ja sen laadusta. Noora Ellosen ja Anna Heinosen artikkelin aiheena on esitutkinta lapsiin kohdistuvissa väkivaltatapauksissa. Pasi Kempainen valottaa ns. Road Policing -mallia liikenteessä tapahtuvan rikollisuuden tutkinnassa.

Yhteistyötä poliisitoiminnassa koskevassa osuudessa Pirjo Jukarainen arvioi poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyötä. Jenni Niemén aiheena on laitton maahanmuutto ja siihen liittyvä viranomaisyhteistyö. Iina Sahramäki ja Terhi Kankaanranta tarkastelevat ympäristörikkosten torjuntaa, valvontaa ja tutkintaa eri osapuolten yhteistyönä.

Tietoverkot ja uudet teknologiat ovat yhä tärkeämpi osa poliisin toimintaympäristöä. Anna Leppänen ja Terhi Kankaanranta esittelevät motiiveja kyberuhkien takana. Erkki Kurkinen analysoi poliisin valmiuksia omaksua ja ottaa käyttöön uutta teknologiaa. Puolestaan Kari Pylväs, Terhi Kankaanranta, Laura Hokkanen ja Hanna-Miina Sihvonen kuvaavat uusien älypuhelinsovelluksien mahdollisuuksia hätä- ja häiriötilanteissa.

Katsauksen neljännessä luvussa tarkastelukehiksenä on poliisi yhteiskunnassa, jossa kohteena on ensin laaja-alainen turvallisuus. Heikki Toivonen ja Rauno Kuusisto avaavat ihmisten, verkkojen ja yhteisöjen globaalia muutosta. Timo Härkösen ja Kari Laitisen teemana on valtion kokonaisturvallisuus. Jouni Perttula ja Timo Rajala tarkastelevat Pirkanmaan turvallisuuskluusterin monipuolista turvallisuustyötä. Juha Kääriäinen kuvaa julkisuuden vaikutusta Suomen poliisia kohtaan tunnettuun luottamukseen.

Riippuvuuksien ja rikollisuuden yhteyksien hahmottelu täydentää poliisin ja muun yhteiskunnan vuorovaikutuksen tarkastelua. Johanna

Peurala käsittelee eräitä kansainväliseen korrupioon liittyviä teemoja, kuten ottelumanipulaatiota. Kalle Lind esittelee rahapelaamista ja siihen kytkeytyviä rikollisuuden muotoja. L.V. Gotshinan kuvaa Venäjän huumerikollisuutta ja sitä harjoittavia rikollisryhmiä. Tämän osion päättää Tomi Lintosen ja Elina Kotovirran arvio Suomen huumausainetilanteesta.

Kaiken kaikkiaan katsaukseen mahtuu monipuolinen valikoima erilaisia näkökulmia, jotka tiivistävät jotakin olennaista poliisin toimintaympäristöstä juuri tällä hetkellä. Katsauksen päättää Vesa Muttilaisen ja Vesa Huotarin artikkeli, jossa käsitellään raportin keskeisiä tuloksia ja poikkileikkaavia teemoja. Niiden perusteella poliisin selviytymisstrategiaa pitkällä aikavälillä kehystävät kyky ratkaista ydinhaasteet, kyky tunnistaa herkästi ja monipuolisesti toimintaympäristön muutoksia sekä kyky ennakoida tulevaa kehitystä.

I POLIISIN TOIMINNAN REUNA-EHTOJA

1 Poliisialan ajankohtaisia haasteita

Poliisihallinnon dilemmat ja niiden hallinta

Vesa Huotari, Jorma Laitinen & Juha Helenius

Johdanto

Mitä enemmän ”poliisitoiminnasta” yhteiskunnassa vastaavat jotkin muut tahot kuin poliisi itse, sitä kyseenalaisempaa on perinteisen demokraattis-poliittisen valvonnan ja vastuun mallin pätevyys ja riittävyys. Mitä enemmän korostetaan poliisin paikallisuutta ja poliisipalveluiden kansalaislähtöisyyttä, sitä tärkeämpää on pohtia poliisin tilivelvollisuuden luonnetta ja toteutumista.

”Poliisitoiminnan ’demokraattisuus’ ja ’vaikuttavuus’ on mahdollista yhdistää joissakin tapauksissa, mutta useissa tapauksissa ne vetävät eri suuntiin” (Policing for a Better Britain 2013, 75).

Poliisitoiminta on ollut aina olennaisesti paikallista. Rikolliset ovat käyttäneet tätä hyväkseen panostamalla liikkuvuuteen.

”Poliisi kamppailee ja pyrkii ratkaisemaan kaikkialla maailmassa sen, miten poliisitoiminnan malli, joka on rakennettu ja kehitetty palvelemaan kiinteärajaista fyysistä aluetta, on muunnettavissa selviytymään maailmassa ilman rajoja, maailmassa, jossa rikoksiin syyllistytään etäältä, mutta niistä todennäköisesti ilmoitetaan paikallisesti” (Policing for a Better Britain 2013, 66).

Ristivetoisuus paikallisuuden ja ei-paikallisuuden, kuten tehokkuuden ja demokraattisuuden, välillä on yksi poliisitoiminnan dilemma. Dilemmoja ei ole mahdollista ratkaista, mutta niitä voidaan hallita, joskin yleensä vaihtelevalla menestyksellä. Hallinta edellyttää kuitenkin olennaisten dilemmojen tunnistamista. Tässä artikkelissa kohteena olevat dilemmat liittyvät poliisin johtamiseen, poliisitoiminnan kustannusten ja rahoituksen

hallintaan sekä sisäisen yhtenäisyyden tavoitteluun poliisissa. Tarkastelua taustoittaa keskustelu talouskriisin vaikutuksista poliisiin Yhdysvalloissa ja Englannissa.

Huomiodilemma

Hallinnollinen huomio on niukka resurssi. Kun huomiota ei voi osoittaa kaikkeen samassa määrin ja kaiken aikaa, ratkaistavaksi nousee se, miten käytettävissä oleva huomioresurssi tulisi suunnata.

Asioita, joihin organisaation johto joutuu ottamaan kantaa päivittäin, on vaikea ennakoida. Ratkaisua vaativat asiat ovat usein yllätyksellisiä ja alkusoittoa mahdollisille kriiseille. Kriteerit, joiden pohjalta merkittävät asiat erotetaan vähemmän tärkeistä, ovat usein epäselviä. Se, mikä milloinkin on tärkeää ja huomiota vaativaa, määrittyy helposti tilannekohtaisesti esimerkiksi median tai esimiesviraston toiminnan tuloksena. Asioita määrittävät tärkeiksi myös tavat ja vuosisuunnittelun rytmi sekä luotettaviksi tai merkittäviksi koetut tahot.

Hektisessä huomiotaloudessa ja huomiosta kilpailevassa mediaympäristössä nostetaan jatkuvasti esiin uusia tapahtumia, kehityskulkuja ja kriisejä, joiden sanotaan vaativan huomiota ja joihin poliisijohdolta perätään kommenttia, selontekoa tai vastausta. Siitä, miten pitää johto informoituna sekä ennakoituissa että ennakoimattomissa asioissa, tulee kriittinen tekijä. Kriittisyys tässä tarkoittaa sitä, että tarpeellisen tiedon kokoaminen, näkemyksen muodostaminen kootun tiedon pohjalta ja sen välittäminen organisaatiossa ylöspäin vievät huomiota kaikelta muulta.

Se, miten huomiota jaetaan, on strateginen, poliittis-hallinnollisia ja operatiivisia yksiköitä erotteleva tekijä. Kun huomio jaetaan niin, että etusija on organisaation tarkoitusta toteuttavilla toimijoilla ("ylhäältä alas"), kysymys on toiminnan johtamisesta. Kun päähuomio suuntautuu ulospäin, kysymys on organisaation tarkoituksen tai oikeutuksen johtamisesta ("ylhäältä ulos").

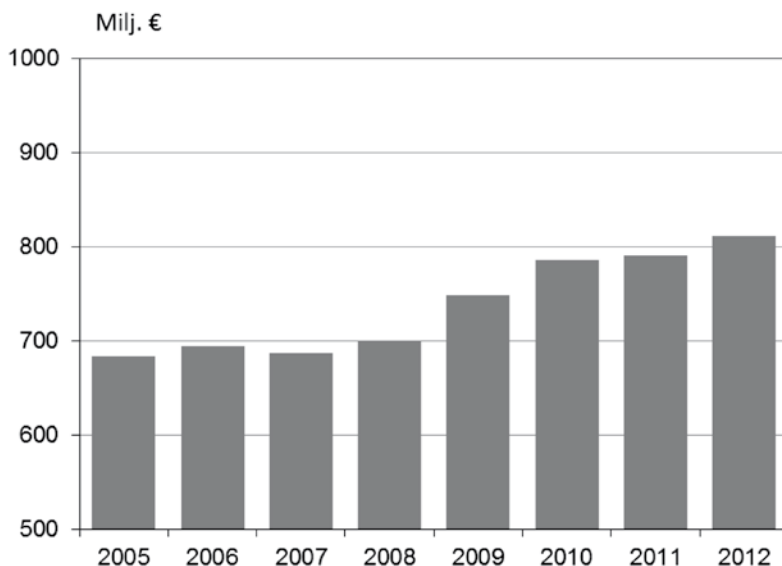
Huomion hallinnan näkökulmasta useamman kuin yhden johtajan tai päällikön malli on välttämätön osa viranomaistoimintaa nykyisessä media- ja viestintäintensiivisessä toimintaympäristössä. Toinen tarvitsee oman esikuntansa huolehtimaan siitä, että hän saa tarvitsemansa informaation oikeaan aikaan ja oikeassa muodossa. Toinen taas tarvitsee operatiivisen toiminnan johtoryhmän tai vastaavan huolehtimaan siitä, että organisaation jäsenet saavat sen huomion ja tuen, jota heidän menestymisensä omassa työssään edellyttää. Vain näin on mahdollista palvella sekä operatiivista toimintaa että hallita mediaympäristöä.

Kustannusdilemma

”Eniten aikaa saavat osakseen näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa ne toimintalinjaukset ja menettelytavat, jotka laskevat eniten kustannuksia” (Tracy 2012, 118).

Kustannusten hallinta on olennaista kaikessa toiminnassa, mutta erityisesti se on sitä julkisessa hallinnossa, jota rahoitetaan muuten kuin toiminnan suorilla tuotoilla. Jokaiselta julkiselta organisaatiolta tulisi löytyä vastaus siihen, miten toiminnan kustannuksia on tarkoitus hallita (kustannusten hallintastrategia). Sijoittajien sopii olla huolissaan siitä, miten yrityksen taloudellinen tulos tulee kehittymään. Veronmaksajien on vastaavasti kysyttävä, miten julkisen toiminnan kustannukset pidetään kurissa. Yritykset tarvitsevat täten strategiaa voiton tavoittelussaan, julkiset organisaatiot kustannuskehityksen kurissa pitämiseksi.

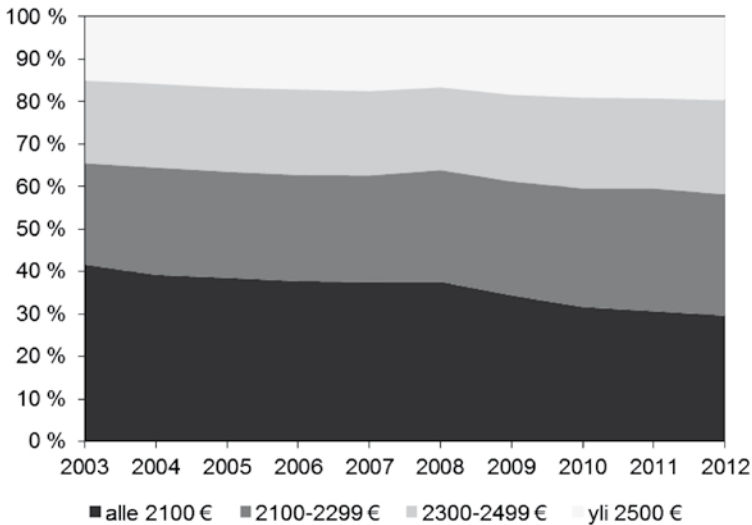
Poliisin kokonaisrahoitus oli yli 800 miljoonaa euroa vuonna 2012. Se kasvoi merkittävästi vuosina 2009 ja 2010 (kuvio 1). Henkilöstökulut kasvoivat 517 miljoonasta 553 miljoonaan euroon vuosina 2008–2010 (536 milj. euroa vuonna 2009). Henkilöstökulujen osuus kaikista kuluista kuitenkin väheni 77 prosentista 73 prosenttiin.



Kuvio 1. Poliisin kokonaisrahoitus 2005–2012
Lähde: Poliisin toimintakertomukset 2005–2012

Henkilöstön palkkaus muodostuu keskeisiltä osin tehtävän vaativuuden mukaan määräytyvästä peruspalkasta, henkilökohtaisesta suoritusosasta (0–25 prosenttia) sekä kokemusosasta, joka tuo 23 vuoden työkokemuksen jälkeen 14 prosenttia lisää peruspalkkaan. Vastaavan palkanlisän saaminen henkilökohtaisen työsuoritusosan arvioinnin kautta on käytännössä lähes mahdotonta. Useimmat tai lähes jokainen joutuu tyytymään alle kuuden prosentin lisään lähtökohtana olevan kymmenen työsuoritusprosentin päälle (ks. Vuorensyrjä 2009, 67–71).

Poliisin palkkausjärjestelmän valossa poliisihallinnon tehtävät näyttävät muuttuneen aikaisempaa vaativammiksi. Vuonna 2003 poliisihallinnon henkilöstöstä 42 prosenttia toimi tehtävissä, joissa peruspalkka vuoden 2013 peruspalkkataulukon mukaan olisi ollut alle 2 100 euroa kuukaudessa. Vuonna 2012 heitä oli 30 prosenttia. Tätä vaativammissa tehtävissä osuus on kasvanut samaan aikaan 2–5 prosenttiyksikköä (kuvio 2).



Kuvio 2. Tehtävien vaativuustaso poliisissa 2003–2012
(1 % = n. 100 henkilöä)
Lähde: Polstat

Koska palkkaus liikkuu helpommin ylös- kuin alaspäin, on henkilöstökuluille ominaista jatkuva kasvu. Näitä kuluja voidaan leikata lähinnä lakkauttamalla vapautuvat virat. Siinä missä liikeyrityksissä toiminnan tuloksellisuus heijastuu usein suoraan liikevoiton määrään ja tarkoittaa mahdollisuutta jakaa osa tuosta tuloksesta myös tuloksen tekijöiden kesken, poliisitoiminnassa tulosten saavuttaminen tai ylittäminen ei vaikuta suoraan jaettavan määrään. Määrä kasvaa vain kustannussäästöjen myötä, jos toimintabudjetti, maksullisten palveluiden tuotot ja muu kustannuskehitys pysyvät entisellään.

Valvontadilemma

”Puolisotilaalliset byrokraattiset organisaatorakenteet ja operatiiviset toimintatavat olivat ensiarvoisen tärkeitä systemaattisen korruption kitkemisessä poliisista yli vuosisata sitten. Ne ovat ehdottoman huonosti sopivia nykyisten julkisten turvallisuustarpeiden kannalta.” (Schafer 2012, 111.)

Poliisi on organisaationa kaksijakoinen. Se korostaa valvontaa ja vastuuta työstä, josta merkittävä osa tehdään itsenäisesti ja välittömän valvonnan ulottumattomissa. Poliisityötä tehdään sekä välittömässä asiakaspinnassa että sen taustalla. Tavoitteena on palvella poliisitoiminnan tarkoitusta sekä suhteessa asiakkaisiin että kaikkiin kansalaisiin, joilta mandaatti poliisityöhön tulee. Hallinto ylläpitää poliisityössä menestymisen mahdollisuuksia, mutta myös valvoo poliisityötä säätelevien lakien, ohjeiden ja säädösten noudattamista.

”Kun poliisin budjetit kiristyvät kiristymistään, kantaa professionalismi lupausta tehokkuuden kasvusta, enemmän aikaisempaa vähemmällä. Omaehtoisesti motivoitunut, itse itseään säätelevä professionaali vaatii vähemmän valvontaa, vähemmän byrokraattisia valvontajärjestelmiä ja kykenee käyttämään harkintaa tehokkaammin ja vaikuttavammin määriteltujen professionaalisten standardien puitteissa.” (Policing for a Better Britain 2013, 111.)

Kytkeäntäpintoja operatiivisen poliisityön ja poliisitoiminnan byrokraattis-hallinnollisen sfäärin välillä ovat erilaiset raportointi- ja yhteydenpitoikäytännöt (työajan käyttö, tuloskeskustelut, tutkintaa tai pakkokeinojen käyttöä koskevat yhteydenotot esimiehiin jne.). Vaikka orientaatiota kummassakin määrittävät sekä lainmukaisuus että tuloksellisuus, on toisessa tähtäin toimivassa ongelmanratkaisussa lain puitteissa ja toisessa enemmän virheiden välttämisessä sekä sääntöjen, taktiikoiden ja sovittujen menettelytapojen noudattamisessa (oikein tekeminen).

Viisauden alku on tämän kaksijakoisuuden tunnustamisessa. Poliisia on johdettava kuten asiantuntijaorganisaatiota (ks. Kolehmainen 2011). Siinä suoritettava taso toimii hyvinkin omaehtoisesti ja itsenäisesti ja linjakuus (yhtenäisyys) ei synny niinkään aktiivisen johtamisen (valvonnan) kuin korkean ammatillisen osaamisen, yhteisöllisen ammattietiikan ja jaettujen arvojen pohjalta. Tarvitaan valmiutta aitoon vuoropuheluun, jossa tunnustetaan osapuolten positioiden erilaisuus ja tästä syystä kyetään tarkastelemaan poliisityön tarkoitusta yleisemmällä tasolla ja kehittämään yhdessä uusia ratkaisumalleja.

Yhtenäisyysdilemma

Yhtenäisyys on nostettu erityisen arvokkaaksi ja tavoittelemisen arvoiseksi asiointilaksi poliisissa (”yksi yhtenäinen poliisi”). Yhtenäisyys näyttäytyy helposti jonakin yleisesti toivottuna asiointilana tai yleisenä hyvänä (”yhtenäisyys hyvä – epäyhtenäisyys ei-hyvä”), vaikka asia ei ole näin yksinkertainen.

Yhtenäisyydellä voidaan tarkoittaa poliisikoulutuksen yhtenäisyyttä yhtenäiskoulutuksena. Poliisitehtäviin valmistava koulutus on pääpiirteissään kaikille sama ja kyseinen koulutus edellytetään pääsääntöisesti kaikilta poliiseilta. Yhtenäisyyttä voi olla myös se, että kaikki koulutuksesta valmistuvat aloittavat työuransa poliisiorganisaatiossa sisääntulo-tehtävissä. Yhtenäisyys tarkoittaa tässä yhdenmukaisuutta kunkin uuden aloittavan ”poliisikuspolven” taustan, olennaisen kokemuksen ja työuran alun osalta.

Yhtenäisyydellä voidaan tarkoittaa toisaalta yksituumaisuutta ja yhdensuuntaisuutta poliisitoiminnassa (toivottu asiointilana). Toisaalta sen varjolla voidaan kritisoida kaikkea sellaista, joka näyttäytyy ikävänä poikkeamana asioiden toivotusta tilasta poliisissa. Yhtenäisyys tässä merkityksessä on sisällöltään aina ylhäältä annettua ja jotakin toiminnalta ja toimijoilta edellytettyä (uniformaalia).

Yhtenäisyyden tavoittelu voi olla erityisen arvokasta vain tilanteessa, jossa sitä ei ole (yhtenäisyyden haave) tai jossa se uhkaa haihtua (epäyhtenäisyyden riski). Viimeaikaisessa poliisitutkimuksessa toistuu havainto, että vastaajan virka-asema – miehistö, alipäällystö, päällystö – on suoraan yhteydessä siihen, miten asiointilat koetaan ja nähdään. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita tulos- ja kehityskeskustelujen hyödyllisyys (ks. Vuorensyrjä 2009, 14), työkyky (Vuorensyrjä 2012), työyhteisön toimivuus ja työilmapiiri (Suominen & Vuorensyrjä 2011, 54–55) sekä hallintorakennemuutosten tavoitteiden toteutuminen (Haraholma 2011, 176). Kokemukset ovat sitä kauempana, mitä suurempi on vastaajan virka-asemien välinen etäisyys. Vaikka päälliköt ja miehistö toimivat samassa organisaatiossa, he kokevat sen eri tavoin. Poliisilaitosten sisäinen jako pääpoliisiasemaan ja muihin poliisiasemiin näyttäisi myös tuottavan

kokemusta eriarvoisuudesta ja mahdollisuuksien eriytymistä henkilöstön keskuudessa (Haraholma 2011, 183–193).

Yhtenäisyyttä tavoitellaan tilanteessa, jossa tosiasialliset mahdollisuudet työssä eriytyvät poliisiaseman mukaan. Tällöin vallitsee kahtiajako hallinnollisen sfäärin (vältä virheitä) ja käytännöllisen sfäärin (tavoittele ratkaisua) välillä, ja virkahierarkian eri tasoilla toimivat näkevät asiat systemaattisesti eri tavalla. Käytännössä kaksi yhtenäisyyspuheen sfääriä, yhtenäisyys miehistössä ja yhtenäisyys päällystössä, muotoutuvat tulokulmien erilaisuuden kautta.

Keinot, joilla yhtenäisyyttä pyritään ylläpitämään ja vahvistamaan, eivät yleensä edistä valmiuksia, joita yhteistyö muiden tahojen kanssa vaatii. Ne pikemminkin herättävät epäluuloisuutta, edistävät tietojen salailua ja luovat jakolinjoja. Lisäksi niitä käytetään helposti kiusaamisen ja syrjinnän oikeuttamisessa. Yhtenäisyyden tavoittelulla on aina hintansa ja kustannuksensa, joten tulisi myös kysyä, kannattaako sitä tavoitella.

Monopolidilemma

Väkivallattomuus on yhteiskunnallinen ideaali, jonka puolustamisessa poliisilla on lain suoma oikeus tuosta ideaalista poikkeamiseen. Yhteiskuntatieteissä puhutaan poliisin yksinoikeudesta väkivaltaan ja poliisissa oikeudesta käyttää voimakeinoja (ks. Hoogenboom 2010, 20–24). Samalla kun tuo oikeus on perusteltua, kytkee se poliisin erottamattomasti omaan tehtäväänsä sekä yhteiskunnalliseen rooliinsa tavalla, joka varjostaa kaikkea yhteistyötä poliisin ja muiden tahojen välillä. Yhteistyölle ja uudenaikaiselle työnjaolle ei kuitenkaan ole vaihtoehtoa.

”Meillä ei ole enää varaa rakentaa perinteeseen perustuvan yksinoikeuden varaan. Ne, jotka yhä uskovat, ettei poliisi ole suorassa kilpailutilanteessa yksityisen sektorin kanssa, pettävät itseään. (...) Poliisitoiminta, jonka asiakkaina ovat yksinomaan he, joilla ei ole varaa omaan turvallisuuteensa, ei voi odottaa jatkuvasti kasvavaa rahoitusta veroista.” (Davis 2012, 124.)

”Rikosten ja häiriöiden estäminen ja hallinta ei onnistu poliisilta yksin. Tässä tarvitaan paikallisten toimijoiden yhteistyötä.” (Policing for a Better Britain 2013, 64–65.)

”Poliisilaitokset toimivat tulevaisuudessa enemmänkin rikollisuuden kontrollointuotteiden ja palveluiden välittäjinä kuin niiden tuottajina. Ne määrittelevät oman roolinsa yhteisöllisen toiminnan aikaansaajina ja mahdollistajina osoittamalla rikos- ja järjestysongelmia ja liittämällä sitten toinen toisiinsa niukkoja jul-

kisia ja yksityisiä resursseja niiden ongelmien ratkaisemiseksi, jotka eivät anna oikeutta poliisin omaan interventioon.” (Bueermann 2011, 19.)

Poliisitoiminta rakentuu ruohonjuuritasolla uskolle omasta kykenevyydestä (ks. James 2013, 9). Poliisi byrokratiana puolestaan omistautuu oman tehtävänsä täyttämiseen ja toimintapätevyytensä hiomiseen siinä. Poliisi-instituution olemassaolo nojautuu viime kädessä mahdollisuuteen käyttää voimaa tarkoituksensa todentamisessa. Samanaikaisesti poliisin tulisi siis aikaansaada aitoa yhteistoimintaa ja olla osallinen tällaisessa toiminnassa. Itseriittoisuudesta, omaehtoisesta kykenevyydestä ja omaan tehtävään omistautumisesta tulisi päästä tilanteeseen, jossa tunnustetaan kumppanuuksien, yhteistyön ja jopa avun tarve oman tarkoituksen toteuttamisessa. Luovuttamaton yksinoikeus voimankäyttöön kuitenkin säilyy.

RahoitUSDilemma

”Talouden laskusuhdanteella, joka alkoi vuonna 2008 ja joka jatkuu tänä päivänä,... on ollut tuhoisa vaikutus paikallispoliisiin” (Wilson ym. 2013).

”Rahoituksen niukkuus on todennäköisesti olennainen osa ympäristöä, jossa poliisi tulee Englannissa ja Walesissa toimimaan näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa” (Policing for a Better Britain 2013, 162).

Englannissa poliisien määrän arvioidaan vähenevän 30 000:lla vuoteen 2015 mennessä. Annetut säästövelvoitteet on mahdollista saavuttaa vain palvelu- ja henkilöstövähennysten kautta. (Policing for a Better Britain 2013, 162–176.)

Yhdysvalloissa vaikea taloustilanne on johtanut uudenlaisten ratkaisujen hakemiseen, kuten poliisin ja palolaitoksen yhdistämisenä kunnallisiksi yleisen turvallisuuden yksiköiksi (public safety services). Esimerkiksi henkilöstön koulutus sisältää usein niin poliisin, palomiehen kuin ensihoidonkin tehtävät (public safety officer). (Wilson ym. 2012.)

Rahoituskriisiin on vastattu Yhdysvalloissa siirtämällä siviilihenkilöstölle tehtäviä, jotka aikaisemmin kuuluivat poliisihenkilöstölle (civilianization), jolloin on säästetty suorissa ja epäsuorissa palkka- ja koulutuskustannuksissa. Samanaikaisesti on lisätty yhteistyötä yksityisen turva-alan kanssa, vapaaehtoisten käyttöä poliisityössä (noin 120 000 henkilöä vuonna 2007 ja noin 230 000 vuonna 2010) sekä uutta teknologiaa. Lisäksi on yhdistetty paikallisia yksiköitä suuremmiksi alueelliseksi kokonaisuudeksi, otettu käyttöön yhteispalveluita ja ostettu palveluita ul-

kopuolelta. (The Impact of the Economic Downturn on American Police Agencies 2011.)

Suomessa pitäisikin pohtia täydennyspoliisijärjestelmää uudesta näkökulmasta. Kun on epätodennäköistä, että poliisipalvelujen paikallinen täydentäminen olisi rahoitettavissa keskitetysti valtion budjetista, on vaihtoehtona sille lähinnä paikallinen rahoitus. Tämä puolestaan tarkoittaisi sitä, että alueella asuvilla pitäisi olla sananvaltaa niiden resurssien käytössä.

Yhteenveto

Poliisitoiminnan kustannukset kasvavat, rahoitus niukkenee ja johdon välitöntä huomiota vaativien asioiden määrä kasvaa. Turvallisuuspalveluiden tuotannossa tarvitaan enemmän yhteistyötä, neuvottelua, sopimista ja uudelleen ajattelua. Yhä moninaisemmaksi muuttuva toimintaympäristö tarjoaa jatkuvasti vähemmän standardinomaisia ratkaisuja ja selkeitä keinoja, joilla ohjata ja valvoa toimintaa ja ylläpitää sisäistä yhtenäisyyttä, kansalaisten luottamusta ja toiminnan legitimiteettiä.

Vaikka dilemmat eivät ole lopullisesti ratkaistavissa, niitä ei voi unohtaa. Asia on pikemminkin päinvastoin. Poliisin strategian tulisikin sisältää selonteko toimenpiteistä, joilla se tavoittelee omien dilemmojensa hallintaa sekä arvio siitä, miten edeltävä strategia tässä suhteessa onnistui.

Lähteet

- Bueermann, J. 2012. Preparing the police for an uncertain future: four guiding principles. Teoksessa D. R., Cohen McCullough & D. L. Spence (toim.) *American policing in 2022: essays on the future of a profession*. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 17–21. <http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p235-pub.pdf>
- Davis, E. 2012. Ending the monopoly of tradition. Teoksessa D. R. Cohen McCullough & D. L. Spence (toim.) *American policing in 2022: Essays on the future of a profession*. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 123–126. <http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p235-pub.pdf>
- Hoogenboom, B. 2010. *The governance of policing and security – ironies, myths and paradoxes*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Haraholma, K. 2010. Poliisin hallintorakenneuudistus. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 97.

- The Impact of the Economic Downturn on American Police Agencies. 2011. A Report of the U.S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services.
- James, A. 2013. Forward to the past. Reinventing intelligence-led policing in Britain. *Police Practice and Research: An International Journal*, 1–14.
- Kolehmainen, S. 2011. Poliisin arvot eilen, tänään ja huomenna. Teoksessa J. Tuominen (toim.) *Nuoret, arvot ja maanpuolustus*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksen julkaisusarja 2, 60–74.
- Policing for a Better Britain. 2013. Report of the Independent Police Commission. <http://independentpolicecommission.org.uk/>
- Schafer, J. 2012. Rethinking the "business as usual". Teoksessa D.R. Cohen McCullough & D. L. Spence (toim.) *American policing in 2022: essays on the future of a profession*. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 109–112. <http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p235-pub.pdf>
- Suominen, P. & Vuorensyrjä, M. 2011. Työyhteisön toimivuuden mekanismeista. Teoksessa V. Huotari & M. Vuorensyrjä (toim.) *Henkilöstön työhyvinvointi, johtaminen ja organisaatioilmasto, Poliisin henkilöstöbarometri kehittämisen välineenä*. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 41, 47–69.
- Tracy, C. 2012. A labor perspective on the values of our internal communities and collaborative leadership. Teoksessa D. R. Cohen McCullough & D. L. Spence (toim.) *American policing in 2022: essays on the future of a profession*. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 117–121. <http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p235-pub.pdf>
- Vuorensyrjä, M. 2012. Poliisihenkilöstön työkyky ja työssä jaksaminen. Poliisin henkilöstöbarometrin kyselytutkimukseen perustuva koetun työkyvyn analyysi. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 98.
- Vuorensyrjä, M. 2009. Tulos- ja kehityskeskustelujen arviointi ja kehittäminen poliisihallinnossa. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 37.
- Wilson, J., Melekian, B. & Cohen, D. 2013. In an era of austerity: chief-to-chief lessons on the consolidation of law enforcement services. *The Police Chief* 80, 108–112. http://www.policechief-magazine.org/magazine/index.cfm?Fuseaction=display&article_id=3166&issue_id=102013
- Wilson, J., Weiss, A. & Grammich, C. 2012. Public safety consolidation: what it is? How does it work? *Be on the Lookout* 2, 1–12. http://firechief.com/site-files/firechief.com/files/uploads/2013/05/Consolidation_BOLO_august2012.pdf

Poliisialan lainsäädännön nykytila

Matti Tolvanen

Mistä lainsäädännöstä on kysymys?

Keskityn kirjoituksessani tarkastelemaan ensi sijassa 1.1.2014 voimaan tulleita poliisilakia (872/2011), esitutkintalakia (805/2011) ja pakkokeinolakia (806/2011). Lakeihin liittyvien asetusten laatiminen on vielä kesken. Niillä säädellään lähemmin pääasiassa teknisluonteisia asioita, joiden merkitystä käytännön poliisityössä ei kuitenkaan ole aihetta vähätellä. Nyt voimaan tulleita lakeja on jo jouduttu muuttamaan (lait 1145/2013, 1146/2013 ja 1168/2013) ennen niiden voimaantuloa muun muassa lainsäädännön koulutuksessa esiin nousseiden ongelmien perusteella (ks. HE 16/2013). Odotettavissa on, että lakeja käytäntöön sovellettaessa havaitaan sääntelyssä sellaisia aukkoja tai epä johdonmukaisuuksia, jotka pakottavat tarkistamaan tuoretta lainsäädäntöä. Tämä ei välttämättä osoita, että lait olisi valmisteltu huonosti. Lainsäädäntö on syntynyt mitavan työryhmätyöskentelyn, laajojen kuulemiskierrosten ja erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan tekemän perusteellisen tarkastelun tuloksena. Kyseessä on kerta kaikkiaan niin laaja ja moniulotteinen paketti, että kaiken saaminen kerralla kuntoon näyttää ylivoimaiselta tehtävältä (ks. HE 222/2010; HE 224/2010 ja HE 14/2013). Lait pitää säätää jokseenkin yleisluontoisiksi ja sen vuoksi käytännössä tulee pakosti esille tapauksia, joihin lainsäädännössä ei ole otettu nimenomaisesti kantaa.

Poliisilain, esitutkintalain ja pakkokeinolain ohella poliisin toimintaan vaikuttaa myös oikeudenkäyntiä tuomioistuimissa sääntelevä lainsäädäntö. Eduskunnan käsiteltävänä on laki syyteneuvottelusta (HE 58/2013), joka vaikuttaa melkoisesti esitutkintaan, koska syyteneuvotteluun liittyy myös esitutkinnan rajoittamisen varsin huomattava laajentaminen. Valmistelussa on myös todistelua sääntelevän oikeudenkäymiskaaren 17 luvun uudistaminen. Tämä uudistus vaikuttaa suoraan todisteiden kokoamiseen esitutkinnassa. Kysymys on siitä, mitä todisteita saa käyttää rikosvastuun toteennäyttämässä, miten todisteiden hankinnassa tulee menetellä ja mitkä ovat todistelun rajoitukset. Poliisi määrää rangaistukset vähäisistä rikoksista. Aikanaan voimaan tuleva laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010) lisää tuntuvasti poliisin toimivaltaa määrätä sakkorangaistuksia. Vireillä oleva tieliikennelain kokonaisuudistus voi myös vaikuttaa samansuuntaisesti. Aineellisen lainsäädännön puolella poliisin työhön on vaikutusta esimerkiksi eräiden törkeiden rikosten valmistelun kriminalisoinnilla, joka toteutettiin vuonna 2013. Jo toteutetut ja vielä vireillä olevat seksuaalirikosten tunnusmerkistöjen uudistamiset laajentavat poliisin valmiuksia puuttua ei-toivottuihin sek-

suaalisiin tekoihin varsin varhaisessa vaiheessa. Erityisesti verkkoympäristössä tehtävien tekojen valvonta on näin helpottumassa.

Poliisin toiminnassa keskeistä on myös kansainvälistä rikostutkintaa ja rikostorjuntaa sääntelevä normisto (ks. lähemmin Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012, 165–175). Niin ikään ulkomaalaislainsäädäntö ja erityisesti mahdolliset viisumikäytäntöjen väljennykset voivat näkyä suoraan poliisin työssä. Talousrikosten torjunnassa keskeisellä sijalla ovat muun muassa verolainsäädäntö ja työolainsäädäntö.

Lainsäädännön uudistamisen keskeiset syyt ja periaatteet

Aiempi esitutkinta- ja pakkokeinolaki säädettiin 1980-luvun lopulla. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma ei ollut tuolloin vielä edes idullaan suomalaisessa oikeuskeskustelussa. Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeus-sopimukseen, vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen korostuminen ovat tuoneet perus- ja ihmisoikeusnäkökulman poliisin työhön uudella ja monessa suhteessa ennakoimattomalla tavalla (ks. lähemmin Helminen, Fredman, Kanerva, Tolvanen & Viitanen 2012, 47–87). Kysymys on pitkälti kahden eri oikeuskulttuurin lähentymisestä. Suomi on perinteisesti lukeutunut saksalaisperäisen mannermaisen rikosoikeusjärjestelmän maihin. Keskeistä on ollut rikoslainsäädännön ja rikosprosessimenettelyn sääntely eduskuntalaeilla. Hallitseva ideologia on ollut oikeuspositivismi: oikeus on sitä, millaiseksi eduskunta on sen muotoillut. Viranomaistoimintaa on ohjannut vahva laillisuusperinne ja kansalaisten luottamus siihen, etteivät viranomaiset, poliisi mukaan luettuna, loukkaa heidän laillisia oikeuksiaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen myötä suomalaisenkin lainkäyttöön on tullut entistä enemmän vaikutteita common law -järjestelmästä, joka korostaa tuomioistuinten roolia oikeuden kehittämisessä. Common law -järjestelmän maissa on myös ollut perinteisesti varsin vahva jännite poliisin ja tuomioistuinten välillä. Luottamus poliisiin ei ole ollut likikään pohjoismaista tasoa. Rikoksesta epäillyn oikeudet ovat korostuneet myös oikeustieteellisessä kirjoittamisessa.

Perus- ja ihmisoikeudet on otettu tuoreessa lainsäädännössä huomioon ensinnäkin niin, että poliisin toimivaltuudet on pyritty määrittelemään mahdollisimman täsmällisesti. Toiseksi erityisesti pakkokeinojen käytössä on luotu uusia oikeusturvakeinoja, joista esimerkkinä voidaan mainita mahdollisuus saattaa kysymys kotietsinnän laillisuudesta tuomioistuimen ratkaistavaksi sekä erityistä kotietsintää koskeva sääntely.

Sääntelyn yhtenäistäminen on ollut uudistuksen keskeinen tavoite. Erityisesti pakkokeinolainsäädäntöä on jouduttu vuosien kuluessa täydentämään uusilla pakkokeinoilla, eikä sääntely ole ollut kaikilta osin johdonmukaista. Osaa esitutkinnassa käytettävistä pakkokeinoista on säännelty poliisilaisissa. Yhtenä uudenkin lainsäädännön tavoitteena on

tutkinnan tehostaminen. Tähän tavoitteeseen pyritään korostamalla syyttäjän ja poliisin yhteistyötä esitutkinnassa sekä säätämällä rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen uusia pakkokeinoja.

Keskeiset muutokset

Poliisilakiin, esitutkintalakiin ja pakkokeinolakiin on entistä tarkemmin ja johdonmukaisesti kirjattu toimintaa ohjaavat periaatteet. Poliisilaissa ovat periaatteina perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuus, vähimmän haitan periaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Esitutkintalain periaateluettelo on laajempi: tasapuolisuusperiaate, syyttömyysolettama, itsekriminointisuoja, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja hienotunteisuusperiaate (ks. laajasti Launiala 2013). Pakkokeinolaissa puolestaan on periaatteina mainittu vain suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja hienotunteisuusperiaate. Koska pakkokeinot rikostutkinnassa ovat esitutkintatoimenpiteitä, pakkokeinojen käytössä tulevat sovellettaviksi myös esitutkintalakiin kirjatut periaatteet. Osa lakiin kirjatuista periaateista on lainkäyttäjää suoraan velvoittavia normeja. Syyttömyysolettama ja oikeus olla myötävaikuttamatta oman epäillyn rikoksensa selvittämiseen ovat luovuttamattomia ihmisoikeuksia, ja ne on otettava rikosten tutkinnassa huomioon sellaisenaan. Rikoksesta epäillylle pitää nimenomaisesti ilmoittaa, ettei epäillyn tarvitse myötävaikuttaa rikoksen selvittämiseen. Siitä, että epäilty on kohdeltava tutkinnan aikana syyttömänä seuraa monia muita oikeuksia, jotka saattavat koitua epäillyn eduksi. Niitä ovat esimerkiksi oikeus käyttää kuulusteluissa avustajaa ja oikeus vaatia poliisia suorittamaan tutkintatoimenpiteitä. Tasapuolisuusperiaate tarkoittaa sitä, että tutkinnassa pitää ottaa samalla tavalla huomioon sekä rikoksesta epäillyn että rikoksen uhrin oikeudet. Suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja hienotunteisuusperiaate vaikuttavat lähinnä esitutkinta- ja pakkokeinolaissa säädettyjen toimivaltuuksien tulkintaan ja soveltamiseen. Nämäkin periaatteet vaikuttavat merkittävästi poliisin päivittäiseen rikostorjuntaan ja rikostutkintaan.

Poliisi johtaa esitutkintaa lukuun ottamatta rikoksia, joissa poliisi on epäiltynä virassa tehdystä rikoksesta. Uusi lainsäädäntö korostaa kuitenkin entistä enemmän sitä, että esitutkinta on yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Ensinnäkin poliisin ja syyttäjän esitutkintayhteistyön on määrä tiivistyä. Yhteistyövelvoitetta korostetaan seuraavin tavoin. Poliisin on ilmoitettava syyttäjälle tutkintaan tulleista rikoksista siten kuin Valtakunnansyyttäjänvirasto ja poliisin ylijohdo keskenään tarkemmin sopivat (ks. VKSV 2013). Ideana on, että syyttäjälle ilmoitetaan niistä rikoksista, joiden tutkinnassa syyttäjän mukana ololla on saatavissa sellaista tukea, joka takaa jutun monipuolisen tutkinnan ja mahdollistaa syyteharkinnan ja oikeuskäsittelyn ilman esitutkinnan valmistumisen jälkeistä tarvetta lisätut-

kimuksiin. Syyttäjän toimivaltuuksiin uusi lainsäädäntö ei tuo muutoksia. Esitutkintalain 5 luvun 3 §:n mukaan tutkinnanjohtajan pitää informoida syyttäjää tutkinnan edistymisestä, ja syyttäjällä puolestaan on velvollisuus osallistua esitutkintaan asian laadun vaatimalla tavalla. Tavoitteena on, että syyttäjä olisi reaaliaikaisesti selvillä jutun tutkinnan tilasta. Näin voidaan varmistaa se, ettei lisätutkinnan tarvetta ilmene enää sen jälkeen, kun poliisi on siirtänyt asian syyttäjälle syytkeharkintaan.

Rikoksesta epäillyn avustaminen jo esitutkinnan aikana on korostunut eräiden Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Suomen korkeimman oikeuden ennakkoratkaisujen (KKO 2012:45 ja 2013:25) takia (ks. Fredman 2013, 1–26). Käytännön poliisityössä oikeudenkäyntiavustajiin ei ole suhtauduttu kovin myönteisesti. Avustajien on voitu nähdä vaikeuttavan tutkintaa ja parhaimmillaankin avustajia on esitutkinnassa lähinnä siedetty. Tällainen suhtautuminen ei ole nykypäivänä järkevää. Esitutkinnassa on selvitettävä sekä rikosepäilyn puolesta että sitä vastaan puhuvat seikat. Myös rikosepäilyä horjuttavat seikat pitäisi pystyä selvittämään jo esitutkinnan aikana, jotta niitä ei nostettaisi esille vasta rikosasian pääkäsitelyssä. Rikoksesta epäillyn (ja myös rikoksen uhrin) avustaja on mielletävä esitutkinnassa yhteistyökumppaniksi. Poliisin pääasiallisena tehtävänä esitutkinnassa on toki rikosvastuun toteuttaminen, mutta tämän tavoitteen kanssa ristiriidassa ei ole se, että asia tutkitaan mahdollisimman monipuolisesti jo esitutkinnassa. Avustaja voi tuoda esitutkinnassa esiin sellaisia vaihtoehtoisia tapahtumainkulkuja, joita poliisi ei välttämättä huomaisi. Rikosprosessin kannalta on todella onnetonta, jos vaihtoehtoisista tapahtumainkuluista aletaan keskustella vasta rikosasian pääkäsitelyssä. Rikoksesta epäillyn avustajan tehtävänä on päämiehen edun valvominen, mutta sen kanssa ristiriidassa ei voine olla myöskään se, että epäillyn puolesta puhuva aineisto tulee esiin jo esitutkinnan aikana eikä vasta syytteen nostamisen jälkeen. Oikeudesta avustajan käyttöön pitää ilmoittaa entistä tarkemmin (ETL 4:10.1 ja 7:10.2) ja tutkinnanjohtajalla on suorastaan velvollisuus hakea oikeudelta puolustajan määräämistä rikoksesta epäillyille tietyissä tapauksissa (ETL 4:10.2). Vajaaavaltaiusten oikeuksista puolestaan pyritään huolehtimaan entistä yhtenäisemmin niin, että tutkinnanjohtajalla on velvollisuus hakea edunvalvojan tai edunvalvojan sijaisen määräämistä (ETL 4:8).

Henkilöön kohdistuvien pakkokeinojen sääntely säilyy jokseenkin ennallaan. Poliisin toiminnan kannalta merkittävänä pidän sitä, että vangitsemisvaatimuksen esittäjälle tulee oikeus kannella päätöksestä, jolla vangitsemisvaatimus on hylätty (PKL 3:19.1). Arveluttavaa on se, että epäilty voidaan nyt määrätä vangitsemisen sijasta matkustuskieltoon myös silloin, kun käsillä on todisteiden hävittämisen tai sotkemisen vaara (PKL 5:1). Toivoa sopii, että tuomioistuimet soveltavat lakia tältä osin hyvin pidättyvästi. Matkustuskielto ei näet estä esimerkiksi todistajien ahdistelua.

Poliisin työtä helpottava muutos on uuden esitutkintalain 7 luvun 2 §, joka mahdollistaa asiakirjan jäljentämisen takavarikon sijaan. Myös mahdollisuus määrätä tuomioistuimen päätöksellä takavarikko olemaan voimassa jopa toistaiseksi helpottaa poliisin työtä.

Poliisille kenties suurimmat ongelmat on aiheuttanut etsintää sääntelevien normien muutos. Vuonna 2011 tuli jo voimaan mahdollisuus saattaa kysymys kotietsinnän edellytyksistä tai kotietsinnän toimittamisesta jälkikäteen tuomioistuimen arvioitavaksi. Lainmuutoksen taustalla on kaksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua (Heino v. Suomi ja Harju v. Suomi, 2011). Lain muuttaminen voi olla oikeusturvan kannalta perusteltu, eikä mahdollisuus saattaa kysymys kotietsinnän laillisuudesta ole sinänsä vaikeuttanut kohtuuttomasti poliisin työtä. Pulmia on sen sijaan aiheutunut ensinnäkin siitä, millä perusteella poliisi voi rajoittaa asunnon haltijan läsnäoloa kotietsinnässä. Toiseksi kotietsinnän ja rikospaikan eristämisen välinen suhde on ollut kaikkea muuta kuin selkeä, eikä rajanvetoon ole näytetty lainvalmistelussa kiinnitetyn lainkaan huomiota. Tilanne selkiintyy ainakin määrin, kun eduskunta muutti kotietsinnän sääntelyä niin, että asunnon haltijan läsnäoloa etsinnässä voidaan rajoittaa, jos rajoittaminen on välttämätöntä muun muassa rikospaikan eristämisen tarpeen vuoksi tai poliisin teknisten tutkintamenetelmien paljastumisen estämiseksi (PKL 8:6.3). Koulutuksen aikana on noussut esiin ongelmia, jotka liittyvät siihen, missä paikoissa tehtävä etsintä on kotietsintää. Uutena etsinnän muotona säännelty erityinen kotietsintä (PKL 8:1.2) sen sijaan näyttää koulutuksessa esiin tulleen perusteella jokseenkin toimivalta, mutta käytännössä voi tulla esiin siihenkin liittyviä ongelmia. Etsintään liittyvät tulkintaongelmat ovat poliisin kannalta erityisen hankalia siksi, että etsintä on poliisin käytetyimpiä pakkokeinoja.

Pakkokeinolain uudistus toi poliisille myös uusia työkaluja (ks. Helminen ym. 2012, 897–1122). Uutena pakkokeinona säädetään laiteetsinnästä. Tämä pakkokeino selkiyttää erityisesti rajanvetoa televalvontaan ja telekuunteluun. Televalvonnan käyttöalaa laajentaa muun muassa mahdollisuus käyttää televalvontaa epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi. Myös tarkkailua ja seurantaa koskevat normit täsmentyvät. Peitetoiminnassa on nyt sallittua osallistua tiettyjen tiukkojen ehtojen täytyttyessä rikolliseen toimintaan. Tietolähdetoiminnan ja tietolähteen ohjatun käytön sääntely on uutta pakkokeinolaissa.

Poliisilaissa ja pakkokeinolaissa säädetään ylimääräisen tiedon käytöstä (PolL 5:54 ja PKL 10:56). Mahdollisuus käyttää ylimääräistä tietoa rikoksen selvittämiseksi supistuu merkittävästi. Pääsääntönä on, että pakkokeinon käytöllä hankittua ylimääräistä tietoa saa käyttää vain sellaisen rikoksen selvittämisessä, jonka selvittämiseen olisi ollut mahdollista käyttää kyseistä pakkokeinoja. Lisäksi laissa on rikosluettelo niistä rikoksista, joiden tutkinnassa ylimääräistä tietoa saa käyttää rajoituksesta huolimatta. Rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja

syöttömyyttä tukevana selvityksenä ylimääräistä tietoa saa aina käyttää. Yhteenvedona voidaan sanoa, että säännökset vaikuttavat esitutkintaan, mutta eivät sanottavasti esitutkintaa edeltävään poliisin toimintaan.

Suurimmat pulmat saattavat jatkossa liittyä hyödyntämiskieltoihin. Kyseessä ovat angloamerikkalaisesta oikeusperinteestä nousevat pulmat. Mannermaisessa oikeudessa on perinteisesti suhtauduttu hyvin pidättyvästi hyödyntämiskieltoihin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen kautta hyödyntämiskiellot ovat tulleet ajankohtaisiksi myös suomalaisessa rikosprosessissa. Nämä kiellot on otettava huomioon jo esitutkinnassa, vaikka hyödyntämiskiellosta päättää tuomioistuin pääasiassa käsitellessään (PKL 10:56). Esitutkinnassa pitää kuitenkin varautua näyttämään rikos toteen vaihtoehtoisella todistelulla, jos jokin osa todistelusta estyy tuomioistuimen määräämän hyödyntämiskiellon takia.

Yhteenvedo vaikutuksista poliisin toimintaan

Esitutkintayhteistyön parantaminen kohentaa esitutkinnan laatua, jos laadulla ymmärretään rikosvastuun optimointia. Samaan suuntaan vaikuttavat poliisin laajentuneet toimivaltuudet ja eräät uudet pakkokeinot. Erinäiset oikeusturvajärjestelyt vaikuttavat toiseen suuntaan. Voidaan perustellusti kysyä, onko epäillyn oikeuksien korostamisessa jo saavutettu raja, jonka yli ei ole syytä mennä.

Lainsäädännössä korostetaan rikoksesta epäillyn oikeutta olla myötävaikuttamatta rikoksen selvittämiseen. Valmisteilla olevan syyteneuvottelusäännösten lähtökohta on toinen: rikoksesta epäiltyä pyritään kannustamaan tunnustamaan rikoksensa. Syyteneuvottelun käyttöönottoaminen saattaa parhaimmillaan tehostaa myös esitutkintaa.

Ajatus kaikkien rikosten kattavasta tutkinnasta ei kerta kaikkiaan sovi yhteen epäillyn oikeuksia korostavan ja kiistatta lisätyötä ja vaivaa aiheuttavan ihmisoikeusajattelun kanssa. Järjestelmään on pakko tuoda helpotusta niin, että rikoksesta epäiltyä kannustetaan tunnustamaan rikoksiaan.

Lähteet

- Fredman, M. 2013. Rikosasianajajan käsikirja. Helsinki: Talentum Media Oy.
- HE 222/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolaisten uudistamiseksi.
- HE 224/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

- HE 14/2013. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistamiseksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 16/2013. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi poliisilain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Helminen, K., Fredman, M., Kanerva, J., Tolvanen, M. & Viitanen, M. 2012. Esitutkinta ja pakkokeinot. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Helminen, K., Kuusimäki, M. & Rantaeskola, S. 2012. Poliisilaki. Helsinki: Talentum Media Oy. Helsinki.
- Launiala, M. 2013. Esitutkinnan funktiot ja esitutkintaperiaatteet. Itä-Suomen yliopisto.
- VKSV. 2013. Valtakunnansyyttäjänviraston esitutkintayhteistyötä koskeva ohje.

2 Yhteiskunnallinen tilannekuva

Julkisen talouden tila ja kestävyysaasteet

Kari Takala

Johdanto

Julkisen talouden merkitys suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa on keskeinen talouden resurssien käyttäjänä ja tulojen uudelleenjakajana. Vuonna 2012 julkisten menojen BKT-osuus oli lähes 60 prosenttia ja julkisen työllisyyden osuus kokonaistyöllisyydestä oli noin neljänneksen suuruusluokkaa, mikä edustaa julkisen talouden resurssien käyttöä. Julkisen sektorin saamat verotulot ja pakolliset maksut sekä tulonsiirrot uudelleenjakavat tuloja laskentatavasta riippuen jopa samansuuruisella osuudella, joten julkisen talouden merkitys on suomalaisessa yhteiskunnassa kaikkiaan merkittävä.

Julkisen sektorin tuottamat julkiset hyödykkeet, kuten poliisitoimen tarjoamat palvelut, eroavat yksityisistä palveluista. Määritelmällisesti julkishyödykkeet ovat hyödykkeitä, joihin liittyy erityisiä merkittäviä positiivisia yhteiskunnallisia ulkoisvaikutuksia. Esimerkiksi rokotus on kansalaiselle tarjottu yksityinen hyödyke, joka ulkoisvaikutuksena suojaa myös muita kansalaisia. Tämä suoja on yleensä sitä parempi mitä kattavampi se on.

Yleensä puhtaimpina julkishyödykkeinä pidetään ulkoista ja sisäistä turvallisuutta eli maanpuolustusta ja poliisitoimintaa.¹ Niitä ei ole laajassa mitassa tiettävästi missään maassa ulkoistettu. Maanpuolustukseen ja poliisitoimintaan liittyy keskeisiä ihmisten tasavertaisen kohtelun periaatteita, joiden varmistaminen hoituu paremmin virkamiesvastuulla. Nuhteettomuusvaatimukset ja näiden yhteiskunnallisten toimintojen vaatima pitkäjänteisyys edellyttää myös normaalia pidempiä työsuhteita.

Julkishyödykkeiden, kuten poliisitoimen palvelusten, kulutusta ei voida useinkaan kohdentaa jollekin yksilölle erikseen vaan ne kohdentuvat yhteisesti kansalaisille. Tämän vuoksi niiden tuotannon kustannuksia tai rahoitusta ei voida kohdentaa kulutuksen mukaan vaan yleisillä verotusperiaatteilla. Yhtälailla joidenkin kansalaisten poissulkeminen julkisten palvelusten piiristä ei ole mahdollista. Eräänä julkishyödykkeiden määritelmänä onkin pidetty sitä, että niiden käyttöä ei ole mahdollista

¹ Poliisitoimen määräraha valtion talousarvioesityksessä (<http://budjetti.vm.fi>) on vuonna 2014 vain 737 miljoonaa euroa. Sen osuus budjettiesityksestä on vajaat 1,4 prosenttia, kun puolustusministeriön koko hallinnonalan osuus on 5,1 prosenttia. Poliisitoimen menot ovat kasvaneet vuosina 2008–2013 noin 20 prosenttia, mikä vastaa yleistä ansiotasokehitystä.

eikä suotavaa rajoittaa. Esimerkiksi tasa-arvon ja syrjimättömän kohtelun vaatimukset ovat poliisitoiminnassa kansalaisten hengen ja terveyden turvaamisen taustalla olevia yleisiä periaatteita, eikä niiden taloudellista arvoa voida edes helposti mitata.²

Julkishyödykkeitä ei ole aina tarvetta tuottaa julkisena tuotantona, mutta ulkoistuksissa on syytä tarkkailla julkisen ja yksityisen toiminnan intressiristiriitoja. Ulkoistetussa tuotannossa julkisen sektorin on määriteltävä tarjottavan palvelun määrä ja laatu sekä valvottava niiden saatavuutta. Esimerkiksi peruskoulutusjärjestelmä on keskitetysti hoidettu julkisena palveluna, joka esimerkiksi PISA-tutkimusten perusteella on toiminut tuloksekkaaksi. Yksityisesti ostettujen koulutuspalvelujen osuus kotitalouksien kulutusmenoista on Suomessa vähäinen. Perusterveydenhoidossa taas ryhdyttiin 1960-luvun lopulta laajentamaan yksityistä työterveydenhuoltoa julkisen terveydenhoidon rinnalla, mikä on johtanut avoterveydenhoidon palvelujen saatavuusongelmiin.³

Poliisitoiminnassa on julkisuudessa aika ajoin keskusteltu siitä, voitaisiinko esimerkiksi päihtyneiden säilöönottoa ja valvontaa hoitaa myös yksityisesti ulkoistettuna. On syytä pohtia sitä, voisiko näiden tehtävien ulkoistaminen vaarantaa esimerkiksi tasapuolisen kohtelun periaatteen.

Seuraavassa katsauksessa luodaan taustaa julkisen sektorin viimeaikaisille taloudellisille ongelmille, jotka ovat kärjistyneet finanssikriisin ja sen jälkeisen hitaan talouskasvun seurauksena. Nämä taloudellisen ympäristön muutospainet tulevat vaikuttamaan julkisen sektorin säästövaatimusten kautta myös poliisitoimen hoitoon jo lyhyellä aikavälillä. Poliisitoimen budjettiosuus valtiontaloudessa on varsin pieni, ja työvoimavaltaisena toimintana sen tuottavuuden kasvattaminen on hankalaa.

Julkisen menotalouden yleisestä kehityksestä

Julkisen sektorin osuus kokonaistuotannosta on Pohjoismaissa ja muissa kehittyneissä maissa pyrkinyt jatkuvasti kasvamaan viime vuosikymmeninä. Rahoituskriisien aikana julkista sektoria on tarvittu tukemaan kysyntää yksityisen investointikysynnän supistuessa. Kysyntää on finanssikriisin aikana elvytetty muun muassa julkisesti tuetun rakennustoiminnan avulla, jonka kerroin- ja työllisyysvaikutukset ovat merkittäviä. Suhdanepoliittisesti perusteltu julkisen sektorin velkaantuminen on asetettu

² Poliisitoimessa vain eräistä erikoispalveluista kuten passit, henkilö- ja ajokortit sekä erilaiset liikenne-, ase- ja turvaluvat on ryhdytty perimään käsittelykuluja, joissa julkisesta palvelusta peritään osittaisia korvauksia verotuksen niin sanotun etuperiaatteen mukaisesti.

³ Ks. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kotisivu: http://www.thl.fi/fi_FI/web/kaven-taja-fi/eriarvoisuus/palvelujarjestelma/terveyspalvelut/perusterveydenhuolto.

globalisaation myötä yhä enemmän kyseenalaiseksi osin siksi, että sen on katsottu hidastavan talouden rakennemuutosta.

Vuoden 2013 kuluessa on havahduttu yhä selvemmin Suomen kansantalouden tuotannollisen perustan ongelmiin ja julkisten menojen rakenteesta syntyviin haasteisiin. Julkisten menojen kasvuun vaikuttaa keskeisesti myös kaksi rakenteellista tekijää. Julkisessa palvelutuotannossa tuottavuuden kasvu ei voi olla yhtä nopeaa kuin esimerkiksi teollisuudessa, koska työvoimavaltaisena toimintana koulutuksen tai terveydenhoidon automatisointi ei ole nopeaa. Erikoisterveydenhoidon teknisen kehityksen vaatimusten vuoksi kustannuspaineet ovat myös suuria. Edelleen harjoitetun keskitetyn palkkapolitiikan seurauksena julkisen palvelutuotannon yksikkökustannukset kasvavat, mutta kallistuvalla yksityiselle kulutukselle tyypillistä substituutiovaikutusta vähentyvänä kysyntänä ei julkisesti rahoitetussa kulutuksessa samalla tavalla synny. Tällaista kehitystä nimitetään Baumolin taudiksi (ks. Koskela, Loikkanen & Tuomala 2002, 183; Korkman 2012, 160–161). Jarruna julkisen kulutuksen kasvulle toimivat vain valtion ja kuntien vaatimukset tasapainotetusta budjetista ja tuloveroasteen alennuspaineet.

Noususuhdannevaiheessa tuloverotuksen progressio nostaa verotuloja, mikä kasvattaa haluja menolisäyksiin eikä esimerkiksi julkisen velan lyhentämiseen. Suhdannelaskussa taas julkisen sektorin menoautomaattika johtaa työttömyys- ja muiden sosiaaliturvien kasvuun, jolloin julkisten menojen osuus kasvaa. Perusjäämä eli julkiset tulot miinus menot ilman korkomenoja on kuitenkin Suomessa eurokaudella aina tähän asti ollut keskimäärin EU-maiden vahvimpia.

Suomessa ja muissa Pohjoismaissa julkisen sektorin osuus on ollut suurempi kuin muissa EU-maissa. Hyvinvointivaltion vastuuta taloudessa on Pohjoismaissa aiemmin ulotettu pidemmälle useissa toiminnoissa, kuten koulutuksessa, lasten päivähoidossa, terveydenhoidossa ja työllisyyden turvaamisessa. Julkisen talouden alijäämä oli Suomessa ja Ruotsissa 2012–2013 kuitenkin vielä kolmen prosentin rajaa pienempi. Julkisen velan BKT-osuus jää todennäköisesti Suomessa vielä vuonna 2013 alle 60 prosentin rajan. Sen ylittämisen jälkeen EU:n jäsenvaltiot päätyvät vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiseen liiallisen julkisen alijäämän menettelyyn, jossa julkisen velan tasoa ja julkisyhteisöjen alijäämiä tarkastellaan erilaisten kestävyyttä parantavien toimenpiteiden suhteen.⁴

Suomessa väestön keski-ikä nousee muita euromaita nopeammin, mikä johtuu toisen maailmansodan jälkeisten suurten ikäluokkien suhteellisesti suuremmasta koosta. Omalta osaltaan tämäkin heikentää tilannetta Suomessa nopeammin, vaikka eläkkeistä reilu neljäsosa on rahoitettu. Ikääntymisestä aiheutuvat julkiset eläkemenot EU-alueella olivat

⁴ Tässä mainittua velka-astetta kutsutaan nimellä EDP-velka-aste (Excessive deficit procedure, Liiallisten alijäämien menettely).

vuonna 2010 noin 11 prosenttia suhteessa BKT:hen ja Suomessa noin 12 prosenttia. EU-komission laskelmien perusteella vuosina 2010–2060 Suomessa eläkemenojen osuus kasvaa yli 15 prosenttiin BKT:stä, joten Suomi kuuluu EU-maiden nopeimmin eläkemenoja kasvattavien maiden joukkoon (EU Commission 2012).

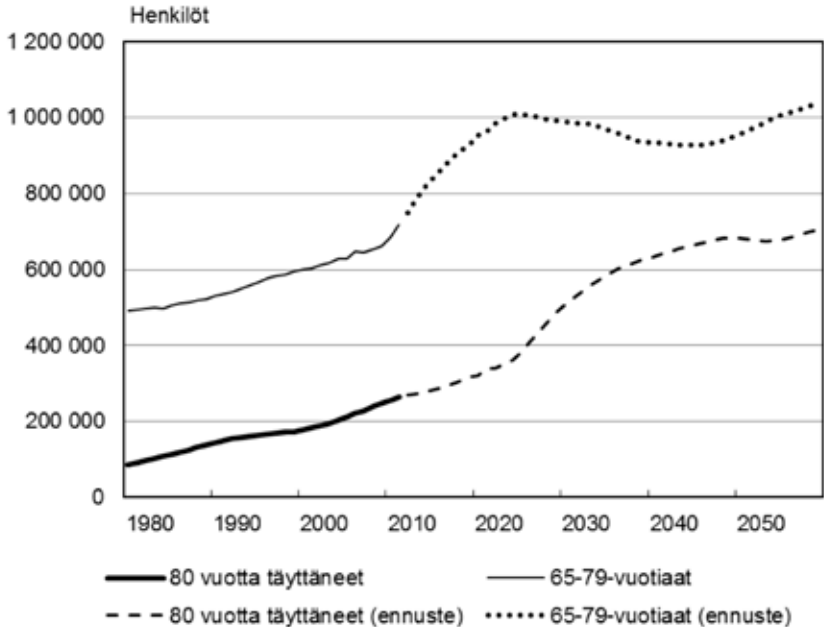
Julkisen talouden kestävyys ja julkisen talouden tila

Kestävyysvaje kertoo määritelmällisesti sen minkä suuruinen rakenteellinen julkisen talouden euromääräinen (tai prosentuaalinen) sopeutus vaikkauttaa julkisen talouden velkaantumisen halutulle tasolle, kun otetaan huomioon tuleva ikääntymisestä aiheutuva menojen kasvu. Kestävyys-tarkastelussa otetaan huomioon julkisen sektorin ikäsidonnaisten menojen kehitys, ja muiden menojen (pl. korkomenot) BKT-osuus pidetään tyypillisesti muuttumattomana. Vaikka kestävyysvajelaskelmien taustalla oleviin oletuksiin liittyy epävarmuuksia, ne hahmottavat vaadittavien rakenteellisten muutosten suuruusluokkaa eläkemenoissa, verorasituksessa tai niiden yhdistelmänä näissä molemmissa. Laskelmia on myös kritisoitu (ks. Haaparanta 2011).

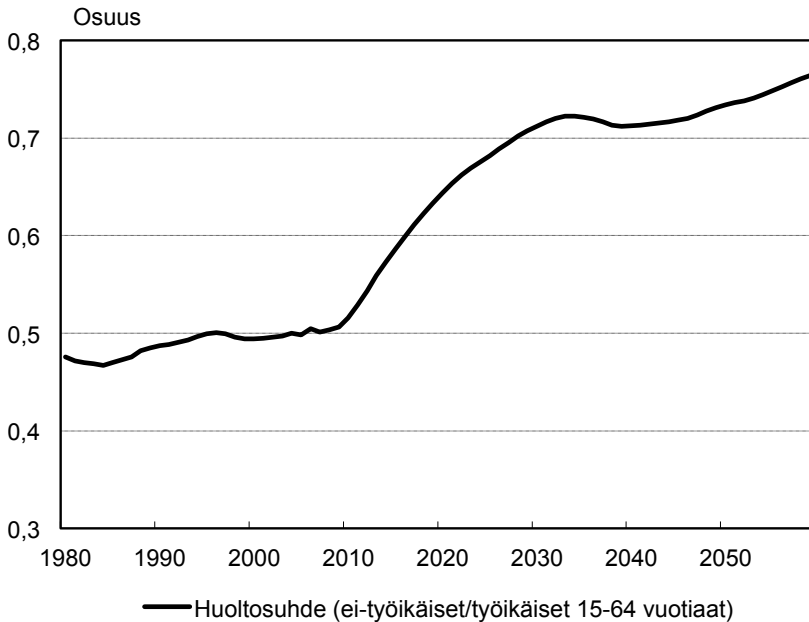
Synkeät näkymät alhaisen talouskasvun ja julkisen talouden suhteen merkitsevät joko julkisten palvelujen ja menojen rakenteellisia leikkauksia tai tulopohjan laajentamista sekä veronkorotuksia. Käytännössä on kyse siitä, että on löydettävä sopiva yhdistelmä menoleikkauksia ja veronkorotuksia, jotka samalla uudistavat talouden rakennetta verotulojen käytön kannalta tuottavampaan suuntaan ja menojen kannalta tehokkaampaan ja hyvinvointipalveluja vähiten heikentävään suuntaan. Nopeaan talouskasvuun voidaan päästä vain vientiteollisuuden kasvun avulla.

Suomen Pankin laatimien talouden kestävyyslaskelmien mukaan vuoteen 2030 mennessä kokonaisveroastetta joudutaan nostamaan lähes viidellä prosenttiyksiköllä, jos eläkemenoihin ei koskettaisi (Euro ja Talous 2012, 79). Demografisesti eläkemenoissa ongelma syntyy eläkeläisten lukumäärän rajusta kasvusta (kuvio 1). Työvoiman ulkopuolisten väestöryhmien suhdetta työikäisiin kuvaava huoltosuhde on myös vastikään alkanut nopeamman kasvun kauden, joka päättyy vasta 2030-luvun puolivälissä (kuvio 2). Suomen Pankin tämänhetkisen ennusteen mukaan julkinen talous säilyy alijäämäisenä vuoteen 2016 ja julkisyhteisöjen velkaantumistaso nousee Suomessa yli 60 prosenttiin jo vuonna 2014 ja edelleen yli 64 prosenttiin vuoden 2015 loppuun mennessä. Valtiovarainministeriö odottaa velkaantumistasoen nousevan yli 60 prosentin vasta vuonna 2015. Euroalueen kriisimaille automaattisesti myönnettävä rahoitus nostaa velkasuhdetta yli kolmella prosenttiyksiköllä (Euro & Talous 2013, 30).

Keskeiset julkisen sektorin menopaineet aiheutuvat vanhempien ja siten sairaampien ikäluokkien terveydenhoitomenojen ja hoivamenojen kasvusta sekä eläkemenojen noususta. Vaikka Suomessa eläkemenoista neljännes on rahastoituja, valtaosa eläkemenoista rahoitetaan vuosittaisilla eläkevakuutusmaksuilla. Maksuja on korotettu etupainoisesti, mutta niissä on edelleen nostopaineita. Kuntasektorilla on jo ryhdytty useisiin kustannusten säästötoimiin.



Kuvio 1. Eläkeläisten määrän muutos Suomessa vuosina 1980–2060
Lähde: Tilastokeskus



Kuvio 2. Huoltosuhte Suomessa ja sen ennuste vuoteen 2060
Lähde: Tilastokeskus

Eläkkeellä olevat parempikuntoiset vanhuksat eivät normaalisti palaa työllisiksi. Tämän vuoksi vanhuuseläkeikärajaa olisi joustavasti pyrittävä nostamaan eläkemenojen kasvun hillitsemiseksi, jotta se jotenkin vastaisi paremmin eliniän pidentymisen aikaansaamaa lisätaakkaa eläkejärjestelmälle. Työeläkelakien tultua voimaan vuonna 1962 eläkeiäksi asetettiin 65 vuotta, ja tuolloin miehen eliniän keskimääräinen odote oli 66 vuotta (Korkman 2013, 169). Vuonna 2008 syntyneiden poikien eliniän odote on yli 76 vuotta, ja työeläkkeen alaraja on 63 vuotta.

Jatkuvasti heikentyneet talousnäkymät ja negatiiviset yllätykset ovat merkinneet sitä, että valtion talouden määrärahahehkyksissä pysyminen ei ole riittänyt varmistamaan kestävää menojen ennakkointia, vaan negatiivinen kierre menojen kasvussa on jatkunut. Hallitus päätti syksyllä 2013 rakennepoliittisesta ohjelmasta, jolla nostetaan tuottavuutta, kasvatetaan työvoiman tarjontaa ja tähdätään kestävyysvajeen kattamiseen. Konkreettisimpia toimia ovat kuntien velvoitteiden karsiminen ja kuntien säästö- tai veronkorotuspaketti, jotka toteutuessaan merkittäväsivät kahden

miljardin euron säästöohjelmaa vuosina 2014–2017. Kuntien talousohjajasta on hallituksen mukaan myös tehostettava, ja osa kunnista lähestyy jo oman velkakestävyytensä rajoja.

Suomen Pankin arvion mukaan kunnallisveron kahden prosenttiyksikön nosto yhdistettynä noin kahden prosentin menosäästöihin tasapainotaisi kuntasektorin talouden vuoteen 2017 mennessä. Toimet poistaisivat kuntien alijäämän, ja supistaisivat julkisen talouden alijäämää noin yhdellä prosenttiyksiköllä. Rakennepoliittisessa ohjelmassa esitetään myös keinoja pidentää työuria ja vähentää rakenteellista työttömyyttä, mikä parantaa talouden tuottavuutta. Työurien pidentyminen kahdella vuodella 2020-luvun puoliväliin mennessä on haastava mutta mahdollinen tavoite.

Yhteenvetoa

Yksityisen sektorin voimakas velkaantuminen alentuneen korkotason myötäavustuksella johti euromaissa finanssikriisiin, joka johti kotimaisen kysynnän ja sitä kautta verotulojen romahdukseen useissa euromaissa. Finanssikriisin jälkeen Suomessa teollisuustuotanto ja reaalin BKT jäivät alle vuoden 2008 huipputason vielä vuonna 2015. Julkisen talouden elvytysvara alkaa olla jo käytetty ja eurojärjestelmän vaje- sekä velkarakojen ylittyminen edellyttää finanssipolitiikan selvää kiristämistä lähivuosina, vaikka vientivetoinen kasvu käynnistyi.

Julkisen talouden perusjäämän (rahoitusjäämä pl. korkomenot) vahva alijäämäisyys ja velkaantumisongelma ovat Suomessa haastava rakenteellinen ongelma. Lähitulevaisuudessa julkisen sektorin ongelmat ovat lisäksi pikemmin kasvamassa kuin vähenemässä. Nykyinen arviolta 4,5 prosentin kestävyysvaje julkisessa taloudessa vastaa Suomen Pankin laskelmien mukaan lähes yhdeksän miljardin euron rakenteellista säästötarvetta, joka edellyttää pysyviä menosupistuksia, menojen uudelleenkohdennuksia ja tarveharkintaa uudistusten toteutuksessa. Näillä toimilla julkisen talouden velkaantuminen saadaan vuoteen 2030 mennessä rajoitetuksi noin 90 prosenttiin.

Hallituksen syksyn 2013 rakenneohjelmassa tavoitellaan kuntasektorille yhteensä kahden miljardin euron säästöjä palveluvelvoitteita vähentämällä ja tulolisäyksellä. Elinaikaisia työuria pyritään pidentämään yhteensä kahdella vuodella aikaistamalla työelämään siirtymistä ja myöhentämällä eläkkeelle siirtymistä. Kuntien menoista suurin osa koostuu koulutus- ja terveydenhoitomenoista, joten säästöjä on kohdennettava myös näihin menoihin. Julkisella sektorilla työn tuottavuuden noususta olisi merkittävää hyötyä kestävyysvajeen poistamisessa, koska se vähentäisi kuntien henkilöstön lisäyspaineita. Menoleikkaukset ja säästöt pitää toteuttaa pysyvinä ja mahdollisimman pikaisesti, jotta niiden kestävyysvaikutukset maksimoituvat.

Lähteet

- EU Commission. 2012. Special Reports, Health and health systems, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index_en.htm.
- Euro & Talous. 2012. Talouden näkymät, Euro & Talous 5, 33–40.
- Euro & Talous. 2013. Talouden näkymät, Euro & Talous 5, 27–35.
- Haaparanta P. 2011. Julkisen talouden kestävyyslaskelmat. Kansantaloudellinen Aikakauskirja 107, 59–75.
- Kinnunen H., Mäki-Fränki P. & Viertola H. 2012. Suomen julkisen talouden kestävyystarkasteluja. Euro & Talous 73–83.
- Kinnunen H., Mäki-Fränki P. & Railavo J. 2013. Talouden rakenneuudistukset ja julkisen talouden kestävyys, Euro & Talous, 567–577.
- Korkman, S. 2012. Talous ja utopia. Jyväskylä: Docendo Oy.
- Koskela E., Loikkanen H.A. & Tuomala M. 2002. Julkinen sektori Suomessa. Teoksessa H. A. Loikkanen, J. Pekkarinen & P. Vartia (toim.). Kansantaloutemme – rakenteet ja muutos, 3. uudistettu painos. Helsinki: Taloustieto
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 2013. Perusterveydenhoito. http://www.thl.fi/fi_FI/web/kaventaja-fi/eriarvoisuus/palvelujarjestelma/terveyspalvelut/perusterveydenhuolto.

Maahanmuuton tunnuslukuja

Riikka Asa

Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastellaan maahanmuuton tunnuslukuja Euroopan unionin alueella sekä tarkemmin Suomessa vuonna 2013. Euroopan unionin komission alainen Euroopan muuttoliikeverkosto kokoaa vuosittain tietoa kansallisista kehityskuluista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa sekä muuttoliikkeeseen liittyvää tilastotietoa osana komission neuvostolle menevää kertomusta muuttoliike- ja turvapaikkakysymyksistä.

Tilastotiedot perustuvat Eurostat'n tuottamiin EU:n virallisiin tilastoihin, UNHCR:n tilastokatsauksiin sekä kansallisten viranomaisten julkisiin tilastoihin (ks. Asa 2012; 2014; Asa & Brevis 2013, Maahanmuuttoviraston tilastot; UNHCR Asylum Trends 2013). Maahanmuuttoon liittyvän kattavan tiedon puute sekä tiedon hajanaisuus vaikeuttaa suunnitelmallista ja tehokasta maahanmuuton hallintaa.

Maahanmuuton tunnusluvut Euroopan unionin alueella

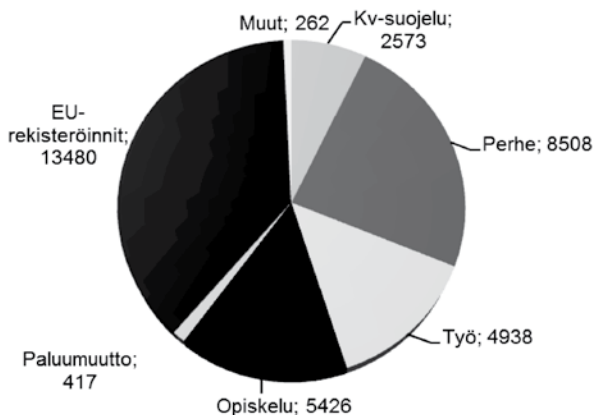
Taluskriisin jälkeen EU-alueella on keskitytty elpymisen ja kasvun varmistamiseen. Työttömyysluvut ovat pysytelleet viime vuodet edelleen korkealla. Hyvin hallittu muuttoliike nähdään EU:ssa positiivisena tekijänä talouskasvun kannalta sekä keinona vastata työvoimapulaan.

EU-maista haki vuonna 2013 turvapaikkaa lähes 435 000 henkilöä. Tämä merkitsi vuoden 2012 määrään verrattuna kasvua lähes 100 000 hakemuksella. Kasvavaa muuttoliikettä EU-alueelle ovat selittäneet esimerkiksi työttömyys, koulutusta vastaavan työn puute etenkin koulutetulla väestönosalla, pohjoisen ja etelän väliset erot tulotasossa sekä halu kouluttautua ja hankkia ammattitaitoa länsimaissa. Vetotekijöitä ovat olleet myös eurooppalainen kulttuuri ja elämäntyyli sekä perheenyhdistäminen. (Esim. Fargues & Fandrich 2012.)

Kolmansien maiden kansalaisille myönnettyjen ensimmäisten oleskelulupien määrä EU-27 alueella oli vuonna 2012 lähes 2,2 miljoonaa. Luvista 32 prosenttia myönnettiin perhesyistä, 23 prosenttia palkallista työtä varten, 22 prosenttia opiskelun vuoksi ja 23 prosenttia muista syistä (suojeluun liittyvät syyt, oleskelulupa ilman oikeutta työntekoon jne.).

Kansainvälistä suojelua myönnettiin EU-28-alueella vuonna 2013 yhteensä 112 730 hakijalle. Näistä 49 510 hakijalle myönnettiin pakolaisstatus, 4 554 hakijalle toissijaista suojelua ja humanitäarisin syin oleskeluluvan sai 17 685 turvapaikanhakijaa. Suurin osa turvapaikoista sekä toissijaisesta suojelusta myönnettiin Syyrian kansalaisille.

Maahanmuuton tunnusluvut Suomessa



Kuva 1. Poliisin ja Maahanmuuttoviraston myöntämät ensimmäiset oleskeluluvat sekä EU-kansalaisten rekisteröinnit vuonna 2013, yhteensä 35 604.⁵

Maahanmuuttovirastossa tehtiin vuonna 2013 kaikkiaan 17 503 ensimmäistä oleskelulupaa koskevaa päätöstä. Myönteisten päätösten osuus kokonaismäärästä oli noin 78 prosenttia. Eniten oleskelulupia myönnettiin venäläisille (4 278), somalialaisille (2 864), intialaisille (1 733), kiinalaisille (1 595) ja ukrainalaisille (1043). Suomeen muutetaan melko tasaisessa suhteessa työnteon, perhesiteen tai opiskelun perusteella.

Työvoiman maahanmuuttoa kehitetään ottamalla huomioon Suomen työvoiman tarve ja väestökehitys sekä työvoiman lähtömaiden tilanne. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa Suomessa tällaisista työvoimapolitiisista linjauksista. Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa tähdennetään, että työmarkkinoiden toimivuus edellyttää entistä tehokkaampaa puuttumista työmarkkinoiden kansainvälistymiseen liittyviin epäkohtiin.

Vuonna 2013 tuli vireille kaikkiaan 5 800 oleskelulupahakemusta työnteon perusteella. Näistä valtaosa (57 %) oli osaratkaisua edellyttäviä työntekijän oleskelulupahakemuksia. Kaiken kaikkiaan työperusteisten oleskelulupahakemusten määrä pysyi lähes samana vuoteen 2012 verrattuna (5 744). Kaikista työnteon perusteella tehdyistä oleskelulupapäätök-

⁵ Kansainvälinen suojelu (Kv-suojelu): sisältää myös kiintiöpakolaiset (746). Perhe: sisältää Maahanmuuttoviraston myöntämien ensimmäisten oleskelulupien lisäksi poliisin myöntämät ensimmäiset oleskeluluvat (Suomen kansalaisen perheenjäsenille: 2048).

sistä 83 prosenttia oli myönteisiä, osaratkaisua edellyttävistä päätöksistä 69 prosenttia.

Opiskelijan oleskelulupahakemuksia tuli vireille vuonna 2013 yhteensä 5 755. Vireille tulleiden opiskelijan oleskelulupahakemusten määrä laski edelliseen vuoteen verrattuna noin viisi prosenttia (ero 268 hakemusta). Syynä hakemusten määrän laskemiseen oli ammattikorkeakoulujen aloituspaikkojen väheneminen.

Karkottaminen

Karkotusesitysten määrä on noussut tasaisesti vuonna 2009 tapahtuneen kauppakeskus Sellon ampumavälikohtauksen jälkeen. Välikohtauksessa kuoli neljä kaupan työntekijää. Ampuja oli useista rikoksista tuomittu Kosovon albaani, joka oli tullut Suomeen pakolaisena. Tapaus johti kiivaaseen julkiseen keskusteluun siitä, kuinka tehokasta niin sanottujen taparikollisten ulkomaankansalaisten maastapoistaminen on Suomessa. Tapauksen myötä poliisiin tekemät karkotusesitykset lähtivät määrällisesti välittömään nousuun. Maahanmuuttoviraston mukaan yleisin peruste karkotuspäätökseen on ollut toistuva syyllistyminen rikoksiin.

Maahanmuuttovirasto päätti karkottaa vuonna 2013 kaikkiaan 270 ulkomaalaista perusteena rikollinen toiminta tai laiton oleskelu maassa. Päätösten määrä nousi edellisvuodesta noin 50:llä, ja esityksiä karkottamisesta tehtiin kaikkiaan yli 400. Julkisuudessa epäiltiin Maahanmuuttoviraston päätöslinjan tiukentuneen, mutta virasto kielsi linjaustensa muuttuneen.

Laiton maahanmuutto

Laittoman maahanmuuton vähentäminen on EU:n ja sen jäsenvaltioiden politiikan painopiste (ks. Sisäasiainministeriö 2012a). EU-alueelle suuntautuvan laittoman maahanmuuton kuvaaminen tilastotiedoin on vaikeaa, koska kansalliset tilastotiedot eivät ole keskenään vertailukelpoisia.

Tilastotiedoissa näkyviä trendejä on kuitenkin tulkittava varovasti. Tiedot voivat kuvastaa laittomien maahanmuuttajien määrän kehitystä, mutta sen sijaan tai sen lisäksi ne voivat kuvastaa myös politiikan tai käytäntöjen kehitystä. Esimerkiksi työpaikalla tapahtuneiden kiinniottojen lisääntyminen voi kertoa joko laittomasti työskentelevien laittomien maahanmuuttajien määrän kasvusta tai tarkastustoiminnan lisääntymisestä. Laittomasti maahan tulleiden henkilöiden määrän kehitys voi samalla tavoin heijastaa laittoman maahantulon laajuutta ja/tai rajavalvonnan tehostumista.

Yleisesti ottaen tilastotiedot viittaavat siihen, että laiton maahanmuutto on vähenemässä monissa EU:n (jäsen)valtioissa. Tosin joissain

valtioissa se on lisääntynyt (Kreikka ja Malta) tai pysynyt samana. Laitonta maahanmuuttoa voidaan vähentää myös tehokkaalla lainsäädännöllä ja politiikalla sekä toimivilla käytännöillä.

EU:n eteläisiin jäsenvaltioihin saapuu jatkuvasti runsaasti laittomia maahanmuuttajia. Myös viimeaikaiset laajat laittomat muuttovirrat ovat suuntautuneet näihin valtioihin. Eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen kasvu ja kolmansien maiden tilanne (muun muassa poliittiset levottomuudet ja talouden taantuma) voivat olla laittoman maahanmuuton torjunnan tulevia haasteita EU:ssa.

Suomessa laittomasti maassa tavattujen määrä kääntyi vuoden 2012 kesäkuukausina hienoiseen kasvuun. Määrä kuitenkin tasoittui helmikuun 2013 jälkeen vastaamaan aiempien vuosien lukumääriä. Vuonna 2013 maassa tavattiin kaikkiaan 3 368 laitonta oleskelijaa, mikä oli hie- man vähemmän kuin vuoden 2012 kokonaismäärää (3 623).

Turvapaikkahakemukset ja -päätökset

Suomessa turvapaikkahakemuksia jätettiin vuonna 2013 yhteensä 3 238, kun vastaava luku vuonna 2012 oli 3 129. Hakemusmäärät ovat vuoden aikana kasvaneet eniten Algeriasta, Iranista, Marokosta sekä Nigeriasta tulleiden hakijoiden kohdalla. Yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä on vakiintunut vuodesta 2011 lähtien runsaaseen 150 vuosittaiseen hakijaan (156 hakijaa vuonna 2013).

Maahanmuuttovirasto teki Dublin-menettelyssä vuonna 2013 yhteensä 923 päätöstä käännättämisestä EU:n vastuunmäärittämisasetusta soveltavaan valtioon, joka Suomen sijasta oli vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Näiden niin sanottujen Dublin-päätösten määrä oli 23 prosenttia kaikista päätöksistä, mikä merkitsi kasvua edellisvuodesta (15 %). Yhtenä syynä päätösten määrän kasvuun Maahanmuuttovirasto on esittänyt EU:n yhteisen viisumitietojärjestelmän (VIS) laajentumisen vuoden 2012 jälkeen.

Maahanmuuttovirasto myönsi 2013 turvapaikkoja 556, joista irakilaisille hakijoille myönnettiin 200. Syyrialaisille hakijoille myönnettiin kaikkiaan 67 turvapaikkaa. Toissijaista suojelua myönnettiin useimmiten irakilaisille (395) sekä somalialaisille (168) turvapaikanhakijoille.

Suomi vastaanottaa pakolaiskiintiössä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia. Pakolaisten uudelleen sijoittamisella tarkoitetaan pakolaisten valintaa ja siirtoa ensimmäisestä turvapaikkamaasta johonkin toiseen valtioon, joka on valmis myöntämään pakolaisille oleskeluluvan. Vuosittaisesta kiintiöpakolaismäärästä päättää eduskunta. Viime vuosina kiintiö on ollut 750 henkilöä.

Suomi painottaa kiintiöpolitiikassaan erityisesti haavoittuvimpien ryhmien, kuten lapsiperheiden ja vaikeassa asemassa olevien naisten

(lesket, yksinhuoltajat, yksinäiset), uudelleen sijoittamista. Vuosittain kiintiöstä on varattu noin 10 prosenttia hätätapauksiksi luokiteltujen pakolaisten vastaanottamiseen. Vuodelle 2014 pakolaiskiintiötä on päätetty nostaa 1 050 henkilöön Syyrian kriisiytyneen tilanteen vuoksi.

Ihmiskauppa

Suomessa ihmiskauppaa esiintyy viranomaisraporttien perusteella vähän verrattuna muihin EU-maihin. Ihmiskaupan uhreja on tavattu Suomessa pääsääntöisesti työelämässä, jolloin rajanveto ihmiskaupan ja kiskonnan tapaisen työsyrynnän välillä on muodostunut vaikeaksi. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin on hakeutunut vuosittain alle sata henkilöä. Myönteisen päätöksen auttamisjärjestelmän piiriin ottamisesta saa noin puolet hakijoista. (Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekatsaus 1.7.–31.12.2013; Sisäasiainministeriö 2013.)

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toimii osana Joutsenon vastaanottokeskusta. Keskukseen vastuulla olevien ihmiskaupan uhrien määrä on noussut nopeasti vuodesta 2006 lähtien, jolloin auttamisjärjestelmä perustettiin. Kasvua on selitetty ennen kaikkea uhrien paremmalla tunnistamisella.

Vuoden 2013 aikana auttamisjärjestelmään esitettiin otettavaksi 129 uutta uhria, mikä oli yli kaksi kertaa enemmän kuin edellisvuotena (63). Tyypillinen auttamisjärjestelmään esitetty henkilö oli Välimeren maissa uhriutunut afrikkalaistaustainen nainen, joka oleskeli Suomessa turvapaikanhakijana.

Yhteensä auttamisjärjestelmään otettiin 56 uutta asiakasta vuonna 2013, ja esitetty määrä huomioon ottaen tämä tarkoittaa kohtalaisen pientä kasvua vuodesta 2012 (48). Auttamisjärjestelmään hyväksytyistä 58 prosenttia oli uhriutunut työperäisesti, 39 prosenttia seksuaalisen hyväksikäytön vuoksi ja kolme prosenttia muusta syystä.

Vapaaehtoinen paluu ja palauttaminen

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/115/EY (ns. paluu-direktiivi) on luotu yhteiset menettelytavat jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi kotimaahansa. Laittoman maahanmuuton ennaltaehkäisyssä tehokkaalla maasta poistamisella on tärkeä rooli. Mikäli maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoaste pysyy korkealla tasolla hakemus- ja päätösmäärien kasvusta huolimatta, antaa se signaali vaikutuksen siitä, että Suomeen eivät voi jäädä sellaiset henkilöt, joilla ei ole laillista maassaolon perustetta.

Kuten edellä on todettu, laittoman maahantulon luvut ovat olleet viime vuosina laskussa. Suomi ei ole ollut erityisen houkutteleva maa lait-

tomille maahantulijoille muun muassa siksi, että Suomessa tiedetään ulkomaalaisvalvonnan, turvapaikkaprosessin ja maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon olevan toimivaa.

Maastapoistettavien tärkeimmät kohdemaat vuonna 2013 olivat Viro, Venäjä, Italia, Espanja sekä Ruotsi. Italian ja Ruotsin osalta on nähtävissä korrelaatiota Maahanmuuttoviraston Dublin-prosessissa tekemien vastaanotto- ja takaisinottopyyntöjen kohdemaiden kanssa. Suurin osa maastapoistettavista oli Venäjän kansalaisia (336), ja toisena suurena ryhmänä olivat Viron kansalaiset (275). Tehokkaan maastapoistamisen esteeksi ovat käytännössä muodostuneet täytäntöönpanokelpoiset maastapoistamispäätökset kohdemaihin, joihin palauttaminen on vaikeaa tai teknisesti mahdotonta (Irak, Somalia, Afganistan). (Helsingin poliisilaitos 2014.)

Maahanmuuttoviraston ja IOM Helsingin yhteinen ”Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomesta” -hanke (VAPPS) tukee palaajia vapaaehtoisessa paluussa ja antaa neuvontaa vapaaehtoista paluuta ja uudelleen-integraatiotukea koskien. VAPPS-hankkeen aikana vuosina 2010–2013 kotimaahansa on palannut IOM Helsingin avustamana 1 199 kolmannen maan kansalaista. Eniten vapaaehtoisia paluita on hankkeen aikana tehty Irakiin, Venäjälle ja Serbiaan. (ks. VAPPS-hankkeen tilastot 2014.)

Tilastot maahanmuuttopolitiikan suunnittelun välineenä

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa todetaan tarve selkeyttää ja tehostaa maahanmuuton tilastointi- ja tutkimustoimintaa. Tämän tavoitteen mukaisesti Maahanmuuttovirasto teki sisäministeriön asettamana vuonna 2012 selvityksen Maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamisen edellytyksistä. Taustalla oli maahanmuuttoon liittyvän kattavan tiedon puute sekä tiedon hajanaisuus. (Ks. Valtioneuvosto 2013; Sisäasiainministeriö 2012b; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012.)

Jo pelkästään maahanmuuttoa koskevan tiedon tuottamisen ja analysoinnin toimintaympäristön voidaan sanoa olevan haastava. Maahanmuuttohallinto on Suomessa pirstaloitunutta, eikä yhtä omistajaa maahanmuuttoprosessille ole. Tietoa ja tilastoja tuotetaan usean eri toimijan toimesta, mikä johtaa siihen, etteivät esimerkiksi tilastotiedot ole keskenään vertailukelpoisia. Tyypillistä on myös tilastoida viranomaisen oman toiminnan tuloksellisuutta mittaavia aiheita, jolloin eheän kokonaiskuvan saaminen maahanmuuttohallinnon ja -politiikan toimivuudesta on vaikeaa juuri esitystapojen tai tilastojen julkaisemattomuuden vuoksi.

Mitä tulee maahanmuuttovirtojen ennustamiseen sekä maahanmuuton kustannusten tarkasteluun, ei Suomessa ole viranomaiskäytössä tilastotyökalua, jonka avulla kyettäisiin luomaan ennusteita maahanmuuttopolitiikan sekä valmiussuunnittelun tarpeisiin. Esimerkiksi Ruotsin maahanmuuttovirastolla on käytössään tilastotyökalu, jonka avulla tilastotietoihin perustuvaa ennustetietoa voidaan yhdistää talouden tunnuslu-

kuihin. Tämä mahdollistaa paremman maahanmuuttohallinnon toiminnan suunnittelun sekä sopeuttamisen kulloiseenkin maahanmuuttajamäärään. Tämä nähtiin tärkeäksi myös uutta Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiaa laadittaessa.

Yhteenveto

Tässä artikkelissa on tarkasteltu maahanmuuttoa EU-alueella, maastakarottamisia, laitonta maahanmuuttoa, turvapaikkahakemuksia ja -päätöksiä, ihmiskauppaa ja vapaaehtoista paluuta. Suomessa viranomaisilla ei ole välineitä maahanmuuttopolitiikan ennakointiin. Maahanmuuttoa koskevan tiedon kokoaminen ja analysointi on nykyisellään hankalaa.

Kattavan tiedon puute ja tiedon hajanaisuus heikentävät hallinnon mahdollisuuksia hyödyntää tietoa sekä arvioida politiikkatoimien vaikuttavuutta. Esimerkiksi ulkomaisen työvoiman rekisteröintiin liittyvien tietopuutteiden korjaaminen voisi tehostaa myös ulkomaisen työvoiman käytön valvontaa. Tehokkaampi seuranta ja valvonta voisi säästää lisäksi laittomasta maahantulosta valtiolle aiheutuvia kustannuksia.

Lähteet

- Asa, R. (toim.) 2012. Annual report 2012 on migration and asylum policy Finland. Euroopan muuttoliikeverkosto. http://emn.fi/files/807/300813_EMN-PolicyRaport2012-fi-en-web.pdf
- Asa, R. (toim.) 2014. Annual policy report 2013. Euroopan muuttoliikeverkosto.
- Asa, R. & Brewis, K. 2013. Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä Euroopan unionin jäsenmaissa. Fokusoitu EMN-tutkimus 2. http://www.emn.fi/files/843/EMN-FocussedStudy2-2013_EMN_website.pdf
- Eurostat – Data in Focus 3/2014. First Residence Permits by Reason 2012.
- Fargues P. & Fandrich, C. (toim.) 2012. Migration after the Arab Spring. Migration Policy Centre Research Report 9. <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%20EN%2009.pdf>
- Helsingin poliisilaitos 2014. Maastapoistamistilastot vuosina 2007–2013. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekatsaus 1.7.–31.12.2013. Maahanmuuttoviraston tilastot www.migri.fi
- Sisäasiainministeriö 2013. Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan lainsäädännön kehittäminen. SM:n julkaisu 32. <http://www.intermin.fi/julkaisu/322013?docID=48618>

- Sisäasianministeriö 2012a. Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2012–2013. SM:n julkaisuja 37. http://www.intermin.fi/download/38506_372012_Lama_toimenpideohjelma_web.pdf
- Sisäasiainministeriö 2012b. Maahanmuuton osaamiskeskuksen perustamisen edellytyksiä koskeva selvitys. SM:n julkaisuja 48. <http://www.intermin.fi/julkaisu/482012?docID=38929>
- UNHCR Asylum Trends 2013. Levels and Trends in Industrialized Countries. <http://www.refworld.org/docid/532c325c4.html>
- Valtioneuvosto 2013. Valtioneuvoston periaatepäätös Maahanmuuton tulevaisuus 2020 –strategiasta. http://www.intermin.fi/download/44618_Maahanmuuton_tulevaisuus_2020_.pdf
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012. Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13. https://www.vtv.fi/files/3181/VTV_13_2012_NETTI_12.10.2012.pdf
- VAPPS-hankkeen tilastot 2014. www.vapaaehtoinenpaluu.fi

Rikollisuuden kehityspiirteitä pitkällä aikavälillä

Hannu Niemi

Rikosten määrän ja rakenteen kehityksen arviointi

Rikollisuuden kehitystä tarkastellaan sekä poliisin tietoon tulleen rikollisuuden että piiloon jääneen rikollisuuden osalta. Monessa rikostyyppisessä suurin osa rikoksista jää tulematta poliisin tietoon. Rikosten ilmituloaste vaihtelee paljon rikoslajeittain mutta tällaista vaihtelua esiintyy myös eri ajankohtina, mikä tekee rikollisuuden kehityksen kuvaamisen hieman mutkikkaaksi. Eräissä rikoslajeissa rikosten ilmitulo riippuu lähes yksinomaan poliisin ja muiden kontrolliviranomaisten valvonnasta ja siinä tapahtuneet muutokset vaikuttavat rikollisuudesta saatavaan kuvaan. Muissa rikoksissa rikoksen uhrin ilmoitusaktiivisuus ja sen muutokset määrittävät keskeisesti poliisin tietoon tulleen rikollisuuden tasoa.

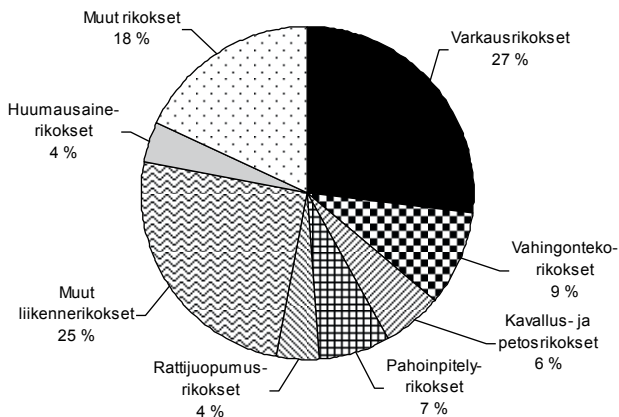
Rikollisuuden muutokset voivat olla samaan aikaan sekä määrällisiä että rakenteellisia. Kun lisäksi huomioidaan muutosten suhde rikosten ilmituloon ja selvitysasteeseen, kokonaiskuva rikollisuudesta ja sen kehityksestä muotoutuu usean keskeisen tekijän tuloksena. Rikollisuuskehitys tarkoittaa samalla poliisin toimintaympäristön muuttumista ja tarvetta resurssien ja toimintastrategian jatkuvaan uudelleen arviointiin. Varsinkin rikollisuuden rakenteen muutokset voivat joissakin tilanteissa siirtää poliisi- ja viranomaistoiminnan painopistettä rikosten selvittämisestä niiden torjumiseen ennakolta. Samalla muutokset pakottavat viranomaisia tehostamaan ja kehittämään rikosten tutkintamenetelmiä.

Seuraavassa tarkastellaan ensin rikollisuuden määrällisiä ja rakenteellisia muutoksia yleisluontoisesti. Samalla esitellään perinteisen massarikollisuuden keskeisten rikostyyppien kehitystä sekä rikostyyppien sisällä mahdollisesti tapahtuneita muutoksia ilmitulleeseen ja piiloon jääneeseen rikollisuuden osalta. Samassa yhteydessä yritetään hahmottaa rikollisuuskehitykseen keskeisesti vaikuttavia muutostekijöitä sekä pohtia lyhyesti sitä, miten muuttuva rikollisuusympäristö on vaikuttanut tai voi vaikuttaa poliisin toimintaan.

Tarkastelut perustuvat suurelta osin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuosittain julkaistaviin rikollisuustilannekatsauksiin, joissa rikollisuutta ja sen kehitystä on tarkasteltu rikoslajeittain yksityiskohtaisesti (ks. Rikollisuustilanne 2012). Kokonaisrikollisuuden mittaamisessa tässä on hyödynnetty lisäksi tutkimuslaitoksen suorittamien rikosuhritutkimusten (ks. Sirén ym. 2013) sekä kansallisten ja kansainvälisten nuorisorikollisuuskyselyjen (Salmi 2012) tuloksia.

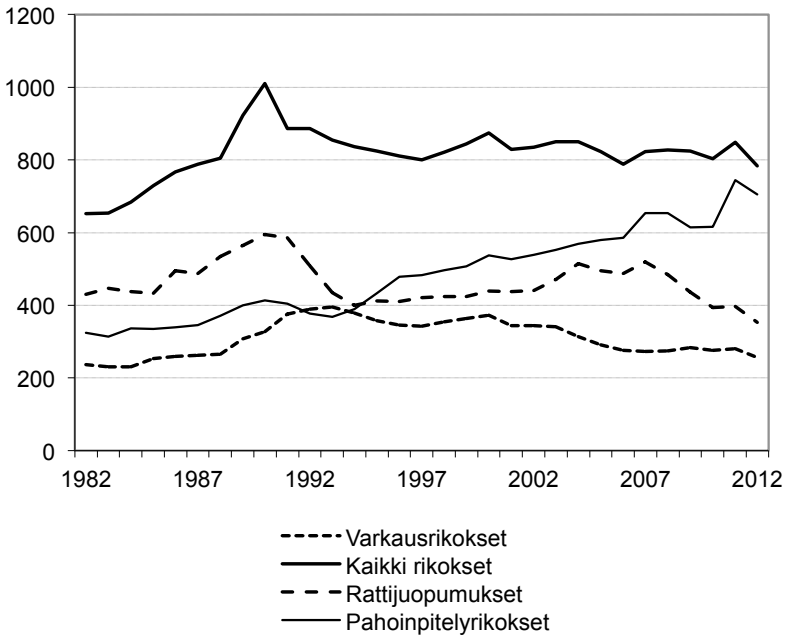
Perinteisen rikollisuuden trendi- ja rakennemuutokset tilastojen valossa

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen tietoon tuli noin 520 000 rikosta vuonna 2012. Lisäksi kirjattiin 341 000 liikenne rikkomusta. Rikosten kokonaismäärästä vajaa puolet (46 %) oli omaisuusrikoksia. Rikoslakiin perustuvia liikenne rikoksia rattijuopumusta lukuun ottamatta oli 25 prosenttia. Rattijuopumusrikosten osuus oli 3,7 prosenttia. Henkeen ja terveyteen kohdistuneita rikoksia oli 8 prosenttia. Huuhausainerikoksia oli 3,9 prosenttia. Liikenne rikkomuksista 67 prosenttia oli nopeusrajoitusten ylityksiä. Kuviossa 1 on eritelty edellä kerrottua yksityiskohtaisemmin poliisin tietoon tulleiden rikosten jakaumaa vuonna 2012.



Kuvio 1. Poliisin ja muiden viranomaisten tietoon tulleiden rikosten jakauma vuonna 2012 (%) (n = 519 788; liikenne rikkomukset eivät sisälly lukuihin)
Lähde: Rikollisuustilanne 2012, tiedot on laskettu Tilastokeskuksen luvuista

Poliisin tietoon tulleiden rikosten määrä kasvoi tasaisesti 1960-luvun puolivälistä 1990-luvun alkuun. Sen jälkeen poliisin tietoon tulleiden rikosten kokonaismäärä vakiintui samalle tasolle aina näihin päiviin asti, joskin 1990-luvun alun huippuvuosista määrä on laskenut yli neljänneksen (kuvio 2). Rikosten määrän laskeva suunta on ennakkotietojen mukaan jatkunut myös vuonna 2013.



Kuvio 2. Poliisiin tietoon tulleet rikokset vuosina 1982–2012. Kaikki rikokset ja varkausrikokset (10 000 asukasta kohti), pahoinpitelyrikokset ja rattijuopumukset (100 000 asukasta kohti).
Lähde: Rikollisuustilanne 2012, tiedot on laskettu Tilastokeskuksen luvuista

Viime vuosikymmenien merkittävin piirre on ollut varkausrikosten miltei yhtäjaksoisen 1960-luvulta alkaneen kasvun pysähtyminen ja rikollisuuden kääntyminen laskuun. Varkausrikosten määrä on vähentynyt noin kolmanneksen viimeisen 20 vuoden aikana. Kokonaisrikollisuutta mittaavat uhritutkimukset antavat kehityksestä melko yhdenmukaisen kuvan. Varkaus- ja vahingontekorikosten laskutrendi alkoi uhritutkimusten mukaan 1990-luvun lopulta eli jonkin verran myöhemmin kuin tilastoidun rikollisuuden lasku.

Myös ryöstörikokset ovat vähentyneet merkittävästi 1980-luvun lopulta lähtien. Petosrikollisuudessa ovat vaikuttaneet voimakkaasti rikoksentekomahdollisuuksien muutokset. Näistä merkittävimpiä ovat maksukorttien yleistymisen 1980-luvun lopulta alkaen ja internetin käyttämiseen liittyvien huijausten kasvu 2000-luvulla. Vahingontekorikosten määrä on vaihdellut vuosittain vailla selkeää suuntaa.

Omaisuusrikosten ilmoitusalttius on kasvanut 2000-luvun alku-puolelle asti. Ilmoittamista on lisännyt vakuutetun omaisuuden määrän lisääntyminen, jolloin vakuutusturvan toteutuminen omaisuusrikostapa-uksissa on motivoinut rikosten uhreja ilmoittamaan rikoksesta poliisille. Omaisuuden määrä, saatavuus ja rikoksentekekeinot ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet. Maksukorttien ja netin käytön yleistymisen ovat esi-merkkejä näistä. Toisaalta varastetun tavaran markkinat ovat kotimaassa yleisen elintason nousun vuoksi heikentyneet. Kuitenkin myös kotimaas- sa on edelleen käytetyn tavaran markkinoita niin fyysisissä kauppapai-koissa kuin myös internet-palveluissa, missä myös anastettua omaisuutta voi olla kaupan. Anastetun omaisuuden maastavienti on myös kasvanut, koska lähialueillamme on edelleen kysyntää anastetulle omaisuudelle. Eräistä maista suuntautuukin Suomeen suunnitelmallista keikkarikol-lisuutta, jonka toimintatavoille on tunnusomaista, että lyhyessä ajassa anastetaan tavaraa murtautumalla ja viedään se nopeasti rajan yli pois maasta.

Poliisin tietoon tulleiden pahoinpitelyrikosten 1960-luvulla alkanut kasvu on jatkunut aina 2010-luvulle saakka. Samalla pahoinpitelyjen osuus poliisin tietoon tulleista rikoksista on kasvanut. Kasvu johtuu en- nen muuta ilmoitusalttiuden ja valvonnan kasvusta sekä rikosten syyte-oikeutta koskevista lainmuutoksista. Sen sijaan henkirikokset ovat jatka- neet edelleen 1990-luvun puolivälissä alkanutta vähenemistään.

Viime vuosina poliisin tietoon tulleiden pahoinpitelyjen määrä on kasvanut huomattavasti, mikä johtuu suurelta osin lieviä lähisuhdeväki- valtarikoksia koskevasta lainmuutoksesta eli niiden saattamisesta virallisen syytteen alaisiksi rikoksiksi.

Kokonaisrikollisuutta mittaavien uhritutkimusten mukaan väkivalta on – toisin kuin ilmi tullut väkivalta – pysynyt samalla tasolla ja jopa hieman vähentynyt viimeisen 30 vuoden aikana. Selityksenä eri tieto- jen näennäiselle ristiriitaisuudelle on väkivallan poliisille ilmoittamisen voimakas kasvu. Lisäksi on mahdollista, että yhteiskunnan syrjäytyneen reunaväestön väkivalta on lisääntynyt ja valtaväestön väkivalta puoles- taan vähentynyt. Kokonaisrikollisuuden osalta fyysisen väkivallan koke- mukset ovat pitkällä aikavälillä hieman vähentyneet, mutta väkivallalla uhkaamisen kokemukset ovat lisääntyneet (Sirén ym. 2010). Polarisoi- tumisesta kertoo muun muassa se, että henkirikollisuus on voimakkaasti alkoholisoituneiden ja syrjäytyneiden ihmisten keskinäistä väkivaltaa. Myös nuorisoväkivallassa on syrjäytymiskehityksen piirteitä ja erityinen riskiryhmä ovat työttömät heikosti koulutetut nuoret aikuiset, jotka ovat muuttaneet asumaan itsenäisesti. Maahanmuuttajien syrjäytyminen on näiden lisäksi selkeä riskitekijä.

Henkirikollisuudessa koko 2000-luku on ollut alhaisen rikollisuu- den aikaa verrattuna edellisiin vuosikymmeniin. Sotien jälkeisinä aikoina henkirikosten määrä on nykyisin alhaisimmillaan. Rikoksia on alle 100

vuodessa, mikä tarkoittaa alle kaksi rikosta 100 000 asukasta kohti. Riski joutua henkirikoksen uhriksi on ollut 2000-luvulla 25 prosenttia pienempi kuin 1990-luvulla. Henkirikollisuus on Suomessa korostuneesti heikko-osaisten, syrjäytyneiden, alkoholisoituneiden ja kantaväestöön kuuluvien rikollisuutta, joissa kohdin Suomen henkirikollisuus poikkeaa muun Euroopan henkirikollisuudesta (Lehti 2013).

Väkivalta kasaantuu voimakkaasti. Noin kaksi kolmasosaa kaikesta väkivallasta kohdistuu yhteen prosenttiin väestöstä (Sirén ym. 2010). Rikoksentehtävistä enintään kolme prosenttia vastaa noin puolesta väkivallasta ja muustakin rikollisuudesta (esim. FinnCrime-tutkimushanke). Väkivallan sietokynnys on myös madaltanut. Tästä kertoo muun muassa se, että poliisin tietoon tulleiden törkeiden väkivaltarikosten määrä on pysynyt viimeisten 20 vuoden aikana jokseenkin samana, mutta muut pahoinpitelyt ovat lisääntyneet. Lasten ja naisten oikeutta fyysiseen koskemattomuuteen on paljon korostettu viime vuosikymmeninä. Lainsäädännölliset muutokset koskevatkin erityisesti lähisuhdeväkivallan syyteoikeuden muuttumista, kuritusväkivallan kriminalisointia ja seksuaalirikoslainsäädännön uudistamisen ajankohtaisuutta. Alkoholilla ja päihtymyksellä on suomalaisessa väkivallassa edelleen vahva osuus sekä tekijöiden että uhrien kohdalla.

Rattijuopumusrikollisuuden kehityksessä on ollut erilaisia vaiheita. Rattijuopumusrikokset vähentyivät noin neljänneksen 1990-luvun lama-vuosina alkoholinkulutuksen, ravintolajuomisen ja autoilun vähenemisen vuoksi. Sen jälkeen nämä rikokset jälleen lisääntyivät erityisesti rangastavuuden laajentumisen eli huumausaineiden nollarajan käyttöön ottamisen myötä, mutta rattijuopumusrikollisuus on viime vuosina kääntynyt taas laskuun. Tienvarsimittausten perusteella rattijuopumuksessa ei ole kuitenkaan tapahtunut olennaisia muutoksia viime vuosikymmenten aikana, joten ilmitulleen rikollisuuden vaihtelu johtuu paljolti liikennevalvonnan muutoksista. Muut liikenne rikokset ja liikenne rikkomukset ovat lisääntyneet 2000-luvun puolesta välistä alkaen rajusti, kun liikenneopeuksien automaattinen kameravalvonta otettiin käyttöön.

Erityisesti tilastoidun rikollisuuden kansainvälinen vertailu on vaikeaa eri syistä, kuten lainsäädännön erojen vuoksi. Kokonaisrikollisuutta on pyritty vertailemaan esimerkiksi kansainvälisillä uhritutkimuksilla ja muilla piilorikollisuustutkimuksilla sekä tienvarsitutkimuksilla liikenne-päihtymyksen osalta. Myös kansalaisten turvallisuuskäsitykset ovat mittausten mukaan olleet Suomessa keskimääräistä paremmalla tasolla muihin maihin verrattuna. Näiden eri selvitysten tulosten perusteella Suomen rikollisuustaso on rikostyypeittäin joko matalaa tai keskimääräistä muihin maihin verrattuna. Turvallisuustasoamme on pidetty korkeana, mistä kertoo jo sekin, että Suomen tavoitteena on olla Euroopan turvallisimaa maa (STO 2012).

Rikollisuuden muutostekijät

Monet yhteiskunnalliset ja demografiset tekijät vaikuttavat samanaikaisesti rikollisuuskehitykseen. Jotkut näistä lisäävät rikosten määrää, jotkut vähentävät ja osa muuttaa rikollisuuden rakennetta. Seuraavassa esitetään esimerkein muutamia keskeisiä muutostekijöitä.

Väestön ikärakenteen muutos on viime vuosikymmenten merkittävä muutostekijä. Rikosaktiivisten ikäluokkien koon pieneneminen vähentää rikosten määrää, mutta toisaalta lisää rikosilmoitusalttiutta, mikä voi näkyä tilastoidun rikollisuuden kasvuna. Syrjäytymisellä ja päihteiden ongelmakäytön yleisyydellä on aina ollut selkeä yhteys suomalaisen rikollisuuden tasoon. Näissä suhteissa tilanne ei ole viime vuosikymmeninä muuttunut olennaisesti, mutta osin maahanmuuton vuoksi vaarana on asuinpaikkojen sosiaalinen eriytyminen, millä voi olla suuri vaikutus rikollisuuteen.

Elintason nousu näkyy puolestaan rikosentekomahdollisuuksien lisääntymisenä. Anastettavan omaisuuden määrä on lisääntynyt ja monipuolistunut, omaisuusrikollisuuden painopiste on muuttunut esimerkiksi talousrikosten ja nettirikollisuuden suuntaan. Päihdehakuinen ravintolajuominen on yleistynyt jo pelkästään tarjonnan kasvun myötä. Autoistuminen ja liikenteen kasvu sekä siihen liittyvät turvallisuusnormit ovat tarkoittaneet samalla liikennerikollisuuden huomattavaa kasvua. Liikennevälineiden lisäksi monet muutkin tekniset keksinnöt ovat muuttaneet arkirutiinejamme ja rikosentekoympäristöä. Muutos käteisestä rahasta maksukortteihin ja sähköisiin tilisiirtoihin on siirtänyt rahan kohdistuvaa omaisuusrikollisuutta pois kaduilta ja muista perinteisistä varkaus- ja ryöstökohteista maksuautomaateille ja tietokonepääteille.

Liikkumisen helpottuminen ja tietoliikenteen globaali luonne ovat johtaneet ennen näkemättömään kansainvälistymiseen. Rikollisuudesta on tullut sen myötä rajat ylittävää, ja rikollinen yhteistyö eri maiden kansalaisten kesken on yleistynyt. Työvoiman vapaa liikkuvuus ja humanitaarinen turvapaikan haku ovat aiheuttaneet valtavan maahanmuuton koko Euroopassa. Nämä tekijät muuttavat olennaisesti rikosympäristöä.

Muutostekijät vaikuttavat ensinnäkin perinteisen rikollisuuden tasoon ja rakenteeseen. Toiseksi ne ovat tuoneet mukanaan kokonaan uudentyypistä rikollisuutta. Tämä johtaa rikollisuuden eri osien painopisteen muuttumiseen toisenlaiseksi, mikä puolestaan vaikuttaa poliisin toimintaan. Poliisitoiminnassa osa rikoksista on käytännössä selvitetty jo ilmitullessaan kuten monet liikennerikokset. Esimerkiksi liikennerikosten kasvu lisää poliisin hallinnollisia rutiineja. Toinen osa rikoksista edellyttää perinteistä poliisitutkintaa. Tämän toiminnan tuloksellisuus näkyy niin sanottujen pimeiden juttujen selvitysasteissa ja -ajoissa sekä näiden kehityksessä. Perinteisessä rikollisuudessa rikosten selvittäminen

ei ehkä ole sen hankalampaa kuin aikaisemminkaan. Itse asiassa se on tehokkaampaa tietotekniikan ja tutkintamenetelmien kehittyessä. Kysymys on enemmän siitä, kuinka paljon resursseja voidaan asettaa tällaiseen tutkintaan.

Rikosten selvittämisen kannalta ongelmallisimpia ovat uudet rikosmuodot ja kansainväliset kytkennät (ks. esim. Keskusrikospoliisin toimintakertomus 2011). Tutkinta on niiden osalta monin kohdin käytännössä hankalaa. Tällainen kehitys on siirtänyt poliisi- ja viranomaisyön painopistettä rikosten selvittämisestä niiden torjuntaan. Tietoliikennepohjainen rikollisuus on tästä kehityksestä hyvä esimerkki, koska muuten tämän rikosympäristön alaa on vaikea hallita (ks. Poliisi 2020). Samaan aikaan myös perinteisessä rikollisuudessa on siirrytty yhä vahvemmin rikosten tilaisuuspainotteiseen torjuntaan. Tavoitteena on siis rikollisuuden vähentäminen muilla kuin kiinnijäämiseen ja rangaistavuuteen liittyvillä keinoilla. Rikoksen jo tapahduttua on myös muita tehokkaita keinoja kuten rikoshyödyn jäljittäminen ja takavarikoiminen. Monia suunnitelmallisia rikoksia tehdään nimenomaan rikoshyödyn vuoksi, joten sen menettämisen riskin kasvu voi vähentää rikoksente-komotivaatiota.

Yhteenvetoa

Poliisin tietoon tulleiden rikosten määrä kasvoi 1990-luvun alkuun saakka, minkä jälkeen varsinkin perinteisen omaisuusrikollisuuden määrä on vähentynyt. Piilorikollisuustutkimukset osoittavat, että myös fyysisiin vammoihin johtanut väkivaltarikollisuus on jonkun verran vähentynyt viimeisten vuosikymmenten aikana, vaikka poliisin tietoon tulleiden pahoinpitelyjen määrä on samanaikaisesti lisääntynyt. Poliisin tietoon tulleiden rikosten määrän kasvuun on vaikuttanut rikosten ilmoittamisen merkittävä kasvu.

Rikollisuuden rakenteelliset muutokset ovat muokanneet rikollisuuden kokonaiskuvan aikaisempaa monipuolisemmaksi. Tällaisia muutoksia ovat olleet huumausaine- ja talousrikollisuuden kasvu 1990-luvulla sekä maahanmuuton lisääntyminen, rikollisuuden kansainvälistyminen ja tietotekniikan kehitys. Tietoliikenne- ja rikosten väliset yhteyksiä hyödyntäen tehdyt rikokset ovatkin rikollisuusympäristön uusin ja vakavin uhka. Uusiin rikosilmiöihin liittyy entistä enemmän suunnitelmallisuutta ja taloudellisen hyödyn tavoittelua.

Lähteet

- Keskusrikospoliisin toimintakertomus 2011. www.poliisi.fi
- Lehti M. 2013. Henkirikoskatsaus 2013. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkokatsauksia 29/2013.
- Poliisi 2020 – työryhmän raportti. Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötärpeiden suunnitelma. Sisäasiainministeriön julkaisu 5.
- Rikollisuustilanne 2012. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 264.
- Salmi V. 2012. Nuorten rikoskäyttäytyminen ja uhrikokemukset 2012. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 113.
- Sirén R., Aaltonen M. & Kääriäinen J. 2010. Suomalaisten väkivaltakokemukset 1980–2009. Kansallisen uhritutkimuksen tuloksia. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 103.
- Sirén R., Danielsson P. & Kivivuori J. 2013. Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteena 2012. Kansallisen uhritutkimuksen tuloksia. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkokatsauksia 28.
- STO. 2012. Turvallisempi huominen – Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Helsinki: Sisäasiainministeriö. http://www.intermin.fi/download/34893_262012_STO_III_fi.pdf

II POLIISIN TYÖ JA ORGANISAATIO

3 Tieto ja osaaminen

Poliisialan tutkimustieto ja sen hyödyntämisen haasteet

Vesa Muttilainen

Johdanto

Tämä artikkeli tarkastelee poliisialan tutkimustiedon tuotantoa, sisältöä ja hyödyntämisen haasteita. Tarkastelun taustana on tietoon perustuvan toiminnan ja päätöksenteon kasvava merkitys julkishallinnossa. Kuvaan myös poliisialan valtakunnallista tutkimustietoa tuottavan tutkimustoiminnan lähtökohtia Poliisiammattikorkeakoulussa. Lopuksi arvioin tutkimustiedon hyödyntämisen edellytyksiä ja esteitä poliisiorganisaatioissa.

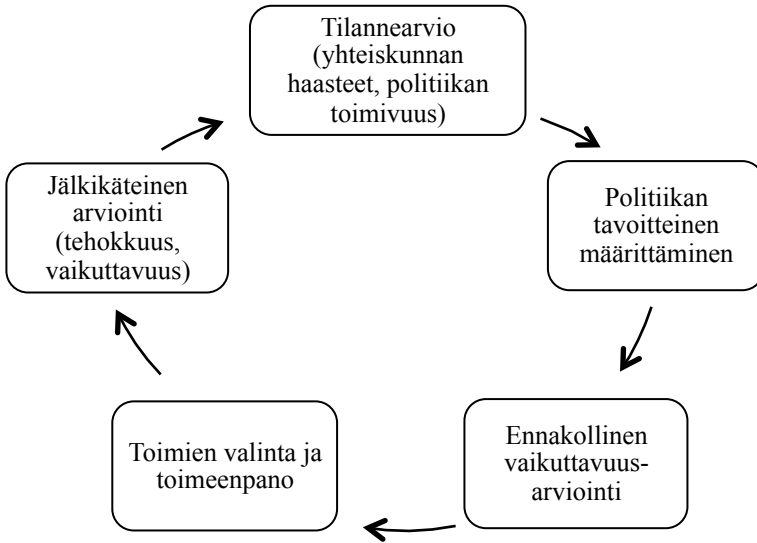
Artikkelissa hyödynnetään havaintoja tietoon perustuvasta päätöksenteosta (ns. Evidence-based policy -keskustelu) sekä tietojen välittämisestä tutkijoiden ja tiedon hyödyntäjien kesken (ns. Knowledge transfer -keskustelu). Lisäksi lähteinä käytetään muun muassa lainsäädäntömaterialiaa sekä Poliisiammattikorkeakoulun tutkimustoimintaa kuvaavia tietoja.

Tietoon perustuva toiminta julkishallinnossa

Tieto on kaikissa organisaatioissa yhä tärkeämpi voimavara, ja tämä koskee myös poliisia. Poliisin on osattava hyödyntää monenlaista tietoa, arvioida tiedon lähteitä ja laatua sekä soveltaa tietoa käytännön toimintaan. Poliisilla on oltava valmiudet ymmärtää rekistereiden, tilastojen, kyselyjen, tutkimusraporttien, selvitysten ja muiden vastaavien tietolähteiden sisältöä.

Julkishallinnossa on puhuttu viime vuosikymmeninä yhä enemmän tietoon tai näyttöön perustuvasta päätöksenteosta ja toiminnasta (ks. esim. Davies, Nutley & Smith 2000). Päätösten ja toiminnan tulisi perustua laadukkaaseen tietoon tai näyttöön, ei yksinomaan omaan käsitykseen. Siksi esimerkiksi sääntelyn tai julkishallinnon organisaatioiden uudistushankkeissa edellytetään, että vaikutuksia arvioidaan etukäteen ja todellisia vaikutuksia seurataan jälkikäteen (ks. esim. Tala 2005).

Vaikuttavuusarvioinnin sykli (ks. kuvio 1) kuvaa yleisesti tutkimukseen perustuvan ja muun tiedon hyödyntämistä poliittisessa päätöksenteossa (Sitra 2010). Saman perusasetelman voidaan arvioida soveltuvan myös moniin muihin yhteiskunnan toimintoihin mukaan lukien poliisitoiminta. Kuviossa keskitytään itse vaikuttavuusarvioinnin prosessiin. Tarastelun ulkopuolelle jäävät muilta tahoilta toimintaan tulevat syötteet liittyen esimerkiksi valittaviin toimiin ja niiden toimeenpanon tapaan.



Kuvio 1. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin sykli

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishanke pohti vuosina 2010–2011 tiedon asemaa poliittisessa päätöksenteossa (VNK 2011). Sen mukaan asioiden valmistelu ja päätöksenteko valtioneuvostossa perustuvat laaja-alaiseen tietoon. Vaikuttavuustieto ohjaa asioiden käsittelyä pitkäjänteisesti siten, että

- arviointi- ja tutkimustietoa käytetään systemaattisesti uudistustarpeiden tunnistamisessa, vaikuttavimpien poliittikkatoimien valinnassa sekä päätöksenteon ja sen valmisteluprosessin eri vaiheissa
- tietotarpeet määritellään ja tunnistetaan poliittisista prioriteeteista käsin
- tietovarannot ovat korkealaatuisia ja tehokkaasti käytössä

- johtamisjärjestelmä tukee arviointi- ja tutkimustiedon oikea-aikaista, tehokasta ja systemaattista käyttöä
- vuorovaikutus arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien kesken toimii
- raportointi on mahdollisimman tarkoituksenmukaista ja kevyttä, kytkeytyy muihin prosesseihin eikä tarpeettomasti kuormita virkamiehiä ja poliittisia päättäjiä.

Hankkeen suositukset merkitsevät toteutuessaan nykyistä systemaattisempaa tiedonkäyttöä. Samalla politiikkatoimien valmistelukulttuuria on tarkoitus kehittää entistä keskustelevampaan suuntaan. Näitä edellytyksiä vahvistaa entisestään se, että valtioneuvosto alkaa rahoittaa poikkihallinnollista tutkimus-, arviointi-, ennakointi- ja selvitystoimintaa vuonna 2014 (VN 2013).

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimustoiminnan profiili

Edellä esiteltyjä havaintoja tietoon perustuvasta päätöksenteosta on totuttu liittämään erityisesti ministeriöiden sektoritutkimuslaitoksiin. Ne koskevat monilta osin myös Poliisiammattikorkeakoulun tutkimustoimintaa, koska oppilaitos toimii sisäministeriön hallinnonalalla Poliisihallituksen tulohajauksessa (SM 2013).

Kansainvälisesti poliisitutkimusta on harjoitettu jo pitkään esimerkiksi osana kriminologian, psykologian, koulutuksen, ammattien tai työorganisaatioiden tutkimusta. Kuitenkin viimeistään 1990-luvulta alkaen on alettu puhua poliisitutkimuksesta omana tieteenalanaan (ks. esim. Cepol 2007).

Poliisiammattikorkeakoulussa on harjoitettu poliisialan tutkimusta 1990-luvulta lähtien (Polamk 2013). Oppilaitoksen noin 200 työntekijästä lähes joka kymmenes työskentelee tutkimustehtävissä. Tutkimuksessa sovelletaan yleisesti hyväksytyjä tieteellisiä periaatteita, ja tuloksia julkaistaan yleensä tieteellisillä foorumeilla. Tässä suhteessa vertailukohtana ovat ennen muuta tiedeyliopistot.

Toisaalta Poliisiammattikorkeakoulun tutkimustoiminta muistuttaa monilta osin sektoritutkimuslaitosten toimintaa (ks. myös VN 2013). Tavoitteena on tuottaa käytännöllistä arviointi- ja tutkimustietoa, joka palvelee hallinnonalan strategista suunnittelua ja perustoimintoja sekä uudistusten valmistelua ja seuranta.

Poliisialan tutkimustietoa tuotetaan myös poliisikoulutuksen tarpeisiin. Poliisiammattikorkeakoulu on useimmista muista ammattikorkeakouluista poiketen yksialainen ja valtakunnallinen oppilaitos. Alueellinen näkökulma ja yritysysteistyö eivät täten tule esille kuten muissa ammattikorkeakouluissa. (HE 9/2013; HE 64/2013.)

Tutkimus on yksi Poliisiammattikorkeakoulun lakisääteisistä tehtävistä. Vuonna 2005 voimaan tullessa laissa poliisikoulutuksesta (68/2005) määriteltiin, että oppilaitos ”vastaa poliisialaan liittyvästä tutkimus- ja kehittämistoiminnasta” (2 §). Tämä laki korvautui vuoden 2014 alusta lailla Poliisiammattikorkeakoulusta (1164/2013). Lain 2 §:ssä oppilaitoksen tehtävistä todetaan muun muassa, että se ”harjoittaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä, joka palvelee poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden suunnittelua ja kehittämistä sekä Poliisiammattikorkeakoulun opetusta”. Lisäksi laissa mainitaan, että tehtäviä hoitaessaan oppilaitos tekee yhteistyötä kansallisten ja kansainvälisten sidosryhmien kanssa.

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimustoiminnan sisältöä on luonnehtinut yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellinen lähestymistapa. Viime aikoina poliisitutkimuksen näkökulma on korostunut kriminologisten painotusten kustannuksella. Vuonna 2013 alusta käyttöön otettujen uusien tutkimusalojen määritelmät kuvaavat yleisesti tutkimustoiminnan nykyistä profilia (Polamk 2013):

Poliisin työ ja organisaatio -tutkimusala sisältää muun muassa poliisin koulutukseen, ammattiin, henkilöstöön, johtamiseen ja organisaatiorakenteisiin kohdistuvaa tutkimusta. Teemat käsittelevät usein poliisin valmiuksia ja osaamista sekä poliisiorganisaation kehittämistä.

Poliisitoiminta -tutkimusala kattaa esimerkiksi operatiivisen toiminnan, jota poliisi toteuttaa itsenäisesti tai yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Teemat liittyvät usein rikostutkintaan, valvonta- ja hälytystoimintaan ja lupapalveluihin sekä näiden vaikuttavuuteen. Kiinnostuksen kohteena ovat myös poliisitoimintaa tukevat järjestelmät, strategiat ja taktiikat.

Poliisi yhteiskunnassa -tutkimusala tarkastelee poliisia yhteiskunnallisena toimijana. Tutkimukset kuvaavat usein poliisin suhdetta yhteiskunnan muihin instituutioihin, poliisin suhdetta kansalaisiin, poliisin toimintaympäristön muutosta, rikollisuutta ja sisäisen turvallisuuden haasteita yleensä.

Poliisiammattikorkeakoulua koskevan lain sisältö ja oppilaitoksen uudet tutkimusalat nivoutuvat hyvin toisiinsa ainakin sikäli, että strategisen suunnittelun, käytännön toiminnan ja koulutuksen näkökulmat ovat esillä molemmissa. Lakitekstissä korostetaan kuitenkin soveltavaa näkökulmaa tutkimus- ja kehitystyössä, mikä voi ajan mittaan muuttaa oppilaitoksessa harjoitettavan tutkimustoiminnan profilia. Tilasta voisi olla yhteiskuntatieteellisen näkökulman rinnalla myös teknologiselle tutkimusosaamiselle.

Uudenlainen painotus voi johtua siitä, että viiteryhmänä uudistuksessa ovat olleet pikemmin muut ammattikorkeakoulut kuin poliisiyksiköt. Lakiin sisältyy muiden korkeakoulujen tapaan erillinen säännös tutkimuksen vapaudesta, jota kuitenkin rajoittaa tulosohjausmenettely.

Tutkimuksen hyödyntämisen haasteet poliisissa

Poliisiorganisaatiossa on totuttu käsittelemään monenlaisia tietoaineistoja, minkä vuoksi suhtautuminen tutkimustietoon voisi ainakin periaatteessa olla myönteistä. Toiminnallisuutta ja käytännön kokemusta arvostava poliisikulttuuri saattaa kuitenkin vaikuttaa vastakkaiseen suuntaan.

Tutkimusten ja muiden tietojen hyödyntäminen edellyttää kahta näkökulmaa: mitä tietoa voidaan käyttää poliisitoiminnassa ja sen suunnittelussa sekä miten tietoa tehokkaimmin välitetään tiedon tuottajien ja käyttäjien kesken (Fyfe & Wilson 2012). Parhaimmillaan tietojen vaihto on kaksisuuntaista, jolloin molemmat osapuolet hyötyvät.

Kansainvälisen poliisitutkimuksen piirissä käydään niin sanottua Knowledge-transfer -keskustelua tietojen vaihdosta tutkijoiden ja poliisin kesken. Tätä toimintaa on perinteisesti kuvattu ”kuurojen keskusteluksi” (ks. esim. Bradley & Nixon 2009) seuraavaan tapaan:

Poliisien näkökulma

- Miksi tutkijat keskittyvät vain rakentelemaan teorioitaan?
- Miksi tutkijat eivät tuota hyödyllistä tietoa?
- Miksi tutkijat pyrkivät aina näyttämään poliisin huonossa valossa?
- Miksi tutkijat eivät kykene kirjoittamaan selvällä kielellä?
- Miksi tutkijat ovat aina kovin itsetietoisia?

Tutkijoiden näkökulma

- Miksi poliisit väittävät tietävänsä, vaikka tutkijat ovat tiedontuotannon asiantuntijoita?
- Miksi poliisi jättää huomioimatta tutkimustulokset?
- Miksi poliisi torjuu erityisesti sellaiset tutkimukset, joissa suhtaudutaan kriittisesti poliisiin?
- Miksi poliisit eivät edes lue tutkimusraportteja?
- Miksi poliisi on aina puolustuskannalla?

Tutkimustiedon painoarvo yhteiskunnallisessa toiminnassa on kasvanut viime vuosikymmeninä, mutta osa tiedosta jää hyödyntämättä. Tutkimushavaintojen perusteella monet tekijät vaikuttavat tietojen välittymiseen tutkijoiden ja tiedon hyödyntäjien kesken (ks. taulukko 1; Fyfe & Wilson 2012; Jussila 2012; VNK 2011). Eri aloilta kootut tiedot sisältävät monilta osin yhteneviä havaintoja ja soveltuvat hyvin myös poliisitutkimuksen alalle.

Taulukko 1. Tutkimustiedon hyödyntämistä edistäviä ja estäviä tekijöitä

| | Edistäviä tekijöitä | Estäviä tekijöitä |
|-------------------------|--|---|
| Raportointi | käyttäjystävällinen, äidinkielellä | laaja, vieraskielinen |
| Relevanssi | tiedolle tarvetta, merkittävä, kuvaa oikeaa ilmiötä | vähäinen tiedontarve, vähän tärkeä, ei kuvaa oikeaa ilmiötä |
| Ajankohtaisuus | tuore, palvelee päätösten valmistelua | vanha, ei voida hyödyntää päätösten valmistelussa |
| Sisältö | kokoava, kytkeytyy paikallisiin prioriteetteihin ja tarpeisiin | sirpalemainen, liian teoreettinen |
| Tulokset | laadukas, selvät ja riidattomat tulokset | heikkolaatuinen, sekava, heikosti esitetyt tulokset |
| Johtopäätökset | sisältää tiivistelmän ja toimenpide-ehdotukset | ei sisällä tiivistelmää eikä toimenpide-ehdotuksia |
| Viestintä | tuloksista saa tietoa mediasta, tiedotteista ja seminaareista | tuloksia ei ole popularisoitu, eikä välitetty käyttäjille |
| Vastaanottaja | hyödyntäjällä on korkea koulutus ja tutkimuskokemusta | vaillinaiset edellytykset tutkimusten hyödyntämiseen |
| Yllätyksellisyys | tulokset tukevat omaa ajattelua ja politiikkaa | tulokset ovat oman mukavuusalueen ulkopuolella |
| Infrastruktuuri | hyvät tutkimusresurssit | heikot tutkimusresurssit |

Näiden tietojen perusteella voidaan arvioida olevan nykyistä enemmän tilausta esimerkiksi poliisitoiminnan kehittämistä tukevalle käytännölliselle tutkimukselle. Poliisin vaihtoehtoisia toimintatapoja voidaan käytännössä vertailla muun muassa What works -projekteiksi kutsutussa kokeellisissa asetelmissa (ks. esim. Davies, Nutley & Smith 2000). Tällaiset projektit edellyttävät tutkijoilta toimivia suhteita poliisiyksiköihin.

Korkeakoulujen arviointineuvoston tekemän auditoinnin mukaan Poliisiammattikorkeakoululla on toimivat linkit poliisiyksiköihin esimerkiksi opiskelijaharjoittelun kautta, mutta tutkimusprojekteissa tätä vahvuutta pystytään hyödyntämään vain satunnaisesti (KKA 2012). Käytännölliset yhteistyöprojektit (pilottitutkimukset, paikalliset kokeilut yms.) voisivat parantaa poliisialan tutkijoiden ja poliisien keskinäistä ymmärrystä.

Tulevaisuudessa myös opiskelijoiden ja opetushenkilöstön osallistuminen tutkimustoimintaan muiden ammattikorkeakoulujen tapaan on ensiarvoisen tärkeää. Uudistuva poliisitutkimus antaa vuodesta 2014 lähtien opiskelijoille nykyistä paremmat lähtökohdat tutkimustiedon hakeamiseen, ymmärtämiseen ja hyödyntämiseen, kun tutkimusvalmiuksien

kehittäminen käynnistyy jo perustutkintovaiheessa. Kestää kuitenkin vuosikymmeniä ennen kuin koko poliisiorganisaatio koostuu tällä tavoin koulutetuista henkilöistä.

Yhteenvetoa

Tutkimustiedolla on aikaisempaa tärkeämpi asema yhteiskunnassa. Julkishallinnossa puhutaan yhä useammin tietoon tai näyttöön perustuvasta päätöksenteosta ja toiminnasta.

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimustoiminta pyrkii palvelemaan hallinnon strategista päätöksentekoa, käytännön poliisitoimintaa ja poliisikoulutusta. Tutkimustoiminta kohdistuu poliisin työhön ja organisaatioon, poliisitoimintaan sekä poliisin ja muun yhteiskunnan välisiin suhteisiin.

Haasteena on laajentaa soveltavaa käytännönläheistä tutkimusta ja säilyttää samalla tutkimuksen tieteellinen profiili. Uudistuminen edellyttää tutkijoilta ja poliisiyksiköiltä tiivistä yhteistyötä, jota tähän mennessä on kuvattu ”kuurojen keskusteluksi”. Intressit voisivat kohdata esimerkiksi paikallisissa toiminnallisissa tutkimuskokeiluissa.

Lähteet

- Cepol. 2007. Perspectives of police science in Europe. Project Group on a European Approach to Police Science (PGEAPS). Final Report.
- Bradley, D. & Nixon, C. 2009. Ending the ”dialogue of the deaf”: evidence and policing policies and practices. An Australian case study. *Police Research and Practice: An International Journal* 10 (5–6), 423–435.
- Davies, H.T.O., Nutley, S.M. & Smith, P.C. 2000 (eds.) What works? Evidence-based policy and practice in public services. Bristol: The Policy Press.
- Fyfe, N.R. & Wilson, P. 2012. Knowledge exchange and police practice: broadening and deepening the debate around researcher–practitioner collaborations. *Police Practice and Research* 13 (4), 306–314.
- HE 9/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 64/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Poliisiammattikorkeakoulusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- Jussila, H. 2012. Päätöksenteon tukena vai hyllyssä pölyttymässä? Sosiaalipoliittisen tutkimustiedon käyttö eduskuntatyössä. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 121. Helsinki: Kela.

- KKA. 2012. Poliisiammattikorkeakoulun laadunvarmistusjärjestelmän auditointi. Helsinki: Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 2.
- Polamk. 2013. Poliisiammattikorkeakoulun verkkosivujen tietoja tutkimustoiminnasta (polamk.fi/tutkimus). Luettu 9.12.2013.
- Sitra. 2010. Tutkimustiedon ja vaikuttavuusarviointien käyttö poliittisessa päätöksenteossa. Kokemuksia Alankomaista, Tanskasta ja Isosta-Britanniasta. Pivotal Consulting Oy, VTT, Markku Harrinvirta, 19.8.2010.
- SM. 2013. Suunnittelumääräys: sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2015–2018 sekä tulossuunnitelma 2014. Sisäasiainministeriön määräyskokoelma. Määräys, Dno/2013/973, antopäivä 14.6.2013.
- Tala, J. 2005. Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita.
- VN. 2013. Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi. Valtioneuvosto 5.9.2013.
- VNK. 2011. Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämissyöryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011.

Kehittäminen ja projektitoiminta Poliisiammattikorkeakoulussa

Jarmo Houtsonen

Johdanto

Poliisiammattikorkeakoulun kolme ydinprosessia ovat opetus ja oppiminen, tutkimus ja kehittäminen. Kehittämisen ydinprosessi luo Poliisiammattikorkeakouluun yhtenäistä projektiprosessia ja -kulttuuria. Lisäksi kehittämisen ydinprosessi on projektitoimisto, joka avustaa tutkimus- ja kehittämisprojekteja ulkoisen rahoituksen hankkimisessa ja projektien hallinnoinnissa.

Muutos täysiveriseksi ammattikorkeakouluksi edellyttää, että tutkimus- ja kehittämistoiminnasta tulee opettajien ja opiskelijoiden arkea. Henkilökunnan myönteinen asenne kehittämiseen ja aito halu tehdä yhteistyötä keskenään ja oppilaitoksen ulkopuolisten kumppanien kanssa on ratkaisevan tärkeää siinä, kuinka hyvin onnistumme pyrkimyksissämme.

Tarkastelen artikkelissa kehittämistä ja projektitoimintaa. Määrittelen aluksi, mitä on organisaation, toimintaprosessien ja työmenetelmien kehittäminen. Tämän jälkeen kuvaan projektitoimintaa, jossa suuri osa kehittämisestä tapahtuu. Viimeiseksi esittelen projektitoimintaa organisaation strategian toteuttamisen välineenä ja projektisalkun hallintaa. Teksti ei niinkään kuvaa sitä, miten asiat ovat Poliisiammattikorkeakoulussa, vaan miten niiden tulisi olla.

Kehittämisen määrittelyä

Jos jätetään tekniikka ja laitteet ulkopuolelle, niin kehittämisen kohteena ovat usein organisaation prosessit, työmenetelmät, johtamistavat ja työn järjestäminen. Kehittämisen kautta haetaan usein lisää tehokkuutta, taloudellisuutta, laatua ja vaikuttavuutta. Julkishallinnon organisaatioissa näiden tavoitteiden avulla pyritään tuottamaan parempaa asiakaspalvelua sekä vahvistetaan yhteiskunnan demokratiaa ja oikeudenmukaisuutta. Samalla pyritään huolehtimaan henkilökunnan osaamisesta ja hyvinvoinnista.

On vaikea määrittellä tutkimuksen ja kehittämisen välistä rajaa. Jako perustutkimukseen, soveltavaan tutkimukseen ja kehittämiseen on vakiintunut, mutta luokittelu ei ole vailla ongelmia (ks. esim. Miettinen & Tuunainen 2010). Yksinkertaistaen perustutkimus pyrkii luomaan tai löytämään tutkimuskohteesta uutta tietoa, ilman pyrkimystä soveltaa tietoa käytäntöön. Soveltava tutkimus hyödyntää perustutkimuksen tu-

loksia käytännöllisten päämäärien saavuttamiseksi. Kehittäminen ei ole kaukana soveltavasta tutkimuksesta, ja pyrkii hyödyntämään tutkimustuloksia parantaakseen laitteita, tekniikoita, menetelmiä ja prosesseja. Kehittäminen ei pyri luomaan uutta perusymmärrystä jostain ilmiöstä tai kohteesta. Se on lähellä innovaatiotoimintaa, joka tähtää esimerkiksi aiempaa tehokkaamman laitteen tai vaikuttavamman työprosessin laajaan ja vakiintuneeseen käyttöönottoon. Kaupallisessa kehittämistoiminnassa pyritään siihen, että ideasta jalostetusta tuotteesta tulee innovaatio, johon markkinoilla kohdistuu laajaa kysyntää.

Kehittämistoiminnan lähtökohtana on tutkimustieto ja/tai työelämässä kerätty vahva kokemus. Näiden avulla tehdään ilmiön nykytilanteen kartoitus ja tunnistetaan kehittämistarpeet. Hyvä esimerkki tällaisesta tutkimus- ja kartoittamisvälineestä on Poliisin henkilöstöbarometri, jonka avulla voidaan tunnistaa esimerkiksi henkilöstön hyvinvoinnin ongelmia ja kehittämiskohteita. Varsinainen kehittäminen alkaa vasta kartoituksen jälkeen ja edellyttää myös tietoa ja kokemusta siitä, mitkä mekanismit vaikuttavat työhyvinvointiin.

Nykytilanteen kartoittamisen ja kehittämistarpeiden tunnistamisen perusteella laaditaan kehittämissuunnitelma, jossa ilmaistaan tarvittavat toimenpiteet, konkreettiset tavoitteet ja mittarit tavoitteiden todentamiseksi. Kehittämisellä haetaan nimenomaan vaikuttavuutta, jota pitää pystyä arvioimaan jälkikäteen monipuolisesti talouden, organisaation, osaamisen ja sidosryhmien kannalta.

Myös poliisitoiminnan alueella kehittämistoimien vaikuttavuutta ja tehokkuutta pitää pystyä arvioimaan konkreettisen näytön avulla. Jos näyttö on vahvaa, niin uusi innovaatio tai toimintatapa tulisi pyrkiä vakiinnuttamaan ja levittämään laajempaan käyttöön. Soveltamisessa pitää tuki aina ottaa huomioon paikallinen ympäristö. Uuden mallin käyttöönotto edellyttää vanhasta mallista luopumista. Muutos on kuitenkin hankalaa ja voi myös epäonnistua.

Kehittämisen tulisi olla vahvasti kysyntä- ja käyttäjälähtöistä. Tulosten on oltava kehitettävän kohteen näkökulmasta hyödyllisiä. Kehittämisen tulee vastata aitoon tarpeeseen. Toisaalta ihmiset ja organisaatio eivät aina kykene tunnistamaan kehittämistarpeitaan. Tässä heitä voivat auttaa kehittämistoiminnan ammattilaiset.

Projektitoiminnan määrittelyä

Tavallisesti kehittäminen tapahtuu projekteissa, mutta toisinaan myös kevyemmissä ja nopeammissa kokeiluissa. Lisäksi organisaation prosesseja ja työmenetelmiä kehitetään jatkuvasti työn arjessa. Keskityn esityksessäni ainoastaan projektitoimintaan, jolle on tunnusomaista suunnitelmallisuus.

Projektilla on selkeä tavoite (tuotos), aikataulu, työvaiheet, resurssit (raha ja ihmiset) sekä työnjako. Projektien tuotokset ovat usein ainutlaatuisia, mutta kaikissa projekteissa toistetaan kuitenkin suhteellisen vakiintuneita prosesseja. Kaikissa projektityypeissä on valmisteluun, suunnitteluun, toteutukseen, tulosten levittämiseen ja vaikuttavuuden arviointiin liittyvät vaiheensa. Samaa projektiprosessia voidaan soveltaa yhä uudelleen. (Kettunen 2009, 43–44.)

Projekti perustetaan, koska organisaatio haluaa saavuttaa tietyn tavoitteen tai ratkaista tietyn ongelman. Projektilla tavoitellaan konkreettista lopputulosta, joka voi olla esimerkiksi uusi asiakaspalautejärjestelmä, opetussuunnitelma tai koulutuspalvelutuote. Projektityöskentelyssä mietitään tarkasti etukäteen, millaisten työvaiheiden, tehtävien ja osatavoitteiden jälkeen tavoitteeseen voidaan päästä. Projektille ja sen työvaiheille asetetaan selkeät alkamis- ja päättymisajat. Projektin eri osia voidaan joutua muuttamaan projektiprosessin aikana. On tärkeää, että suunnitelmat ja muutokset dokumentoidaan.

Projekti tarvitsee toteutuakseen resursseja eli ihmisten työpanoksen, tilat ja -välineet sekä usein rahaa erilaisiin hankintoihin. Projektitoiminnan ytimessä on ajatus siitä, että kaikki projektin tarvitsemat resurssit nostetaan esiin suunnittelussa ja niiden toteutumista seurataan projektin kuluessa. Projektissa syntyneet kustannukset tulee pystyä perustelemaan projektin aikaansaamilla hyödyillä. Hyötyä ei voida aina määrittellä numeerisilla arvoilla, vaan se voidaan todeta myös laadullisesti.

Käsitys projektitoiminnan moninaisuudesta kirkastuu yhä enemmän, kun tarkastellaan millaisia projektityyppejä voi olla olemassa. Virtanen (2009, 126–127) on listannut seitsemän erilaista projektityyppiä.

- Tuotekehitysprojektien tavoitteena on uusien tuotteiden tuottaminen tai olemassa olevien tuotteiden kehittäminen. Tuotekehitys voi tarkoittaa myös aineettomien palvelukonseptien kehittämistä.
- Tutkimusprojekteissa pyritään tavallisesti uuden tiedon tuottamiseen joltain alueilta ilman, että sillä olisi suoraa väline- tai sovellutusarvoa. Tutkimusprojektin tuotos on usein perustana kehitysprojektille.
- Tutkimus- ja kehittämisprojektit yhdistelevät aineksia tuotekehityksestä ja tutkimuksesta. Tutkimus- ja kehittämisprojekteja rahoittavat useat ulkopuoliset rahoittajat. Laajojen tutkimus- ja kehittämisohjelmien tavoitteena on rahoittajan tärkeinä pitämien yhteiskuntapoliittisten ja/tai tutkimuspoliittisten strategioiden edistäminen.
- Sisäisten kehittämisprojektien tavoitteena on tavallisesti organisaation johtamisen, henkilökunnan osaamisen ja hyvinvoinnin tai organisaation prosessien parantaminen.

- Järjestelmä- ja infrastruktuuriprojektit läpäisevät tavallisesti koko organisaation (esim. tietojärjestelmä). Asiakkaan tilaama tuote tai palvelu on tyypillinen toimitusprojekti, jossa asiakkaalla on merkittävä rooli projektin suunnittelussa, toteuttamisessa ja arvioinnissa. Investointiprojektien tavoite on kauempana tulevaisuudessa.

Projektit strategian toteuttajina

Projektityöskentely pitää nähdä organisaation strategian konkreettisena toimeenpanona. Strategia perustuu analyysiin ympäristön mahdollisuuksista ja uhkista sekä oman toiminnan vahvuuksista ja heikkouksista. Projekteilla haetaan uudistumista, jotta organisaatio menestyy muuttuvassa toimintaympäristössä. Projektit edistävät organisaation strategian toteutumista tai kehittävät strategiaa avaamalla uusia mahdollisuuksia.

Organisaatioiden strategiassa asiakaslähtöisyydestä lähtevän toiminnan kehittämisen tulee olla keskeisessä asemassa. Menestyminen riippuu siitä, että kykenee tunnistamaan asiakkaansa ja näiden muuttuvat palvelutarpeet. Organisaation pitää lakkaamatta tarkkailla ympäristön ja asiakastarpeiden muutoksia ja niiden suhdetta omaan osaamiseensa.

Projektitoiminnan kannalta hyvä organisaatiomuoto on prosessiorganisaatio, joka parhaimmillaan tunnistaa asiakkaiden tarpeet sekä järjestää toimintansa, resurssinsa ja osaamisensa tuottamaan asiakkaille lisäarvoa. Organisaation johdon on myös sitouduttava asiakasnäkökulmaan. Tällaisessa organisaatiossa projekteilla on suuri merkitys, ja projektit jäsenyvät asiakkaiden tarpeista käsin. (Virtanen 2009, 75–76.) Sidosryhmäkaritoitus ja -yhteistyö ovat keskeisessä asemassa erilaisten asiakkaiden ja kumpaneiden sekä näiden tarpeiden tunnistamisessa.

Millainen strateginen ajattelu luo parhaat edellytykset projekti-
muotoiselle toiminnalle? Ensiksi organisaatio näkee tarpeeksi laajalle ympäristöönsä ja pitkälle tulevaisuuteen. Toiseksi organisaatiolla on kokonaisvaltainen käsitys strategisen johtamisen välttämättömyydestä. Kolmanneksi strategisen ajattelun tulee lähteä asiakkaiden tarpeiden tunnistamisesta. Neljänneksi organisaatio uskaltaa ottaa hallitusti riskejä ja tehdä virheitä. Viidenneksi organisaatiokulttuuri on suopea oppimiselle. (Virtanen 2009, 112.)

Kun organisaatiossa rakennetaan projektisalkku, niin sen kohdeala johdetaan strategiasta ja keskeiset kehittämiskohteet toimeenpannaan projekteina. Strategiasta johdetuille tavoitteille ja niiden edellytyksensä oleville menestystekijöille on löydettävä mitattavissa olevat määrälliset tai laadulliset indikaattorit ja tietolähteet sekä tavoitteista vastaavat henkilöt. Organisaation tulee määritellä selkeästi ne toimenpiteet ja projektit, joilla strategiset päämäärät aiotaan saavuttaa. (Virtanen 2009, 112–113.)

Projektisalkun hallinta

Projektisalkku rakennetaan niin, että se tukee parhaiten strategisten tavoitteiden saavuttamista. Projektisalkun tulee muodostaa resurssivaatimuksiltaan, riskipitoisuuksiltaan ja tyypeiltään tasapainoinen kokonaisuus erilaisia projekteja. Yksittäisten projektien tavoitteiden tulee liittyä selkeästi yhteen tai useampaan organisaation strategiseen tavoitteeseen. Projektisalkun sisällöstä vastaa viime kädessä organisaation johto. (Virtanen 2009, 121–123.)

Projektiohjaus käsittää erilaiset tavat hallita projektin toteuttamista. Siitä vastaa käytännössä yksittäisen projektin ohjausryhmä. Projektiohjauksessa sovelletaan koko projektin elinkaaren ajan vakiintuneita työkaluja ja menetelmiä. Projektinhallinta tukee projektiohjausta tuottamalla esimerkiksi projektien talous- ja toimintaraporttien kautta tietoa siitä, kuinka tavoitteet on saavutettu. (Virtanen 2009, 45.) Projektijohtaminen tarkoittaa projektiryhmän johtamista, ja johtajana on tavallisesti projektipäällikkö.

Poliisiammattikorkeakoulussa kehittämisen ydinprosessin omistaja vastaa salkunhallinnasta yhdessä organisaation johdosta tulevien salkkuryhmän jäsenten kanssa. Projektisalkun hallinta on erilaisia toimintoja, joilla projektisalkku rakennetaan ja arvioidaan. Tähän kuuluu projekti-ideoiden vastaanottaminen, projektien tasapainottaminen ja projektien tavoitteiden ja tulosten arviointi. Poliisiammattikorkeakouluun on rakennettu myös projektinhallintajärjestelmä, joka käsittää projektityöhön, projektiprosessiin, projektihallintaan ja projektisalkun johtamiseen liittyvät ohjeet, lomakkeet ja käsikirjat. (vrt. Virtanen 2009, 46, 126.)

Strategisesti johdetun projektisalkun rakentamisessa on useita näkökohtia ja vaiheita. Ensiksi pitää määritellä projektisalkun ja salkkuryhmän toiminnan reunaehdot eli salkun koko, painotukset, hyväksyttävät riskit, päätöksentekovaltuudet, johtamisen vastuujakoperiaatteet ja projektisalkun omistajuus. Tämä perusta on tärkeää, jotta tiedetään, millä periaatteilla projektit valitaan projektisalkkuun. (Virtanen 2009, 123–124.)

Toisessa vaiheessa täsmennetään määritelmiä ja rajataan riskejä, projektinhallinnan ohjausvälineitä ja projektityyppejä. Tavoitteena on määritellä riskit projektisalkun tasolla. Riskit voivat liittyä esimerkiksi tekniikkaan, aikatauluihin, talouteen, organisaatioon, ihmisiin, alihankkijoihin tai asiakkaisiin. Projektien tulee noudattaa organisaatiossa omaksettua riskienhallintaa ja -menettelytapoja.

Kolmannessa vaiheessa määritellään projekti-ideoiden, -ehdotusten ja -suunnitelmien arvioinnin kriteerit. Etukäteisarvioinnin kohteena on projektin merkittävyys organisaation strategian, organisaatiolle tulevien hyötyjen ja projektisalkun tasapainon kannalta. Lisäksi arvioidaan projektin riskejä, toteutettavuutta, resursseja, osaamisen riittävyyttä, ehdo-

tettua projektiorganisaatiota sekä ajoitusta ja kestoja. Arviointi perustuu kokonaisvaltaiseen harkintaan, jossa voidaan käyttää laadullisia ja määrällisiä kriteereitä. (vrt. Virtanen 2009, 128.)

Projektisalkkuun tulee antaa jonkin verran tilaa myös uusille innovatiivisille avauksille. Myös sellaiset projektit, joissa organisaatio voi oppia jotain uutta tai saada uusia yhteistyökumppaneita voivat tulla kysymykseen. (Virtanen 2009, 129.) Uudet avaukset voivat johtaa tuoreisiin strategisiin valintoihin.

Projektisalkkun hoitamisen tavoitteena on saada projekteista mahdollisimman paljon hyötyä organisaatiolle. Tässä suhteessa arvioinnin kohteita voivat olla esimerkiksi vaikuttavuus (saatujen vaikutusten suhde projektin tavoitteisiin), tehokkuus (panosten suhde tuotoksiin), tuloksellisuus (välittömät aikaansaadut hyödyt) ja vaikutukset mukaan lukien ei-aiotut ja negatiiviset vaikutukset. (Virtanen 2009, 131–132.)

Arvioinnissa on otettava huomioon joitain erityistekijöitä. Ensimmäkin vaikutusten arvioinnissa on mietittävä mittaamisen aikajännettä. Toiseksi havaitut muutokset (gross outcome effects) ja nettomuutokset (net effects) tulee erottaa toisistaan. Näin voidaan erottaa toisistaan projektista johtuvat tekijät ja muut lopputulokseen vaikuttavat tekijät. Kolmanneksi arviointi pitää tehdä menetelmällisesti luotettavalla tavalla. (Virtanen 2009, 132–134.)

Eri projektityyppistä tulee arvioida eri lähtökohdista käsin. Tuotekehitysprojekteissa fokus on projektien tuotosten tai tuotteiden käyttöarvossa ja hyödynnettävyydessä. Tutkimusprojekteissa tavoitteena on uuden tiedon tuottaminen ja erityisesti laadukas tutkimus. Tutkimus- ja kehittämisprojekteissa voi yhdistyä kaksi edellisen projektityypin kriteeriä. Sisäisten kehittämisprojektien arvioinnissa esimerkiksi tuloksellisuus ja vaikuttavuus sekä henkilöstön motivaatio ja jaksaminen ovat tärkeitä näkökulmia. Asiakkaille toimitettavissa projekteissa ollaan erityisen kiinnostuneita asiakastyytyväisyydestä. (Virtanen 2009, 136–137.)

Lopuksi

Poliisiammattikorkeakoulussa on vielä oppimista kehittämisessä ja projektitoiminnassa. Kehittämistä ja projektitoimintaa ei ole vielä täysin integroitu toiminnanohjaus- ja suunnittelujärjestelmään. Puutteista huolimatta tärkeintä on se, että projektinhallintajärjestelmään on alkanut kertyä projekti-ideoita ja -ehdotuksia, mikä edistää projektikulttuurin leviämistä.

Henkilökunnan myönteinen asenne kehittämiseen ja aito halu tehdä yhteistyötä keskenään ja oppilaitoksen ulkopuolisten kumppanien kanssa on ratkaisevan tärkeää siinä, kuinka hyvin onnistumme pyrkimyksissämme.

Oman toiminnan ohella haluamme olla mukana kehittämässä myös laajemmin poliisin toimintaa ja yhteiskuntien sisäisten turvallisuutta niin Suomessa kuin ulkomaillakin. Haluamme tehdä yhteistyötä poliisilaitosten, koko poliisihallinnon ja sisäisen turvallisuuden kumppaneiden kanssa. Toivottavasti meidät nähdään tulevaisuudessa tässä roolissa.

Lähteet

Kettunen, S. 2009. Onnistu projektissa. Helsinki: WSOYpro.

Miettinen, R. & Tuunainen, J. 2008. Perus- ja soveltava tutkimus tiedepolitiikan luokittelukategoriana ja retorisisina resursseina. Tiedepolitiikka 3, 7–16.

Virtanen, P. 2009. Projektin strategian toteuttajana. Helsinki: Tietosanoma.

Poliisikoulutuksen uudistaminen

Petri Alkiora

Johdanto

Aivan vuoden 2013 lopulla varmistui, että uusimuotoinen, ammattikorkeakoulututkintoon johtava poliisin peruskoulutus alkaa elokuussa 2014. Pitkään valmisteltu koulutusrakennemuutos perustuu poliisin koulutusstrategiaan 2007–2014 (SM 2007).

Kokonaisuudistuksessa poliisin peruskoulutus nostetaan ammattikorkeakoulutasolle. Sen jälkeinen esimies- ja johtamiskoulutus muodostaa ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon. Poliisikoulutuksen tutkintorakenne on uudistuksen jälkeen yhtenevä yleisen korkeakoulututkintojen järjestelmän kanssa. Eurooppalainen ja kansallinen tutkintojen viitekehys ovat osaltaan olleet vaikuttamassa poliisin tutkintojärjestelmän uudistamisen perusteisiin.

Rakenteellinen muutos on sinänsä vain osa kokonaisuutta. Samalla tutkintojen oppisisällöt, osaamistavoitteet ja opetuksen toteutusmuodot sekä arviointi käydään läpi ja käytännössä ne uudistetaan kattavasti. Uudistuksen merkitys kohdentuukin erityisesti työelämän nykyisiin ja ennakoitavissa oleviin osaamisvaatimuksiin, joihin poliisin on kyettävä vastaamaan tulevana vuosikymmeninä. Poliisiammattikorkeakoulun on omalta osaltaan ja tehtävänsä mukaisesti huolehdittava poliisin henkilöstön osaamisen ylläpidosta ja kehittämisestä.

Uudistuksen valmistelu

Ensimmäinen korkea-asteen koulutus uudistus toteutettiin poliisissa 1.1.1998 alkaen, kun aiempi opistotasoinen poliisin päällystökoulutus korvattiin ammattikorkeakoulututkintoon johtavalla koulutuksella. Jo muutaman vuoden kuluttua tästä uudistuksesta nostettiin esille näkemyksiä, joiden perusteella koko poliisin koulutusjärjestelmä tulisi uudistaa ja koulutustasoja kauttaaltaan nostaa (ks. Alkiora 2000).

Asiasta käydyn keskustelun perusteella sisäasiainministeriö asetti 10.1.2000 työryhmän ja sille ohjausryhmän arvioimaan poliisikoulutuksen nykytilaa sekä sen pohjalta määrittelemään poliisikoulutuksen tulevaisuuden kehittämisstrategioita. Tehtävänä oli kartoittaa erityisesti koulutusjärjestelmässä esiintyvät ongelma-alueet ja tarvittavat kehittämistoimenpiteet. Toimeksiannon lopputulos on kirjattu Poliisikoulutuksen arviointi- ja strategiatyöryhmän mietintöön (SM 2001). Mietintöön sisältyy opetusministeriön edustajan jättämä eriävä mielipide, jonka mukaan poliisin miehistötason koulutus ei ole ammattikorkeakouluissa

annettavaa opetusta esimies- ja asiantuntijatehtäviin. Myös oppilaitoksen yksialaisuus poikkeaisi täysin ammattikorkeakouluverkoston yleisistä kehittämislinjauksista.

Eriävään mielipiteeseen kirjattu opetusministeriön näkemys poliisin peruskoulutuksen kehittämisestä johti useamman vuoden pituiseen aikalisään. Tavoitteesta ei kuitenkaan poliisihallinnossa luovuttu. Yhtenä konkreettisenä osoituksena oli Poliisin koulutusstrategia 2007–2014, joka vahvistettiin sisäasiainministeriön poliisiosastolla 1.6.2007 (SM 2007). Strategiassa linjattiin, että poliisin tutkintokoulutus kehitetään vastaamaan ammatillisen koulutuksen korkea-astetta Bolognan julistuksen mukaisesti. Tätä tarkoitusta varten tuli laatia kehittämissuunnitelma, jossa määriteltäisiin tutkintojen laajuudet ja tavoitteet sekä uudistuksen toteuttaminen.

Koulutusstrategian muihin linjauksiin sisältyy myös muita yksityiskohtaisempia tavoitteita. Niiden käsittely ei kuitenkaan ole tarpeen tässä yhteydessä, koska ne eivät säilyneet enää jatkovalmistelussa eivätkä ole mukana uudistuksessa. Strategian linjausten pohjalta on kuitenkin tärkeintä, että poliisin tutkintokoulutus muodostaa selkeän perusrakenteen, jonka mukaisesti eri virkaryhmissä toimivien poliisimiesten perusosaaminen varmistetaan. Tutkintokoulutuksen lisäksi tarvitaan niin ammatitaitoa ylläpitävää ja lisäävää koulutusta kuin tiettyihin erityistehtäviin valmentavia laajempia erikoistumisopintoja. Työssä oppiminen, henkilöstökoulutus ja muut työelämäosaamista kehittävät menetelmät tukevat tehokkaasti muodollista koulutusjärjestelmää. Kiistattomasti voidaan todeta, että poliisina olemisen oppii vain työtä tekemällä.

Poliisin hallintorakenteen kokonaisuudistuksen eri vaiheissa on toteutettu useita poliisiyksiköiden yhdistämisii. Poliisikoulun ja Poliisiammattikorkeakoulun (PAKK) yhdistäminen 1.1.2008 toimintansa aloittaneeseen uuteen Poliisiammattikorkeakouluun (Polamk) on yksi osa tätä hallintorakenteen kokonaisuudistusta. Muutos loi organisatorista ja toiminnallista pohjaa tutkintorakenteen kehittämiselle koulutusstrategiassa linjatulla tavalla yhden ja yhtenäisen poliisioppilaitoksen puitteissa. Sinänsä oppilaitoksia koskeva muutos perustui jo aikaisemmin tehtyihin päätöksiin, koska päätös toimintojen siirtämisestä Espoosta Tampereelle tehtiin jo 28.8.2003 ja päätös poliisioppilaitosten yhdistämisestä 22.4.2004.

Organisatoristen muutosten toteuduttua oli mahdollisuus vuoden 2008 alun jälkeen panostaa koulutustoiminnan kehittämiseen. Poliisihallitus asetti 12.3.2010 poliisin tutkintokoulutuksen kokonaisuudistusta valmistelevalle hankkeelle, jonka tehtäväksi annettiin selvittää, minkälaisia muutoksia poliisin peruskoulutukseen ja sen jälkeiseen esimies- ja johtamiskoulutukseen tulisi tehdä Bolognan prosessin mukaisen kaksiosaisen tutkintorakenteen käyttöönottamiseksi. Hanketta varten asetettiin ohjausryhmä ja projektityöryhmä. Hankkeen toimikausi jatkui 31.12.2011 saakka ja hankkeen nimenä käytettiin lyhennystä Polku.

Hankkeen esitykset julkaistiin hankeraportissa, joka lähetettiin keväällä 2012 laajalle lausuntokierrokselle. Sekä hankeraportti että raportista saatujen lausuntojen kooste on julkaistu Poliisiammattikorkeakoulun verkkosivuilla (ks. www.polamk.fi/polku). Asian jatkovalmistelu eli hallituksen esityksen laatiminen tapahtui sisäasiainministeriön 5.10.2012 asettamassa poliisin hallintorakennemuutoksen III vaiheen lainsäädäntöhankkeen osassa 2: poliisikoulutuksen uudistaminen ja Poliisiammattikorkeakoulun toiminnan tehostaminen. Nämä edellä mainitun Pora III -hankkeen keskeiset materiaalit on koottu sisäministeriön verkkosivuille (ks. <http://www.intermin.fi>).

Hankkeessa laadittu luonnos hallituksen esitykseksi oli lausuntokierroksella 21.12.2012–25.1.2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Poliisiammattikorkeakoulusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 64/2013) annettiin eduskunnalle 6.6.2013. Asia lähetettiin 12.6.2013 hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan ja sivistysvaliokunnan tuli antaa esityksestä lausunto. Valiokuntavaiheen jälkeen asia käsiteltiin eduskunnan täysistunnossa 13.12.2013 ja 17.12.2013. Lakiesitys hyväksyttiin äänestysten jälkeen hallintovaliokunnan esittämien muutosten mukaisena. Tasavallan presidentti vahvisti lain 30.12.2013, ja laki tuli voimaan alkuperäisen tavoitteen mukaisesti 1.1.2014.

Uudistuksen keskeiset tavoitteet

Poliisitoimen tulevaisuuden osaamisvaatimusten arvioinnissa on käynyt ilmi, että poliisiin kohdistuvat palvelu- ja laatuodotukset tulevat jatkuvasti kasvamaan (ks. esim. Honkonen & Muttilainen 2012). Perus- ja ihmisoikeusajattelun kehittyminen ja etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ja suomalaisten tuomioistuinten ratkaisukäytäntö asettavat jatkuvasti uusia haasteita poliisin toimivaltuuksien soveltamiselle ja operatiivisessa toiminnassa noudatetuille käytännöille. Poliisin rooli sisäisen turvallisuuden ylläpidossa ja kehittämisessä säilyy keskeisenä samalla, kun poliisin hallintorakennetta uudistettiin 1.1.2014 alkaen. Hallintorakenteen uudistaminen edellyttää organisaatiossa noudatettujen toimintatapojen ja -periaatteiden kehittämistä. Poliisitoiminnan taloudellisuudelle, tehokkuudelle ja tuottavuudelle asetetut tavoitteet merkitsevät vaatimuksia, joihin kyetään vastaamaan ainoastaan voimavarat yhdistämällä ja toimintaa vahvasti kehittämällä sekä henkilöstön osaamista parantamalla.

Suomalaisen yhteiskunnan moniarvoistuminen, monikulttuurisuuden lisääntyminen sekä teknologinen kehitys asettavat poliisin työlle ja toiminnalle niin lisäodotuksia kuin myös mahdollisuuksia. Poliisitoimintaan suoraan kohdistuvat muutokset ja yhteiskunnan yleinen kehitys edellyttävät, että poliisi kykenee aikaisempaa paremmin hyödyntämään toiminnassaan käytettävissä olevaa tietoa ja erityisesti soveltamaan sitä poliisitoiminnassa tarvittavalla tavalla. Poliisin koulutusrakennemuutis-

tuksella tuetaan samalla poliisin uuden toiminnanohjausjärjestelmän (VITJA) käyttöönottoa ja siihen liittyvää tavoitetta toiminnallisen tehokkuuden lisäämisestä.

Poliisikoulutuksen vahvuutena on ollut perinteisesti tiivis työelämäyhteys, joka on koulutusrakennemuutoksen yhteydessäkin tarpeen säilyttää. Valmistelutyössä on todettu, että koulutuksen sisällölliset muutostarpeet antavat aiheen nostaa poliisin peruskoulutus ammattikorkeakoulututkinnoksi ja kehittää sen jälkeinen esimies- ja johtamiskoulutus ylemmäksi ammattikorkeakoulututkinnoksi.

Poliisikoulutus on ollut ja se on myös uudistuksen jälkeen monopoli-asemassa, koska poliisin perustyöhön on mahdollisuus päästä vain poliisitutkinto suorittamalla. Poliisiammattikorkeakoulun ensisijainen koulutusvastuu kohdentuu tästä syystä toimivaltaisten poliisimiesten kouluttamiseen. Poliisihallinnossa poliisimiehiä työskentelee noin 7 500 henkilöä miehistö-, alipäällystö-, päällystö- ja päällikköviroissa. Tämän lisäksi poliisihallinnossa toimii noin 2 500 henkilöä erilaisissa toimihenkilö- ja asiantuntijaviroissa. Myös jälkimmäisen henkilöstöryhmän osaamisen ylläpito ja kehittäminen kuuluu Poliisiammattikorkeakoulun valtakunnalliseen koulutusvastuuseen.

Koska koulutusrakennemuutos kohdentuu nimenomaan poliisimiehiltä edellytettyihin tutkintoihin, on perusteltua tarkastella asiaa nimenomaan tästä näkökulmasta. Suomessa luottamus poliisiin on tunnetusti huomattavan korkea. Merkittävä osa luottamuksesta perustuu ihmisillä olevaan näkemykseen siitä, että suomalainen poliisi toimii eettisesti oikein ja noudattaa lakia sekä omaa tehtävänsä edellyttämän ammattitaidon. Toisaalta taloudelliset ja toiminnalliset väärinkäytökset eivät ole kuuluneet suomalaisen poliisin yhdistettyihin asioihin, mikä on tärkeä asia luottamuksen kannalta.

Koulutusrakennemuutoksen tulevaisuus

Kuten aikaisemmasta jo ilmenee, koulutusrakennemuutoksen valmistelu on ollut pitkäkestoinen projekti. Lain voimaantulo 1.1.2014 on ratkaisevan tärkeä tapahtuma suunnitelmien konkretisoimisen näkökulmasta. Voidaan sanoa kaiken jatkotyön perustuvan eduskunnan hyväksymään ja tasavallan presidentin vahvistamaan lakiin. Ratkaisut kuvaavat sitä luottamusta, jota myös suomalaisen yhteiskunnan keskeisimmät päättäjät tuntevat poliisia kohtaan. Uudistukselle asetettuja tavoitteita tullaan arvioimaan jo muutaman vuoden kuluessa ja sen perusteella saamme tarkemmin nähdä, miten hyvin muutos on saatu toteutettua.

Ensimmäiset uusimuotoisen ammattikorkeakoulutasoisen poliisin peruskoulutuksen aloittavat opiskelijat tulevat oppilaitokseen elokuussa 2014. Heidät valitaan suorittamaan tutkintoa niiden hakijoiden joukosta, jotka jättävät Poliisiammattikorkeakoulun sähköiseen hakujärjestelmään

hakemuksensa ensimmäisellä hakujaksolla 7.1.–31.1.2014. Tutkintokoulutus toteutetaan niin, että ensimmäiset opiskelijat voivat aikataulun perusteella valmistua tutkintoonsa keväällä 2017.

Poliisiammattikorkeakoulun tehtävänä on selvittää poliisihallinnon koulutustarve alipäälylystö- ja päälylystövirkojen osalta. Poliisin hallintorakenteen kokonaisuudistuksen kolmannessa vaiheessa virkarakenteeseen on tarkoitus tehdä muutoksia. Edellisen selvityksen perusteella tehtiin päätös, jonka perusteella poliisipäälylystön tutkintokoulutusta ei enää aloitettu uudella opiskelijaryhmällä syksyllä 2013. Tämä merkitsee samalla sitä, että joulukuussa 2013 poliisipäälylystön tutkinnon A-opinnot suorittaneet opiskelijat (PPT 17) ovat viimeinen kyseisen koulutuksen läpikäynyt ryhmä. Poliisialipäälylystön tutkinto-opiskelijat (APT 17) jatkavat opiskelua syksyyn 2014 saakka. Tämän jälkeen alipäälylystö- ja päälylystökoulutukset toteutetaan koulutusrakennuudistukseen sisältyvien esimiestyön ja työnjohdon erikoistumisopintojen sekä ylemmän ammattikorkeakoulututkintokoulutuksen avulla. Arvion mukaan valintamenettelyt alipäälylystö- ja päälylystökoulutuksiin käynnistyvät talvella 2014–2015, jotta poliisihallinnon tarpeisiin kyetään vastaamaan myös näiltä osin.

Poliisiammattikorkeakoulu on kaksikielinen oppilaitos, joka järjestää tutkintokoulutusta ja muuta koulutusta sekä suomenkielisenä että ruotsinkielisenä. Ruotsinkielinen koulutus toteutetaan koulutustarpeen mukaisesti eri tutkintotasolla. Ruotsinkielinen peruskoulutus alkaa keran vuodessa, alipäälylystökoulutus noin kolmen vuoden välein ja päälylystökoulutus noin kymmenen vuoden välein.

Edellä olevan perusteella voimme lopuksi todeta, että koulutusuudistuksen läpivienti on ajallisesti pitkäkestoinen ja sisällöllisesti monipuolinen projekti. Ensimmäiset uudistetun koulutusrakenteen kokonaisuudessaan läpikäyneet henkilöt ovatkin selvillä vasta 2020-luvulla.

Lähteet

- Alkiora, P. 2000. Minne menet poliisikoulutus? Ajatuksia poliisikoulutuksen kehittämisestä, Poku – Poliisiammattikorkeakoulun oppilaskunnan tiedotuslehti 2.
- Honkonen, R. & Muttilainen, V. (toim.) 2012. Poliisin toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102.
- SM. 2001. Poliisikoulutuksen arviointi- ja strategiatyöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 9.
- SM. 2007. Poliisin koulutusstrategia 2007–2014. Sisäasiainministeriö, poliisiosasto. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 7.

Poliisikoulutuksen vaikuttavuus ja osaamisen ennakointi

Matti Vuorensyrjä & Johanna Lätti

Johdanto

Yksi koulutuksen vaikuttavuuden peruskriteereistä työelämäpalautteen perustuvassa arviointitutkimuksessa on oppilaitoksen tuottaman osaamisen työelämävastaavuus. Onko Poliisiammattikorkeakoulu saavuttanut tämän tavoitteen eli vastaako valmistuneiden poliisien osaaminen poliisin ammatin vaatimuksia? Miten tämä tavoite voidaan saavuttaa tulevinä vuosina ja vuosikymmeninä? Miten ammattiin ja osaamisen kysyntään vaikuttavat toimintaympäristökijät muuttuvat tulevaisuudessa?

Tilanne on tällä hetkellä hyvä. Poliisiammattikorkeakoulusta valmistuneiden poliisien ja heidän lähiesimiestensä arvioiden perusteella tutkintokoulutus antaa hyvät ja kattavat perusvalmiudet poliisiin ammattiin. Poliisikoulutus kaipaa kuitenkin edelleen kehittämistä syvällisempää erikoistumista vaativissa tiedoissa ja taidoissa. (Koivisto & Silvola 2000; Koivisto & Tuohi 2006; Vuorensyrjä 2011; Vuorensyrjä 2013; Vuorensyrjä & Ranta 2013.)

Jos toimintaympäristö ja poliisityön osaamisvaatimukset kuitenkin muuttuvat, muuttuu myös arvioinnin kriteeriperusta. Muutos on otettava vastaavasti huomioon koulutuksen sisällöissä ja opetuksen menetelmäratkaisuuissa.

Ennakoimme tässä artikkelissa joitakin poliisiosaamisen kysyntään tulevaisuudessa vaikuttavia tekijöitä, mutta emme käytä perinteisiä ennakointimenetelmiä (ARIMA, delfi jne.). Ajatuksena on, että ainakin osa työvoiman ja osaamisen kysyntään vaikuttavista historiallisista ja rakenteellisista kehitystekijöistä tunnetaan. Niitä voidaan myös kuvata, ja täten hahmottaa todennäköisiä tulevaisuuksia. Trendi tai säännönmukaisuus, joka havaitaan aiempaa kehitystä kuvaavassa empiirisessä aineistossa, voi kantaa päättelyn tulevaisuuteen. Tämä edellyttää, että säännönmukaisuuden syy tiedetään eli sille on olemassa teoreettisesti perusteltu ja empiirisesti todennettu syy.

Rakenteellisen ennakoinnin näkökulmasta historiallisesta muutoksesta voidaan erottaa kolmenlaisia kehitystekijöitä:

- Osa ammattiin ja osaamisen kysyntään vaikuttavista tekijöistä ei muutu käytännössä lainkaan tai muuttuu vain hyvin vähän. Ammatissa ja sen toimintaympäristössä on tältä osin vahvoja hitaus- tai jatkuvuustekijöitä (inertiaa).

- Osa ammattiin ja osaamisen kysyntään vaikuttavista tekijöistä muuttuu hitaasti. Näissä tapauksissa myös muutoksen suunnasta voidaan usein olla suhteellisen varmoja.
- Osa kysyntään vaikuttavista tekijöistä muuttuu nopeasti, eikä muutoksen laadullista suuntaa voida ennakoida. Tällaisten kehitystekijöiden ja niiden vaikutusten ennakointi on yleensä vaikeaa.

Keskustelu tässä artikkelissa rakentuu näistä kolmesta näkökulmasta käsin. Artikkelin tavoitteena on osaamisen kysyntämuutosten hahmottaminen, mutta sillä on myös menetelmällinen tavoite. Ajattelun tietoinen jäsentäminen edellä kuvatulla tavalla on potentiaalisesti hyödyllistä osana muita ennakointimenetelmiä.

Jatkuvuustekijöistä

Monet poliisin nykyisistä ammattitehtävistä tulevat säilymään osana poliisin ammattia myös tulevina vuosina. Osaamisen aihealueet säilyvät näiltä osin mukana poliisin perustutkinnossa, vaikka yksityiskohtiin tulee muutoksia.

Poliisin ammatin ydin säilyy tulevaisuudessa ennallaan. Poliisi toimii oikeusvaltion ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen turvana ja noudattaa demokraattisen poliisitoiminnan periaatteita. Poliisin on ymmärrettävä syvällisesti tämä funktio ja osattava konkretisoida sen merkitys kaikissa käytännön toimitissa. Poliisivaltuudet on tunnettava tarkkaan ja niitä on osattava käyttää tarkoituksenmukaisesti. Poliisin on osattava voimankäytön säädökset ja vähimmän haitan periaate, samalla kun konkreettisesti arjen työssä on hallittava muun muassa aggressiivisen asiakkaan käsittely.

Osaamisen sisällölliset jatkuvuustekijät ovat tärkeitä, ja poliisikoulutuksen hyvästä tasosta on näiltä osin pidettävä kiinni. Edellä on kuvattu esimerkkeinä vain muutamia yksittäisiä jatkuvuustekijöitä. Poliisin perustutkintokoulutuksen vaikuttavuusarvioinnin osana seurataan useita vastaavia sisällöllisiä tekijöitä niin valvonta- ja hälytystoiminnan, rikos- torjunnan kuin liikennevalvonnankin osaamisalueilta.

Sisällöllisten jatkuvuustekijöiden lisäksi haluamme tässä artikkelissa kiinnittää huomiota myös oppimisen säännönmukaisuuksiin poliisikoulutuksessa eli oppimismenetelmien pysyvyyteen. Tutkimuksesta toiseen on pysynyt vakaana havainto siitä, että poliisikoulutuksen tärkein osa on käytännön harjoittelu. Valmistuneiden poliisien kokemus on, että käytännön harjoittelu Poliisiammattikorkeakoululla ja työharjoittelu- ja kenttä- jaksot poliisilaitoksilla ovat olleet oppimisen kannalta erittäin tärkeitä. Valmistuneet poliisit ovat arvostaneet omassa koulutuksessaan etenkin sellaisia kokonaisvaltaisia harjoituksia, joissa poliisitoiminnallinen prosessi käydään läpi yhtenä kokonaisuutena alusta loppuun. Yksittäiset ju-

ridiset, tekniset ja taktiset asiat ymmärretään ja opitaan paremmin, kun niiden merkitys nähdään osana poliisitoiminnan konkreettista prosessia, esimerkiksi rikostutkintaprosessia. (Koivisto & Silvola 2000; Koivisto & Tuohi 2006; Vuorensyrjä 2011; Lätti 2013; Vuorensyrjä 2013; Vuorensyrjä & Ranta 2013.)

Poliisin ammatti on poikkeuksellisen monipuolinen ja vaihteleva. Poliisi kohtaa jatkuvasti uusia tilanteita. Niihin liittyy usein muodossa tai toisessa eri osapuolten välinen konflikti. Poliisin on käytettävä näissä tilanteissa omaa tilannekohtaista harkintaansa, tehtävä päätöksiä ja toimitettava. Tilanteet eivät ole täysin ainutkertaisia, joten on mahdollista oppia tuntemaan niihin liittyviä säännönmukaisuuksia.

Tieto, joka on sidoksissa käytäntöihin, on kuitenkin olennaisesti erilaista kuin käsitteellinen tieto. Se on lukuisissa yksittäisissä tilanteissa tiedon subjekteihin kehollistunutta tilannekohtaista tietoa ja toisaalta tietoa, joka on olemassa inhimillisen käyttäytymisen ja vuorovaikutuksen käytännöissä. Osa siitä voidaan tarvittaessa ilmaista käsitteellisenä tietona, mutta osa säilyy ja on olemassa vain osana käytäntöjä. (Vuorensyrjä 2006.)

Tietoa, joka ei ole käsitteellistä, on kuvattu tutkimuskirjallisuudessa monella eri tavalla. On viitattu esimerkiksi tietotaitoon, kokemukselliseen tietoon ja kokemukselliseen oppimiseen sekä hiljaiseen tietoon (Ryle 1949/1973; Kolb 1984; Sternberg & Hedlund 2002; Polanyi 1969; 1966). Käytännössä ihmisen mieli ja keho tunnistavat ympäristön säännönmukaisuuksia ja ottavat tunnistettuja säännönmukaisuuksia käyttöön ”autopilotilla”, ilman että oppimisprosessia kukaan tietoisesti ohjaa.

Näillä päätelmillä on pedagoginen merkityksensä. Kun tieto on tilanteissa, sen omaksuminen edellyttää tilanteisiin menemistä ja tilanteiden kokemista. On myös niin, että vaikka oppiminen on luonnollista, se ei ole helppoa. Oppiminen edellyttää suurta harjoittelukertojen määrää. Harjaantunut osaaminen kehittyy vain kokemuksen kautta.

Monet seikat viittaavat siihen, että hiljaisen tiedon ulottuvuus on merkittävä osa poliisiosaamisen kokonaisuudessa. Valmistuneet poliisit arvostavat omassa koulutuksessaan partioharjoituksia ja alusta loppuun saakka tehtyjä integroituja case-harjoituksia. Samaan suuntaan viittaa myös mentoroinnin ja kokemuksen jakamisen merkitys poliisiksi oppimisessa ja poliisin identiteetin omaksumisessa. Partiointi kokeneen poliisin kanssa on valmistuneiden poliisien mukaan opettanut heille paljon. Hiljaisen tiedon merkittävyyteen viittaa myös kokemuksen arvostettu asema poliisiyhteisössä.

Poliisiammattikorkeakoulun erityiseksi vahvuudeksi on nähty poliisikoulutuksen hyvä työelämävastaavuus. Yhteistyö poliisilaitosten kanssa on tiivistä. Se alkaa rekrytoinneista, jatkuu koulutuksen aikana ja on erityisen kiinteää työharjoittelu- ja kenttäjaksoilla. Poliisiammattikorkeakoulu arvioi jatkuvasti sekä kentällä työharjoittelussa olevia poliiseja

että poliisilaitoksia harjoittelua tarjoavina työyhteisöinä. Myös täydennyskoulutuksessa yhteistyö on tiivistä, kun täydennyskoulutuskurssien opettajia saadaan suoraan työelämästä. Todennäköisesti nämä toimintamuodot ovat poliisikoulutuksen pedagogisesti arvokkaimpia osia myös tulevaisuudessa.

Hitaasti muuttuvista tekijöistä

Menojen hintakehitys julkisella sektorilla vaikuttaa pitkällä aikavälillä poliisin tuottamiin palveluihin ja koko julkiseen sektoriin. Tilastokeskuksen hintaindeksien perusteella kuluttajahinnat 1,9-kertaistuivat vuodesta 1985 vuoteen 2012. Valtiontalouden menojen hinnat 2,1-kertaistuivat saman ajanjakson kuluessa. Sisäministeriön hallinnonalan menojen hinnat 2,6-kertaistuivat. Sosiaali- ja terveystoimessa hintakehitys oli vastaavan ajanjakson kuluessa vielä tätä nopeampaa, sosiaalitoimessa menojen hinnat 2,7-kertaistuivat ja terveydenhuollossa 2,8-kertaistuivat. (Tilastokeskus 2013a ja 2013b.)

Yksi selvä ja helposti ymmärrettävä syy tälle kehitykselle on henkilöstömenojen suuri osuus sisäasiainhallinnon alalla ja myös poliisitoimessa. Poliisitoimen menoista vähintään 70–75 prosenttia on viime vuosina mennyt henkilöstömenoihin. Poliisin henkilöstömenojen budjettiosuus on käytännössä sama myös Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa.

Jos reaali-palkat nousevat, työvoimaintensiivisillä toimialoilla menojen keskimääräinen hintakehitys on todennäköisesti yleistä hintakehitystä nopeampaa. Tilanne on päätöksentekijän näkökulmasta hankala. Menojen hinnat nousevat suhteellisen nopeasti, kokonaisbudjetti ei kasva, vaan ennemminkin supistuu, ja tulosyhtälön tuotospuolella palvelutuotannon määrä ja laatu olisi pyrittävä säilyttämään hyvänä. Kyse on kustannustaudin ilmiöstä, jonka on oletettu rasittavan poliisitoimea, mutta myös muun muassa koulutusta, sosiaalitoimea ja terveydenhuoltoa (Baumol & Bowen 1966; Baumol 1967; Baumol, Blackman & Wolff 1985).

Kustannus- ja tuottavuuspaineen yhtälön ratkaisemiseksi on esitetty tuottavuuden parantamista julkisen sektorin hyödyke- ja palvelutuotannossa. Selvää on, että julkisen sektorin kehittäminen tarkoittaa tähän kytkeytyvien ongelmien ratkomista näköpiirissä olevaan tulevaisuuteen saakka.

Tuottavuuskehitys on kuitenkin vain näennäisen suoraviivainen vastaus julkisen sektorin ongelmiin. Tosiasiassa tuottavuuden – ja vaativamassa merkityksessä kustannus-hyötysuhteen – kehittäminen julkisella sektorilla on paitsi teoreettisesti myös käytännön kehittämistoiminnan kannalta erittäin vaikea ongelma.

Kun tulevana vuosina pyritään kehittämään poliisitoiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta, kannattaa huomioida kaksi tietoperustaa. Toinen on kentällä toimivien poliisien tietoperusta, ja heidän näkemyksensä toi-

minnan kehittämisen mahdollisuuksista. Toiminnan teknisen tehokkuuden ja sen vaikuttavuuden kehittäminen edellyttää vankkaa ymmärrystä niistä juridisista, teknisistä ja taktisista ratkaisuksista, jotka toimivat käytännössä. Jos onnistunutta poliisitoimintaa koskeva tieto on edes osittain olemassa hiljaisena tietona, tarvitaan kentällä toimivien poliisien näkemystä, kun halutaan tutkia kehittämisen mahdollisuuksia.

Tutkimuksellinen tuottavuus- ja vaikuttavuusarviointi edellyttää yleisemminkin perinpohjaista tietoa niistä mekanismeista, jotka tuottavat tavoiteltuja hyötyvaikutuksia. Tämän asian toinen puoli on se, että kentällä on oltava valmius osallistua kehittämistoimintaan.

Toinen tietoperusta, jota ei kannata jättää hyödyntämättä, ovat poliisialan kansainvälisen tutkimuksen tulokset, käytännössä kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden tietokannat. Suuri osa poliisi- ja kriminologian alan tiedosta on olemassa teoreettisesti hyvin perusteltuna ja empiirisesti todennettuna käsitteellisenä tietona hiljaisen tiedon rinnalla ja sen lisäksi. Tätä tietoa löytyy jonkin verran suomenkielisestä tutkimuskirjallisuudesta, mutta ylivoimaisesti suurin osa tiedosta tuotetaan kansainvälisessä tutkimuksessa. Poliisialan kansainvälisen tutkimuksen määrä on lisääntynyt viime vuosien aikana voimakkaasti. Viimeisimmän kansainvälisen tiedon välittäminen käytännön toimijoille sekä vuorovaikutus jatkuvasti kasvavan kansainvälisen tietoperustan ja käytännön toimijoiden välillä on tärkeää.

Nopeista pulsseista: teknologian globaali sulautuminen yhdeksi verkoksi

Teknologia konvergoituu, kun informaatioteknologia sulautuu muun teknologian sisään ja kun sitä käytetään ohjaamaan teknologista infrastruktuuria kokonaisuudessaan. Informaatioteknologia ohjaa koko sitä kone- ja laitekantaa, joka on aiemmin perustunut perinteiselle teknologialle. (Castells 1996.) Pitkällä aikavälillä myös geeniteknologiasta tulee tämän kokonaisuuden osa, koska siinäkin on ytimeltään kyse digitaalisesta informaatiosta ja sen käsittelystä ja säätelystä. Tämä teknisesti konvergoitunut teknologia integroituu samanaikaisesti kansainväliseen tietoverkkoon, joka on lähtökohdiltaan täysin hajautettu, monen palvelimen monenkeskinen verkko. Tämä merkitsee teknologian globaalia sulautumista yhdeksi verkoksi.

Näin syntyvä verkko vaikuttaa olennaisella tavalla globaaliin taloudelliseen kehitykseen, mutta se on myös yksi keskeisistä viitekohdista, kun ajatellaan yksilöidentiteettien ja kulttuuristen identiteettien määrittymistä tulevaisuudessa. Muutos tulee olemaan teknisesti, taloudellisesti ja kulttuurisesti kokonaisvaltainen, mutta sen lopullisia vaikutuksia on vaikeaa ennakoida yksityiskohtaisesti.

Välittömiä, mutta kuitenkin merkitykseltään rajallisia vaikutuksia ovat esimerkiksi internetissä avautuvat mahdollisuudet avoimen verkon tietomassan louhintaan, kansainvälisesti jaetun rekisteritiedon käyttäminen rikostorjunnassa, haittaohjelmat ja monenkirjavat petokset verkossa sekä vakoilu, teknologinen haavoittuvuus ja IT-puolustusvalmiudet. Monet välilliset vaikutukset ovat todennäköisesti näitä välittömiä vaikutuksia selvästi merkittävämpiä. Näistä välillisistä vaikutuksista viitataan tässä taloudellisiin ja kulttuurisiin vaikutuksiin.

Työn, pääoman (koneiden, laitteiden, sijoituspääoman), tavaroiden ja palvelujen vapaa kansainvälinen liikkuvuus paljastaa jatkuvasti suhteellisia hintaeroja eri alueiden välillä. Hintaerot avaavat taloudellisia mahdollisuuksia liikeyrityksille, mutta ne avaavat mahdollisuuksia myös rikolliseen toimintaan. Hintaeroja ei ole ainoastaan rahan, aseiden, alkoholin, tupakan ja huumeiden välillä. Hintaeroja on myös tuotannon merkittävässä sivukuluissa, kuljetus- ja logistiikkakustannuksissa, jätteiden käsittelyn kustannuksissa, riskeihin varautumisen kustannuksissa ja esimerkiksi vaarallisten purkutöiden kustannuksissa. Verorakenteet ja yksittäiset verokustannuserät vaihtelevat maasta toiseen. Myös ihmisen ja ihmishengen hinta on erilainen eri puolilla maailmaa, mikä kannustaa talousrikollisia ihmiskauppaan (moderni orjuus, naiset ja lapset kauppatavarana).

Suuret elintasoerot maarojen sekä meri- ja mannerrajojen eri puolilla ovat aina houkutteleet sekä laillisia liikeyrityksiä että rikollisia. Kyse on aina ollut hintaeroista ja niiden hyödyntämisen kustannuksista, jotka ovat sitä pienempiä mitä lähempänä rajaa ollaan.

On tärkeätä huomata, että teknologian yhdeksi sulauttama globaali verkko on muuttanut ”rajan” merkityksen monen eri hyödykkeen ja palvelun tarjonta- ja kysyntäkentässä. Rikollisten toiminta on tästä syystä entistäkin ketterämpää. Rikosmahdollisuuksien kanssa samaa tahtia ovat kehittyneet myös systemaattisen rikostorjunnan mahdollisuudet rahavirtojen seurannassa sekä hintaeroja hyödyntävän rikollisuuden ennakoivassa kartoittamisessa ja torjunnassa.

Teknologian yhdeksi sulautunut globaali verkko muuttaa kulttuurisen kontekstin joka puolella maailmaa. Muutokset ovat suuria etenkin arkaaisissa heimokulttuureissa. Sanan- ja ilmaisuvapauden, naisten vapausoikeuksien ja kaikin tavoin vieraan maailman kuva tulee globaalin tietoverkon välityksellä keskelle traditionaalisen yhteiskunnan kokemusmaailmaa. Esimerkkeinä voidaan ajatella vaikkapa länsimaisten kulutus-tottumusten, radikaalin feminismin tai gay pride -liikkeen kulttuurisia kuvia, jotka välittyvät traditionaalisiin yhteiskuntiin.

Kulttuurisia reaktioita on vaikea ennakoida yksityiskohtaisesti. Voidaan kuitenkin olettaa, että näiden reaktioiden vaikutukset heijastuvat pitkällä aikavälillä takaisin avoimiin yhteiskuntiin. Castells (1997) on kuvannut kattavasti näitä reaktioita jo 1990-luvun lopulla.

Avoimissa yhteiskunnissa tarvitaan kulttuurisia valmiuksia reagoida edellä kuvatun kaltaisiin konflikteihin rakentavilla tavoilla. On kuitenkin mahdollista, että reaktiivisten voimien ja toisaalta demokraattisen oikeusvaltion periaatteet ovat sovittamattomalla tavalla ristiriidassa keskenään.

Päätelmät

Rakenteellisen ennakoinnin näkökulma poliisikoulutuksen ja poliisin osaamisen ennakointiin on lupaava. Tämän artikkelin perusajatukset antavat alustavan kuvan rakenteellisen ennakoinnin ydinajatuksista ja mahdollisuuksista.

Systemaattista tutkimusta tarvitaan jatkossa nykyistä paljon enemmän. Oman näkemyksemme mukaan kuitenkin jo nyt voidaan tehdä muutamia selviä päätelmiä poliisikoulutuksen ja poliisin osaamisen tulevasta kehityksestä.

- Poliisin ammatin ydin säilyy tulevaisuudessa ennallaan, poliisi toimii oikeusvaltion ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen turvana ja noudattaa demokraattisen poliisitoiminnan periaatteita.
- Valmistuneiden poliisien kokemuksen mukaan käytännön harjoittelu kampuksella ja poliisilaitoksilla on ollut erittäin tärkeä osa poliisikoulutusta. Näin on todennäköisesti myös tulevaisuudessa.
- Kustannus- ja tuottavuuspaine on tällä hetkellä suuri sekä yksityisellä sektorilla että julkisella sektorilla, eikä se tulevaisuudessa vähene.
- Motivaatio toiminnan systemaattiseen kehittämistyöhön kentällä, uusien poliisilaitosten esikunnissa ja Poliisiammattikorkeakoulussa on tärkeää.
- Pitkällä aikavälillä hidas, mutta ainoa varma tie parempaan tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen on juridisesti, teknisesti ja taktisesti toimivien ratkaisujen systemaattinen tunnistaminen, testaaminen ja käyttöönotto.
- Poliisialan kansainvälisen tutkimuksen tuottamaa tietoa on jatkuvasti järkevää kartoittaa, jakaa ja hyödyntää.
- Teknologisen muutoksen taloudelliset ja kulttuuriset vaikutukset ovat kokonaisvaltaisia, mutta vaikeasti ennakoitavia. Näiden kahden ilmiöalueen eli talouden ja kulttuurin merkitys kasvaa tulevaisuudessa.
- Poliisilla on oltava hyvät yleiset perusvalmiudet taloudellisten intensiivien, talousrikollisuuden, arjen monikulttuurisuuden, reaktiivisten liikkeiden ja terrorismin analyysiin ja syvälliseen ymmärtämiseen.

Lähteet

- Baumol, W.J. 1967. Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *The American Economic Review* 57 (3), 415–426.
- Baumol, W.J. & Bowen, W.G. 1966. Performing arts—the economic dilemma. A study of problems common to theater, opera, music and dance. Cambridge: The M.I.T. Press.
- Baumol, W.J., Blackman, S.A.B. & Wolff, E.N. 1985. Unbalanced growth revisited: Asymptotic stagnancy and new evidence. *The American Economic Review* 75 (4), 806–817.
- Castells, M. 1996. *The information age: economy, society and culture. Volume I. The rise of the network society.* Malden: Blackwell.
- Castells, M. 1997. *The information age: economy, society and culture. Volume II. The power of identity.* Malden: Blackwell.
- Koivisto, J. & Silvola, T. 2000. Poliisin perustutkintokoulutuksen vaikutavuus. Raportti 1.
- Koivisto, J. & Tuohi, R. 2006. Poliisin perustutkintokoulutuksen vaikutavuus. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Kolb, D.A. 1984. *Experiential learning. experience as the source of learning and development.* New Jersey: Prentice Hall.
- Lätti, J. 2013. Poliisiammattikorkeakoulu 2013: opiskelijabarometri. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 1.
- Polanyi, M. 1969. *The logic of tacit inference.* Teoksessa M. Grene (toim.) *Knowing and being. Essays by Michael Polanyi.* Chicago: The University of Chicago Press.
- Polanyi, M. 1966. *The tacit dimension.* Garden City: Doubleday & Company.
- Ryle, G. 1949/1973. *The concept of mind.* Harmondsworth: Penguin.
- Sternberg, R.J. & Hedlund, J. 2002. Practical intelligence, g, and work psychology. *Human Performance* 15 (1/2), 143–160.
- Tilastokeskus, 2013a. Kuluttajahintaindeksit, kokonaisindeksi. Available at: http://193.166.171.75/Dialog/varval.asp?ma=030_khi_tau_103_fi&ti=Kuluttajahintaindeksit%2C+kokonaisindeksi&path=../Database/StatFin/hin/khi/&lang=3&multilang=fi. (Luettu 23.12.2013).
- Tilastokeskus, 2013b. Valtiontalous, vanhat indeksit hallinnonaloittain. Available at: http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=080_jmhi_tau_108_fi&ti=Valtiontalous%2C+vanhat+indeksit+hallinnonaloittain&path=../Database/StatFin/hin/jmhi/&lang=3&multilang=fi. (Luettu 23.12.2013).
- Vuorensyrtjä, M. 2006. The dynamics of collaborative creation of new knowledge. A model with an application to the didactics of quanti-

tative research methods. Teacher education program, development project. Tampere: Tampere Polytechnic.

- Vuorensyrjä, M. 2011. Poliisin perustutkintokoulutuksen vaikuttavuus. Vuonna 2009 kursseilta P126–P129 valmistuneiden poliisien ja heidän lähiesimiestensä arviot poliisikoulutuksen tuottamista valmiuksista ja osaamisesta. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 96.
- Vuorensyrjä, M. 2013. Learning in police recruit training: findings from the Finnish police recruit training evaluation project. *European Police Science and Research Bulletin*, Issue 8, 4–8.
- Vuorensyrjä, M. & Ranta, L. 2013. Poliisin perustutkintokoulutuksen vaikuttavuusarviointi. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 106.

4 Organisaation kehittäminen

Poliisiuudistus Pohjois- ja Länsi-Euroopassa – yhteneviä kehityssuuntia?

Nicholas R. Fyfe

Johdanto

Policing-lehden äskettäisessä pääkirjoituksessa kiinnitettiin huomiota muutoksen hetkeksi kutsuttuun ilmiöön poliisitoiminnassa (Neyroud 2013), kun sekä teollisuusmaat että kehittyvät valtiot tekevät perustavanlaatuisia muutoksia poliisiorganisaatioissaan. Pääkirjoituksessa todetaan, että kyseiset uudistukset johtuvat osaltaan julkisten menojen suurista leikkauksista, mutta myös pyrkimyksistä parantaa poliisin legitimizeettiä, jota ”ovat tahranneet korruptio ja tehottomuus” (Neyroud 2012, 315).

Poliisitoiminnan muutos on nostettu esiin toki aiemminkin (ks. Bayley & Shearing 1996; Jones & Newburn 2002). Nämä viimeaikaisimmat huomiot sopivat kuitenkin erityisen hyvin Pohjois- ja Länsi-Eurooppaan, jossa hallitukset ovat viime vuosina toteuttaneet kokonaisuudistuksia poliisin strategiseksi kehittämiseksi. Tässä artikkelissa hahmottelen näiden uudistusten yleispiirteitä ja nostan esiin joitakin uudistusten tärkeimpiä taustatekijöitä. Lisäksi tarkastelen keskeisiä haasteita, joita tutkijoilla on heidän yrittäessään arvioida uudistusten vaikutusta.

Poliisiuudistus pääpiirteissään

Taulukko 1 kokoaa yhteen tärkeimpiä tietoja 1990-luvun lopun jälkeen tehdyistä poliisin kokonaisuudistuksista eräissä Pohjois- ja Länsi-Euroopan maissa.

Taulukko 1. Poliisireformien pääpiirteet

| Maa | Vuosi | Tärkeimmät muutokset |
|------------------|-----------|---|
| Belgia | 1998 | Yhtenäisen yhdistetyn poliisin luominen kahdelle tasolle: liittovaltion taso ja yli paikallinen taso, jossa on 195 sisäistä poliisivyöhykettä |
| Tanska | 2007–2010 | 54 poliisipiirin yhdistäminen 12 suuremmaksi poliisipiiriksi |
| Suomi | 2009–2010 | Poliisilaitosten määrän vähentäminen 90:stä 24:ään ⁶ |
| Englanti & Wales | 2011–2012 | Otettu käyttöön paikallisilla vaaleilla valittu poliisi- ja rikoskomissaari, joka nimittää paikalliset poliisipäälliköt ja valvoo määrärahoja jokaisessa 43 poliisilaitoksessa. |
| Skotlanti | 2013 | Kahdeksan alueellisen poliisilaitoksen yhdistäminen yhdeksi kansalliseksi poliisilaitokseksi. |
| Hollanti | 2013 | 25 alueellisen poliisilaitoksen yhdistäminen yhdeksi kansalliseksi poliisilaitokseksi |
| Ruotsi | 2015 | 21 poliisilaitoksen yhdistäminen yhdeksi poliisilaitokseksi |

Lähde: Fyfe, Terpstra & Tops 2013

Monissa maissa, joskaan ei kaikissa, on edetty merkittävästi kohti poliisi-toiminnan keskittämistä joko liittämällä yhteen poliisipiirejä kansallisen poliisiorganisaation sisällä tai luomalla uusi kansallinen poliisi lopettamalla alueelliset poliisivoimat. Esimerkiksi Tanskassa (Holmberg & Balving 2013) ja Suomessa (Haraholma & Houtsonen 2013) on keskitytty poliisilaitosten sulauttamiseen vakiintuneen kansallisen poliisin puitteisissa. Puolestaan Hollannissa (Terpsta 2013) ja Skotlannissa (Fyfe & Scott 2013) tärkein muutos on ollut kansallisen poliisin luominen ja puoli-it-senäisten alueellisten poliisilaitosten lopettaminen. Kaksi huomattavaa poikkeusta tähän suuntaukseen ovat Belgia (Devroe & Ponsaers 2013) sekä Englanti ja Wales (Loveday 2013), joissa paikallisuus pysyy tärkeänä osana poliisitoiminnan rakennetta. Belgiassa on runsaasti suhteellisen pieniä paikallisia ja alueiden välisiä poliisivoimia. Englannissa ja Wale-

⁶ Poliisiin hallintorakenneuudistuksen kolmas vaihe, joka tuli voimaan 2014 alusta, vähensi poliisilaitosten määrää edelleen 24:stä 11:een.

sisänsä nykyisten 43 poliisilaitoksen sulauttaminen kohtaa jatkuvaa vahvaa poliittista vastustusta, ja politiikassa korostetaan paikallisyksiköiden ja poliisipäälliköiden vastuun lisäämistä.

On tarpeen korostaa myös kahta muuta piirrettä, jotka liittyvät poliisin dynaamiseen uudistamiseen. Ensinnäkin uudistuksissa keskitytään yksinomaan poliisiin huolimatta siitä, että kaikissa edellä mainituissa maissa turvallisuuspalvelujen tarjonta on monipuolistunut. Esimerkiksi turvallisuuspalveluja tarjoavien yksityisen sektorin toimijoiden määrä on kasvanut. Vaikuttaakin siltä, että poliisi nähdään yhä edelleen johtavana toimijana tällä alueella, jota voidaan tarkastella ja uudistaa erikseen. (Terpstra & Fyfe 2013, 5.) Toiseksi uudistuksissa ei juurikaan huomioida kansalaisten osallistumista poliisitoimintaan, vaikka tämä on ollut näkyvä oikeuspoliittisen keskustelun aihe viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Kansalaisten poliisia kohtaan tunteman luottamuksen väheneminen on ollut joissakin maissa jopa uudistuksen tärkeä liikkeellepaneva voima. Nämä kansalaisten osallistumista koskevat huomiot eivät kuitenkaan koske Englantia ja Walesia.

Uudistuksen taustavoimat

Mitkä sitten ovat edellä kuvatun poliisin perustavanlaatuisen uudistamisen tärkeimpiä syitä? On mahdollista erottaa monia yleisiä tekijöitä, jotka ovat merkityksellisiä pyrittäessä ymmärtämään tätä asiaa. Uudistusten keskeisiä syitä ovat muun muassa taloudelliset rajoitukset, uutta julkishallintoa koskevan ajattelun vaikutus (New Public Management, NPM), huoli poliisin legitimitetistä, kriisien ja skandaalien vaikutukset sekä toimintapolitiikkojen siirtyminen maasta toiseen. Edellä mainittujen tekijöiden täsmällinen vaikutus vaihtelee maittain (ks. Fyfe, Terpstra & Tops 2013), mutta niillä kaikilla näyttää olevan osansa poliisin uudistushjelman muotoutumisessa viime vuosina Pohjois- ja Länsi-Euroopassa. Seuraavaksi selvitetään poliisiuudistusten taustatekijöitä hieman yksityiskohtaisemmin.

Taloudelliset rajoitukset:

Monissa Euroopan maissa on huomattavia säästöpaineita valtiontaloudessa, mikä johtaa menojen leikkaukseen ja vaikuttaa poliisin käytössä oleviin määrärahoihin. Muun muassa Englannissa ja Walesissa tämä on johtanut poliisien määrien huomattaviin vähennyksiin. Muualla, erityisesti Skotlannissa, valtiontalouteen kohdistuvia paineita on käytetty perusteellisen poliisiuudistuksen käynnistämisen syynä. Samalla on toivottu löytyvän säästöjä mittakaavaeduilla ja päällekkäisyyksien vähentämisellä, joita on haettu korvaamalla alueelliset laitokset yhdellä kansallisella poliisilla.

Uutta julkishallintoa (NPM) koskeva keskustelu:

Monissa maissa poliisiuudistus näyttää liittyvän politiikan yleisempään sitoutumiseen uutta julkishallintoa koskevaan ajatteluun ja sen keskitymiseen tehokkuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Poliisin uudistaminen yhteenliittymien kautta on esimerkiksi Suomessa nähty tavaksi edistää poliisin tuloksellisuuskulttuuria, parantaa poliisipalvelujen laatua sekä lisätä toiminnan vaikuttavuutta muuttuvassa rikosympäristössä ja erityisesti kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa (Haraholma & Houtsonen 2013). On kuitenkin tärkeää panna merkille, että joissakin tapauksissa uudistukset tarkoittavat huomattavaa siirtymistä NPM:n jälkeiseen aikaan, kun otetaan käyttöön aiempaa keskitetympi johtaminen NPM:n periaatteisiin liittyvän vastuun jakamisen sijaan. Näin näyttää tapahtuneen Tanskassa, Ruotsissa, Suomessa ja Hollannissa.

Poliisin legitimiteetin haihtuminen:

Useissa maissa poliisiin legitimiteetti on laskenut kansalaisten miellissä jo kauan aikaa, ja sen lisäksi myös poliittiset johtajat ovat menettäneet huomattavasti uskoaan poliisiin. Esimerkiksi Ruotsissa poliitikot ovat katsonet, ettei poliisi ole lisännyt suorituskykyään huolimatta määrärahojen lisäämisestä (Wennström 2013). Myös Hollannissa mielipiteisiin poliisitoiminnasta ovat vaikuttaneet raportit yhteistyön puutteesta alueellisten poliisivoimien välillä ja huomattavista virheistä poliisin tieto- ja viestintätekniikkainfrastruktuurissa (Terpstra 2013).

Kriisit ja skandaalit:

Monet tutkijat ovat nostaneet huomion kohteeksi kriisien ja skandaalien merkityksen poliisiuudistusten taustalla (ks. Savage 2007; Reiner 2012), vaikka tavallisesti tällaiset muutokset ovat pikemminkin taktisia kuin strategisia. Kriisit saattavat kuitenkin saada aikaan myös perusteellisen uudistuksen. Näin tapahtui 1990-luvun lopulla Belgiassa, jossa kärjistyi monia ongelmia poliittisesta terrorismista Dutroux'n tapaukseen, joka liittyi useiden lasten sieppaamiseen ja murhaamiseen. Kaikki nämä tapaukset vähensivät huomattavasti luottamusta poliisiin ja koko rikosoikeudelliseen järjestelmään ja lisäsivät samalla huomattavasti painetta perusteellisen uudistuksen tekemiseen (Devroe & Ponsaers 2013).

Toimintalinjausten siirtäminen:

Poliisiuudistusprosesseja on mitä ilmeisimmin edistänyt kokemusten jakaminen eri maiden välillä, ja tämä on vahvistanut yhdenmukaisuutta lähestymistapojen välillä. Yksi esimerkki tästä on Skotlannin hallituksen järjestämä kansainvälinen huippukokous vähän ennen päätöstä kansallisten poliisivoimien uudistuksesta. Pohjois-Euroopan maiden edustajat

puhuivat kokouksessa kansallisen poliisin perustamisesta sekä poliisiuudistuksesta kotimaassaan, mikä myötävaikutti uudistusprosessiin Skotlannissa.

Uudistuksen vaikutukset: arvioinnin vaikeudet

Mitä näyttöä on siitä, että nämä uudistukset ovat merkittävästi muuttaneet poliisitoimintaa? Tähän kysymykseen on vaikeaa vastata, koska vain harvoihin edellä kuvattuihin uudistuksiin on sovellettu minkäänlaista yksityiskohtaista tarkastelua tai kriittistä arviointia. Pohjois- ja Länsi-Euroopan poliisiuudistusohjelmien yksityiskohtaisen riippumattoman arvioinnin puute kertoo itse asiassa ehkä hallitusten ja poliisin haluttomuudesta avata prosessia ulkopuoliselle tarkastelulle, kun uudistuspäätös on tehty. Näiden poliittisten rajoitusten lisäksi poliisiuudistuksen arvioinnissa on muitakin huomattavia hankaluuksia.

Ensinnäkin poliisiuudistuksilla on tavallisesti moninaisia ja toisiinsa liittyviä tavoitteita, jotka vaihtelevat taloudellisten säästöjen aikaansaamisesta ja tehokkuuden lisäämisestä rikollisuuden torjuntaan sekä tilivelvollisuuden vahvistamisesta aina kansalaisten osallistumisen edistämiseen. Nämä saattavat olla uudistuksen julkisia tavoitteita, mutta taustalla on usein ääneen lausumattomia päämääriä, joita on myös tarpeen arvioida. Monissa edellä kuvatuissa uudistuksissa haastetaan selkeästi johtavien poliisien valtaa ja riippumattomuutta sekä edistetään samalla politiikkojen vaikutusvaltaa. Koska poliisilla on sekä symbolista että todellista merkitystä valtiokoneiston osana, poliisiuudistus voi liittyä laajempiin poliittisiin hankkeisiin kansakunnan kehittämisessä. Esimerkiksi Skotlannissa kansallismielinen hallitus on sitoutunut saamaan aikaan itsenäisen Skotlannin. (Fyfe & Henry 2012.) Tämä uudistuksen ilmaistujen ja ilmaisematta jätettyjen tavoitteiden monimutkaisuus vaikeuttaa selkeästi poliisityön rakenteeseen ja organisointiin kohdistuvien muutosten vaikutusten arviointia.

Toiseksi on hankalaa luoda vankkaa tutkimusasetelmaa tällaisten uudistusten arvioimiseksi. Satunnaistetut koeasetelmat, joissa on verrokki- ja koeryhmät, eivät yksinkertaisesti ole käyttökelpoisia tässä yhteydessä. ”Ennen ja jälkeen” -tutkimukset ovat myös ongelmallisia toisaalta siksi, että niiden edellytyksenä on luotettavien ja vertailukelpoisten empiiristen tietojen saatavuus. Niitä tarvitaan muutosten havaitsemiseen ja syysuhteiden erottamiseen, johon tosin liittyy runsaasti haasteita. Tähän mennessä Tanska on ollut yksi parhaista poliisiuudistusten arvioinnin esimerkeistä. Siellä tehtiin uudistusohjelman käynnistämisen jälkeen nelivuotinen pitkätaisanalyysi kansalaisten poliisitoimintaa koskevan näkemyksen muuttumisesta, kumppaniorganisaatioiden näkemyksistä sekä muutoksista poliisien suorituskyvyssä käyttämällä rikosten selvitysasteen ja vasteajan kaltaisia mittareita (ks. Holmberg & Balvig 2013).

Kolmantena vaikeutena on varmistaa, että tutkimustehtävä poliisiuudistuksen arvioinnissa on riittävän kattava, jotta siinä huomioidaan poliisireformin tarkoitetut ja tarkoittamattomat seuraukset sekä uudistuksen sisällölliset että symboliset ulottuvuudet. Tavanomaisten arviointityökalujen, kuten kustannus-hyötyanalyysin ja kvasikokeellisten tutkimusasetelmien käyttö voi olla tehokasta, kun mittauskohteena ovat uudistuksen taloudelliset ulottuvuudet (rahan säästäminen, poliisin tehokkuuden kasvu rikosten vähennyttä). Ne voivat kuitenkin olla vähemmän tehokkaita arvioitaessa uudistuksen symbolista ja retorista merkitystä tai poliisia kohtaan tunnettua luottamusta. Monimutkaisten syyssuhteiden erottaminen on myös haastavaa, koska tiettyä joukkoa uudistuksia on usein vaikeaa yhdistää yksiselitteisesti tiettyyn joukkoon vaikutuksia.

Johtopäätökset

Ottaen huomioon sen monimutkaisen taustan, joka käsittää rahoituspainneet, poliisin legitimitietin laskun kansalaisten ja poliitikkojen parissa sekä muuttuvat näkemykset julkisesta palvelutarjonnasta, viime vuosien rakenteelliset muutokset poliisissa Pohjois- ja Länsi-Euroopassa osoittavat selvästi hallitusten päättäväisyyttä laajojen ja kattavien muutosten aikaansaamiseen poliisin organisoinnissa. Toteutetut uudistukset pitävät sisällään tärkeitä samankaltaisia ja yhdensuuntaisia piirteitä, joista moneen näyttää liittyvän lisääntyvää keskittämistä. On kuitenkin tärkeää panna merkille, ettei kaikkia poliisivoimia olla keskittämässä ja että keskittämisten luonne, tarkoitus ja prosessi voidaan kokea eri tavoin eri alueilla. Maiden tarinat, perinteet ja näkökulmat ovatkin todella tärkeitä poliisiin kohdistuvien muutosten muotoilijoita.

Poliisityön uudistuksessa, aivan kuten politiikan tekemisessä yleensäkin, seurataan harvemmin rationaalisen valinnan mallia, vaan se on useimmiten sekavaa, tilanteesta riippuvaista ja poliittisten kompromissien ja tarkoituksenmukaisuuden tulosta. Tulevina vuosina tutkijoiden keskeisenä haasteena on arvioida poliisitoimintaan tehtyjen muutosten täytäntöönpano, vaikutukset ja seuraukset sekä analysoida erityisesti sekä uudistusten tarkoitetut että tarkoittamattomat seuraukset.

Lähteet

- Bayley, D. & Shearing, C. 1996. The future of policing. *Law and Society Review* 30 (3), 585–606.
- Devroe, E. & Ponsaers, P. 2013. Reforming the Belgian police system: between central and local. Teoksessa N.R. Fyfe, J., Tersptra ja P. Tops (toim.) *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe*. The Hague: Eleven Publishing, 77–98.
- Fyfe, N.R. & Henry, A. 2012. Negotiating divergent tides of police reform in the UK. *Journal of Police Studies* 25 (4), 171–190.
- Fyfe, N.R. & Scott, K. 2013. In search of sustainable policing? Creating a national police force in Scotland. Teoksessa N.R. Fyfe, J., Tersptra ja P. Tops (toim.) *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe*. The Hague: Eleven Publishing, 119–136.
- Fyfe, N.R., Tersptra, J. & Tops, P. (toim.) 2013. *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe*. The Hague: Eleven Publishing.
- Haraholma, K. & Houtsonen, J. 2013. Restructuring the Finnish police administration. Teoksessa N.R. Fyfe, J., Tersptra ja P. Tops (toim.) *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe*. The Hague: Eleven Publishing, 59–76.
- Holmberg, L. & Balvig, H. 2013. Centralization in disguise – the Danish police reform 2007–2010. Teoksessa N.R. Fyfe, J., Tersptra ja P. Tops (toim.) *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe*. The Hague: Eleven Publishing, 41–58.
- Jones, T. & Newburn, T. 2002. The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems. *British Journal of Criminology* 42, 129–46.
- Loveday, B. 2013. Police reform in England and Wales: a new dimension in accountability and service delivery in the 21st century. Teoksessa N.R. Fyfe, J., Tersptra ja P. Tops (toim.) *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe*. The Hague: Eleven Publishing, 99–118.
- Neyroud, P. 2012. Reinventing policing – a call for debate. *Policing: A Journal of Policy and Practice* 6 (4), 315–316.
- Reiner, R. 2010. *The Politics of the police* (4th Ed.). Oxford: Oxford University Press
- Savage, S. 2007. *Police Reform: Forces for change*. Oxford: Oxford University Press.

- Tersptra, J. 2013. Towards a national police in the Netherlands – background of a radical reform. Teoksessa N.R. Fyfe, J., Tersptra ja P. Tops (toim.) Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe. The Hague: Eleven Publishing, 137–156.
- Terpstra, J. & Fyfe, N.R. 2013. Introduction: a ‘transformative moment in policing’. Teoksessa N.R. Fyfe, J., Tersptra ja P. Tops (toim.) Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe. The Hague: Eleven Publishing, 1–22.
- Wennström, B. 2013. Police reform in Sweden: How to make a perfect cup of espresso. Teoksessa N.R. Fyfe, J., Tersptra ja P. Tops (toim.) Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe. The Hague: Eleven Publishing, 157–172.

Poliisi uutena lainvalvontaviranomaisena Venäjällä

J. E. Avrutin

Johdanto

Venäjän federaation sisäasiainministeriön eräitä toimintoja uudistettiin 18. helmikuuta 2010 annetulla presidentin asetuksella (nro 208). Osana tätä uudistusta annettiin 7. helmikuuta 2011 poliisilaki. Lailla otettiin uudelleen käyttöön uuden yhteiskunnallisen, poliittisen ja oikeudellisen ympäristön mukaisesti Venäjällä aiemmin lähes kaksi vuosisataa olemassa ollut lainvalvontaviranomainen. Vuonna 1718 perustettiin Pietari Suuren asetuksella ensimmäisen kerran pääpoliisimestarin virka, ja keväällä 1917 perustettiin miliisi.

Poliisilaki on merkittävä asia poliisia koskevan lainsäädännön kehittämisessä, mutta myös Venäjän oikeusjärjestelmässä. Sillä on suuri merkitys kansalaisyhteiskunnan ja -vapauksien suojelua koskevan käytännön työn, rikollisuuden torjunnan, omaisuuden suojelun sekä maan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Laissa määritellään, kuka vastaa kyseisistä tehtävistä, mihin ne perustuvat ja millä menetelmillä ja millä ehdoin ne suoritetaan. Poliisilain antaminen lopetti neuvostoaikana laaditun rangaistukseen perustuvan miliisilainsäädännön aikakauden.

Poliisilaki osana Venäjän sisäasiainministeriön menettelyuudistusta

Poliittiset syyt ovat tärkeimpiä syitä poliisilain säätämiseen. Poliisilaila muutettiin 18. huhtikuuta 1991 annettua miliisilakia (nro 1026-I). Miliisilaki oli laadittu jo Venäjän aikana mutta sen ensimmäisessä vaiheessa. Laissa säädettiin monien periaatteiden ja standardien perustasta yleisen järjestyksen ylläpidossa neuvostomallin mukaisesti. Myöhemmin miliisilakiin tehtiin tiettyjä muutoksia, mutta ajan myötä monet säännökset eivät enää vastanneet demokraattisen oikeusvaltion nykyaikaisia standardeja.

Tärkein syy poliisilain säätämiseen oli yhteiskunnan oikeudellisen ympäristön muuttuminen. Venäjän federaation uuden perustuslain nojalla aloitettiin lain eri osien aktiivinen uudistamisprosessi. Miliisilaki oli jääne Venäjän oikeusjärjestelmässä, ja sen voimassaolon aikana kaikkiin pykäliin oli tehty monia muutoksia. Näin ollen oli selvää, että laissa oli oikeudellisia puutteita nykyisten standardien valossa. Tässä yhteydessä paras keino ongelmien ratkaisemiseen ei ollut lain muuttaminen, vaan aivan uuden lain säätäminen.

Lisäksi on tarpeen mainita, että tietyt miliisin ja kansalaisten suhteita koskevat oikeudelliset näkökohdat edellyttivät ihmisoikeuksien kunnioit-

tamista koskevia oikeudellisia takuita. Toisaalta ne edellyttivät myös sellaisten uusien oikeudellisten mekanismien ja keinojen laatimista, joilla taataan lainvalvontavirastojen tehokas toiminta.

Poliisilain käsitteellinen perusta

Poliisilaissa määritellään ensinnäkin poliisin yhteiskunnallisen toiminnan tarkoitus lainvalvontaviranomaisena. Venäjän poliisi vastaa yleisesti osana yhteiskuntaa rauhan ja väestön turvallisuuden ylläpitämistä koskevista tehtävistä. Lain 1 §:ssä säädetään, että poliisin on puolustettava kansalaisten oikeuksia ja vapauksia, torjuttava rikollisuutta, suojeltava yleistä järjestystä ja omaisuutta ja huolehdittava yleisestä turvallisuudesta.

Lain 2 §:ssä luetellaan poliisin 12 tärkeintä toiminta-alaa, jotka ovat

- kansalaisten, yhteiskunnan ja valtion suojeleminen rikkomuksilta
- rikosten ja ilkeiden ehkäisy ja lopettaminen
- rikosten ilmaiseminen ja paljastaminen, rikostapausten tutkinta
- henkilöiden etsintä
- ilkeiden tutkinta, ilkeistä rankaiseminen
- yleisen järjestyksen ylläpito
- liikenneturvallisuus
- Venäjän federaation lainsäädännön noudattamisen valvonta aseiden jakelun alalla
- Venäjän federaation lainsäädännön noudattamisen valvonta yksityisetsivien ja -turvamiesten toiminnan alalla
- sopimusperusteinen omaisuuden ja esineiden suojelu
- uhrien, todistajien ja muiden rikosoikeudenkäyntiin osallistuvien, tuomareiden, syyttäjien, tutkijoiden ja muiden lainvalvonta- ja oikeusvalvontaelinten henkilökunnan ja muiden puolustettavien henkilöiden valtiollinen suojelu
- asiantuntija- ja oikeuslääketiedetoiminta.

Laissa kirjoitetaan välttämättömyydestä inhimillistä poliisityön muotoja ja menetelmiä. Venäjä jatkaa lainvalvontatoiminnan kehittämistä demokraattisen oikeusvaltion rakentamiseen liittyvien perustuslain tason periaatteiden mukaisesti ja on liittynyt moniin ihmisoikeuksien puolustamista koskeviin kansainvälisiin yleissopimuksiin. Tämä näkyy lainsäädäntöön sisältyvissä poliisitoiminnan päämäärissä, tärkeimmässä aloissa ja periaatteissa sekä poliisin oikeuksissa ja velvollisuuksissa. Poliisitoiminnan inhimillisen luonteen osalta on mainittava säännökset siitä, että

- ihmisoikeuksien ja vapauksien noudattaminen ja kunnioittaminen ovat poliisitoiminnan periaatteita (5 § 1)

- ihmisoikeuksia rajoittava poliisitoiminta on keskeytettävä välittömästi, jos lainmukainen tarkoitus on saavutettu tai jos on selvää, että kyseistä tarkoitusta ei voida saavuttaa ihmisoikeuksia rajoittamalla (5 § 2)
- poliisi ei saa käyttää tarkoituksella väkivaltaa, kidutusta tai muuta julmaa tai ihmisarvoa alentavaa käytöstä, poliisin on lopetettava toimet, jotka aiheuttavat kansalaisille tuskaa tai fyysisiä ja henkistä kärsimystä (5 § 3)
- poliisitoiminnan yhteydessä saatua tietoa henkilön yksityiselämästä saa luovuttaa ainoastaan kansalaisen suostumuksella lukuun ottamatta federaation laissa säädettyjä tapauksia (5 § 6)
- poliisi ei saa yllyttää tai rohkaista suoraan tai välillisesti ketään suorittamaan lainvastaisia tekoja (6 § 3)
- poliisi suojelee ihmisoikeuksia, vapauksia ja oikeudellisia etuja riippumatta sukupuolesta, rodusta, kansalaisuudesta, suhteesta uskontoon tai vakaumuksiin, jäsenyydestä kansalaisjärjestössä ja muista olosuhteista (7 § 1)
- poliisitoiminta on avointa yleisölle, mikäli se ei ole ristiriidassa Venäjän federaation rikosoikeudenkäyntejä, ilkivaltaa koskevia oikeudenkäyntejä, tutkintatoimenpiteitä ja valtiosalaisuuksia ja muuta luottamuksellista tietoa koskevan lainsäädännön vaatimusten kanssa, ja mikäli se ei loukkaa ihmisoikeuksia tai kansalaisjärjestöjen oikeuksia (8 § 1)
- poliisin on toiminnassaan pyrittävä saamaan yleinen luottamus ja kansalaisten tuki (9 § 1)
- poliisin toimien on oltava asianmukaisesti perusteltuja ja ymmärrettäviä kansalaisille (9 § 2)
- mikäli poliisi loukkaa ihmisoikeuksia tai järjestöjen oikeuksia, poliisin on palautettava oman toimivaltansa puitteissa loukatut oikeudet, pyydyttävä anteeksi kansalaisilta, joiden oikeuksia on loukattu, näiden asuinpaikassa, työpaikalla tai opiskelupaikalla kansalaisen toivomuksen mukaisesti (9 § 3).

Poliisi ja yhteistyö

Poliisilaissa säädetään poliisin ja yhteiskunnan välisestä kumppanuusmallista. Poliisin ei pitäisi olla hallitsevassa asemassa suhteessa yhteiskuntaan vaan palvella sitä. Siten yhteistyö kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja kansalaisten kanssa on kaiken yhteistyön perusta.

Poliisin ja yhteiskunnan kumppanuuden toteuttamisen oikeudelliset keinot kuuluvat poliisitoiminnan periaatteisiin (lain 2 luku). Siinä kuvataan poliisitoiminnan tärkeimmiksi perusteiksi ihmisoikeuksien noudat-

taminen ja kunnioittaminen (5 §), lainmukaisuus (6 §), oikeudenmukaisuus (7 §), avoimuus ja julkisuus (8 §), yleinen luottamus (9 §), yhteistyö (10 §) ja tieteellinen lähestymistapa (11 §).

Nämä ovat poliisitoiminnan uusia oikeudellisia periaatteita. Aihetta ei ole koskaan aiemmin käsitelty lainvalvonta-asemaa koskevassa lainsäädännössä niin yksityiskohtaisesti ja perusteellisesti. Kyseistä lähestymistapaa voidaan käyttää myös muiden lainvalvontavirastojen asemaa koskevilla laeissa.

Poliisitoiminnan tärkeimmiksi perusteiksi on nimetty muun muassa avoimuus ja läpinäkyvyys. Laissa säädetään kansalaisten ja järjestöjen oikeudesta saada poliisilta tietoa omista oikeuksistaan. Poliisijohdon ja muun henkilökunnan on esitettävä työnsä tuloksista raportteja vähintään vuosittain Venäjän federaation lainsäädäntövirastoille, kunnallisten virastojen edustuselimille ja kansalaisille (8 § 3).

Lain mukaan poliisiin on tiedotettava joukkotiedotusvälineille tekevästään työstä. Median pyynnöstä sen on esitettävä tarpeelliset tiedot, pidettävä lehdistötilaisuuksia, jaettava tausta- ja tilastotietoja ja tehtävä muunlaista yhteistyötä (8 § 4 ja 5).

Kansalaismielipiteellä on tärkeä asema poliisityön tehokkuuden arvioinnissa. Riippumattomien asiantuntijoiden tekemillä poliisitoimintaa koskevilla kansalaismielipiteen mittauksilla voidaan säilyttää arvioinnin neutraalius ja riippumattomuus. Poliisitoiminnan tehokkuus riippuu siitä, kuinka poliisi onnistuu suojelemaan kansalaisoikeuksia ja -vapauksia sekä takaamaan kansalaisille turvallisen ympäristön työhön, opiskeluun ja vapaa-ajan aikaan.

Yksi lain tehtävistä ja käsitteellisistä ajatuksista on poliisista saatavan ja yhteiskunnan edellyttämän uudenlaisen mielikuvan normatiivinen ja oikeudellinen perusta. Vaatimukseen kuuluu muun muassa ajatus siitä, että poliisi on korkeamoraalinen, ammattitaitoinen ja sivistynyt henkilö. Kyseisten ominaisuuksien kehittämiseksi laissa säädetään poliisien asiantuntemuksen säännöllisestä testauksesta, kuten esimerkiksi poliisin toimintaa sääntelevien Venäjän federaation perustuslain säännösten, federaation lakien ja muiden normatiivisten säädösten tuntemuksesta (27 § 1). Laissa määritetään uusien elektronisten teknologioiden ja tietojärjestelmien aktiivinen käyttö poliisitoiminnassa, mukaan luettuna rikos- ja onnettomuusilmoitusten vastaanottaminen sähköisesti (12 § 1) ja poliisin käyttäytymissääntöjen laaja täytäntöönpano, erityisesti yhteydenpidossa kansalaisten kanssa (11 §).

Poliisilaissa käytetään soveltuvin osin myönteisiä kokemuksia poliisilaitosten kehittämisestä ulkomailla. Seuraava vaihe on lain lähentäminen poliisitoimintaa koskevien kansainvälisten oikeudellisten standardien kanssa. Siinä otetaan huomioon standardit ja suositukset muista kansainvälisistä asiakirjoista. Niitä ovat muun muassa poliisin julistus, poliisilaitosten ja -elinten korruption torjuntaa koskevat yleiset standardit, poliisi-

en ammattietiikkaa koskeva eurooppalainen säännöstö, lakia ja järjestystä ylläpitävien virkamiesten käytäntesäännöt, valtion virkamiesten kansainväliset käytäntesäännöt, järjestystä ylläpitävien virkamiesten voiman- ja aseenkäyttöä koskevat pääperiaatteet, luonnollisten henkilöiden suojelua henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä koskevat yleissopimukset ja korruption rikosoikeudellista vastuuta koskeva yleissopimus.

Poliisi, strategia ja poliisitoiminta – suuntaviivoja tulevaan

Kari Laitinen

Johdanto

Strategia on pidemmän aikavälin toimintaa ohjaava suunnitelma ja merkitsee valintojen tekemistä. Tavoitteiden toteutumista ja niiden vaikuttavuutta seurataan. Lähtökohtaisesti strategisten valintojen määrä on pidettävä pienenä, jotta niiden vaikuttavuus voidaan turvata. Strategisten valintojen toteuttaminen tapahtuu strategisten toimenpiteiden avulla.

Strategiaan vaikuttavia tekijöitä on useita. Onnistuneen strategian laatimiseksi on välttämätöntä hahmottaa nykyinen ja tuleva toimintaympäristö sekä oman organisaation heikkoudet, vahvuudet, uhat ja mahdollisuudet. Toimintaympäristöanalyysin tuottamiseksi on useita eri tapoja, jotka muotoutuvat toimialan mukaan. Yhteistä eri tavoille on tiedonkeruu, analyysi, tavoitteiden ja keinojen määrittäminen sekä seuranta ja arviointi. Lisäksi pitää kyetä priorisoimaan ja jäsentämään organisaation tavoitteita. Yleinen suunnittelu ja strategia heijastavat organisaation lähestymistapaa uudistusten ja innovaatioiden toimeenpanoon. Esimerkiksi laadukas kehittämistoiminta on keskeinen pilari pitkän aikavälin strategiaprosessia rakennettaessa. Organisaatio, tässä tapauksessa poliisi, toteuttaa missiotaan ja visiotaan selkeän strategian kautta ottaen huomioon poliittiset linjaukset ja sidosryhmien tarpeet. Hyvä strategia osoittaa organisaatiolle suunnan ja merkityksen ja on siten tavoitteellista sekä tietoista toimintaa muuttuvassa toimintaympäristössä (Vuorinen 2013, 15–18).

Valtiontalouden tarkastusviraston raportin mukaan yleisenä puutteena sisäasiainhallinnon ohjausasiakirjoissa on argumentaation puuttuminen siitä, miksi valittuihin linjauksiin on päädytty (VTV 2012). Selkeät argumentit ja perustelut strategisille valinnoille helpottavat niin strategian arviointia kuin edistävät luottamusta strategisten valintojen taloudellisuuteen, vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen. Hyvä argumentaatio lisää myös uskottavuutta ja osallistamista strategiatyöhön ja siten sen toimeenpanon vaikuttavuutta.

Mitä on poliisissa tehty ja miksi?

Poliisin toimintastrategiaprosessi aloitettiin strategisen ohjauksen sekä siihen liittyvien yli sadan ohjausasiakirjan muodostaman kokonaisuuden selkiyttämiseksi. Strategiaprosessi nojaa Poliisi 2020-raporttiin (SM 2009) ja Poliisihallituksessa käytyyn laajempaan keskusteluun poliisin tulevaisuudesta. Yleisesti ottaen strategiatyön lähtökohtana on ollut poliisin

tulevaisuus muuttuvassa yhteiskunnassa, jossa resurssiniukkuus näyttää ylitsepääsemättömältä ongelmalta. Toisin ilmaistuna toimintastrategiassa on kysymys myös siitä, kuinka poliisi kykenee toimimaan tehokkaasti vaikuttamalla samanaikaisesti omaan toimintaympäristöönsä suotuisalla tavalla.

Poliisin toimintastrategia (2014) perustuu kattavaan toimintaympäristöanalyysiin. Siten on mahdollista synnyttää niin sanottu hallinnollis-strateginen tilannekuva, joka sisältää toimintastrategian toteutumisen ja vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin. Tässä kokonaisuudessa merkittäviä tekijöitä ovat myös poliisin ja valtionhallinnon pidemmän ajan kehityksen lisäksi poliisin viimeisin hallintorakennemuutos Pora III, tieto- ja toiminnanohjausjärjestelmän uudistus VITJA, muut toiminnalliset uudistukset, merkittävät lainsäädäntö- ja koulutusuudistukset sekä kiristyvä kilpailu turvallisuudesta ja siihen liittyvistä resursseista.

Poliisilla ei ole aikaisemmin ollut kirkasta ja selkeää omaa strategista kokonaisnäkemystä eikä omaa visiota. Se on välittynyt erilaisten alatai osastrategioiden myötä tai päivittäisessä toiminnassa, mutta ei koordinoitusti ja kattavasti. Tuore toimintastrategia sisältää poliisin tahtotilan ja intressit suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan. Tämä konkretisoituu niin poliisihallinnon sisällä kuin myös laajemmin sisäministeriön ja valtioneuvoston suuntaan. Toimintastrategian avulla kyetään viestimään myös muualle yhteiskuntaan strategisille kumppaneille ja muille sidosryhmille.

Poliisin on kyettävä perustelemaan toimintansa kiristyvässä voimavarakilpailussa luotettavien ja yhteismitallisten mittareiden avulla. Niitä tarvitaan omaan hallintoon, mutta myös päätöksentekijöitä ja veronmaksajia varten. Tietojohtoisuuden merkitys poliisin toiminnassa korostuu kaiken aikaa. Jotta tietoa kyetään tehokkaasti hyödyntämään, on tiedon oltava laadukasta, analyysi- ja tilannekuvaraportoinnin yhtenäistä sekä tiedonkulun esteetöntä.

Poliisin muuttuva turvallisuus- ja toimintaympäristö

Muuttunut turvallisuusympäristö edellyttää uudenlaista ajattelua ja toimintaa. Poliisi huolehtii yhteiskunnan ja kansalaisten turvallisuudesta sekä torjuu rikoksia yhä useammin maamme rajojen ulkopuolella. Tämä toiminta lisääntyy entisestään tulevaisuudessa. Poliisin tulevat haasteet näyttäytyvät kahdella tavalla. Ensinnäkin olisi säilytettävä nykyinen toimintataso ja osaaminen, ja toiseksi pitäisi entistä paremmin ennakoita tulevaa kehitystä ja sopeutua siihen.

On esimerkiksi nähtävissä, kuinka sidosryhmien merkitys ja keskinäisriippuvuus kasvaa. Tulevaisuudessa yhä useammat tahot pyrkivät olemaan toimijoina turvallisuuden tuottamisessa. Poliisi on keskeinen sisäisen turvallisuuden tuottaja ja toimija turvaten yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Poliisi toimii yhteistyössä muiden viranomaisten, yritysten

ja kolmannen sektorin kanssa sekä luonnollisesti myös ihmisten arjessa. Tämä edellyttää poliisilta entistä parempia valmiuksia yhteistyöhön muiden viranomaisten kanssa sekä johtamis- ja koordinoitiossaamista. Poliisin on oltava aktiivisesti vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa muun muassa viestinnän keinoin. Tämä kehitys ei johdu ainoastaan poliisin resurssien niukkuudesta, vaan myös laajemmasta turvallisuutta koskevasta kehityksestä.

Monet perinteiset rikostyyppit säilyttävät asemansa, mutta samalla poliisin resurssit on suunnattava yhä useammin sellaisiin rikosmuotoihin kuten harmaa talous, laitton maahanmuutto ja ihmiskauppa, tietoverkkorikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Tämä edellyttää jatkuvaa osaamisen ja valmiuksien kehittämistä sekä tietojohtoista poliisitoimintaa, tehokasta analyysitoimintaa ja ajantasaista tilannekuvatoimintaa. Ennakointi korostuu kaikin tavoin, mikä edellyttää huomattavaa osaamista henkilöstön, johtamisen ja toimintastrategian suhteen.

Poliisin toimintastrategisen nykytilan ja ympäristön arviointi

Strategiasta, myös poliisin toimintastrategiasta, muodostuu helposti organisatorinen fakta. Tällöin strategiaa ei haasteta tai kyseenalaisteta, eikä sillä ei ole merkitystä ihmisten ja organisaation arjessa. Tämän välttämiseen tarvitaan kollektiivista sitoutumista, mikä puolestaan linkittyy vahvasti johdon kykyyn ja sitoutumiseen tehdä tarvittaessa nopeita ja rohkeitakin päätöksiä. Strategian onnistunut toimeenpano edellyttää strategian ymmärtämistä, sitoutumista, sisäistämistä ja motivoitumista. On selvää, että poliisin keskeiset tehtävät ja tavoitteet muuttuvat hitaammin kuin esimerkiksi yrityksillä. Tästä huolimatta poliisin on arvioitava kriittisesti omaa toimintaansa ja tarvittaessa muokattava toimintamallejaan ja kohdennettava resurssiaan uudella tavalla.

Poliisin toimintastrategiaa valmisteltaessa käytiin laajaa keskustelua strategiatyön riskeistä. Seuraavassa luettelossa nostetaan esiin muutamia keskeisiä riskejä sekä kriittisiä arvioita, jotka on otettava huomioon toimintastrategiaprosessissa. Osaa luettelon kohdista voidaan pitää pidemmän ajan kehittämiskohteina. Aineisto nojaa Poliisihallituksen sisäisiin keskusteluihin ja riskiarvioihin, vuoden 2013 kehittämispäivien materiaaliin sekä Poliisitoiminnan kehittämishankkeessa (Pokeha) 1.5.2011–31.12.2012 kertyneisiin aineistoihin (Poliisihallitus 2013).

- Sisäministeriöllä ja Poliisihallituksella ei ole yhteistä käsitystä poliisin strategisen johtamisen vastuista.
- Toimintaympäristöanalyysi ei ohjaa toimintastrategian valmistelua.

- Strategioiden kokonaisuutta ei saada selkiytettyä ja kustakin aiheesta tehdään erillinen strategia, jolla ei ole yhteyttä poliisin toimintastrategiaan.
- Poliisihallituksessa ei johdeta, ohjata ja koordinoida strategiatyötä, eikä sitä ole selkeästi vastuutettu.
- Poliisihallituksen ja poliisilaitosten johdossa ei ole yhteistä ymmärrystä strategiatyöstä.
- Strategiatyötä ja tulosohjausprosessia ei synkronoida Poliisihallituksessa, vaan sisäministeriön ja poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS) jäävät elämään omaa elämäänsä.
- Sisäministeriö ei tunnusta poliisin tekemää strategiatyötä ja linjaa toimintaa ohi poliisin toimintastrategian.
- Poliisihallituksen johdon toiminta on ristiriitaista suhteessa strategiaan ja poliisin arvoihin.
- Poliisihallituksen ja poliisilaitosten johto ei ota strategiaa johtamisen työkaluksi eivätkä ne markkinoi strategiaa johdonmukaisesti omassa työssään.
- Henkilöstö ei tunne strategiaa eikä ymmärrä sen merkitystä oman työnsä kannalta.
- Strategiasta tulee liian yleisluontoinen eikä se todellisuudessa ohjaa organisaatiota tiettyyn suuntaan.
- Poliisin organisaatiouudistus ei perustu strategiaan eikä uusilla rakenteilla tueta strategisten tavoitteiden saavuttamista.
- Kehittämistä, hankkeita ja hankintoja ei arvioida strategialähtöisesti.
- Strategia ei ohjaa pitkän aikavälin henkilöstösuunnittelua ja rekrytointeja.
- Viestinnän rooli strategiatyössä jää pieneksi, strateginen viestintä ei ole suunnitelmallista eikä tue strategian jalkauttamista.
- Poliisiyksiköiden toimintaa ei ohjata ja arvioida strategian perusteella.
- Strategiaa ei muunneta vuosittain konkreettisiksi toimenpiteiksi konserni-, virasto-, yksikkö, ryhmä ja yksilötasolla (poliisin TTS, poliisiyksiköiden tulossopimukset ja TTS:t, vuosisuunnitelmat, ryhmäkeskustelut, tulos- ja kehityskeskustelut).
- Rahoitukseen ja tulosohjaukseen liittyvät prosessit tapahtuvat tietyn vuosisyklin mukaan, eikä nopeita korjausliikkeitä voida tehdä toiminnan ohjauksessa.
- Toimintaympäristöanalyysityötä tehdään organisaatiossa hajallaan, joten muutoksista ei saada kokonaiskuvaa ja korjausliikkeitä on vaikea tehdä.

- Toiminnan suunnittelu on puutteellista, tarpeita ei kyetä ennakoimaan.
- Työn laadullista sisältöä ei arvioida, ja mittaristot ovat puutteellisia.
- Tiedonkulku yksiköiden sisällä ja niiden välillä ei toimi.
- Sidosryhmäanalyysia ei ole tehty eikä strategisia kumppanuuksia ole määritelty.
- Johdon päätöksistä ei tiedoteta riittävästi.
- Strategisen päätöksenteon viestintä koetaan puutteelliseksi.
- Toiminta on lyhytjänteistä, mistä aiheutuu myös maineenhallinnallisia ongelmia.

Näkökohtia poliisin toimintastrategiasta

Poliisin ensimmäinen kokonaisvaltainen toimintastrategia perustuu laaja-alaiseen valmisteluun ja kuvaa hyvin suomalaista poliisia. Poliisi on luotettava ja ammattitaitoinen toimija, joka mukautuu muuttuvaan toimintaympäristöönsä ymmärtäen sekä oman toimintansa että nauttiansa luottamuksen lähtökohdat. Toimintastrategia muodostaa kattavan kuvan poliisin tulevista haasteista, koska poliisin tulevaisuutta ja tulevaisuuden poliisia tehdään nyt. Poliisin visio korostaa yhtenäisyyttä ja sisäisen turvallisuuden johtajuutta. Se on selkeä viesti niin hallinnon sisälle kuin myös laajemmin sidosryhmien ja yhteiskunnan suuntaan. Poliisin toimintastrategian tausta-ajatuksena on eheyttää monia muutoksia kohdannut organisaatio, ja tästä syystä vision kärjen voidaan nähdä kohdistuvan organisaation sisään. Toisaalta yksi ja yhtenäinen poliisi viestii yhteiskuntaan myös yhdestä ja yhteisestä poliisista korostaen sitä yhteisen luottamuksen ilmapiiriä, mikä yhteiskunnan jäsenten ja poliisin välillä on.

Poliisin toimintastrategia nojaa sisäministeriön konsernistrategiaan (SM 2012), joka tiivistää poliisitoiminnan painopisteet seuraavasti:

- Ennaltaehkäisemme turvallisuusriskejä.
- Rakennamme kilpailukykyistä, suvaitsevaista ja monimuotoista Suomea.
- Varmistamme palvelujemme saatavuuden ja laadun perusoikeuksia kunnioittaen ja hyvää hallintoa noudattaen.
- Varmistamme tulevaisuuden toimintakykymme.

Poliisia koskettavat myös tulevaisuudessa murrokset ja muutokset. Kiristynvä kilpailu turvallisuuden hallinnasta ja julkishallinnon resursseista edellyttää terävää ja vaikuttavaa strategiaa. Toimintastrategia kiteyttää poliisin nykyisen tahtotilan ja osoittaa monipuoliset vaikuttamisen keinot ympäröivään yhteiskuntaan. Toimintastrategian myötä syntyy selkeä tavoitetilä, joka mahdollistaa tehokkaan toiminnan ja johtamisen. Laadukkaan toimeenpanon myötä Suomessa on myös jatkossa hyvin kansalaista ja yhteiskuntaa palveleva, toimintakulttuuriltaan yhtenäinen poliisi. Toimiva toimintastrategiatyö mahdollistaa ketterän ja ennakoivan sopeutumisen tuleviin muutoksiin entistä paremmin. Poliisin toimintastrategia selkeyttää poliisityön arkea osoittaen keskeiset poliisitoiminnalliset linjat ja painopisteet.

Poikkihallinnollisesti toimiva analyttinen, sidosryhmät huomioiva ja yhtenäiseen sekä strategiseen toimintaan kykenevä poliisi, joka huolehtii hyvästä sisäisestä ja ulkoisesta tiedonkulusta on keskeisin yhteiskunnallinen turvallisuustoimija myös jatkossa. Toimintastrategian keskeiset päämäärät ennakointi, tietojohtoisuus, vuorovaikutuksellisuus ja asiakaslähtöisyys ovat relevantteja ja perusteltuja. Näitä täsmentävät toimenpiteet ovat kohdennettuja ja harkittuja.

Poliisin toimintastrategia on varsin laaja kokonaisuus. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska kyseessä on ensimmäinen asiakirja laatuaan. Toimintastrategian toimeenpanossa korostuu kysymys siitä, mihin poliisi on menossa. Nyt lausunnolla olevaa asiakirjaa voidaan perustellusti pitää poliisin strategis-toiminnallisena perustana. Tulevaisuudessa todennäköisesti nousee tarve terävöittää strategisia valintoja ja pitää samanaikaisesti kiinni poliisitoiminnan arkisesta perustasta.

Toimintastrategian seuranta ja vaikuttavuuden arviointi on seuraava tärkeä askel. Tähän liittyy kiinteästi myös tulosohjaus, jolla turvataan mahdollisimman laadukas toiminta kulloinkin käytettävissä olevilla voimavaroilla. Toimintastrategia ohjaa poliisin tulosohjausprosessia. Tulevan toiminnan osalta on otettava huomioon entistä paremmin poliisin toimenpiteiden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi ja siihen liittyen myös alueelliset eroavaisuudet.

Toimintastrategiassa mainittujen erilaisten tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista sekä vaikuttavuutta tulee seurata aktiivisesti ja kriittisesti strategiatyön riskit huomioon ottaen. Poliisin johtoryhmän rooli on tässä suhteessa keskeinen. Johtoryhmän monipuolinen asiantuntemus ja alueellinen kattavuus muodostavat keskeisen työkalun toimintastrategian päivittämisessä ja sen vaikuttavuuden seurannassakin. Poliisin toimintastrategia linjaa niin henkilöstöpolitiikkaa kuin kehittämistä yleisemminkin. Tämä osaltaan synnyttää yhtenäistä toimintakulttuuria, joka on edellytys strategian toimeenpanolle. Se puolestaan tarkoittaa konkreettista tavoitteiden viestimistä, johdon sitoutumista ja linjausten muuntumista osaksi henkilöstön arkista toimintaa.

Lopuksi

Poliisin toimintastrategiatyö on jatkuva prosessi, joka ulottuu pitkälle tulevaisuuteen. Tavoitteena on saada uudistettua toimintastrategiaa koskeva työ ja ajattelu sekä muuntaa se osaksi arjen toimintaa. Ensimmäisenä tavoitteena on pidemmän aikavälin toimintastrateginen perusta, jota muokataan, täsmennetään sekä päivitetään niin tutkimuksen kuin ennen kaikkea toimivan ja laadukkaan toimintaympäristöanalyysin pohjalta. Näin poliisi organisaationa kykenee paremmin vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. Tämä vie aikaa ja etenee vaiheittain.

Toimivan ja päivittyvän toimintastrategian myötä kyetään myös tukemaan kehittämistä ja sen koordinoitua sekä organisaatiota koskevia muutoksia. Tätä poliisin toimintastrategiakokonaisuutta tuetaan henkilöstöä, tietohallintoa ja toimitiloja koskevilla linjauksilla. Tästä seuraa, että syntyy yhtenäinen toimintastrategia ja -kulttuuri, jotka jäsentyvät ja konkretisoituvat yhtenäisinä toimintatapoina tarpeelliset erityispiirteet säilyttäen.

Lähteet

- Poliisihallitus. 2013. Poliisin tulevaisuus – tulevaisuuden poliisi: raportti poliisitoiminnan kehittämishankkeesta POKEHasta. Poliisihallituksen julkaisuja 3.
- Poliisin toimintastrategia. 2014. Luonnos, tammikuu 2014.
- SM. 2009. Poliisi 2020 – Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma. Sisäasiainministeriön julkaisu 5/2009. www.intermin.fi.
- SM. 2012. Sisäministeriön hallinnonalan konsernistategia. www.intermin.fi.
- VTV. 2012. Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 19.
- Vuorinen T. 2013. Strateginen johtaminen. Helsinki: Talentum.

Henkilöstön hyvinvointi ja johtaminen taloudellisen niukkuuden toimintaympäristössä

Matti Vuorensyrjä

Johdanto

Poliisihallinto on muun valtionhallinnon tavoin joutunut sopeuttamaan oman toimintansa hitaan kasvun ja rakennemuutoksen toimintaympäristöön. Tutkimuskirjallisuus ei anna yhtenäistä kuvaa siitä, miten kiristynvä budjettitalous, tuottavuuspaine ja suuren mittakaavan organisaatiomuutokset vaikuttavat organisaatioiden tuloksellisuuteen ja henkilöstöön (Elias 2007; Datta ym. 2010; Fernandez & Rainey 2013; Tsai & Shih 2013).

Vaikutussyhteydet ovat monimutkaisia ja oletettavasti erilaisia erityyppisissä organisaatioissa. Yhdeksi keskeiseksi onnistumisen kriteeriksi rakenneuudistuksissa on kuitenkin havaittu, että organisaatioissa ymmärretään muutosten tarkoitus (Fernandez & Rainey 2013). Tässä artikkelissa poliisin hallintorakenneuudistus kuvataan taloudellisessa ja hallintopoliittisessa kontekstissaan.

Taloudellisen kasvun hidastuminen 1960-luvulta 2010-luvulle

Suomen kansantalouden kasvu on hidastunut 1960-luvulta 2010-luvulle. Kun reaalian bruttokansantuotteen keskimääräinen kasvu vielä 1960-luvulla oli noin 4,5 prosenttia vuodessa, on se 2000-luvulla ollut noin 1,5 prosenttia vuodessa (ks. Hjerpe 1986; 2010; Tilastokeskus 2013a).

Suomen näkökulmasta asetelma on muuttunut olennaisesti, eikä paluuta vanhaan 1960-luvulla vallinneeseen tilanteeseen ole. Kun tarkastellaan pitkän aikavälin keskimääräistä kasvua, voimakkaimmin kasvavat taloudet löytyvät tulevaisuudessa Euroopan ulkopuolelta.

Sen lisäksi, että taloudellinen kasvu on pitkällä aikavälillä hidastunut, 2000-luvun alku on tuonut mukanaan yksittäisiä tapahtumia, jotka ovat useaan kertaan katkaisseet suhdannesyklin sen kasvuvaiheessa. Näistä tärkeimpiä ovat olleet kansainvälinen pörssiromahdus vuoden 2000 maaliskuussa, joka aiheutui IT-alan yritysten pörssi-arvojen vähenemisestä murto-osaan 1990-luvun lopun tasosta (dot-com bubble), vaakuusarvoltaan heikkojen asuntolainojen aiheuttama kriisi Yhdysvalloissa vuonna 2008 (subprime mortgage crisis) ja vuoden 2009 loppupuolelta lähtien julkisen talouden rahoituskriisi Euroopassa.

Yhteiskunnallisia tappioita ovat tasanneet se, että työllisestä työvoimasta on siirtynyt suuria ikäluokkia eläkkeelle ja myös se, että vaikean suhdannevaiheen yli on rakennettu silta julkisen velan avulla. Tuloja,

työttömyysastetta ja suhdannesykliä ovat tasanneet sekä eläketulovirta että julkinen velkaelvytys.

Julkisen talouden velkaantuminen on ollut kasvava ongelma Yhdysvalloissa, Japanissa ja Euroopassa jo pitkään. Ongelma on ollut esillä kohta puolen vuosisadan ajan, mutta se on kärjistynyt 2000-luvulla. Suomesa julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen oli noin 54 prosenttia vuonna 2012 (julkisyhteisöjen velka, EDP). Julkisen velan BKT-osuus on saavuttanut 1990-luvun lamavuosien tason. (Tilastokeskus 2013b.)

Julkisen sektorin tuottavuuspaine ja hallinnon kehittämistoimet

Taloudellinen taantuma ja nopea velkaantuminen koskettavat väistämättä myös julkisia palveluja. Julkisen sektorin paino kansantaloudessa on yksinkertaisesti niin suuri, että sitä ei voida jättää kehittämistoimien ulkopuolelle.

Suomen kansantalouden sisäisessä rakenteessa työvoimaintensiiviset hitaan tuottavuuskehityksen julkiset palvelutoimialat (terveydenhuolto, sosiaalihuolto, koulutus) ovat kasvattaneet bruttokansantuoteosuuttaan ja osuuttaan työllisestä työvoimasta. Alkutuotannon ja teollisuuden osuus on supistunut palvelujen kustannuksella.

Julkisen sektorin ongelmat ovat samanlaisia monissa eri länsimaissa. Hallinto ja hallintotieteilijät ovat jo pitkään yrittäneet etsiä vastausta budjetti- ja tuottavuuspaineen ongelmaan.

Uusi julkisjohtaminen (New Public Management) syntyi 1970-luvun lopulla vastauksena Ison-Britannian taloudellisiin vaikeuksiin 1970-luvun rakenteellisessa murroksessa (Zifcak 1994). Uuden julkisjohtamisen opit on omaksuttu kaikissa OECD-maissa, kaikilla hallinnon tasoilla ja kaikilla hallintosektoreilla. Poliisihallinto ei ole poikkeus. Suomen poliisihallinnossa ovat käytössä niin tulosohjaus ja tulosindikaattorit (3E) kuin myös henkilökohtaiset tulos- ja kehityskeskustelut ja palkan henkilökohtainen tuloskomponentti. (Pollitt 1990; Hood 1991; Diefenbach 2009; SM 2012.)

Tämän lisäksi hallinnossa on toteutettu monia yksittäisiä ohjelmia ja projekteja, joilla on tavoiteltu kustannussäästöjä ja tuottavuuden kasvua. Valtionhallinnon tuottavuusohjelma on tästä selkein yksittäinen esimerkki. Tavoitteena oli henkilöstön vähentäminen julkisen sektorin työtehtävistä. Tässä onnistuttiin vain osittain ja ohjelma on sittemmin määritelty uudelleen tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelmana, jonka painopiste on panos-tuotosyhtälön tuotospuolella henkilöstövähennysten sijaan. (VTV 2010.)

Østhus (2007, 733, 742) toteaa, että teollisuudessa henkilöstön vähentäminen (downsizing) on tavallinen toimenpide organisaation pyrkinessä vastaamaan heikentyneeseen taloudelliseen tilanteeseen. Julkisella

sektorilla sen sijaan pyritään usein työn ja tuotannon uudelleenorganisointiin (reorganization). (Ks. myös Datta ym. 2010, 286, 291.)

Suomessa on toteutettu monia sektorikohtaisia rakenne- ja organisaatiouudistuksia julkisella sektorilla. Poliisihallinnossa näitä ovat olleet 1990-luvulla toteutetun kihlakuntauudistuksen jälkeen etenkin siirtyminen uuteen palkkausjärjestelmään (UPJ) vuonna 2003 sekä poliisin hallintorakenneuudistuksen kolme vaihetta vuosina 2009, 2010 ja 2014 (PORA I, II, III). Uudistusten avulla on pyritty poliisipalvelujen saatavuuden turvaamiseen koko maassa, kustannussäästöihin ja tuottavuushyötyihin sekä johtamisjärjestelmän ja yleisemmin koko toimintaorganisaation selkeyttämiseen. (Haraholma 2011.)

Poliisin hallintorakenneuudistuksen eri vaiheita ei tarkastella tässä tarkemmin. Hallintorakenneuudistuksia sekä Suomessa että muualla Euroopassa on kuvattu suhteellisen kattavasti aiemmassa kirjallisuudessa. (Haraholma 2011; Haraholma & Houtsonen 2013; Fyfe, Terpstra & Tops 2013.) Seuraavaksi tutkitaan ja arvioidaan henkilöstön hyvinvointia poliisihallinnossa poliisin hallintorakenneuudistuksen kahden ensimmäisen vaiheen molemmin puolin.

Henkilöstön hyvinvointi ja johtaminen poliisihallinnon rakennemuutoksissa

Datta ym. (2010) kuvaavat vaikutuksia, joita henkilöstövähennyksiin tähtäävien suuren mittaluokan organisaatiomuutosten yhteydessä on tutkittu. Organisaation varsinaisten tuloksellisuustavoitteiden (organizational outcomes) lisäksi he kuvaavat toisena keskeisenä vaikutusten ryhmänä uudistusten henkilöstövaikutuksia (individual outcomes). Näitä ovat muun muassa vaikutukset motivaatioon, sitoutumiseen, luottamukseen, oikeudenmukaisuuden kokemukseen, työvoiman vaihtuvuuteen, poissaoloihin ja työsuoritukseen.

Tässä tarkastellaan henkilöstön hyvinvointia poliisihallinnossa poliisin hallintorakenneuudistuksen kahden ensimmäisen vaiheen (2009, 2010) molemmin puolin. Minkälainen on muutoksen profili poliisin henkilöstöbarometrin indikaattorien valossa?

Poliisin henkilöstöbarometri on poliisihallinnon henkilöstöön kohdistuva kattava henkilöstökysely, joka on toteutettu tähän mennessä yhteensä kuusi kertaa vuosina 1999–2012. Se on laaja katsaus johtamiseen, työilmapiiriin ja henkilöstön hyvinvoinnin tilaan poliisissa. Vastausprosentti on viime vuosina vaihdellut 65 ja 70 prosentin välillä. Viimeisimpään henkilöstöbarometriin vastasi yhteensä 7 032 henkilöä 10 766:sta ja vastausprosentti oli 65,3. Kyselyn edustavuus on ollut kadon analyysin perusteella kohtalaisen hyvä (Vuorensyrjä 2011; 2013).

Tässä artikkelissa käytetään poliisin stressitekijämittaria, joka on pysynyt henkilöstöbarometrissa lähes ennallaan vuodesta 1999 saakka.

Mittarin 26 indikaattorimuuttujaa antavat varsin kattavan kuvan henkilöstön hyvinvointia rasittavien tekijöiden eri puolista. Se mittaa myös monia organisaatiolähtöisiä stressitekijöitä, ja niistä aiheutuva rasitus on tunnistettu merkittäväksi stressitekijäksi poliisissa. Organisaatiolähtöiset stressitekijät ovat osoittautuneet poikkeuksetta yleisemmiksi kuin poliisityölähtöiset stressitekijät. (Organizational stressors, occupational stressors; ks. Brown & Campbell 1994; Violanti & Aron 1995; Kop ym. 1999; Anderson ym. 2002; Gershon ym. 2009.) Poliisin stressitekijämittari on havaittu aiemmassa tutkimuksessa validiksi ja reliaabeliksi mittavälineeksi (Mustonen, Mälkiä & Vuorensyrjä 2011; Vuorensyrjä & Mälkiä 2011).

Keskiarvotiedot poliisin stressitekijämittarin eri muuttujista vuosilta 1999–2010 on alun perin koottu Mustosen, Mälkiän ja Vuorensyrjän (2011, 178) tutkimuksessa, ja niihin on tässä lisätty vuoden 2012 tiedot. Kiinnostuksen kohteena eivät ole tulokset yleensä, vaan tulosten muutos hallintorakenneuudistuksen kahta ensimmäistä vaihetta edeltäneeltä ajalta (2005, 2008) niiden jälkeiseen aikaan (2010, 2012).

Muutoksella on selvä profiili. Kokemus organisaatiolähtöisistä stressitekijöistä (johtamisen ongelmat, huono tiedonkulku ja avoimuuden ongelmat, byrokratia, paperisota ja hierarkkisuus jne.) on kasvanut ja samaan aikaan kokemus oman osaamisen riittämättömyydestä ja poliisityölähtöisistä stressitekijöistä (omien ammatillisten tietojen ja taitojen riittämättömyys, voimankäyttötilanteet, laittomat uhkaukset jne.) on vähentynyt.

Vuonna 2010 stressitekijöistä eniten olivat kasvaneet kahteen edelliseen mittaukseen verrattuna (2005, 2008; vertailukohtana näiden keskiarvo) kokemukset huonosta tiedonkulusta työyhteisössä, organisaation hierarkkisuudesta, byrokratiasta ja paperisodasta, esimiesten epäoikeudenmukaisesta toiminnasta ja osaamisen puutteista esimiestyössä sekä yleisesti luottamuksen ja avoimuuden puutteesta työyhteisössä (taulukko 1). Kaikkien näiden stressitekijöiden arvot kasvoivat edelleen vuodesta 2010 vuoteen 2012. Vuoteen 2012 mennessä eniten kasvaneiden stressitekijöiden joukkoon olivat edellisten lisäksi tulleet myös organisaatiomuutosten ja -uudistusten stressitekijä (+ 8,4 %, $p < .05$) sekä jatkuvan kiireen ja tekemättömien töiden paineen stressitekijä (+ 4,3 %, $p < .05$).

Organisaatiomuutosten ja -uudistusten stressitekijä oli kasvanut jo vuoden 2008 alkupuolella, kun poliisin hallintorakenneuudistuksen ensimmäisen vaiheen toteutus oli tiedossa ja vuoden 2008 henkilöstöbarometri toteutettiin. Tältä osin oikea vertailutaso onkin vuoden 2005 taso, ei vuosien 2005 ja 2008 keskimääräinen taso. Vuoteen 2012 mennessä organisaatiomuutosten ja -uudistusten stressitekijä oli kasvanut vuoden 2005 tasosta koko asteikkoon suhteutettuna (+16,0 %, $p < .05$). Keskiarvon muutos vuosien 2005 ja 2008 keskimääräisestä tasosta on tilastollisesti merkitsevää (CI 95 %, $p < .05$).

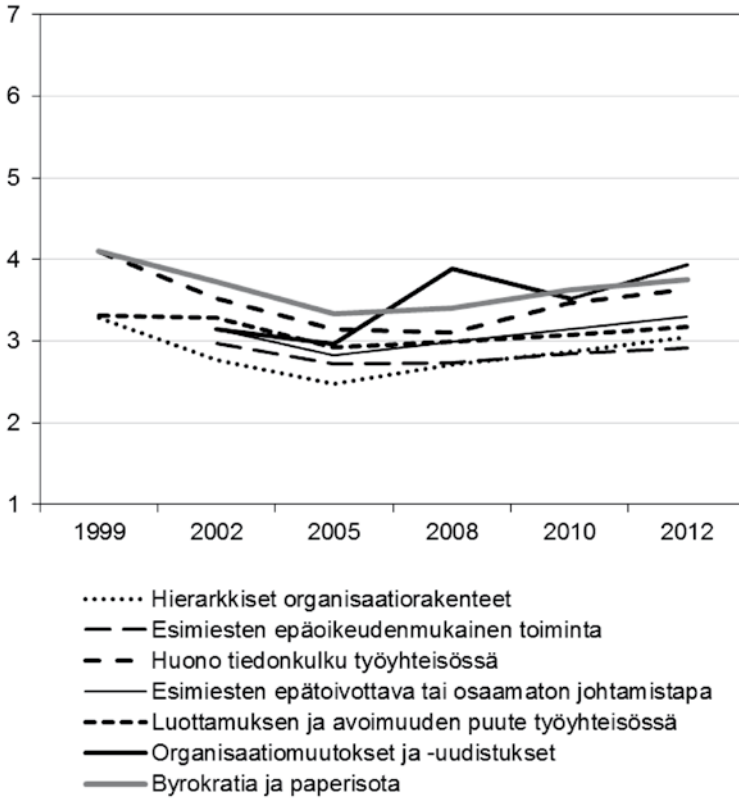
Taulukko 1 Organisaatiolähtöisten stressitekijöiden muutos poliisissa vuosien 2005 ja 2008 keskimääräisestä tasosta vuoteen 2010 ja vuoteen 2012 koko asteikkoon (1–7) suhteutettuna

| | Vuosi 2010: muutos vuosien 2005 ja 2008 keski- määräisestä tasosta | Vuosi 2012: muutos vuosien 2005 ja 2008 keski- määräisestä tasosta |
|---|---|---|
| Huono tiedonkulku työyhteisössä | +5,8 % | +8,4 % |
| Hierarkkiset organisaatiorakenteet | +4,5 % | +7,5 % |
| Byrokratia ja paperisota | +4,3 % | +6,3 % |
| Esimiesten epätoivottava tai osaamaton johtamistapa | +3,8 % | +6,5 % |
| Luottamuksen ja avoimuuden puute työyhteisössä | +2,0 % | +3,7 % |
| Esimiesten epäoikeudenmukainen toiminta | +2,0 % | +3,0 % |

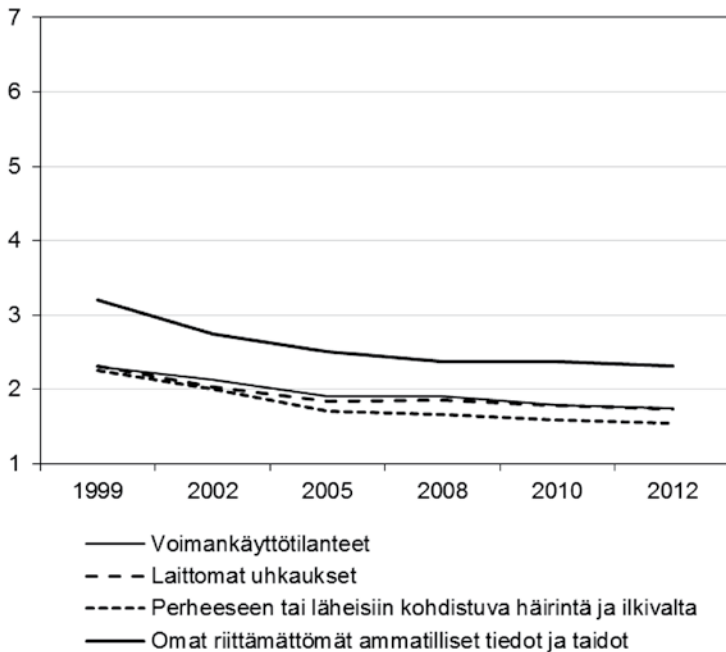
Aineistolähteet: Poliisin henkilöstöbarometri 2005–2012.

Kehitys ei ole ollut kauttaaltaan yhdensuuntaista. Kokemus keskeisten organisaatiolähtöisten tekijöiden aiheuttamasta stressistä on kasvanut hallintorakennemuutosta edeltäneisiin vuosiin verrattuna, mutta kokemus ammatillisten, poliisityöhön itseensä liittyvien stressitekijöiden aiheuttamasta rasituksesta on samaan aikaan vähentynyt.

Omien ammatillisten tietojen ja taitojen riittämättömyyden stressitekijän taso on vähentynyt hieman vuoteen 2012 mennessä vuosien 2005 ja 2008 keskimääräisestä tasosta (-2,1 %, $p < .05$). Muutos on ollut samansuuntainen myös voimankäyttötilanteiden (-2,8 %, $p < .05$), laittomien uhkausten (-1,9 %, $p < .05$) sekä perheeseen ja läheisiin kohdistuvan häirinnän ja ilkivallan (-2,2 %, $p < .05$) stressitekijöiden suhteen. Muutoksen systemaattinen profiili havaitaan kuvioista 1 ja 2.



Kuvio 1. Stressitekijät, joissa myönteinen kehitys kääntyi kielteiseen suuntaan vuoden 2005 jälkeen
Aineistolähteet: Poliisin henkilöstöbarometri 1999–2012



Kuvio 2. Stressitekijät, joissa myönteinen kehitys jatkui vuoden 2005 jälkeen
Aineistolähteet: Poliisin henkilöstöbarometri 1999–2012

Stressitekijämittarin ulkopuolelta on hyvä todeta, että henkilökohtainen sitoutuminen omaan työhön on tilastollisesti merkitsevällä tavalla korkeammalla tasolla vuonna 2012 kuin vuosina 2005 ja 2008 keskimäärin (+1,6 %, $p < .05$). Muutos ei ole ollut mittakaavaltaan suuri, koska henkilökohtainen sitoutuminen omaan työhön oli jo ennen hallintorakenneuudistusta korkealla tasolla.

Hierarkkinen etäisyys

Henkilöstöbarometrin tuloksia koskevassa koosteessani poliisin henkilöstöryhmälle (POHE) huhtikuussa 2012 totesin, että vuoden 2012 henkilöstöbarometrin perusteella henkilöstöä huolestuttavat eniten epävarmuus omasta työstä, poliisin resurssien niukkuus sekä organisaatiomuutokset ja uudistukset. Kielteistä uusimmissa tuloksissa oli myös se, että yksiköissä ylimmän johdon toimintaa koskevat arviot olivat selvästi huonompia kuin

edellisessä henkilöstöbarometrissa. Asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon kaivattiin avoimuutta. Perustyön koettiin jäävän turhaksi koetun byrokratian ja paperisodan jalkoihin.

Samalla lähityöyhteisön, henkilökohtaisen sitoutumisen, työkyvyn ja osaamisen muuttajat olivat kehittyneet lähes poikkeuksetta myönteiseen suuntaan. Lähiesimiestoiminnan onnistumista koskevat arviot olivat jonkin verran aiempaa myönteisempiä, tehtäväkuvat olivat henkilöstölle aiempaa selvempiä ja priorisointiongelmia oli omassa työssä vain vähän. Työilmapiiri lähityöyhteisössä oli edelleen erittäin hyvä; sitä luonnehtivat hyvät yhteishenki, vakaa keskinäinen luottamus, optimismi ja avoimuus. Henkilökohtainen sitoutuminen omaan työhön oli entisestään vahvistunut. Työkykyarviot olivat hyviä ja varmuus omasta henkilökohtaisesta ammattiosaamisesta on vahvistunut pitkällä aikavälillä.

Havaintokokonaisuutta luonnehtii ytimeltään se, että kokemus poliisiorganisaation hierarkkisesta etäisyydestä on kasvanut. Tässä yhteydessä on kuitenkin tärkeätä todeta, että ylimmän johdon kritiikki ei ollut kasvanut kaikissa poliisilaitoksissa ja poliisin valtakunnallisissa yksiköissä. Itse asiassa joissakin yksiköissä ylimmän johdon toimintaa koskevat arviot olivat vuonna 2012 selvästi paremmalla tasolla kuin edellisessä henkilöstöbarometrissa, vaikka yleinen suunta koko poliisihallinnossa oli kielteinen. Yksiköittäin eriytyvä vaihtelu lisää luottamusta henkilöstöbarometriin perustuvien havaintojen yleiseen luotettavuuteen. Niitä ei voi lakaista syrjään kevyin perustein. Kokemus organisaation hierarkkisesta etäisyydestä poliisihallinnossa on hallintorakenneuudistusten vuosina kasvanut.

Päätelmät

Suomen kansantalous kasvoi voimaakkasti toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina. Kasvu kuitenkin hidastui 1960-luvulta 2010-luvulle. Työvoimaintensiiviset hitaan tuottavuuskehityksen julkiset palvelutoimialat (terveydenhuolto, sosiaalihuolto, koulutus) joutuvat sopeutumaan muutuneeseen tilanteeseen. Säästöjä on viime vuosina jouduttu tekemään myös suhdanneluontoisten vaikeuksien vuoksi.

Poliisi on osallistunut rakenteellisiin uudistuksiin, joiden avulla on pyritty parantamaan julkisten palvelujen tuottavuutta. Merkittävimpinä uudistuksina voidaan mainita poliisin hallintorakenneuudistukset vuosina 2009, 2010 ja 2014.

Henkilöstö on kantanut merkittävän osan uudistusten kustannuksista sekä välittöminä että välillisinä kustannuksina. Tässä artikkelissa kuvataan lyhyesti ja yleisluontoisesti sisäisiä, vaikeasti mitattavia kustannustekijöitä: stressitekijöiden kehitystä poliisihallinnossa pitkällä aikavälillä. Poliisin hallintorakenneuudistusten vuosina organisaatiolähtöiset stressitekijät ovat lisääntyneet ja ammattilähtöiset stressitekijät ovat vähentyneet. Organisaatiolähtöisissä stressitekijöissä 2000-luvun alkuvuosien

myönteinen kehitys katkesi ja kääntyi kielteiseen suuntaan. Ammattilähtöisissä stressitekijöissä 2000-luvun alkuvuosien myönteinen kehitys on jatkunut. Kokemukset organisaation eri tasoilla ovat eriytyneet toisistaan. Voidaan sanoa, että hierarkkinen etäisyys on kasvanut.

Lähteet

- Anderson, G.S., Litzenger, R. & Plecas, D. 2002. Physical evidence of police officer stress. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 25 (2), 399–420.
- Brown, J. & Campbell, E. 1994. *Stress and Policing. Sources and Strategies*. Chichester: Wiley.
- Datta, D.K., Guthrie, J.P., Basuil, D. & Pandey, A. 2010. Causes and effects of employee downsizing: a review and synthesis. *Journal of Management* 36 (1), 281–348.
- Diefenbach, T. 2009. New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment.' *Public Administration* 87 (4), 892–909.
- Elias, S.M. 2007. Employee commitment in times of change: assessing the importance of attitudes toward organizational change. *Journal of Management* 35 (1), 37–55.
- Fernandez, S. & Rainey, H.G. 2006. Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review* 66 (2), 168–176 <http://glennschool.osu.edu/faculty/brown/home/810/class%20materials/fernandez%20and%20rainey.pdf>
- Fyfe, N., Terpstra, J. & Tops, P. (eds.) 2013. *Centralizing forces. Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Gershon, R.R.M., Barocas, B., Canton, A.N., Li, X. & Vlahov, D. 2009. Mental, physical, and behavioral outcomes associated with perceived work stress in police officers. *Criminal Justice and Behavior* 36, 275–289.
- Haraholma, K. & Houtsonen, J. 2013. Restructuring the Finnish police administration. In Fyfe, N., Terpstra, J. and Tops, P. (eds.), *Centralizing forces. Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe*. The Hague: Eleven International Publishing, 59–76.
- Haraholma, K. 2011. Poliisin hallintorakennemuutos. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 97.
- Hjerpe, R. 1986. *Suomen talous 1865–1985. Kasvu ja rakennemuutos. Kasvututkimuksia*. Helsinki: Suomen pankki.
- Hjerpe, R. 2010. *Suomen talouden kasvun vaiheet ja vaihtelut 1860–2010*. Academia Scientiarum Fennica / Finnish Academy of Sciences

- ce and Letters. Yearbook 2010. Available at: [Http://www.acadsci.fi/vuosikirja/2010.htm](http://www.acadsci.fi/vuosikirja/2010.htm). (Luettu 3.10.2013)
- Hood, C., 1991. A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1), 3–19.
- Kop, N., Euwema, M. & Schaufeli, W. 1999. Burnout, job stress and violent behaviour among Dutch police officers. *Work & Stress* 13, 326–340.
- Mustonen, V., Mälkiä, M. & Vuorensyrjä, M. 2011. Stressitekijät poliisihallinnossa: teoria, rakenne ja riskitasot. Teoksessa Huotari, V. & Vuorensyrjä, M (toim.), *Henkilöstön työhyvinvointi, johtaminen ja organisaatioilmasto, Poliisin henkilöstöbarometri kehittämisen välineenä, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia* 41, 171–196.
- Pollitt, C. 1990. *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- SM. 2012. Poliisin tulostarkastuksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen. Loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 4/2012.
- Tilastokeskus. 2013a. Historiasarjat: Kansantalouden tilinpito 1860–2012. Available at: <http://tilastokeskus.fi/til/vtp/tau.html> HTML. (Luettu 18.12.2013.)
- Tilastokeskus. 2013b. Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka. Available at: http://193.166.171.75/database/StatFin/jul/jali/jali_fi.asp HTML. (Luettu 18.12.2013.)
- Tsai, P. C.-F. & Shih, C.T. 2013. Responsible downsizing strategy as a panacea to firm performance: the role of dynamic capabilities. *International Journal of Manpower* 34 (8), 1015–1028.
- Violanti, J.M. & Aron, F. 1995. Police stressors: variations in perception among police personnel. *Journal of Criminal Justice* 23, 287–294.
- VTV. 2010. Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 207/2010. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus. Dnro 309/54/2008. Helsinki: VTV.
- Vuorensyrjä, M. & Mälkiä, M. 2011. Nonlinearity of the effects of police stressors on police officer burnout. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 34 (3), 382–402.
- Vuorensyrjä, M. 2011. Työhyvinvointi, johtaminen ja organisaatioilmasto jatkuvan muutoksen toimintaympäristössä. Teoksessa Huotari, V. & Vuorensyrjä, M (toim.), *Henkilöstön työhyvinvointi, johtaminen ja organisaatioilmasto, Poliisin henkilöstöbarometri kehittämisen välineenä, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia* 41, 23–46.
- Zifcak, S. 1994. *New managerialism. Administrative reform in Whitehall and Canberra*. Buckingham: Open University Press.
- Østhus, S. 2007. For better or worse? Workplace changes and the health and well-being of Norwegian workers. *Work, Employment and Society* 21 (4), 731–750.

Voimaannuttavaan johtamiseen poliisissa?

Heikki Eronen

Johdanto

Poliisihallinnossa esiintyviksi johtamisjärjestelmiksi ovat nousseet tavoitejohtamis pohjainen BSC-johtaminen, tulosjohtaminen ja laatujohtaminen. Poliisiorganisaatio on kuitenkin ollut voimakkaassa murroksessa viime aikoina, joten uudet johtamisjärjestelmät sekä niiden yhdistäminen jo olemassa oleviin järjestelmiin on tervetullutta ja tarpeellista.

Poliisihallinnon voimakas kehittäminen on lisännyt muutospaineita niin henkilöstön kuin esimiestenkin keskuudessa. Jotta käynnissä olevasta murroksesta selvitään mahdollisimman onnistuneesti ja tuloksekkaasti, tulee voimaannuttavan johtamistavan (empowerment) etuja tarkastella ja peilata käytännön poliisityöhön ja pohtia, voisiko siitä löytyä yksi ratkaisun avaimista murrosvaiheen yli.

Voimaannuttavaa johtamista Suomen poliisihallinnossa on tutkittu vähän. Tämä johtuu mahdollisesti siitä, että poliisityö mielletään usein sellaiseksi, ettei siinä olisi mahdollista käyttää voimaannuttavaa johtamista.

Voimaannuttamista poliisissa koskevaa kansainvälistä tutkimusta on myös niukalti. Ainoastaan Reiter (1999) on kirjoittanut siitä, mitä hyötyä voimaannuttamisella on FBI:n toiminnassa. Hän katsoo, että työntekijät joihin luotetaan, voivat tehdä itsenäisiä päätöksiä ja ottaa vastuuta toiminnastaan. Lisäksi he pystyvät sitoutumaan työhönsä ja tuntevat olonsa tärkeäksi. Reiter toteaa lisäksi, että voimaantuneessa organisaatiossa ollaan jatkuvassa muutoksessa eikä käytetä sanontaa ”koska aina on tehty näin”.

Asioiden johtamisesta ihmisten johtamiseen

Poliisia on perinteisesti pidetty autoritaarisesti johdettuna ja johtajakeskeisenä. Johtaminen on ollut paljolti asiakaskeistä ja tuloksen tekeminen on ohjannut johtamista. Menestys ja tulokset on mitattu tästä johtuen kvantitatiivisesta näkökulmasta, todellisen tekemisen ja numeroiden valossa. Poliisiorganisaation kehitys on osaltaan muuttanut poliisin työtä ajattelu- ja vuorovaikutustyöksi. Näin myös johtamisen kehittämisen on tullut selkeä tilaus. Jokainen esimies on vaikean valinnan edessä päättäessään, millaista johtamisoppia hän tehtävässään soveltaa. Voimaannuttaminen on toisenlaisen vaihtoehdon käyttämistä johtamistyössä. Tutkimusten mukaan voimaannuttaminen koskettaa erityisesti luottamusta, motivaatiota ja päätöksentekoa sekä murtaa raja-aitoja esimiesten ja työntekijöiden väliltä.

Johtamista poliisihallinnossa on tutkittu varsin paljon. Poliisin johtamiseen liittyviä tutkimuksia ovat laatineet erimerkiksi Luoma (2001) ja Vesterinen (2005). Poliisiammattikorkeakoulussa on tehty useita julkaisuja johtamisesta, kuten esimerkiksi oppikirja poliisin johtamisen kehittämisestä (Honkonen & Senvall 2007). Hakamon ja Vanhalan (2007) kyselytutkimuksessa poliisipäälliköille, apulaispoliisipäälliköille ja komisariorille selvitettiin hyvää poliisipäällikkyyttä. Hyvän johtajan ominaisuuksina esille nousivat oikeudenmukaisuus, tasapuolisuus, vuorovaikutustaidot ja johdonmukaisuus. Tavoiteltavina muutoksina toivottiin organisaation madaltamista sekä vuorovaikutuksen, motiivoinnin, palautteen antamisen ja yhteistyön lisäämistä. Poliisipäälliköiden ominaisuuksina korostuivat jämäkkyys, linjakkuus ja kyky päätösten tekemiseen. Päällikön toivottiin olevan läsnä ja viestivän kasvokkain. Tutkimuksessa todettiin myös, että johtajuuden kehittämisessä tulisi miettiä, miten suurissa yksiköissä luodaan hyvät olosuhteet johdon ja työyhteisön vuorovaikutukselle ja luottamuksen rakentamiselle.

Johtamista on 2000-luvulla muuttanut se, että

- kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota vuorovaikutukseen, arvoihin ja etiikkaan
- nähdään, että kaikilla on hiljaista tietoa, joka tulee saada organisaation käyttöön
- tulee tiedostaa ihmisten käyttämättömät ja tukahdutetut voimavarat
- ihmisten johtaminen tulee asioiden johtamista tärkeämmäksi
- esimiehellä on tärkeä rooli kaikkien voimavarojen saamisessa esille ja kehittämisessä
- hyvin toimivaa organisaatiota voi verrata orkesteriin, jossa jokaisen panos on tärkeä
- tarvitaan toimintaa tukevia valmentajia. (Juuti & Vuorela 2006, 17.)

Mitä voimaannuttava johtaminen on?

Voimaannuttavalle johtamismallille on ominaista hallitun vapauden jakaminen työyhteisössä. Tässä johtamistavassa johtajan ja lähiesimiehen tulee tietoisesti kiinnittää erityistä huomiota henkilöstön työoloihin ja ammatilliseen osaamiseen sekä siihen, että työntekijöiden kyvyt ja haastavat tehtävät ohjautuvat organisaation tarpeiden mukaisesti. Luottamus on yksi voimaannuttamisen avainsanoista. Sen avulla työntekijä saadaan uskomaan omiin kykyihinsä, ja hänen minäkuvansa vahvistuu. Voimaantuneessa työyhteisössä sosiaalisuus ilmenee esimerkiksi turvallisen ilmapiirinä, jossa työntekijä tuntee itsensä hyväksytyksi ja tasa-arvoiseksi.

Edellä mainitut ominaispiirteet ovat avainasemassa myös suurten muutosten pyörteisissä ja niistä selviämisessä. Suuret muutokset aiheuttavat luonnollisesti aina epävarmuutta ja epätietoisuutta, mutta voimaantuneessa työyhteisössä suhtautuminen muutoksiin voi olla myös positiivista ja toiveikasta.

Voimaannuttaminen tarjoaa aikaisempiin oppeihin verrattuna erilaisen tavan ihmisten kanssa työskentelyyn ja johtamiseen. Keskeisiä asioita ovat luottamus, motivaatio, päätöksenteko sekä esimiesten ja alaisten yhteenkuuluvuus. (Baruch 1998, 86.) Alaisten halukkuus vaikuttaa omaan työhönsä ja työn kehittämiseen aktivoituu. Voimaannuttamalla tuetaan erilaisia toimenpiteitä, kuten avoimuutta, toimintavapautta ja rohkaisemista. Sillä pyritään tasa-arvoisuuteen, luottamukseen, turvallisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Luottamus on voimaannuttamisen tärkein elementti. (Randolph 1995; Lin 1998; Russell 2001.) Luottamuksen on oltava molemminpuolista. Luopuminen kontrollista ja sen siirtäminen työntekijätasolle on yksi tärkeä luottamusta osoittava tekijä. Tällöin johto ja työntekijät luottavat omiin kykyihinsä, ja molempien minäkuva vahvistuu. Luottamus työyhteisössä lisää myös sen jäsenten itseluottamusta sekä ammatillista itsetuntoa. (Taborda 2000, 44.)

Arvostus sisältää kunnioituksen, erilaisuuden hyväksymisen, toisen ammattitaidon arvostamisen, kuuntelemisen ja auttamisen (Long 1996; Russell 2001). Vapaus taas on työntekijän valinnanvapautta valita työmenetelmät. Vapaus lisää myös työntekijöiden innovatiivisuutta. (Smith 1997; Duvall 1999.) Oikeudenmukaisuus lisää luottamusta johtamista kohtaan. Oikeudenmukaisuuden tunnetta lisää se, että alaista kuullaan omassa asiassaan. Toiminta on johdonmukaista ja linjakasta, ja päätöksiä voidaan korjata tarpeen mukaan. Voimaannuttaminen on yhteydessä ihmisen hyvinvointiin (Siitonen 1999, 93).

Voimaannuttava johtaja luo työyhteisöön turvallisen ilmapiirin. Voimaantuneessa työyhteisössä ollaan avoimia ja jokainen tuntee itsensä tervetulleeksi. Jokainen on omana itsenään merkityksellinen työyhteisölle, ja jokaisen on erittäin tärkeä löytää oma roolinsa työyhteisössä. Näin voidaan parhaiten hyödyntää organisaatiolle arvokasta pääomaa. (Alan 1995, 19–37.) Voimaannuttamalla autetaan työntekijää löytämään omat vahvuutensa, ja näin hän tavallaan sitoutuu kehittämään itseään (Manka 2006, 168).

Voimaannuttavassa johtamisessa pyritään välttämään liiallista työsuorituksen valvomista ja ohjaamista. Jokainen työntekijä haluaa onnistua työssään. Esimiehen auttavaa ja rakentavaa otetta tarvitaan silloin, kun asiat eivät etene toivotulla tavalla. Tuen merkitys korostuu alati muuttuvassa yhteiskunnassa. Työntekijöiden tukemisesta on tullut johtamisen keskeisin sisältö ja menestystekijä työhyvinvoinnista puhuttaessa.

Johtajan on oltava valmentava johtaja, valtuuttaja ja mentoroiija. Tämän avulla annetaan voimaa työntekijöille ja myös itselle. Voimaannutta-

misen periaate on vallan lisääminen. Valta, jota annetaan tietoina, suhteina ja asiantuntemuksena muille, kasvattaa työyhteisön valtaa. Henkilöstön on myös tiedettävä, kuka päätöksistä on vastuussa ja kuka luo kriteerit poliisilaitoksen toimintaan. Poliisiorganisaatioon vaikuttaneet kihlakunta- ja lääninuudistukset ovat korostaneet osaltaan henkilöstöjohtamista. Henkilöstöjohtaminen on viime vuosina muuttunut muutosjohtamisen suuntaan. Poliisiorganisaation on yhä edelleen kyettävä uudistumaan ja täyttämään tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimukset. Hallinto vaatii toiminnan tehokkuutta ja uusia innovaatioita. Johtamisen vastuulla on työntekijöiden inhimillisen pääoman esiin tuominen. Hyvän johtamisen kehittämishanke poliisihallinnossa vuonna 2004 perustui valtionhallinnon johdon kehittämisen strategiaan vuodelta 2003. Tavoitteena oli muun muassa ylimmän johdon tehtävien määräaikaistaminen, henkilökohtaisten johtamissopimusten laatiminen johtoon kuuluville sekä johtamisen kehittäminen yhteisen mallin pohjalta. (Virta 2005, 29.)

Työntekijälle itselleen ja myös koko organisaatiolle on hyötyä siitä, että jokaisen työntekijän inhimilliset ja ainutlaatuiset resurssit tunnustetaan ja otetaan maksimaalisesti käyttöön. Päätöksenteon siirtämistä alaisille vastustetaan usein siksi, että päätöksen tekeminen vaatii erityisiä kykyjä ja koulutusta. Voimaannuttamiseen liittyy oleellisesti esimiestason kontrollin vähentäminen sopivissa rajoissa ja sen siirtäminen työntekijätasolle. Henkiset voimavarat on otettava täysimittaisesti käyttöön. Tulsohjaus uudistuksen tavoitteena on kestävämpi valtiontalous, tehokkaampi voimavarojen käyttö ja tulosvastuun korostaminen. Henkiset voimavarat, henkilöstöjohtamisen ja osaaminen nousevat osaksi tulsohjausta. Suuri osa organisaatioiden aineettomasta pääomasta on henkilöstön hiljaista tietoa.

Voimaannuttava johtaminen voimavarana poliisiorganisaation murroksessa

Erosen (2011) väitöstutkimuksessa todetaan, että voimaannuttamiseen liittyviä toimenpiteitä käytetään nykyisin poliisilaitosten johtamismalleissa. Voimaannuttamiseen liittyviä tekijöitä johtamis- ja esimiestyössä soveltavissa poliisilaitoksissa on huomattavasti parempi työtyytyväisyys kuin muissa poliisilaitoksissa. Voimaannuttamisella on vaikutettu tunteeeseen työn itsenäisyydestä ja siihen, koetaanko työ vaihtelevana ja mielekkäänä. Tulos- ja muiden tavoitteiden selkeys koetaan hyväksi, koska henkilöstö on itse saanut olla asettamassa tavoitteita. Lisäksi keskustelukulttuuri on avointa ja palautteen antaminen luontevaa.

Tutkimuksen tulosten mukaan päällikkö ja lähiesimies voivat omalla toiminnallaan merkittävästi lisätä vaikutusmahdollisuuksien tunnetta kertomalla henkilöstölle selkeästi odotuksista ja käyttämällä riittävästi aikaa alaistensa kanssa toimimiseen. Monille motivoivia tekijöitä ovat

vuorovaikutuskannusteet. Ihmiset kaipaavat seuraa ja sosiaalista kanssakäymistä. Henkilöstölle on tärkeää, että he saavat mahdollisuuden vaikuttaa tulevaan toimintaansa. Tutkimuksen mukaan päällikön johtamis- mallilla on suuri merkitys vaikutusmahdollisuuden tunteen luomisessa. Päälliköllä ja esimiehillä täytyy olla halu jakaa valtaa ja vastuuta. Turval- lisella, avoimella, ennakkoluulottomalla ja rohkaisevalla ilmapiirillä on yhteys henkilöstön voimaantumisen kautta työhyvinvointiin. Johtajalla ja esimiehellä pitää olla hyvä tuntuma arkeen ja aikaa alaisilleen. (Eronen 2011.)

Tänä päivänä paineet työurien pidentämiseen ovat voimakkaat, eikä poliisiorganisaatio ole tässä tapauksessa poikkeus. Poliisien tulisi jaksaa työssään entistä iäkkäämmiksi ja toimia niukkenevilla resursseilla ko- ventuissa tulospaineissa. Myös jatkuviassa muutospaineissa eläminen ja työskenteleminen voivat aiheuttaa merkittäviä haasteita työssä jaksami- seen ja tehokkuuteen. Työnkuvien ja työtehtävien tehostaminen sekä suuntaaminen aiempaa niukemmilla resursseilla johtavat siihen, että työntekijöiden henkistä ja fyysistä kapasiteettia hyödynnetään aina vain enemmän. Jotta tämä ei johtaisi uusien ongelmien ja haasteiden äärelle, on erityisesti johtamistyötä kehitettävä ja ohjattava kokonaisvaltaisesti. Voimaannuttavalla johtamisella on todettu olevan positiivisia vaikutuksia työtyytyväisyyteen poliisiorganisaatiossa. Voitaisiinko siis voimaannut- tavaan johtamiseen panostamalla lieventää organisaatiomuutosten pyör- teitä henkilöstön keskuudessa ja edistää henkilöstön hyvinvoinnin avulla koko organisaation tehokkuutta?

Lähteet

- Alan, R. 1995. Navigating the journey to empowerment. *Organizational Dynamics* 23, 19–32.
- Baruch, Y. 1998. Applying empowerment: organizational model. *Career Development International* 3 (2), 82–87.
- Duvall, C. 1999. Developing individual freedom to act. *Empowerment in the knowledge organization. Participation & Empowerment: An International Journal* 7 (8), 204–212.
- Eronen, H. 2011. Voimaannuttava johtaminen työkyvyn ja työtyytyväisyyden edistäjänä poliisilaitoksissa. Tampere: Tampereen Yliopiston kirjapaino.
- Hakamo, T. ja Vanhala, A. 2007. Poliisipäälliköt. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 27.
- Honkonen, R. & Senvall, N. (toim.) Poliisin johtamista kehittämässä. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 15/2007.
- Juuti, P. & Vuorela, A. 2002. Johtaminen ja työyhteisön hyvinvointi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

- Lin, C. 1998. The essence of empowerment: A conceptual model and a case illustration. *Journal of Applied Management Studies* 7 (2).
- Long, R. 1996. Empowerment – a management style for the millennium? *Empowerment in Organizations* 4 (3), 5–15.
- Luoma, M. 2001. Laatusaainvalvontaan. Laadun ja osaamisen kehittämisen poliisihallinnossa. Helsinki: Edita Oyj.
- Manka, M-L. 2006. Tiikerinloikka työniloon ja menestykseen. Hämeenlinna: Karisto Oy.
- Randolph, A. 1995. Navigating the journey to empowerment. *Organizational Dynamics* 23 (4), 19–32.
- Reiter, M. 1999. Empowerment policing. *FBI Law Enforcement Bulletin*.
- Russell, R. 2001. The role of values in servant leadership. *Leadership & Organization Development Journal* 22 (2), 76–84.
- Siitonen, J. 1999. Voimaantumisteorian perusteiden hahmottelua. Oulu: Oulun yliopisto.
- Smith, B. 1997. Empowerment – the challenge is now. *Empowerment in Organizations*, 5 (3), 120–122.
- Taborda, C. 2000. Leadership, teamwork, and empowerment: future management trends. *Cost Engineering* 42.
- Vesterinen, L. 2005. Johtamisjärjestelmien kehittäminen paikallispoliisissa. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Virta, S. 2005. Tavoitteena turvallisuus. Poliisin strategisen johtamisen haasteita. Tampereen yliopisto.

III POLIISITOIMINTA

5 Rikostorjunta ja -tutkinta

Esitutinnan johtaminen ja laadun varmistaminen

Eero Koljonen

Esitutkinta

Käsitteet esitutkinta ja tutkinnanjohtaja tulivat lainsäädäntöön 1.1.1989 esitutkintalain ja pakkokeinolain mukana. Esitutinnan suorittaa yleensä poliisi. Lisäksi esitutkintaviranomaisia ovat rajavartio-, tulli-, ja sotilasviranomaiset siten kun niiden esitutkintatoimivallasta säädetään (ETL 2:1). Tässä käsiteltävät asiat ovat pääosin sovellettavissa kaikkiin esitutkintaviranomaisiin.

Rikostutkinta ja sen johtaminen suoritettiin aikaisemmin sisäasiainministeriön käskylehden ohjeistuksella (SM/PO 5/1970). Hallinnollinen määräys oli eettisten ja käytännöllisten ohjeiden osalta toimiva, mutta kansalaisia velvoittavana se oli aikaansa jäljessä. Pakkokeinojen käyttämisen säädöksiä oli mutta ne olivat hajallaan. Niitä olivat muun muassa laki takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa (260/59), asetus rikoslain voimaanpanemisesta (vuodelta 1889) siihen tehtyine muutoksineen ja asetus henkilötuntomerkkien ottamisesta (245/36). Vaikka tutkinnanjohtajuutta ei käsitteenä tunnettu, oli vakavimpien rikosten tutkinnan johdossa yleensä päällystötasoinen virkamies.

Pienetkin muutokset säädöksissä ovat saaneet aikaan suuria muutoksia käytännössä. Vaikka edellä mainitut lait muuttivatkin esitutkintaa, seurasi suurin muutos prosessiin rikosoikeudenkäyntilain (ROL) tultua voimaan 1.10.1997. Tuolloin syyttäjistä tuli rikosprosessin toimintaa ohjaava henkilö. Oikeudenkäynnin sijasta esitutkinta suoritettiin entistä korostuneemmin syytteestä päättämistä varten.

Muutokset esitutkinnassa ovat koskettaneet eri tavoin poliisilaitoksia ja nimismiespiirejä. Nimismiehet ja apulaisnimismiehet olivat poliisien esimiehiä, ja syyttäjänä osaltaan vastuussa sekä rikostutkinnasta että syyttämisestä. Vanhojen kaupunkien alueella syyttämisestä vastasivat ja syyttäjänä toimivat kaupunginviskaalit, jotka työskentelivät kaupunginviskaalinvirastoissa. Kihlakunnanvirastoja muodostettaessa poliisilaitokset ja kaupunginviskaalinvirastot, toisin kuin nimismiespiirit, siis lähentyivät toinen toistaan. Muutosprosessissa tällä on ollut oma merkityksensä. (Ks.

Stenvall 1999, 14–17; Koljonen 2002, 37–39; 2005, 60–63; Jonkka 1991, 304–322.)

Esitutkinta osana rikosprosessia

Esitutkinta on aina ollut osa rikosprosessia ja rikosprosessilainsäädäntö puolestaan vahvasti esillä poliisikoulutuksessa (ks. Helminen 1968; 1971; 1973; Martikainen 2000–2006). Esitutinnan merkittävä osuus rikosprosessissa ei kuitenkaan tule esille koulutusmateriaalissa (ks. Katila 1968; Laento & Kotakoski 1981). Esitutkintaa pidettiin poliisin erityistehtävänä korostamatta sen merkitystä laajemmin.

Esitutkintalain voimassa ollessa on tehty runsaasti esitutkintaan liittyviä tutkimuksia (ks. esim. Keinänen 2004; Levä 2008; Koljonen 2010). Varsinaista opetusmateriaalia on julkaistu vähemmän (ks. esim. Helminen ym. 2012).

Tirkkonen (1969, 81) määritteli rikosprosessin tavoitteissa tarkoituksenmukaisuusperiaatteet varmuus, nopeus ja halpuus. Ne ovat lähes yhdenmukaisia hallinnon legalistisen nopeus-, halpuus- ja oikeussuoja-vaikutuksen periaatteen kanssa. Muun muassa Virolainen (1998, 14–19) ja Martikainen (2002) ovat painottaneet edellä mainittujen periaatteiden merkitystä niin rikosprosessissa kuin hallinnossa yleensä, vaikka toisinaan ne taistelevatkin keskenään. Lillrank (1990, 33–86) on todennut prosessijohtamisen osalta, että prosessissa on valmistettava virheetön lopputuote, kiinnitettävä huomiota aikataulutukseen ja arvioitava kustannuksia.

Jonkka (1991, 304–322) arvioi muun muassa syytteiden hylkäämisten ja syyttämättä jättämisen perusteita. Niissä korostuivat tapaukset, joissa oli todettu näytön puuttuvan. Myös Valtakunnansyyttäjänvirasto painotti esitutinnan rajoittamisesitysten merkitystä syyttäjien työmäärän vähentämiseksi. Esitutkinta todettiin puhetasolla rikosprosessin ensimmäiseksi vaiheeksi, mutta se koettiin kuitenkin prosessina ja laatu-tavoitteiltaan irralliseksi muusta rikosprosessista. Vähitellen 2000-luvun alkuvuosina alkoi rakentua yhdenmukainen käsitys syyttäjien roolista rikosprosessissa jo esitutinnan aikana. Myös Valtakunnansyyttäjänvirasto on todennut siltäkin osalta esitutkintayhteistyön kehittymisen. (ks. esim. VKSV:n vuosikertomukset 1999–2010; Koljonen 2002; 2005; 2010.)

Syyttäjän roolin muutos oikeudenkäynnissä on merkinnyt sitä, että syyttäjän asiantuntemus on korostunut esitutkinnassa. Tämä rooli on vahvistunut 2014 alusta voimaan tulleessa esitutkintalaissa, jossa on säädetty yhteistyövelvollisuus esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyöllä luodaan esitutkinnalle suuntaa, säästetään molempien työtä ja lisätään asiantuntemusta. Näin yhteistyöstä on tullut myös yksi osa esitutinnan laadunvalvontaa, ja se on saanut aikaan tarkennuksia laatuajatteluun.

Esitutinnan johtaminen

Mistä on kysymys, kun puhutaan esitutinnan johtamisesta ja siitä kenen oikeus ja velvollisuus johtaminen on? Keskustelua asiasta on käyty kauan. Ignatius (1900, 185–186) esitti jo vuonna 1900 rikosten valmistavan tutkinnan vastuuta syyttäjälle.

Nykyisin merkittävimpanä esitutkintaa kehittävänä asiana voidaan pitää hyvää yhteistyötä esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten kesken. Tällä järjestelyllä esitutkinnan johtamisessa toimivat substanssiosaamiseen ja henkilöstöjohtamiseen koulutettu tutkinnanjohtaja ja rikosprosessin johtamiseen koulutettu syyttäjä.

Syyttäjäjohtoista esitutkintaa puoltavissa arvioissa korostuvat prosessin normatiivisuuden kannalta merkittävät seikat, jolloin arvioinnin ulkopuolelle ovat jääneet esitutkintaan liittyvät vaihtelevat tilannetekijät ja niiden perusteella valittavat keinot. Rikosten esitutkinta vaatii muun muassa hyvää henkilöstöjohtamista, muuttuvien tilanteiden aiheuttamien taktisten ratkaisujen osaamista ja jatkuvasti kehittyvien teknisten tutkimenetelmien tuntemusta.

Myös tutkintatuomarijärjestelmässä ja syyttäjäjohtoissa esitutkintaprosessissa on omat hankaluutensa. Ne ilmenevät erityisesti ongelmana poliisin voimavarojen oikeassa kohdentamisessa. (Koljonen 2010, 94–99.) Liian vähälle huomiolle jää usein se, että johtaminen ei ole yksinomaan vallankäyttöä vaan myös vastuun ottamista. Siihen ei riitä osallistuminen eräänlaisella automaatiolla tuntematta tilannetekijöiden vaikutuksia.

Kyselytutkimukset ovat osoittaneet ajattelun yhdenmukaistuneen esitutkinnan ja syytetoiminnan välillä (Eskola ym. 2006; Koljonen 2010, 176–225). Tätä havaintoa tukevat myös viimeisen lakiuudistuksen esitutkintayhteistyöryhmän (VKSV 7/2013) ja koulutustyöryhmän tulokset. Vertailu Suomen ja Ruotsin syyttäjien tehtävistä tuo esiin, että

”puhtaasti säädöstasoa ajatellen, kyseiset esitutkintalain ja pakokeinolain säännökset antavat suomalaiselle syyttäjälle mahdollisuuden toimia esitutkinnan aikana tavalla, joka tosiasiallisesti varsin pitkälle vastaa tutkintaa muodollisesti johtavan ruotsalaisen syyttäjän toimintatapaa” (Illman 2007; ks. Koljonen 2010, 176–177).

Tulosjohtamisen aikakaudella on arvioitu ongelmalliseksi, että oikeusministeriön alaiselle syyttäjäorganisaatiolle annettaisiin johtamisvalta ja -vastuu suhteessa sisäministeriön alaisen poliisiorganisaation toimintaan. Vastaavia tilanteita esiintyy julkishallinnossa muuallakin. Tulohajauksen käsikirjassa (VM 2/2005, 20) esitetään yhteistyön kehittämiseksi seuraavanlaisia ratkaisua:

”Esimerkiksi useammalla ministeriöllä voi olla hallituksen asettamia yhteisiä vaikuttavuustavoitteita ja tulossopimuksissa virastoille ja laitoksille voidaan asettaa yhteisiä tulostavoitteita.”

Käytännön esimerkkejä tästä on havaittu poliisiin ja syyttäjän yhteistyössä, varsinkin kun se tehdään johtotasojen yhdenmukaisen strategian kehittämiselällä (ks. esim. Koljonen 2010, 166–175).

Toisenlaisiakin vaihtoehtoja on esitetty. Sinisalo (1973, 175–184) pohti 1970-luvulla suomalaisen poliisiorganisaation rakennetta ja hallinnollista sijoittumista seuraavaan tapaan:

”Poliisi oli sisäpolitiikan väline, ja sen kuuluminen sisäasiainhallinnon ytimeen luonnollista. Asiat ovat nykyään juuri päinvastoin. Poliisista on tullut oikeuslaitoksen osa”.

Klami (1994) puolestaan oli sitä mieltä, että viranomaisten tulee pysyä omissa rooleissaan, jotta asioiden objektiivinen tarkastelu ei vaikeutuisi. Tämä periaate korostuu poliisiin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnassa, joissa esitutkintaa johtaa syyttäjä, mutta toinen syyttäjä tekee syyteharkinnan ja toimii syyttäjänä mahdollisessa oikeudenkäynnissä.

Nykyisin muutokset julkishallinnon rakenteissa tehdään entistä nopeammin, mutta tavalla tai toisella hallinto sopeutuu niihin. On korostettava kuitenkin, että vastuun ottaminen esitutkinnasta tarkoittaa osallistumista vastuuseen koko poliisitoiminnasta ja sen strategisesta onnistumisesta.

Esitutinnan laatu

Esitutinnan laatu kuvauksen kiteyttäminen on yhtä vaikeaa kuin itse prosessin kuvaaminen. Esitutkinta voi sisältää vain muutaman kuulustelun ilman minkäänlaisia ristiriitaisuuksia, jolloin ei yleensä synny tulkintaongelmia laadustakaan. Esitutkinta on kuitenkin monivaiheinen prosessi, joka ei toistu koskaan täysin samanlaisena. Esitutkintaa toimintaprosessina arvioitaessa voidaan kirjoittaa tiivistettyjä näkökohtia esitutkintaprosessin laadusta, laadun valvonnasta ja johtamisesta. Esitutinnan suuret virheet tai virhearvioinnit tulevat esille tällä tavalla. (Ks. esim. Oikeus 2005:2b.)

Suhtautuminen laatuun tulee esille muun muassa Lumijärven (2007, 97) tutkimuksissa. Hänen mukaansa poliisitoiminnassa laatu keskustelu saatetaan nähdä jopa ammattitaidon tai etiikan kyseenalaistavana asiana.

Laatuajattelu ja laatujohtaminen sopivat kuitenkin mitä parhaimmin julkishallinnon strategiseen tulosjohtamiseen. Kyseessä on ensisijassa johtamisfilosofian ymmärtäminen, minkä seurauksena johtamiskulttuuri kehittyy ja toiminnan muutos vaihtuu vähitellen kulttuurin muutokseksi.

Lumijärvi ja Jylhäsaari (2000, 20–31) katsovat, että laatujohtaminen on nykyisin ymmärrettävä kehittyneen organisaatiokulttuurin osatekijäk-

si. Esitutkintaprosessissa laadun valvonta ja kehittäminen on sitä työtä, jota tutkinnanjohtajan on ensisijaisesti tehtävä. Laadun arvioinnissa on tunnettava arvioinnin kriteerejä ja arvioitavan tuotteen tai palvelun sisältöä. On osattava arvioida sisältöä suhteessa odotuksiin, olosuhteisiin, kustannuksiin, nopeuteen ja moniin muihin palvelun tai tuotteen tekijää koskeviin asioihin.

On hankalaa löytää laatumittareita työlle, jolle on vaikeaa tehdä ennakoon laatuksuvausta. Sallis (1996, 13–16) on todennut, että ehdoton laatu on parhaimmillaan täydellinen, virheetön ja korkeinta mahdollista tasoa oleva. Suhteellinen laatu voi tarkoittaa asetettuja tavoitteita, menetelmällisesti ja prosessuaalisesti laadukkaita järjestelmiä ja prosessin tuotetta. Vaativimmillaan suhteellisen laadun arvioinnissa yhdistetään mitattavat ja eri näkökulmien keskeiset asiat. Lillrank (1990, 39–40) katsoo, että tuotantoprosessin laatu on organisaation tai organisaatioiden sisäisen jatkuvan kehittämisen kulloinenkin tila, jolloin tämän päivän hyvä laatu saattaa olla huonoa jo huomenna. Se on kehittyvä ilmiö, joka on lisäksi tilanne- ja kulttuurisidonnainen. (Ks. myös Lönnqvist ym. 2006, 23–81.)

Lillrankin (1998) laatufilosofian neljä näkökulmaa voidaan tiivistää esitutkinnan kohdalla siten, että

- esitutkinta on suoritettava lainsäädäntöä, ohjeita ja määräyksiä noudattaen
- on huomioitava poliisitoiminnan strategiat ja operatiiviset suunnitelmat
- asiakaskeskeisyys korostuu yhteiskunnallisia strategioita ja näkemyksiä huomioiden
- systeemilaadun taustalla on määrittely, jonka mukaan laatu on käänteinen tuotteen toimituksen jälkeisille haitoille.

Poliisitoiminta voi olla parhaimmillaan täydellistä, mutta sen arvioiminen ehdottomasti täydelliseksi voi yleensä tapahtua vain suhteellisen laadun kriteereillä. Näin ollen sitä on myös mitattava kyseiseen toimintaan tai olotilaan sopivilla mittareilla.

Jonkka (2004, 83) on arvioinut poliisin johtamisjärjestelmää ja todennut, että ”laillisuusvalvonta on oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa”. Hänen mielestään poliisiin kohdistuva laillisuusvalvonta tulee nähdä laadunvalvontana, vaikka se hallinnon ulkopuolelta tapahtuvana ja vain osaa poliisitoiminnasta koskevana onkin sävyiltään tarkastustoimintaa. Jonkka huomauttaakin, että hänen selvitystyönsä koski vain virheettömyyttä. Vaikka kyseiset tarkastetut toiminnot saataisiin kuinka hyvään kuntoon tahansa, ei yksinomaan niiden tarkastelun perusteella voida sanoa, onko poliisin toiminta rikostutkinnassa laadukasta. (Vrt. Lillrank 1998, 28–41.)

Yhteenvedo

Tässä artikkelissa on tarkasteltu esitutkinnan käsitettä, asemaa rikosprosessissa sekä esitutkinnan johtamista ja laatua. Tiivistetysti voidaan sanoa, että esitutkintaprosessi ja sen johtaminen on lainsäädännön ja rakentuneiden käytäntöjen perusteella kunnossa. Esitutkinnan laadun tulee olla yksi poliisitoiminnan arvokysymyksistä, jolloin laatu ei ole vain hyvältä näyttävä lopputulos, vaan se on enemmän.

Lähteet

- Eskola, K. & Koljonen, E. 2006. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien yhteistyö. Kyselytutkimuksen loppuraportti. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Helminen, K. 1968/1971/1973. Julkaisemattomat Poliisiopiston rikosprosessioikeuden opetusmonistheet.
- Helminen, K., Fredman, M., Kanerva, J., Tolvanen, M. & Viitanen, M. 2012. Esitutkinta ja pakkokeinot. Helsinki: Talentum.
- Ignatius, K. 1900. Virallisen syyttäjistön kehittyminen, organisatio ja syyteoikeus. Rikosprosessioikeutta koskeva tutkimus. Helsinki: Weilin & Göös Ab.
- Illman, M. 2007. Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimenkuvia koskeva vertailu. Julkaisematon Valtakunnansyyttäjänvirastossa 28.2.2007 päivätty 23-sivuinen muistio.
- Jonkka, J. 2004. Poliisin johtamisjärjestelmät ja sisäinen laillisuusvalvonta. Helsinki: Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004.
- Jonkka, J. 1991. Syytekynnys. Helsinki. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Katila, K. 1968. Kriminaalitaktiikka. Kuopio: Kirjapaino Oy Savo.
- Keinänen, A. 2004. Tilastollinen analyysi rikostaloustieteessä. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Klami, H. 1994. Syyttäjän ja poliisin rooli. Suomen Poliisilehti 1/1994, 5–9.
- Koljonen, E. 2002. Poliisin ja syyttäjän yhteistyö. Julkaisematon pro gradu tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Koljonen, E. 2005. Yhteistyö poliisin ja syyttäjän voimavarana. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Koljonen, E. 2010. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittäminen esitutkinnan johtamisen ja laadun näkökulmasta. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Laento, T. & Kotakoski, P. 1981. Rikosten selvittämisestä. Mänttä: Suomen lakimiesliiton Kustannus Oy.

- Levä, I. 2008. Kansallisvaltion teräsmiehestä valtakunnan sovittelijaksi. Poliisikulttuurin psykohistorialliset solmukohdat 1930–1997. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Lillrank, P. 1990. Laatun johtaminen Japanin talouselämään laatujohtamisen näkökulmasta. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.
- Lillrank, P. 1998. Laatuajattelu. Laadun filosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Lumijärvi, I. 2007. Laatuajattelusta voimavaroja poliisin johtamiselle. Teoksessa: Poliisin johtamista kehittämässä. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Lumijärvi, I. & Jylhäsaari, J. 2000. Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.
- Lönnqvist, A., Kujansivu, P. & Antikainen, R. 2006. Suorituskyvyn mittaaminen. Tunnusluvut asiantuntijaorganisaation johtamisvälineenä. Helsinki: Edita Oy.
- Martikainen, P. 2000–2006. Rikosprosessioikeus. Julkaisemattomat Poliisiammattikorkeakoulun rikosprosessioikeuden opetusmonistheet.
- Oikeus 2005:2b. Oikeusmurha. Erikoisnumero Pankkiryöstö Turussa 20.4.1994. Asian tutkinta ja oikeusprosessit. Helsinki: Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry.
- Sallis, E. 1996. Total quality management in education. London: Kogan Page Ltd.
- Sinisalo, K. 1973. Poliisi. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys. SM/PO 5/1970 Rikostutkinnasta. Poliisin käskylehti 5/70.
- Stenvall, J. 1999. Kihlakuntaudistuksen arviointi. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Tirkkonen, T. 1972. Suomen rikosprosessioikeus II. Porvoo: WSOY.
- Virolainen, J. 1998. Rikosprosessioikeus I. Rovaniemi: Pandecta Oy.
- VKSV 7/2013. Esitutkintayhteistyötä koskeva ohje. Työryhmän raportti. Valtakunnansyyttäjänviraston julkaisusarja nro 7.
- VKSV:n vuosikertomukset 1999–2010.
- VM 2/2005. Tulosoikeuden käsikirja.

Lapsiin kohdistuvien väkivaltarikosten tutkinta

Noora Ellonen & Anna Heinonen

Johdanto

Lapsiin kohdistuvasta väkivallasta keskustellaan paljon julkisuudessa. Viikoittain uutisoidaan yksittäisiä väkivaltatapauksia, jotka antavat uutta pontta keskustelulle. Uutisoidut tapaukset edustavat hyvin ilmiön moninaisuutta; välillä puhutaan lasten tukistamisesta ja välillä surmaamisesta.

Osittain juuri julkisen keskustelun lisääntymisen myötä lapsiin kohdistuvia väkivaltatapauksia on viime vuosina ilmoitettu entistä enemmän myös poliisille (Polstat 2014). Näin lapsiin kohdistuvien väkivaltarikosten tutkinta on noussut entistä voimakkaammin esille myös poliisissa. Lisäksi vuonna 2014 voimaan tullut uusi esitutkintalaki ja sen perusteella tehty ohjeistus asettaa uusia haasteita poliisin toiminnalle lapsiin kohdistuvien väkivaltatapauksien tutkinnassa. Myös itse ilmiö on muuttunut. Omana kokonaisuutenaan keskusteluun on noussut niin sanottujen kuritusväkivaltatapauksien tutkinta.

Tässä artikkelissa tarkastellaan muutamia niistä haasteista, joita tulevien vuosien tutkijat ja tutkinnanjohtajat saavat vastataksaan tutkiessaan lapsiin kohdistuvia väkivaltarikoksia. Tarkastelu kohdistuu lainsäädäntöön, viranomaisten yhteistyöhön ja kuritusväkivallan tutkinnan erityispiirteisiin.

Lakien ja ohjeiden asettamat raamit tutkinnan toteuttamiselle

Lapsiin kohdistuvien väkivaltarikosten tutkinta luokitellaan aina niin sanotuksi vaativaksi rikostutkinnaksi. Tapausten tutkinta itsessään sisältää erityispiirteitä verrattuna aikuisiin kohdistuneisiin väkivaltarikoksiin (Ellonen 2013). Esitutkintalain (805/2011) 7 luvun mukaan lasta on kohdeltava tutkinnassa hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla niin, ettei tutkinnasta aiheudu hänelle tarpeetonta haittaa. Lain 4 luvun 7 §:n sekä poliisin ohjeiden (SM 2011) mukaan lapsiin kohdistuneita väkivaltaepäilyjä voisivat tutkia vain ne poliisit, jotka ovat saaneet siihen erityiskoulutuksen. Poliisin ohjeiden mukaan tapauksia olisi tutkittava aina vähintään pareittain.

Uusi esitutkintalaki asettaa entistä tiukemmat edellytykset myös aktiiviselle yhteistyölle syyttäjän kanssa niissä tapauksissa, joista on tehtävä esitutkintalain 5 luvun 1 §:n mukainen ennakkoilmoitus syyttäjälle. Lapsiin kohdistuvat väkivaltarikokset kuuluvat näihin tapauksiin. Alaikäisten tekemien rikosten kohdalla esitutkintalaki asettaa vielä erillisen kiireellisyysvelvoitteen tutkinnan toteuttamiselle (3 luku 11§).

Nämä esitutkintalain ja viranomaisohjeiden asettamat raamit edistävät lapsiin kohdistuvien väkivaltarikosten laadukasta tutkintaa ja lapsen edun huomioivaa poliisitoimintaa. Lapsiin kohdistuvien väkivaltarikosten tutkintaan erikoistuneita poliiseja on varsin vähän, ja todellisuudessa tapauksia tutkivat myös muut poliisit.

Vuonna 2012 kerätyn erikoiskoulutettujen poliisien haastatteluihin perustuvan tutkimusaineiston mukaan varsinkin erikoiskoulutetut poliisit tutkivat tapauksia pääasiassa yksin, vaikka ohjeiden mukaan heillä tulisi olla vähintään työpari (Ellonen 2012a). Koska erikoiskoulutettuja poliiseja on niin vähän, heille kasaantuu suuri määrä tutkittavia juttuja. Näiden tutkijoiden mukaan tutkinnanjohtajat tietävät vain harvoin, mitä erityis-toimenpiteitä lapsiin kohdistuvien rikosten tutkinta vaatii. Siten tutkinnanjohtajat eivät aina ymmärrä näiden tapausten edellyttämää työmäärää.

Edellä mainitun tutkimuksen mukaan erikoiskoulutetut poliisit eivät jaksakaan työssään useita vuosia, koska vaikeiden tapausten tutkiminen yksin ja suuren työmäärän alla on uuvuttavaa. Yleisin toive erikoistuneiden tutkijoiden joukossa liittyikin nimenomaan työhyvinvointiin. He toivoivat mahdollisuutta työnohjaukseen, mutta kukaan ei ollut sitä pyynnöistä huolimatta saanut.

Myös esitutkintayhteistyössä on tutkimuksen mukaan samanlaisia resursoinnin haasteita. Lapsiin kohdistuviin väkivaltatapauksiin erikoistuneita syyttäjiä ei ole joka alueella. Myöskään syyttäjien työmäärä ei mahdollista lainvalmistelussa esille tuotua esitutkintayhteistyön ajatusta, että syyttäjä osallistuisi tutkintatoimenpiteiden suunnitteluun ja esimerkiksi lapsen kuulemisen seuraamiseen (Ellonen 2012a).

Viranomaisyhteistyö toimivan tutkinnan edellytys

Poliisiin ja syyttäjän esitutkintayhteistyön lisäksi onnistunut lapsiin kohdistuvan väkivallan tutkinta edellyttää yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Pääasiassa poliisi tekee yhteistyötä sosiaalityöntekijöiden ja lääkäreiden kanssa. Yli kymmenen vuotta sitten julkaistiin ensimmäisiä tutkimuksia siitä, miten haasteellista näiden viranomaisten välinen yhteistyö on lapsiin kohdistuvan väkivallan selvittämisessä (Paavilainen & Pösö 2003). Merkittävimmiksi haasteiksi mainittiin tuolloin muun muassa rakenteelliset ongelmat, tiedonkulun puutteet ja ammattikulttuurien väliset erot (Paavilainen & Pösö 2003; Ellonen 2010).

Vuonna 2010 ja 2012 tehdyissä viranomaisyhteistyön tutkimuksissa nousivat esiin täsmälleen samat haasteet (Humppi & Ellonen 2010; Ellonen 2012a). Suomessa on edelleen paljon kuntia, joissa rakenteisiin, työkuultuureihin ja viranomaisten käsityksiin liittyvät haasteet vaikeuttavat viranomaisten välistä yhteistyötä. Perinteisenä esimerkkinä tästä on tiedonkulku. On kuntia, joissa tieto ei kulje esimerkiksi lastensuojelun ja poliisin välillä ja viranomaiset piiloutuvat salassapitosäännösten taakse.

Palvelujärjestelmämme on edelleen liian sektoroitunut. Kukin huolehtii pääasiassa omasta tontistaan ja moniammatillisuus nähdään ylimääräisenä tehtävänä normaalin työn ohella. Itse asiassa yhteistyö on yksi keskeisimmistä viranomaisten tehtävistä näissä tapauksissa. (Humppi & Ellonen 2010; Ellonen 2012a.)

Lastensuojelulakia (417/2007) muutettiin vuosina 2010 ja 2011 niin, että viranomaisten ilmoitusvelvollisuus lapseen kohdistuneista väkivalta- ja seksuaalirikosepäilyistä on entistä yksiselitteisempi. Vuonna 2008 tuli lisäksi voimaan niin sanottu järjestämislaki (1009/2008), joka säätelee viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa lapseen kohdistuneissa seksuaalirikosepäilyissä. Lainsäädännössä on kuitenkin edelleen kehitettävää. Eri ammattikuntien oikeuksia ja velvollisuuksia tiedonvaihtoon säädellään eri laeilla erilaisin käsittein, jolloin tulkinnolle jää liikaa tilaa. Tulevaisuuden haasteena on siis edelleen salassapitosäännösten tulkinnan ohjeistaminen.

Nykyisin on myös kuntia, joissa on panostettu viranomaisten väliseen yhteistyöhön lapsiin kohdistuvan väkivallan selvittämisessä ja yhteistyö toimii hyvin. Ongelmaksi tässä suhteessa ovat muodostuneet varsin suuret erot kuntien välillä. Tämä on varsin kyseenalaista lasten yhdenmukaisen oikeusturvan näkökulmasta. Se, miten hyvin juuri lapsen asiaa hoidetaan, riippuu paljolti hänen asuinkunnastaan.

Alueelliset erot toiminnan tasossa on havaittu myös poliisissa. Alun perin paikallisesti alkunsa saaneita yhteistyötä edistäviä projekteja on lähdetty laajentamaan valtakunnallisesti. Hyviä esimerkkejä tästä ovat nuorten syrjäytymistä ehkäisevä Ankkuriprojekti sekä moniammatillinen riskinarviointi (MARAK). Lisäksi poliisi on mukana Suomeen suunnitteilla olevassa Lastenasiain- ja hankkeessa, jossa pyritään luomaan kokonaan uutta moniammatillisuuteen perustuvaa palvelukonseptia lapsiin kohdistuvien väkivalta- ja seksuaalirikosepäilyjen tutkintaan ja uhrien auttamiseen.

Kuritusväkivalta tutkinnan kohteena

Merkittävä haaste on niin sanottujen kuritusväkivaltatapausten tutkinnan järjestäminen. Kuritusväkivallalla tarkoitetaan esimerkiksi tukistamista tai luunapin antamista, joiden perinteisesti on katsottu kuuluvan lapsen ruumiilliseen kurittamiseen. Lapsen ruumiillinen kurittaminen kotona on ollut kiellettyä Suomen lain mukaan jo 30 vuotta. Tästä huolimatta tutkimukset osoittavat, että suomalaiset lapset ja nuoret kokevat suhteellisen paljon kuritusväkivaltaa kotonaan (Ellonen 2012b). Suurin osa näistä tapauksista ei kuitenkaan tule poliisiin tietoon (Kuoppamäki ym. 2011). Siksi viime vuosina onkin tehty aktiivisesti töitä sen eteen, että ilmoituskynnys myös näistä lievemmäksi miellettyistä teoista madaltuisi.

Työ on tuottanut tulosta, koska poliisit kertovat juuri näiden tapausten ilmoitusten lisääntyneen runsaasti viime vuosina (Ellonen 2012a). Ilmoitusten kasvaessa on kuitenkin havaittu, että tutkintapyyntöjä tulee vain joiltakin lastensuojelun tahoilta, kun taas toisista niitä ei tule yhtään. Alueelliset erot ovat kuritusväkivallan ilmoitusherkkyudessa siis valtaiset (Humpppi & Ellonen 2010; Ellonen & Pösö, tulossa; Ellonen 2012a).

Lastensuojelussa ei nähdä rikosprosessia aina lapsen edun mukaisesti toiminnaksi. Tällöin sosiaalityöntekijät käyttävät lain antamaa oikeuttaan olla ilmoittamatta tapauksista poliisille. Lastensuojelulain 25§:n mukaan sosiaalityöntekijöillä on velvollisuus ilmoittaa poliisille salassapitosäännösten estämättä, jos hänellä on perusteltua syytä epäillä, että lapseen on kasvuympäristössään kohdistettu rikoslain 21 luvussa rangaistavaksi säädetty teko, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Kuritusväkivaltatapaukset luokitellaan usein lievaksi väkivallaksi, jolloin ne eivät kuulu tämän ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) antaa sosiaalityöntekijälle kuitenkin oikeuden ilmoittaa poliisille myös lievestä pahoinpitelyistä, mikäli se on lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi välttämätöntä (17 § ja 18 §). Rikosprosessia ei useinkaan nähdä lapsen edun mukaisena, vaan ratkaisuna kuritusväkivallan käyttöön nähdään ennemminkin lastensuojelulliset tukitoimet (Ellonen & Pösö, tulossa; Heinonen 2014).

Suurin osa lapsiin kohdistuvien väkivaltaepäilyjen tutkintaan erikoistuvista poliiseista ei näe kuritusväkivaltatapauksia poliisin asiana. Kuten sosiaalityöntekijätkin, he kokevat sen enemmän lastensuojeluasiana. Poliisien mielestä perheet tarvitsevat tukea kasvatuksessa enemmän kuin rikosoikeudellista rangaistusta. Myös poliisissa on suuria toimintaeroja tapausten tutkinnassa. Poliisilla on oikeus asettaa esitutkintatoimenpiteitä tärkeysjärjestykseen olosuhteiden sitä edellyttäessä (ETL 4:11). Lieväksi mielletyt tapaukset väistyvät muiden tapausten tutkinnan tieltä, minkä vuoksi tutkinta voi viivästyä huomattavasti. Joillakin poliisilaitoksilla kaikki yksittäiset tukistamiset esitetään automaattisesti rajoitettaviksi vähäisyys- tai kohtuusperiaatteen mukaisesti. Kohtuusperiaatteen käyttö perustuu usein juuri perheen kokonaisedun arvioimiseen. On jopa poliisilaitoksia, joissa tehdyn linjauksen mukaan yksittäisiä tukistamisia ei tutkita. (Heinonen & Ellonen, tulossa; Heinonen, tulossa.)

Toteutuuko lasten yhdenmukainen oikeusturva kaikkialla Suomessa kuritusväkivaltatapauksia selvitettäessä? Mihin asti yksittäisellä virkamiehellä on mahdollisuus tehdä päätöksiä tutkinnan laajuudesta perustuen omaan arvioon tapauksen lievyydestä? Mistä poliisi voi tietää tutkimatta, että kyseessä todella on yksittäinen tukistus eikä jäävuorenhuippu jatkuvasta kaltoinkohtelusta? Yhteisen linjan löytäminen kuritusväkivaltatapauksissa onkin merkittävä tulevaisuuden haaste. Olisiko tässä jälleen moniammatillisen yhteistyön paikka?

Lähteet

- Ellonen, N. (toim.) 2013. Rikostutkinta lapsiin kohdistuvissa väkivalta- ja seksuaalirikoksissa. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 20.
- Ellonen, N. 2012a. Specialization in criminal investigation of child abuse. Nordic Police Research Seminar, 9.11.2012.
- Ellonen, N. 2012b. Kurin alaiset. Lasten ja vanhempien välisten ristiriitojen ratkaiseminen perheissä. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 103.
- Ellonen, N. & Pösö, T. Hesitation as a system response to children exposed to violence, tulossa.
- Heinonen, A. & Ellonen, N. 'Crime or not?' – police officers' perceptions of disciplinary violence, its criminalisation and investigation, tulossa.
- Heinonen, A. Balancing between social work and prosecution: A study of disciplinary violence reported to the police, tulossa.
- Heinonen, A. Child welfare's decision-making process in cases of disciplinary violence. Hyväksytty julkaistavaksi International Journal of Children's Rights -lehteen, julkaistaan vuoden 2014 aikana.
- Humppi, S-M. & Ellonen, N. 2010. Lapsiin kohdistuva väkivalta ja hyväksikäyttö – Tapausten tunnistaminen, rikosprosessi ja viranomaisten yhteistyö. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 40.
- Kuoppamäki, S-M., Kääriäinen, J. & Ellonen, N. 2011. Physical violence against children and adolescents reported to the police. Discrepancies between register-based data and child victim survey. *Violence and Victims* 26 (2), 257–268.
- Paavilainen, E. & Pösö, T. (toim.) 2003. Lapset, perhe ja väkivaltatyö. Porvoo: WSOY.
- Poliisin tulostietojärjestelmä PolStat 2014. Tilasto ”Lapset (0–17 v.) asianomistajina väkivaltarikostapauksissa”.
- Sisäasiainministeriö. 2011. Ohje Lapsen kohtaaminen poliisitoiminnassa ja esitutkinnassa (2020/2011/1610).

Road Policing – poliisin toimintakulttuuri murroksessa

Pasi Kempainen

Liikenneturvallisuus

Voimassa olevat liikenneturvallisuutta koskevat strategiadokumentit edellyttävät muun muassa liikenteessä kuolleiden määrän puolittamista vuoteen 2020 mennessä (ks. KOM 2010; KOM 2011; VN 5.12.2012). Tämä tarkoittaa EU:ssa maksimissaan noin 15 500 ja Suomessa 135 tie-liikenteessä kuollutta vuodessa vajaan 10 vuoden kuluttua. On selvää, että tavoitteisiin pääsemiseksi tarvitaan tehokasta ja saumatonta poikkihallinnollista yhteistyötä unohtamatta tienkäyttäjien omia velvollisuuksia. Poliisin suorittama liikennevalvonta ja sen kehittäminen on asetettu edellä mainituissa strategioissa keskeiselle sijalle. Näin ollen muun muassa rattijuopumuksen, ylinopeuden ja turvalaitteiden käytön laiminlyönnin valvonta tulevat pysymään liikennepoliisin toiminnan prioriteettina myös tulevaisuudessa. Kuinka kauan näiden niin sanottujen perinteisten liikennerikosten torjunta ja paljastaminen on poliisin prioriteettilistalla yhtä korkealla kuin nykyään?

Tähän vaikuttaa erityisesti se, että liikenneturvallisuustyön muilla osa-alueilla tapahtuu jatkuvasti merkittävää kehitystä. Esimerkiksi liikenneympäristön ja ajoneuvojen suunnittelulla saadaan aikaan merkittäviä turvallisuushyötyjä ja visioiden mukaan tulevaisuudessa älykkäät ajoneuvot liikkuvat itsenäisesti älykkäässä liikenneympäristössä. Kuljettajan, tuon poliisin liikennevalvonnan pääasiallisen kohteen ja liikenneturvallisuuden heikoimman lenkin, rooli kutistuu. Teknologialla pystyttäisiin jo nykyisin estämään entistä tehokkaammin kuljettajia ajamasta päihneiden vaikutuksen alaisena ylinopeutta ilman turvalaitteita. Kuluttajat ja ajoneuvoteollisuus eivät kuitenkaan vielä ole tähän valmiita.

Edellä kuvatusta voidaan päätellä, että poliisin liikennevalvonnan merkitys tulee väistämättä muuttumaan keskipitkällä aikavälillä. Tämä on syytä huomioida jo nyt tulevaisuuden poliisin toimintamallien suunnittelussa.

Muut tiestöllä ilmenevät turvallisuusuhat

Kuten liikenneturvallisuuden parantamista varten, on myös Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden sisäisen turvallisuuden kehittämiseksi laadittu strategioita. Jo edellä viitatussa EU:n komission liikennepolitiikan valkoisessa kirjassa käsitellään liikenneturvallisuuden lisäksi myös kuljetusten turvallisuutta. Englannin kielen termit Road Safety ja Transport Security kuvastavat paremmin näitä liikenteen turvallisuuden eri puolia. Nämä kak-

si elementtiä on yhdistetty toisiinsa tavalla, joka edellyttää lainvalvontaviranomaisilta toimia molemmilla osa-alueilla myös liikennevalvonnan yhteydessä. Yhtenä esimerkkinä tästä yhteensovittamisen tarpeesta voidaan pitää EU:n komission liikenteen ja liikkumisen pääosaston päätöstä asettaa vuonna 2012 kuljetusturvallisuuden asiantuntijaryhmä useiden jo vuosia sitten asetettujen liikenneturvallisuuden asiantuntijaryhmien rinnalle.

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tehdä kattavaa katsausta Euroopan sisäistä turvallisuutta määritteleviin asiakirjoihin. Poliisitoiminnalle asetettavien haasteiden näkökulmasta voidaan tuoreimpana esimerkkinä mainita EU:n sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön komitean (COSI) asettamat järjestäytyntä ja vakavaa rikollisuutta koskevat painopistealueet vuosille 2014–2017 (EU:n neuvosto 2013). Komitean mukaan seuraavien vuosien ajan lainvalvontaviranomaisten rikostorjunnan painopistealueina ovat laitton maahanmuutto, ihmiskauppa, ampumaseet, huumausainerikollisuus (kokaiini, heroini, synteettiset huumeet), tuoteväärennökset, kyberrikollisuus, valmiste- ja yhteisöveroihin liittyvä rikollisuus sekä organisoituneet omaisuusrikollisuutta harjoittavat ammattirikollisryhmät. Näiden torjumiseksi ja paljastamiseksi on laadittu strategiset ja operatiiviset suunnitelmat Euroopan ja jäsenmaiden tasoilla edellyttäen myös poliisilta entistä tehokkaampaa keinovalikoimaa haasteisiin vastaamiseksi.

Vaikka liikennepoliisien arjessa tien päällä tapaamat rikokset ja rikolliset edustavat pääosin muita kuin organisoitunutta ja järjestäytyntä rikollisuutta, niin sanottu kumipyöräliikenne liittyy lähes jokaiseen edellä mainituista rikollisuuden muodoista. Lainvalvontaviranomaiset ympäri Eurooppaa ovatkin alkaneet entistä selkeämmin käsittää, että liikennejärjestelmää ei tule tarkastella ainoastaan liikenneturvallisuuden ja liikenteen sujuvuuden varmistamisen näkökulmista. Näiden rinnalle on noussut huomio, jonka mukaan liikennejärjestelmä tarjoaa kansalaisten ja tavaroiden liikkumisen lisäksi myös rikollisille elintärkeän logistisen kanavan oman toimintansa harjoittamiseen. Kun tähän lisätään se, että rikolliset ovat eniten haavoittuvaisia siirtyessään paikasta A paikkaan B, on liikennepoliisin tehtäväkenttä laajentumassa perinteisten liikennetikosten torjumisen ja paljastamisen maailmasta liikenteessä torjuttavien ja paljastettavien rikosten maailmaan.

Edellä kuvatun perusteella liikennettä valvovalla poliisilla on tulevaisuudessa entistä paremmat edellytykset vastata tulevaisuuden haasteisiin. Eikö liikennepoliisi sitten ole aiemmin torjunut ja paljastanut tiestöllä muuta rikollisuutta? Vaikka liikennepoliisi on aina puuttunut kaikkeen havaitsemaansa rikollisuuteen, onko tähän ollut tosiasiallisia edellytyksiä? Kiinnitänkin huomiota näihin edellytyksiin poliisitoiminnan rikastamista koskevien kriittisten menestystekijöiden näkökulmasta ja esittelen Road Policing -toimintamallin, jolla pyritään vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin.

Poliisitoiminnan kehittämisen kriittiset menestystekijät

Liikenneturvallisuutta ja sisäistä turvallisuutta koskevat asiakirjat ja toimenpidevelvoitteet osoittavat sekä poliittisen että EU:n lainvalvontaviranomaisten yhteistoimintaelimen näkemyksen asioista, joihin viranomaisten tulisi entistä tehokkaammin puuttua. Ensimmäinen poliisitoiminnan kehittämisen kriittisistä menestystekijöistä on saamassa ratkaisunsa, koska useissa Euroopan maissa liikennepoliisitoiminta on nähty vain liikenneturvallisuuden näkökulmasta. Poliittisen tahdonilmauksen on näyttävä myös poliisin strategisen ja operatiivisen johtamisen tasoilla. Liikennepoliisi ei voi jättäytyä muun rikostorjunnan ulkopuolelle tai olla tehostamatta omaa toimintaansa tällä alueella.

Voidaankin puhua poliisin toimintakulttuurin muutoksen tarpeesta. Se ei koske ainoastaan liikennepoliisia vaan myös muita poliisisektoreita, erityisesti rikostorjuntaa. Tämän toisen kriittisen menestystekijän, yhteistyön, kenttään kuuluvat poliisin sisäisen eheytyksen lisäksi myös muut viranomaiset sekä yksityiset tahot kuten esimerkiksi kuljetusteollisuuden edustajat. Tehokkaalla tietojen välittämällä ja hyödyntämällä saadaan luotua kattavampi tilannekuva liikenteessä ilmenevästä rikollisuudesta. Samalla päästään suunnittelemaan ja toteuttamaan operatiivista poliisitoimintaa entistä paremmin tietojohdoisen poliisitoiminnan pohjalta.

Toimintakulttuurin muutoksen tarve on väistämätön tosiasia siinäkin mielessä, että poliisiorganisaatiot ympäri Eurooppaa taistelevat resurssiensa kanssa. Vallitsevana trendinä on, että poliisin on pystyttävä säilyttämään ja entisestään tehostamaan toimintaansa vähemmällä voimavaroilla.

Euroopan poliisivirasto Europol toteaa vakavaa ja organisoitunutta rikollisuutta kuvaavassa uhka-arviossaan vuodelta 2013, että rikollisryhmät ovat yhä enemmän kansainvälisesti verkottuneita, organisaatioina joustavia ja monialaisia hyödyntäen samalla liikennejärjestelmää oman toimintansa toteuttamiseen. Näitä organisoituneita rikollisryhmiä arvioidaan olevan Euroopan alueella noin 3 600, mikä sinällään asettaa poliisille omat haasteensa. (Socta 2013.)

Rikollisryhmät ovat ketteriä muuttaessaan toimintatapojaan ja verkostojaan, eivätkä maiden väliset rajat hidasta toimintaa. Vastatakseen sujuvasti toimintatapojaan muokkaavien rikollisryhmien asettamiin haasteisiin voidaan resursoinnin katsoa olevan kolmas kriittinen menestystekijä poliisitoiminnan tehostamisessa. Resursoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä taloudellisten resurssien lisäksi teknologian mahdollisimman tehokasta hyödyntämistä sekä ennen kaikkea poliisin osaamisen varmistamista.

Tahtotilan määrittämisen, tietojohdoisuutta tuottavan yhteistyön sekä poliisin resursoinnin varmistamisen jälkeen neljäntenä kriittisenä menestystekijänä voidaan pitää tehokasta ja uusiin toimintatarkoituksiin tukeutuvaa operatiivista toimintaa tien päältä rikostutkintaan. Jos edelliset kolme osa-alueita ovat kunnossa, voidaan perustellusti odottaa myös tuloksia

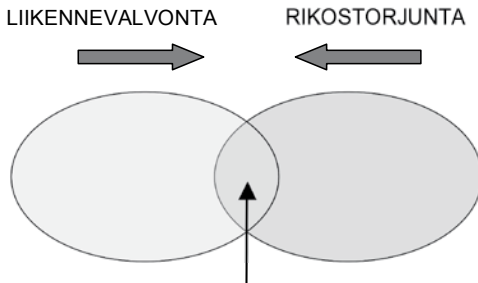
operatiivisella tasolla. Rikostorjunnan tavoitteisiin päästään tekemällä mahdollisimman laadukasta liikenneturvallisuustyötä rikastettuna rikostorjunnan näkökulmilla.

Road Policing – avain poliisin toimintakulttuurin muutokseen

Euroopan liikennepoliisiverkostossa (TISPOL) on toimintakulttuurin muutosta koskevaan haasteeseen pyritty vastaamaan niin sanotulla Road Policing -toimintamallilla. TISPOL-neuvosto hyväksyi sitä kuvaavan toimintaperiaateohjelman lokakuussa 2013 (Road Policing Policy Paper 2013–2015). Toimintamallia on implementoitu muutaman viime vuoden aikana eräissä jäsenmaissa, ja Suomen poliisi on ollut mukana tässä työssä. Osa TISPOLin jäsenmaista on vasta ottamassa ensi askeliaan toimintamallin muutoksen suuntaan, mutta kulttuuri on muuttumassa ympäri Eurooppaa. TISPOLin Road Policing Activities -projektit ovat tukeneet tässä työssä etenemistä muun muassa parhaiden käytäntöjen jakamisella erilaisten koulutustilaisuuksien sekä virkamies- ja tiedonvaihdon avulla.

Keskeistä Road Policing mallin implementoinnin ja toiminnan onnistumisen kannalta on se, että uusi malli kirjataan toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin. Ensimmäiset kirjaukset Suomessa saatiin hallituksen esityksessä poliisin hallinnosta annetun lain muuttamiseksi (HE 15/2013). Siinä esitetään, että liikennevalvonnan toimintatapoja on yhtenäistettävä ja kehitettävä Road Policing -toimintamallin mukaisesti. Lisäksi Poliisihallituksen ja poliisilaitosten välisissä tulossopimuksissa vuodelle 2014 on mainittu ensimmäistä kertaa Road Policing -toimintamallin käyttöönotosta. Liikkuvan poliisin tulossopimuksissa tämä maininta on ollut jo aiemmin erityisten painopistealueiden ollessa muun muassa harmaan talouden torjunta kuljetusteollisuudessa sekä ulkomaalaisvalvontaa.

Road Policing -toimintamallin keskeinen idea on yhdistää liikenne- ja kuljetusturvallisuuden näkökulmat toisiinsa entistä tehokkaammalla tavalla. Lähtökohtana on, että poliisin tulee edelleen toimia aktiivisesti liikenneonnettomuuksissa kuolleiden ja vakavasti loukkaantuneiden määrän vähentämiseksi. Lisäksi erityisesti liikennevalvontaa suorittavan poliisin tulee aktiivisesti häiritä, paljastaa ja torjua maanteillä ilmevä rikollisuutta. Tiestöllä tapahtuva poliisitoiminta on siten nähtävä kokonaisuutena. Liikennepoliisi toimii paitsi liikennevalvonnan niin myös rikostorjunnan etulinjassa Road Policing -toimintamallin rikastessa poliisin liikennevalvontaa. Toimintamallia voidaan kuvata seuraavalla kuviolla:



Mitä suurempi osa ympyröistä peittää toisiaan, sitä parempi Road Policing -toimintamallin toimeenpano ja sitä tehokkaampaa poliisin resurssien hyödyntäminen.

Kuvio 1. Road Policing -toimintamallin perusidea

Liikennepoliisilla on useassa Euroopan maassa lainsäädännön näkökulmasta erinomainen mahdollisuus toteuttaa tätä Road Policing -toimintamallia, koska liikennettä valvoessaan poliisilla on oikeus pysäyttää ajoneuvoja liikennetarkastuksia varten. Toimintamallin käyttöönotto mahdollistaa poliisitoiminnan tehostamisen edellä kuvattujen syiden perusteella. Yksinkertaisimmillaan tämä tarkoittaa sitä, että poliisimies tekee yksityiskohtaisia havaintoja, joiden avulla hän selvittää esimerkiksi ajoneuvon tai lastin alkuperää ja matkasuunnitelmia. Samalla hän tarkkailee henkilön käyttäytymistä ja muita mahdollisia indikaattoreita, joista voidaan tehdä johtopäätöksiä mahdollisesti muun käsillä olevan rikollisuuden paljastamiseksi. Toiminta perustuu reaaliaikaiseen sektorirajat ylittävään vastavuoroiseen tiedon hallintaan ja välittämiseen siten, että poliisin toimenpiteet pystytään kohdistamaan yhä enemmän niin sanotun maaliajattelun perusteella.

Road Policing -toimintamallin implementointi ei tarkoita joko-tai -ajattelua vaan pikemminkin sekä-että -ajattelua. Liikenne- ja kuljetusturvallisuustyö voivat kulkea sulavasti rinnakkain, mutta juuri tässä yhteydessä toimintakulttuurin on muututtava. Tulevaisuudessa ei ole enää varaa poliisiorganisaation sisäisten raja-aitojen ylläpitämiseen, koska tämä heikentää olennaisesti poliisin mahdollisuuksia käyttää resurssejaan optimaalisesti. Ollakseen entistä tehokkaampi poliisin on päästävä eroon eri toimintasektorien välisistä kuiluista. Tähän mennessä muutoksen tahti ei ole ollut tarpeeksi ripeää. Uuden kulttuurin omaksuminen edellyttää vanhasta mallista poisoppimista, oman toiminnan kriittistä tarkastelua ja ennakkoluulotonta ”out of the box” -ajattelua.

Lopuksi

Uuden toimintakulttuurin syntyminen Road Policing -toimintamallin käyttöönoton myötä on olennaista Euroopan maiden ihmisten kokonais-turvallisuuden kannalta. Tämä on saavutettavissa modernilla ajattelulla ja luopumalla vanhoista toimintamalleista. Kehitystä tukevat riittävät resurssit, osaava ja motivoitunut henkilöstö, tiedon ja uuden teknologian mahdollisimman tehokas hyödyntäminen sekä lisäarvoa tuottava yhteistyö poliisin sisällä ja ulkopuolisten tahojen kanssa.

Toimintakulttuuri ei muutu hetkessä. Se edellyttää määrätietoista johtamista ja päätöksentekoa ja toiminnan käyttöönoton seuranta ja kehittämistä. Muutos vaatii sitoutumista monella eri tasolla ja tukea esimerkiksi parhaiden käytäntöjen löytämiseksi. Tässä hyvänä tukena ovat kansainväliset kontaktit ja toiminnan käyttöönottoa tukevat rahoitusmekanismit. Näistä viimeksi mainittuja pystyy tarjoamaan Euroopan liikennepoliisiverkosto TISPOL.

Lähteet

- EU:n neuvosto. 2013. Neuvoston päätelmät vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevien EU:n painopisteiden asettamisesta vuosiksi 2014–2017. 12095/13, Euroopan unionin neuvosto, Bryssel 26.7.2013.
- HE 15/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- KOM (2010) 389/3. Kohti Eurooppalaista tieliikenneturvallisuusaluetta: tieliikenneturvallisuuden poliittiset suuntaviivat 2011–2020. Bryssel.
- KOM (2011) 144, 28.3.2011. EU komission Valkoinen kirja: Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää, Bryssel.
- Road Policing Policy Paper 2013–2015. TISPOL European traffic police network, Approved by TISPOL Council October 2013.
- SOCTA 2013. EU serious and organised crime threat assesment. European Police Office.
- Valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta, 5.12.2012.

6 Yhteistyö poliisitoiminnassa

PTR-yhteistyö – valvonnan virka-avusta yhteiseksi tiedustelurakenteeksi

Pirjo Jukarainen

Johdanto

Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten PTR-yhteistyöllä on lähes sata-vuotinen historia. Hyvästä yhteistoiminnasta on kehittynyt vuosien kuluessa kansainvälisestäkin markkinoitu ja arvostettu ”brändi”. Toiminta on syventynyt kahdenvälisestä virka-avusta yhteisesti johdetuksi tiedustelu- ja analyysirakenteeksi (Lahti 2011). Sitä sääntelee laki poliisiin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009). Yhteistoiminnan rikoslajikenttäkin on laajentunut huomattavasti. Alkuvuosikymmeninä keskityttiin tullirikoksiin, erityisesti alkoholin ja huumeiden salakuljetuksen estämiseen. Nyt ydintoimintaa ovat sen lisäksi laittoman maahanmuuton ehkäiseminen, kansainvälisen – etenkin nopeasti rajan yli ja maan sisällä liikkuvan – rikollisuuden torjunta sekä järjestäytyneen rikollisuuden torjunta.⁷

Uuden operatiivisen PTR-organisaation ja käsiteltävien rikoslajien painopistemuu-
tosten myötä yhteistoiminnasta on hyötynyt erityisesti poliisi ja erityisesti keskusrikospoliisi, joka on jo 10 vuotta vastannut PTR-rikostiedustelun operatiivisesta johtamisesta (VTV 2007, 40). Samaan aikaan Tullin rooli PTR-toiminnassa on muuttunut valvonnallisen virka-avun saajasta merkittäväksi riskianalyysi- ja muun asiantuntijatiedon tuottajaksi muille viranomaisille. Rajavartiolaitos on puolestaan vuoden 2005 lakimuutoksen jälkeen kehittynyt hiljalleen Tullin ja poliisin avustajasta itsenäiseksi, oman vastuualueensa rikostutkintaa tekeväksi viranomaiseksi. (Heusala, Lohiniva & Malmi 2008, 215–219.) Kolmen PTR-viranomaisen yhteistyökumppaniksi on liittynyt myös neljäs organisaatio, Rikosseuraamusvirasto (RISE), joka vastaa erityisesti vankilaturvallisuudesta. Näiden neljän viranomaisen välinen yhteistoiminta on ollut parhaimmillaan hyvin tiivistä operatiivista kumppanuutta yhteisissä yksiköissä, työskentelytiimeissä ja verkostoissa.

Strategisesti tavoitteellinen johtaminen ja arjen päivittäisjohtaminen ovat kuitenkin haasteellisia moniviranomaistyössä. Erilaisten toimival-

⁷ Artikkelin perustuu Poliisiammattikorkeakoulun tutkimushankkeeseen ”Informaation prosessointi ja toiminnan vaikuttavuus hajautetussa organisaatiossa” ja sen yhteydessä PTR-viranomaisille vuonna 2013 tehtyihin tutkimushaastatteluihin.

tuuksien ja toimintakulttuurien yhteensovittaminen vaatii kaikilta osapuolilta joustoa ja vahvaa sitoutumista yhteisiin päämääriin. PTR-toiminnan ydinprosessien kirkastaminen on niin ikään tarpeen erityisesti nyt, kun yhteistoimintaan liittyvien rikosnimikkeiden kirjo on laajentunut. Olisi hyvä määritellä nykyistä täsmällisemmin ja konkreettisemmin se lisäarvo, jota PTR-yhteistyöllä haetaan ja joka syntyy kullekin viranomaiselle erikseen. Valtakunnalliset PTR-toiminnan tavoitteet ovat sinänsä selkeitä. Niihin sitoutuminen edellyttää kuitenkin jatkuvaa lisäarvon tunnistamista ja sen toteutumisen seurantaan myös yksittäisten virastojen osalta.

Tutkimuksemme mukaan strategista ja operatiivista analyysityötä tekevien yhteistoiminnallisten yksiköiden päivittäisjohtoon toivotaan nykyistä selkeämpää mandaattia organisoida toimintaa. Johdon käytössä tulisi myös olla sellaisia tulostittareita, joilla tuetaan PTR-toiminnassa mukana olevan henkilöstön motivoimista aitoon yhteistyöhön. Valtiontalouden tarkastusvirasto edellytti jo vuoden 2007 toiminnantarkastuskertomuksessaan vaikuttavuuden arviointityökalujen kehittämistä (VTV 2007). Relevanttien mittarien kehittäminen ei ole edelleenkään helppoa, koska toiminta nojaa suurelta osin hiljaiseen kokemustietoon sekä korkeatasoisen asiantuntijatiedon ja -taidon keskinäiseen vaihtoon. PTR-yhteistyö on vain osa rikostorjuntatoimenpiteiden pitkää ketjua. (VTV 2007, 32; Heusala, Lohiniva & Malmi 2008, 169.) Yhteisesti esille nostetut valvonta- ja tutkintakohteet käsitellään virastojen omissa prosesseissa, eivätkä toiminnallinen osaaminen ja kokemustieto ole sellaisenaan tallennettavissa rekisteriin.

On selvää, että yhteinen tiedustelu- ja analyysitoiminta on PTR-toiminnan ydintä jatkossakin. Tämä siksi, että niin poliisin kuin muidenkin PTR-yhteistyöviranomaisten toiminta on entistä tietojohdoisempaa. Jälkijättöisistä, rikoksiin reagoivasta poliisitoiminnasta siirrytään yhä enemmän etupainotteiseen, ennaltaehkäisevään, rikosten todennäköisyyttä ja toteutumiseriskää arvioivaan toimintaan (Ransley & Mazerolle 2007; Ratcliffe 2008). Operatiivisessa kenttätoiminnassa tehtyjä havaintoja, vihjetietoa ja rekisteröityä dataa käsitellään moderneilla analyysityökaluilla tiedoksi, joka auttaa kohdentamaan poliisitoimintaa entistä paremmin. Jalostunut tieto hyödyttää sekä ennaltaehkäisevää valvontaa että rikostutkintaa.

Poliisin omat rekisteri- ja vihjetiedot eivät kuitenkaan yksin riitä laadukkaana tietojohdoisen työn perustaksi. Poliisi tarvitsee strategisia viranomaiskumppanuuksia, jotka ovat paljon syvempiä kuin virka-apu tai täydentävä viranomaistoiminta toisen lukuun. (Ransley & Mazerolle 2007.) Tarvitaan määrätietoista ja tavoitteellista johtoryhmätyöskentelyä, joka raamittaa yhteisen tiedustelutoiminnan painopisteet ja vahvistaa niiden seurannan mittarit. Toisaalta tarvitaan ammattitaitoisia ja yhteistyöhön motivoituneita analyysitiimejä, jotka tuottavat sovittuja tietopalveluita eri yhteistyöviranomaisille. Tämä edellyttää selkeää päivittäisjohtamista,

jotta huomio säilyy ensisijassa yhteisissä, laajaa ja monialaista asiantuntijuutta edellyttävissä tietotuotteissa (tilannekuville, katsauksissa, kohdevalinnoissa jne.). Erilaiset löyhemmin johdetut viranomaisverkostot ja ulkomaan yhdyshenkilöt ovat analyysitiimien ja yksiköiden tukena.⁸

Yhteistyö tiivistyi PTR-lainaksi

Valtioneuvoston päätös vuodelta 1927 määräsi Tullin ja poliisin keskinäiseen virka-apuun, jota tarvittiin varsinkin salakuljetusrikollisuuden kitkemiseen pohjoisilla raja-alueilla. Erityisesti pirtun salakuljetus oli niin laajaa, että tullivalvontaan osallistuivat 1930-luvulla myös Merivartiolaitos ja Rajavartiolaitos. (Maasalo 2010, 7–20.) Myöhemmin 1960- ja 1970-luvulla yhteistyötä tarvittiin varsinkin huumeiden maahantuonnin torjuntaan. Alkuvuosikymmeninä Tullilaitos olikin johtava viranomainen yhteistoiminnassa. Vasta vuonna 1978 annetulla asetuksella poliisi-, tullin ja rajavartioviranomaisten yhteistoiminnasta (1051/1978) toiminta laajeni koskemaan muidenkin PTR-osapuolten toimialoja.

Vuosikymmenten yhteistoiminnasta huolimatta ensimmäinen PTR-toimintaa säätelevä laki (687/2009) tuli voimaan niinkin myöhään kuin 1.1.2010. Yhtenä perusteluna PTR-lain säätämiseksi oli hallituksen esityksessä (HE 26/2008) mainittu seikka, jonka mukaan PTR-toimintaa hahmotettiin suunnata vakavan järjestäytyneen ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan. Tällä viitattiin erityisesti suurta taloudellista hyötyä tavoittelevaan rikollisuuteen, kuten huumekauppaan, arvotavaroiden salakuljetukseen, tuotevääreennöksiin, ihmiskuljetukseen, lapsi- ja naiskauppaan, paritukseen ja rahanpesuun. Viranomaisten välisellä yhteistyöllä päästään paremmin kiinni vakavaan rikollisuuteen, jossa samat tekijät kytkeytyvät usein moniin eri rikoksiin. Toisaalta haluttiin riittävä ja PTR-viranomaisille yhtenäinen lainsäädännöllinen pohja henkilörekisteritietojen käsittelylle. PTR-johtoryhmä näki aivan erityisesti huumausainevalvonnan ja -tutinnan yhteiskäytössä olevan rekisterin tärkeäksi. (Maasalo 2010, 107.)

Kolmanneksi tarvittiin laillinen, menettelytapaa koskeva sääntely niin kutsutulle valvotulle läpilaskulle. Valvottu läpilasku on taktinen menettelytapa, jossa laittoman aineen – kuten huume-erän – kuljetus Suomeen kautta tai Suomessa määränpäähän sallitaan viranomaisvalvonnan kautta. Takavarikointi tehdään rikoksen paljastamisen ja tutinnan kannalta tarkoituksenmukaisempana ajankohtana. Tavoitteena on siis laittomien

⁸ Poliisilla oli vuonna 2013 ulkomailla 12 yhdyshenkilöä seuraavissa asemapaikoissa: Interpol 1 henkilö (Lyon, Ranska), Europol 2 henkilöä (Haag, Alankomaat), Venäjä 6 henkilöä (Moskova, Pietari, Muurmansk, Petroskoi), Viro 1 henkilö (Tallinna), Espanja 1 henkilö (Málaga), Kiina 1 henkilö (Peking). (Poliisin julkinen verkkotiedote yhdyshenkilöistä ulkomailla: www.poliisi.fi, keskusrikospoliisi, kansainvälinen toiminta). Pohjoismaisia yhdyshenkilöitä PTN-yhteistyössä (Polis och tull i Norden mot narkotika) on noin 20 maassa.

rajan ylittävien kuljetusten paljastaminen, jossa niin viranomaisten välinen kuin kansainvälinenkin yhteistoiminta ovat välttämättömiä. Huumausaineiden valvotusta läpilaskusta oli tehty yhteistyösopimus PTR-viranomaisten kesken jo vuonna 1995. Suomi oli myös sitoutunut antamaan kansainvälistä virka-apua muun muassa EU:n puitteissa. (HE 26/2008; Maasalo 2010, 79.)

Organisaatorakenne uudistuu

PTR-lyhenteen käyttö vakiintui jo 1960-luvun lopulla. Seuraavan vuosikymmenen aikana poliisin, Tullin ja rajavartioston ylin johto alkoi koontua säännöllisesti PTR-johtoryhmän nimissä. Oman pysyvän asioita valmistelevan sihteeristön PTR-johtoryhmä sai vuonna 1994. (Maasalo 2010, 47.) Toiminnalla on ollut näihin päiviin asti kolmiportainen ohjausrakenne: valtakunnallinen johtoryhmä, aluejohto ja kenttätoiminnan johto. Valtioneuvoston asetuksella (945/2013) säädetty viimeisin organisaatiomuutos vuoden 2014 alusta luo aluetasosta kehittämisfoorumin ja ohjausrakenne on muutoinkin selkeämpi matriisi. Organisaatioon jää kuusi erilaista valtakunnallista ja toiminnallis-temaattista yhteistoimintaryhmää, jotka valmistelevat asioita PTR-johtoryhmän päätettäväksi. Alueelliset yhteistoimintaryhmät puolestaan valvovat PTR-johtoryhmän vuosittain vahvistamien painopisteiden mukaista paikallista toimeenpanoa sekä seuraavat ja raportoivat siitä PTR-johtoryhmälle. PTR-viranomaiset ottavat siis vastuuta myös omissa paikallisvirastoissaan PTR-johtoryhmän päätösten jalkauttamisesta. Poliisin osalta tämä koskee ennen muuta uusiin poliisilaitoksiin perustettujen rikostiedustelu- ja analyysiyksiköiden (RTA-yksiköiden) resursointia ja toiminnan kehittämistä.

PTR-yhteistoiminta ei ole vain yhteistä rikostiedustelua. Se on myös yhteispartiointia, valvonta- ja muun kaluston yhteiskäyttöä, koiratoimintaa ja koulutusyhteistyötä. Se, että vain rikostiedustelu- ja analyysitoiminnalla on toistaiseksi oma lakisääteinen operatiivinen organisaationsa, kertoo kuitenkin näiden toimintojen keskeisyydestä yhteistyölle.

Vuonna 2004 perustettiin sisäasiainministeriön määräyksestä valtakunnallinen PTR-rikostiedustelu ja -analyysikeskus KRP:n yhteyteen sekä keskuksen alaisuuteen alueelliset ryhmät jokaiseen viiteen lääniin. Niin sanotut PTR-pisteet oli muodostettu jo pari vuotta aiemmin Vaalimaan rajatarkastusasemalle, Helsinki-Vantaan lentokentälle ja Helsingin satamaan. PTR-yksiköissä on tuettu erityisesti jo meneillään olevaa rikostutkimintaa, mutta niissä on myös itse nostettu esiin merkittäviä rikostorjuntakohteita ja saatettu niitä PTR-viranomaisten käsittelyyn. Tämäkin rakenne uudistuu 2014 vuoden alusta. Toiminnassa jatkavat edellä mainittu PTR-keskus, ja sen alaisuudessa kolme liikennemuodoittain matkustajatietoa käsittelevää yksikköä.

Tavoitteena päällekkäisyyden ja kilpailun välttäminen

PTR-toiminnan alkuvuosikymmeninä aina vuoteen 1973 saakka voimassa ollut takavarikkojen palkkiojärjestelmä loi kateutta ja etäisyyttä viranomaisten kesken. Tullisäännön mukaan ilmiantajat, takavarikoitsijat ja valvontatyötä tehneet saattoivat saada jopa 50 prosenttia jutussa kertyneestä puhtaasta tulosta tai valtiolle korvattavaksi määrätystä arvosta, jolloin tiedon jakaminen ei luonnollisesti ollut kannattavaa. Vastaavaa selvitettyjen rikosten omistajuuden ongelmaa esiintyy edelleenkin; jutut ovat olleet tutkijoille henkilökohtaisesti tärkeitä. PTR-rikostiedustelu yhteistyöllä pyrittiin karsimaan päällekkäisyyttä törkeän huumausainerikollisuuden torjunnassa. (Maasalo 2010.) Nykymallisen tulosjohdetun viranomaistyön vaikuttavuuden mittarien kehittämisessä on pohdittava niiden kannustavuutta tiedon jakamiseen ja yhteistoimintaan. Haasteet ovat osin edelleen samat kuin sata vuotta sitten.

Yhtenä käytännön ongelmana on ollut – ja on osin rikostiedustelussa edelleen – viranomaisten toimivaltuuksien erilaisuus. Tulli- ja rajamiehillä ei ollut esimerkiksi oikeutta tarkastaa ajokortteja. Vastaavasti tullimies sai tutkia auton, mutta poliisi ei. (Maasalo 2010, 30–31.) Massatietojen luovutuksen rajoitukset ovat niin ikään vaikeuttaneet viranomaisten välistä tietojärjestelmien hyödyntämistä (VTV 2007, 53). Hallituksen esityksessä (26/2008) määriteltiin PTR-rikostiedusteluksiköiden tehtäväksi analyysityö, tiedonhankinta ja tietojen eteenpäin välittäminen, vakavan rikollisuuden torjuntakohteiden tunnistaminen sekä päivittäinen rikollisuustilanteen seuranta.

Näitä tehtäviä varten PTR-rikostiedusteluksiköissä on voitu perustaa tilapäisiä rikosanalyysirekistereitä yksittäisiä rikostorjuntatehtäviä varten. Jokaisella rikostiedusteluksikössä toimivalla viranomaisella on samanlainen oikeus näiden tietojen käsittelyyn. Nämä eivät voi kuitenkaan luovuttaa edustamalleen organisaatiolle alkuperäistä rekisteröityä tietoa sellaisenaan, vaan ainoastaan analysoitua ja yksittäiseen rikokseen liittyvää tietoa. (HE 26/2008.) Vastaava tietojen luovuttamisen ja yksityisyyden suojan turvaamisen periaate koskee muun muassa Harmaan talouden selvitysyksikköä ja siinä toimivia viranomaisia (Verohallintoa, Tullia, poliisia ja ulosottohallintoa). Sekin voi luovuttaa eteenpäin ainoastaan analysoitua tietoa eli harmaata taloutta koskevia ilmiöselvityksiä. (HE 163/2010.)

PTR-laissa (2009/687) viranomaisia kuitenkin veloitettiin ilmoittamaan viipymättä tietoonsa tulleista rikosepäilyistä ja rikostapahtumista merkitsemällä ne viranomaisten yhteiskäyttöiseen rekisteriin. Niin ikään toisen viranomaisen tehtäväkenttään kuuluvista kansainvälisistä virka-apupyynnöistä on ilmoitettava välittömästi. Laissa sallittiin myös yhteisten, määräaikaisten tutkinta- ja tiedonhankintaryhmien perustaminen yksittäistä rikostapahtumaa tai rikossarjaa varten. Toimivaltuuksia ei kuitenkaan laissa lisätty.

Jo sisäisen turvallisuuden ohjelmassa 2004–2007 (SM 2004) linjattiin tarve lisätä rikoksista kiinnijäämisriskiä ja tehostaa rikosprosesseja poistamalla viranomaisten välisiä tiedonvaihdon esteitä ja kehittämällä kansainvälistä yhteistyötä. Viranomaisyhteistyöllä ehkäistään laitonta maahantuloa, rajat ylittävää rikollisuutta ja turvallisuutta vaarantavaa maahantuontia sekä parannetaan rajanylitysliikenteen sujuvuutta. Toisaalta ohjelmassa painotettiin poliisin, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja syyttäjän yhteistyön lisäämistä sekä tekijäkeskeistä otetta rikostorjunnassa. Tällä tarkoitetaan rikoksesta epäillyn kaiken rikollisen toiminnan paljastamista, jotta voidaan käyttää kaikkia lain mahdollistamia torjuntakeinoja (esim. liiketoimintakieltoa). Tämän menetelmän katsottiin edellyttävän yhteisiä rikostiedustelu- ja analyysiyksiköitä ja rekisterien yhteiskäyttöä.

Nämä rikostorjunnalliset tarpeet ovat edelleen voimassa ja edellyttävät vahvaa PTR-yhteistoimintaa. Yhteistyön syventämisen tarve mainitaan myös vuoden 2011 hallitusohjelmassa. Uudistetun organisaatiomallin ja uuden tietojohtoisen otteen myötä kehitysnäkymät vaikuttavat suotuisilta. Optimaalisen johtamis- ja seurantajärjestelmän hiominen on kuitenkin tärkeää. Juridisesti ohjattu ja sopimus pohjainen rakenne ei yksinään kykene rakentamaan luottamusta ja innovatiivista strategista kumppanuutta viranomaisten välille. Myös henkilöstön tietotaidon siirtyminen organisaatiomuutoksissa tulee varmistaa. Viranomaisyhteistyön laatu ei säily määrääikaisten tutkintaprojektien ja satunnaisten yhteisoperaatioiden varassa. Osaaminen vakavan, kansainvälisen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa kertyy pitkäjänteisen perehtymisen ja erikoistumisen kautta. Tälle jatkuvasti kehittyvä PTR-toiminta avaa hyvät mahdollisuudet.

Lähteet

- HE 26/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 163/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- Heusala, A, Lohiniva, A. & Malmi, A. 2008. Samalla puolella – eri puolella rajaa. Rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 30.
- Lahti, A. 2011. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteisen rikostiedusteluorganisaation kehityslinjat, nykytila ja tulevaisuus. Teoksessa T. Kurenmaa, K. Kaartinen K. & K. Kivilaakso (toim.), Kansainvälisen rikostorjunnan edelläkävijä – Keskusrikospoliisi 85 vuotta, Jyväskylä: Kōpийjyvā, 73–94.

- Maasalo, E. 2010. 90 vuotta yhteistyötä turvallisuuden puolesta. Poliisi, Tulli & Rajavartiolaitos.
- PTR-yhteistyö – valvonnan virka-avusta yhteiseksi tiedustelurakenteeksi (Pirjo Jukarainen).
- Ransley, J. & Mazerolle, L. 2007. Third party and partnership policing. Teoksessa M. Mitchell & J. Casey, J. (toim.), Police leadership and management. Sydney: Federation Press, 37–49.
- Ratcliffe, J. 2008. Intelligence-led policing. London: Routledge.
- SM. 2004. Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 44.
- VTV. 2007. Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö) – erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 145.

Viranomaisyhteistyö laittoman maahanmuuton torjunnassa

Jenni Niemi

Johdanto

Laittomalla maahanmuutolla viitataan ulkomaalaisen maahantuloon ja maassa oleskeluun ilman ulkomaalaislaissa (301/2004) ja/tai Schengenin rajasäännöstössä määrättyä matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa tai muuten oikeutta saapua Suomeen ja/tai oleskella Suomessa.⁹ Termi kattaa useita erilaisia tilanteita, kuten maahantulon ilman asianmukaisia matkustusasiakirjoja tai rajatarkastukset kiertäen, viisumin voimassaoloajan ylittävän oleskelun maassa tai tilanteen, jossa maahan on tultu näennäisesti laillisesti esimerkiksi opiskeluviiisumilla, mutta oleskelun tarkoitus onkin jokin muu.

Valtiot pyrkivät kontrolloimaan alueelleen suuntautuvaa maahanmuuttoa, koska kaikkia halukkaita ei pystytä vastaanottamaan ja koska maahanmuuttajien toimeentulo, asuminen ja muut perustarpeet on turvattava. Maahanmuuton kontrollilla pyritään myös hallitsemaan kansalaisiin kohdistuvia turvallisuusriskejä (Euroopan unioni 2002). Maahanmuuttopolitiikassa määritellään maahanmuuton rajat sekä laillinen ja laitton maahanmuutto. Lisäksi maahanmuuttopolitiikassa linjataan pakolaisten vastaanottamisesta. Maahanmuuton hallinta onkin tasapainottelua laittoman maahanmuuton estämisen ja laillisen maahanmuuton edistämisen ja kansainvälisen turvan tarjoamisen välillä.

Maahanmuuttopolitiikan ja maahanmuuton kontrollin lisäksi laittoman maahanmuuton torjunnassa on kyse rajoja ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta. Useimmiten henkilöt, jotka pyrkivät maahan laittomia väyliä pitkin, joutuvat jossakin vaiheessa turvautumaan laittoman maahantulon järjestäjiin. Tämä järjestäytyneen rikollisuuden muoto käyttää hyväksi muuttajien haavoittuvuutta, ja matkustaminen heidän avullaan on usein hyvin kallista sekä johtaa mittavaan velkaantumiseen ja riippuvuussuhteeseen järjestäjiä kohtaan. Seurauksena on usein inhimillistä kärsimystä. (Sisäasiainministeriö 2013.)

⁹ Teksti pohjautuu Poliisiammattikorkeakoulun julkaisuun ”Laittoman maahanmuuton torjunta viranomaisyhteistyön haasteena” (Niemi 2013).

Laittoman maahanmuuton torjunta Suomessa

Laitonta maahanmuuttoa torjutaan Suomessa EU-lainsäädännön, kansainvälisten sopimusten sekä kansallisen lainsäädännön määrittämissä puitteissa. Laittoman maahanmuuton torjunnalla tarkoitetaan viranomaistoimia, joilla pyritään estämään, paljastamaan ja selvittämään laittonta maahantuloa ja maassa oleskelua. Siihen liittyy myös tiedonanto- ja toimeenpanotoimia. Laittoman maahanmuuton torjunnan keinoja ovat esimerkiksi viisumiharkinta, lupaprosessit, rajatarkastukset ja sisämaassa tapahtuva valvonta. Näihin tehtäviin osallistuu useita eri viranomaisia.

Laittoman maahanmuuton torjunnassa sisämaan ulkomaalaisvalvonta ja maastapoistamispäätösten täytäntöönpano ovat pääosin poliisin vastuulla. Ulkomaalaislaissa säädetään myös muista poliisille kuuluvista, laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvistä tehtävistä. Niitä ovat käännätyispäätösten tekeminen, käännäty- ja maastakarkottamisesitysten tekeminen, turvapaikkahakemusten vastaanotto sekä turvapaikkatutkinta ja muu ulkomaalaistutkinta. Lisäksi poliisi toimii ulkomaalaislupaviranomaisena eräiden lupien käsittelyssä. (Sisäasiainministeriö 2012; UlkomaalaisL 301/2004, 68 §.)

Maahanmuuttoviranomaisten, kuten poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston ohella myös muiden viranomaisten toimenkuvaan voi kuulua sellaisten tietojen käsittelyä, jotka voivat olla tarpeen arvioitaessa ulkomaalaisen maassaolon edellytyksiä. Suomessa toimivien viranomaisten lisäksi ulkomailla toimivilla Suomen edustustoilla ja lähetetyillä yhdyshenkilöillä on olennainen rooli laittoman maahanmuuton torjunnassa. Voidaan perustellusti sanoa, että laittoman maahanmuuton torjunta rakentuu viranomaisyhteistyölle.

Ajankohtainen tilanne

Laittoman maahanmuuton laajuutta Euroopan unionin alueella on ilmiön luonteen vuoksi vaikea selvittää. Viitettä saadaan kuitenkin siitä, että koko Schengen-alueella tavataan vuosittain noin puoli miljoonaa laittomasti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista (Euroopan komissio 2013).

Keskusrikospoliisin tilastojen mukaan Suomessa tavattiin yhteensä 3 623 laittomasti maassa oleskellutta henkilöä vuonna 2012. Lukuun sisältyvät kaikki sisämaassa ilman matkustusasiakirjaa tavatut henkilöt sekä kaikki ulkomaalaisrikkomuksesta¹⁰ epäillyt koko maassa. Luku on viime vuosina vaihdellut reilusta kolmesta tuhannesta lähes seitsemään

¹⁰ Ulkomaalaisrikkomukseen syöllistyy ulkomaalainen, joka tahallaan oleskelee maassa ilman vaadittavia matkustusasiakirjoja tai lupia, työskentelee luvatta, jättää noudattamatta määrätyn ilmoittautumis- tai muun velvollisuuden tai tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto. (UlkomaalaisL 301/2004, 185 §).

tuhanteen. Suuri osa ilman matkustusasiakirjaa tavatuista henkilöistä on turvapaikanhakijoita. Heidät tilastoidaan laittomasti maassa oleskeleviksi henkilöiksi, mutta turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana heidän katsotaan oleskelevan maassa laillisesti niin kauan kuin ei ole olemassa lainvoimaista käännytyspäätöstä. (Asa 2011; Sisäasiainministeriö 2012.)

Suurin osa Suomeen suuntautuvasta laittomasta maahanmuutosta tapahtuu sisärajalikenteen kautta sekä maahan jäämisestä oleskeluoikeuden umpeuduttua. Sisämaan ulkomaalaisvalvonnan merkitys laittoman maahanmuuton torjunnassa on kasvanut vapaan liikkuvuuden lisääntymisestä, koska kuka tahansa Schengen-alueelle kerran päässyt on vapaa liikkumaan koko alueella. Poliisin kirjaamien ulkomaalaisrikkomusten määrä onkin lisääntynyt viime vuosina, kun taas Rajavartiolaitoksen tietojen mukaan määrä on vähentynyt. Noin 90 prosenttia laittomasti Suomeen saapuvista tulee maahan sisärajojen kautta. (Euroopan muuttoliikeverkosto 2011; Sisäasiainministeriö 2012; Sisäasiainministeriö 2013.)

Suomi ei ole ollut houkutteleva maa laittoman maahanmuuton kannalta. Viranomaistoiminnan tavoitteena on ylläpitää vallitsevaa tilannetta sekä ennaltaehkäistä laittoman maahanmuuton lisääntymistä, jotta Suomesta ei tule luvattoman maahantulon reittiä Schengen-alueelle. (Sisäasiainministeriö 2011; 2012.)

Viranomaisyhteistyön haasteita

Laittoman maahanmuuton torjuntaan ja maassaolosaännösten kiertämistapausten havaitsemiseen liittyy viranomaistyötä useammalta hallinnonalalta. Haasteena on saada tämä laaja viranomaiskenttä toimimaan saumattomasti. Laittoman maahanmuuton torjunnassa korostuvat ennakoivat toimenpiteet sekä tiedonkulku viranomaisten välillä.

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimushankkeessa selvitettiin laittoman maahanmuuton torjunnan viranomaisyhteistyössä ilmeneviä haasteita viranomaishaastattelujen avulla (Niemi 2013). Edustettuina ovat keskeisimmät maahanmuutto- ja ulkomaalaislupaviranomaiset sekä sosiaalietuuksista päättävät viranomaiset.

Tutkimushaastattelujen perusteella yhteistyötä muun muassa ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten ja sosiaalietuuksia myöntävien viranomaisten välillä on tarvetta laajentaa. Sosiaaliviranomaiset sekä Kela saattavat käsitellä työssään sellaisia tietoja, jotka voivat olla hyödyllisiä maassaolosaännösten kiertämisten havaitsemisessa. Niitä ovat esimerkiksi tiedot toistuvasta toimeentulotuen myöntämisestä henkilölle, jonka oleskeluluvan ehtona on turvattu toimeentulo. Tällä hetkellä tieto ei aina välity lupaviranomaisille.

Viranomaisilla on epäselvyyttä toistensa toimintatavoista ja tiedoista sekä siitä, mitä tietoja on mahdollista saada ja luovuttaa missäkin tilanteessa. Viranomaisten välisessä yhteistyössä tietojen saamista ja luovut-

tamista koskevien säädösten kokonaisuuden hallitseminen on vaikeaa, ja niiden tulkinnessa on eroja. Lainsäädäntö mahdollistaa tietojen saamisen ja luovuttamisen tietyissä tilanteissa, mutta säädökset ovat huonosti viranomaisien tiedossa. Salassapitosäännökset vaikuttavat oleellisesti sosiaaliviranomaisen ja Kelan kanssa tehtävään viranomaisyhteistyöhön.

Toimivan viranomaisyhteistyön edellytyksenä on ymmärrys yhteistyöviranomaisen toiminnasta ja prosessin kokonaisuudesta. Tämän tiedon välittäminen on koulutuksellinen haaste laittoman maahanmuuton torjunnassa. Kun esimerkiksi ulkomaalaislupia käsittelevillä viranomaisilla on ymmärrys koko lupaprosessista ja toisen viranomaisen toimista osana sitä, kukin viranomainen pystyy mitoittamaan oman osuutensa oikein. Näin viranomaisien toiminta palvelee mahdollisimman hyvin prosessin kokonaisuutta ja päätöksentekoa. Tällöin välttyään tehokkaammin uusinta- ja tarkennuspyynnöiltä, mikä puolestaan säästää resursseja. Tieto toisen viranomaisen toimintaympäristöstä lisää ymmärrystä mahdollisista puutteista tai viiveistä prosessissa ja edesauttaa niiden karsimista yhteistyön avulla.

Poliisin ulkomaalaisasioiden koulutuksen ja resurssien puute nousi tutkimuksessa esille sekä poliisien itsensä mainitsemana että yhteistyöviranomaisien haastatteluissa. Haastatellut poliisit toivat esiin, että poliisin ulkomaalaisasioiden koulutusta on viime vuosina vähennetty tuntuvasti. Samoin todettiin, että poliisilaitoksille tulee heikosti ohjeistusta ulkomaalaisasioihin liittyvissä kysymyksissä. Ulkomaalaisasioiden hoitamisessa, kuten esimerkiksi lupien vireillepanossa ja hakijoiden kuulemisissa, on vaihtelua poliisilaitosten välillä.

Laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvässä viranomaistoiminnassa on tutkimuksen mukaan tarve yhtenäistää viranomaisprosesseja. Yhtenäisten toimintatapojen tarpeeseen liittyvät useat tutkimuksessa esiin tulleet kehittämiskohteet, kuten ohjeistuksen ja koulutuksen tarve, tietojen välittämisen ehdot ja salassapitosäännösten selkeyttäminen. Toimintaan tulisi olla selkeät valtakunnalliset linjaukset, joiden toteuttamista seurataan säännöllisin väliajoin. Erityisesti lupaprosesseissa yhtenäiset käytännöt ovat tärkeitä, koska lupaprosessien ketjuihin liittyy usean viranomaisen tehtäviä. Viranomaisilla tulisi olla toimintansa pohjana valtakunnallinen ohjeistus, jonka avulla toimintatavat saataisiin yhtenäisiksi ja viranomaisyhteistyö samalle tasolle koko maassa. Yhtenäisellä viranomaisyhteistyöllä vähennetään esimerkiksi lisäselvitysten tarvetta, millä on suora vaikutus toiminnan vaatimiin resursseihin. Viranomaisyhteistyötä koskevia valtakunnallisia linjauksia laadittaessa tulisi ottaa mukaan kaikki oleelliset viranomaistahot, jotta ohjeistus on kattava.

Tilanne- ja analyysitiedon keräämistä ja hyödyntämistä voisi kehittää edelleen laittoman maahanmuuton torjunnan kokonaisuutta ajatellen. Tällä hetkellä tiedon hyödyntämistä ei koordinoita keskitetysti, vaan eri viranomaistahot seuraavat laittoman maahanmuuton tilannetta oman toi-

mintansa näkökulmasta ja hyödyntävät itse keräämäänsä tietoa. Toisen viranomaisen tiedoista ollaan huonosti perillä.

Vaikka viranomaisyhteistyön kokonaisuus on laaja, sen haasteelliset piirteet kuitenkin näkyvät ja vaikuttavat jokapäiväisessä yhteistyössä. Näihin haasteisiin vastaamalla on mahdollista kehittää yhteistyötä ja huolehtia siitä, että laittoman maahanmuuton torjunta pysyy Suomessa hyvällä tasolla.

Tuleva kehitys

Vuonna 2012 Suomeen ulkomailta muuttaneiden henkilöiden määrä nousi korkeimpaan lukemaan maan itsenäisyyden aikana (Suomen virallinen tilasto 2013). Ulkomaalaisvalvonnan ja -tutinnan sekä lupa-asioiden merkitys tulee todennäköisesti lisääntymään tulevina vuosina. On tärkeää, että viranomaisilla on näihin tehtäviin tarvittavaa osaamista koko valtakunnan alueella ja että viranomaisten välinen yhteistyö ja tiedonvälitys toimivat.

Hallitusohjelman linjauksen mukaisesti sisäministeriö on kehittänyt maahanmuuttoasioiden moniviranomaismallia, joka toteutuessaan tulee muokkaamaan viranomaisten yhteistyötä. Kyseessä on Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintaa tukeva MPR-malli. Tavoitteena on samankaltainen pysyvä yhteistyörakenne kuin poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen välillä toteutettu PTR-malli. Yhteistyörakenteella pyritään ensisijaisesti nopeuttamaan turvapaikkahakemusten käsittelyä, mutta myös tehostamaan laittoman maahanmuuton, ihmiskaupan ja maahantulosäännösten kiertämisen torjuntaa sekä edesauttamaan lupamenettelyjen sujuvuutta. Suunnitelman mukaan yhteistyön on määrä käynnistyä vuoden 2013 lopulla. (Sisäasiainministeriö 2010; Valtioneuvoston kanslia 2011.)

Yhteenveto

Laittoman maahanmuuton torjunnassa sisämaan ulkomaalaisvalvonta ja maastapoistamispäätösten täytäntöönpano ovat pääosin poliisin vastuulla. Laittoman maahanmuuton torjunta ja maassaolosäännösten kiertämistapausten havaitseminen vaativat viranomaistyötä useammalta hallinnonalalta. Tämä puolestaan edellyttää ymmärrystä yhteistyöviranomaisen toiminnasta ja prosessien kokonaisuudesta. Yhtenäiset toimintatavat edellyttävät valtakunnallista ohjeistusta, koulutusta, tietojen välittämisen ja salassapitosäännösten selkeyttämistä sekä näitä koskevien linjausten toteutumisen seuranta. Ulkomaalaisasioiden rooli poliisin tehtävissä tulee todennäköisesti kasvamaan, minkä vuoksi näiden asioiden osaamista olisi lisättävä.

Lähteet

- Asa, R. 2011. Hyvät käytänteet laittoman maahanmuuton vähentämiseksi. Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto.
- Euroopan komissio. 2013. Euroopan komission internetsivut, Irregular migration. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/irregular-immigration/index_en.htm. (Luettu 25.9.2013).
- Euroopan muuttoliikeverkosto. 2011. Viisumipolitiikka maahanmuuton väylänä. Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto.
- Euroopan unioni. 2002. Plan for the management of the external borders of the member states of the European Union. 9834/1/02 FRONT 55 COMIX 392 REV 1. Euroopan unioni, Bryssel. <http://www.ref-world.org/docid/3f4e3c51d.html>. (Luettu 21.8.2013).
- Niemi, J. 2013. Laittoman maahanmuuton torjunta viranomaisyhteistyön haasteena. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 108.
- Sisäasiainministeriö. 2013. Laittoman maahantulon arviointiraportti 2012. Helsinki: Poliisihallituksen julkaisusarja 1. [http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/DAC0F233E9FF27E6C2257B59004514C1/\\$file/laitonmaahantulo_poliisihallinto.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/DAC0F233E9FF27E6C2257B59004514C1/$file/laitonmaahantulo_poliisihallinto.pdf). (Luettu 13.5.2013).
- Sisäasiainministeriö. 2012. Laittoman maahantulon vastainen toiminta-ohjelma 2012–2015. Helsinki: Sisäasiainministeriön julkaisusarja 37. http://www.intermin.fi/download/38506_372012_Lama_toimenpideohjelma_web.pdf. (Luettu 13.5.2013).
- Sisäasiainministeriö. 2011. Tiivistelmä ulkorajarahaston monivuotisesta kansallisesta ohjelmasta vuosille 2007–2013. Helsinki: Sisäasiainministeriö. http://www.intermin.fi/download/14249_ulkorajarahasto_tiivistelma_monivuotinen_ohjelma_2007_2013.pdf. (Luettu 15.5.2013).
- Sisäasiainministeriö. 2010. Turvallinen ja moniarvoinen Suomi – sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto 2020. Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2020. Helsinki: Sisäasiainministeriön julkaisuja 25.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). 2013. Muuttoliike [verkkojulkaisu]. ISSN=1797-6766. 2012. Helsinki: Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/muutl/2012/muutl_2012_2013-04-26_tie_001_fi.html. (Luettu 18.11.2013).
- Valtioneuvoston kanslia. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>. (Luettu 4.6.2013).

Ympäristörikosten torjunta ja valvonta viranomaisyhteistyönä

Iina Sahramäki & Terhi Kankaanranta

Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastellaan ympäristörikollisuutta osana talousrikollisuutta sekä sen torjuntaa ja valvontaa viranomaisyhteistyön näkökulmasta.¹¹ Kansainvälisissä tutkimuksissa ympäristörikollisuutta on todettu olevan ilmiö, joka laajenee ja syvenee jatkuvasti (Elliott 2012, 88; Comte 2006, 190). Koska kiinnijäämisriski on pieni ja tuomiot vähäisiä, ympäristörikollisuus on rikollisen näkökulmasta kannattava ja houkutteleva rikollisuuden muoto (Comte 2006, 190; Wright 2011, 335).

Artikkelissa taustoitetaan aluksi ympäristörikollisuuden laajuutta ja ominaispiirteitä poliisin tietoon tulleiden rikosepäilyjen avulla. Sitten esitellään lyhyesti viranomaisyhteistyöhön osallistuvia tahoja. Lopuksi kuvataan havaittuja hyviä käytänteitä sekä kehittämisehdotuksia yhteistyön tehostamiseksi. Laajasta viranomaiskentästä tarkastelun kohteeksi otettiin poliisin, syyttäjän, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä kuntien ympäristövalvontaviranomaisten välinen yhteistyö. Aineistoina käytettiin poliisin tulostietojärjestelmän tilastoja (Polstat) ja viranomaishaastatteluja. Haastatteluaineisto koostuu keväällä 2013 Uudellamaalla toteutetuista viranomaisien teemahaastattelusta (yhteensä 24).

Poliisin tietoon tulleet ympäristörikosepäilyt

Vaikka ympäristörikokset määriteltiin Suomessa osaksi talousrikollisuutta jo 1970-luvulla, ne nostettiin selkeämmin talousrikollisuuden torjuntaohjelmiin vasta 2000-luvulla. Tällöin talousrikollisuus määriteltiin aiempaa laajemmaksi kokonaisuudeksi, johon kietoutuu monia rikollisuuden muotoja. (Pirjatanniemi 2005, 265–266.) Sisäministeriön määritelmän mukaan talousrikollisuudella tarkoitetaan yrityksen, julkishallinnon tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen tapahtuvaa, huomattavaan välittömään tai välilliseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävää rangaistavaa tekoa tai laiminlyöntiä. Tällaisella teolla tai laiminlyönnillä tarkoitetaan joko tosiasiallista tai sellaiseksi naamioitua yritystoimintaa. (SM 2006.)

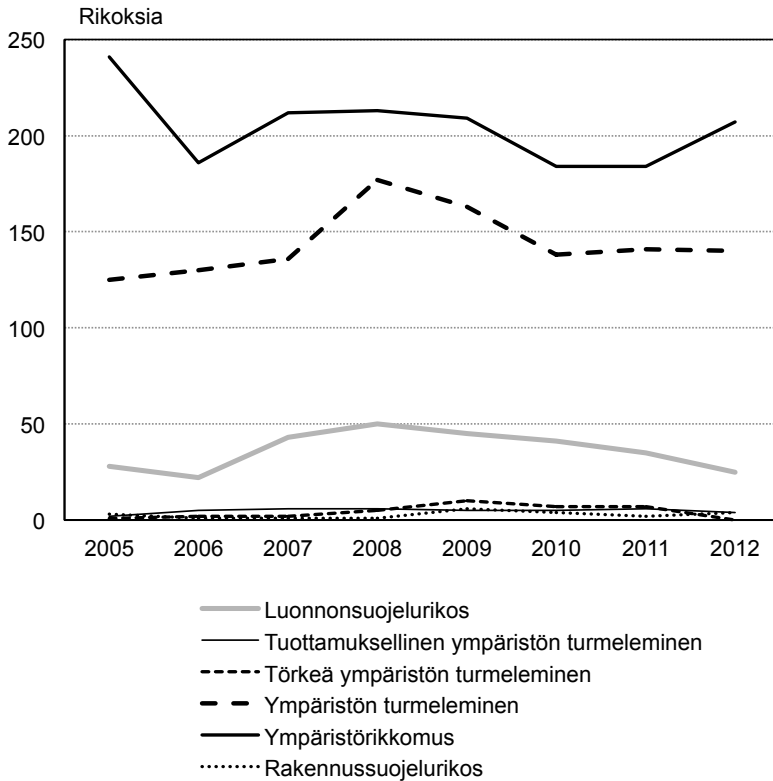
Ympäristöä vahingoittava toiminta voi olla laillista tai luvanvaraista. Suurin osa ympäristölle haitallisesta toiminnasta on kuitenkin laillista ja

¹¹ Artikkelin perustuu Poliisiammattikorkeakoulun julkaisuihin ympäristörikoksista ja viranomaisyhteistyöstä: Sahramäki & Kankaanranta 2014a ja 2014b.

yhteiskunnan hyväksymää. (Korsell 2001, 133.) Arvioitaessa toiminnan luonnetta punnitaan taloudellisia ja ympäristönsuojelullisia intressejä toisiaan vasten yleisen ja yksityisen hyödyn saavuttamiseksi (Mårald 2001, 160).

Ympäristöriskillisuudelle on tyypillistä uhrittomuus (Korsell 2001, 130; Vanamo 2006, 441; Comte 2006, 190). Lisäksi vahinkojen arviointi ja arvottaminen on vaikeaa, koska haitat luonnolle ja ihmisen terveydelle voivat tulla ilmi vasta pitkän ajan kuluttua. Vahingollisuutta arvioitaessa tulisi kuitenkin huomioida, että ympäristöuhat ja -haitat voivat esimerkiksi pohjavesialueella muuttua nopeasti vakaviksi ongelmiksi sekä luonnon että ihmisten terveyden kannalta. Ympäristöriskillisuuden torjunnassa on näin ollen osaltaan kyse moraalista velvollisuudesta toimia, jotta ympäristö on turvallinen ja hyvinvoiva tulevaisuuden sukupolville. (Korsell 2001, 132–134.)

Talousrikoksista tulee viranomaisten tietoon arviolta noin 10 prosenttia. Niin ikään ympäristörikoksista arvioidaan tulevan viranomaisten tietoon vain murto-osa, joten ympäristöriskillisuus on suurimmaksi osaksi piiloriskillisuutta. (Ahonen ym. 2003; LAO 8/2009; Suomen kansallinen ympäristörikosten seurantaryhmä 2012.) Piiloriskillisuuden arviointi on kuitenkin ongelmallista, minkä vuoksi sen tarkkaa prosentuaalista osuutta ei ole saatavilla (ks. esim. Nissinen 2003, 624–625). Kuvioista 1 näkyvät rikoslain 48 luvun mukaiset poliisin tietoon tulleet ympäristörikosepäilyt vuosilta 2005–2012.



Kuvio 1. Poliisin tietoon tulleet ympäristörikosepäilyt 2005–2012
Lähde: Polstat

Rikosepäilyjen lukumääriä tarkasteltaessa tulee huomioida, että niistä ei ilmene kuinka moni poliisin tietoon tulleista rikosepäilyistä on johtanut syytteesen. Suurin osa ympäristörikosepäilyistä tulee poliisin tietoon ympäristövalvontaviranomaisten kautta. Näin ollen poliisille ilmoitettujen rikosepäilyjen määrään vaikuttaa valvontatoimien kohdistaminen. Suurempi määrä valvontakäyntejä tuottaa yleensä suuremman määrän rikoksia poliisin tietoon. Osaltaan tilastot kertovat enemmän valvonnan tehosta kuin ympäristörikkollisuuden tilasta. Rikosepäilyistä vain osa on johtanut syytteesen. (Korsell 2001, 130–131.)

Ympäristörikosten torjunnan ja valvonnan viranomaiset

Suomessa useat viranomaiset osallistuvat ympäristörikollisuuden torjuntaan ja valvontaan, jolloin viranomaiskentän hajanaisuus muodostaa merkittävän haasteen yhteistyön näkökulmasta (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2004, 30). Torjuntaan ja valvontaan osallistuvat muun muassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, kuntien ympäristövalvontaviranomaiset, Suomen ympäristökeskus, poliisi, Tulli, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Rajavartiolaitos, alueelliset pelastuslaitokset, Säteilyturvakeskus, Liikenteen turvallisuusvirasto ja merivoimat.

Myös sektoroitunut valtionhallinto voi vaikeuttaa viranomaisyhteistyötä. Sektoroitumisen myötä jokaiselle vastuuviranomaiselle on asetettu omat ensisijaiset tehtävänsä ja vastuuviranomaiset toimivat ensisijaisesti oman sektorinsa intressien mukaisesti (Puonti 2004a, 29; Puonti 2004b, 57; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2004, 26–27). Viranomaisyhteistyö on kuitenkin nostettu valtioneuvoston periaatepäätöksissä keskeiseksi toimintamalliksi, jolla moniulotteisiin ongelmiin voidaan valtionhallinnossa tehokkaammin vastata (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2004, 27).

Viranomaisyhteistyössä hyviä käytänteitä ja kehitettävää

Viranomaisten kanssa käydyissä haastatteluissa havaittiin, että käytännön kokemus viranomaisyhteistyöstä oli melko vähäistä johtuen verrattain pienestä määrästä ympäristörikosepäilyjä. Tutkimustulokset vahvistivat myös aiemmissa tutkimuksissa havaitun tuloksen, jonka mukaan yhteistyö yhtäältä viranomaisten oman organisaation sisällä ja toisaalta muiden viranomaisten kesken riippui yksiköistä ja henkilöistä. Taloudellisten resurssien havaittiin ohjaavan toimintamallien valintaa merkittävästi. Mikäli yhteistyötä oli tehty, se nähtiin suositeltavana ja hyödyllisenä osana omia toimintamalleja.

Tiedonkulussa havaittiin puutteita, eikä viranomaisilla ollut selkeää käsitystä siitä, millaisissa asioissa toiseen viranomaiseen voisi ottaa yhteyttä. Tiedonkulku oli henkilösidonnaista. Suurimmaksi ongelmaksi tiedonkulussa haastateltavat nostivat kunnan ympäristövalvontaviranomaisen roolin esitutkintapyyynnön tekijänä. Koska ympäristörikosepäilyissä asianomistajana on ELY-keskus, kuntien ympäristövalvontaviranomainen ei enää kuulunut tiedotusketjuun esitutkintapyyynnön jälkeen.

Myös ympäristörikollisuuden niin sanotun harmaan alueen määrittely todettiin vaikeaksi. Tässä artikkelissa harmaalla alueella tarkoitetaan viranomaisten erilaisia tapoja määrittellä, milloin on kyse mahdollisesta ympäristörikoksesta (ks. Nissinen 2003, 626). Määrittely on keskeistä, koska sen perusteella ympäristöviranomainen tekee ratkaisun esitutkintapyyynnön jättämisestä poliisille. Jotta organisaatioiden välinen yhteistyö toimisi hyvin, toimijoiden on kyettävä muodostamaan jaettu näkemys on-

gelmasta ja sen ratkaisemisen tavoista silloin, kun millään yhteistyön osapuolella ei ole ylivaltaa toisiinsa nähden (Lawrence ym. 1999, 490). Haastattelujen perusteella epäviralliset keskustelut ja viranomaistoimijoiden henkilökohtaiset tapaamiset madalsivat viranomaisten välisiä raja-aitoja ja helpottivat yhteisen linjan löytämistä. Viranomaisilla ei kuitenkaan ole yhteistä näkemystä edellä mainitusta harmaasta alueesta. Yhteistyötä tehtiin selkeästi oman toimintakulttuurin näkökulmista.

Valvonnalle kohdistettujen resurssien niukkuuden nähtiin heikentävän ympäristörikos epäilyjen ilmituloa ja siten vähentävän poliisille tehtävien esitutkintapyyntöjen määrää. Toisaalta myös poliisissa tunnistettiin ympäristörikosten tutkintaan kohdistettujen resurssien riittämättömyys, mikäli esitutkintapyyntöjä tehtäisiin enemmän.

Viranomaisyhteistyötä analysoitaessa tulee myös henkilöiden ammatti-identiteetti ottaa huomioon. Ympäristörikos oikeudellisen näkökulman havaittiin yhdistävän esitutkintaviranomaista ja syyttäjää, kun taas ympäristönsuojelunäkökulma yhdisti ympäristövalvontaviranomaisia. Poliisit puhuivat ”syytä epäillä” -kynnyksen ylittymisestä, kun taas ympäristövalvontaviranomaiset kuvailivat laitonta tilaa, joka voidaan saattaa lailliseksi eri keinoin. Poliisien arvioissa korostuivat rikosoikeudelliset sanktiot sekä todisteiden ja syyllisten etsiminen. Ympäristövalvontaviranomaiset puolestaan korostivat ympäristön tilan suojelemista ja laillisen tilan palauttamista. Erilaiset lähtökohdat vaikuttivat viranomaisten väliseen kommunikointiin ja yhteisen kielen muodostamiseen. Poliisin ja syyttäjän todettiin tarkastelevan asioita eri näkökulmasta kuin ympäristövalvontaviranomaisen.

Pohdinta ja johtopäätökset

Ympäristörikollisuutta koskevaa tieteellistä tutkimusta ei Suomessa ole juurikaan tehty. Jotta valvontaa ja torjuntaa voitaisiin kehittää, on olennaista ensin tunnistaa millaisesta ilmiöstä on kyse. Tässä artikkelissa tarkasteltiin ympäristörikollisuuden laajuutta ja keskeisiä ominaispiirteitä sekä sen torjuntaan ja valvontaan osallistuvien viranomaisten yhteistyötä.

Ympäristörikosten torjuntaan ja valvontaan osallistuvien viranomaisten tulisi yhtenäistää toimintalinjojaan, jotta ympäristörikollisuutta voitaisiin tehokkaammin ehkäistä. Tiedonvaihto viranomaisten välillä koettiin ongelmalliseksi ja henkilösidonnaiseksi. Näin ollen kussakin organisaatiossa tulisi määritellä yhteistyökumppanit, joihin toinen viranomainen voi ottaa yhteyttä ympäristörikos epäilyissä.

Lainsäädäntöä tulisi selkeyttää vastaamaan paremmin käytännön toimintaa, koska ympäristönsuojelulain normit ja ympäristörikos oikeuden tavoitteet eivät aina kohtaa toisiaan. Epäselvyyttä aiheuttaa muun muassa se, milloin rikosoikeudellinen järjestelmä tulisi aktivoida ympäristön laillisen tilan palauttamiseksi.

Myös lisäkoulutuksen tarve tunnistettiin. Poliisissa täydennyskoulutusta tulisi suunnata etenkin tutkinnanjohtajille, jotta ympäristörikokset esimerkiksi tunnistettaisiin entistä paremmin osaksi talousrikollisuutta. Valvontaviranomaisten koulutuksella voitaisiin lisätä mahdollisuuksia tunnistaa ympäristörikollisuutta käytännön tasolla.

Lähteet

- Ahonen, T., Kerppilä, L. & Pirjatanniemi, E. 2003. Ilmoittaako vai eikä? Arvioita kunnan ympäristöviranomaisen ilmoituskynnyksestä ympäristörikosjutuissa. *Oikeus* 32 (4), 359–375.
- Elliott, L. 2012. Fighting transnational environmental crime. *Journal of International Affairs*, 66 (1), 87–104.
- Comte, F. 2006. Environmental crime and the police in Europe: a panorama and possible paths for future action. *European Environmental Law Review* 15 (7), 190–231.
- Korsell, L. 2001. Big stick, little Stick: strategies for controlling and combating environmental crime. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2, 127–148.
- LAO 8/2009. Lakivaltioikunnan selvityspyyntö. Selvitys ympäristörikoksista. 2.2.2009. SMDnro/2008/1889
- Lawrence, T. B., Phillips, N. & Hardy, C. 1999. Watching whale watching: exploring the discursive foundations of collaborative relationships. *Journal of Applied Behavioral Science* 35 (4), 479–502.
- Mårald, E. 2001. The BT Kemi scandal and the establishment of the environmental crime concept. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 2, 149–170.
- Nissinen, M. 2003. Ympäristörikoksista käytännössä. *Defensor Legis* 4, 620–639.
- Pirjatanniemi, E. 2005. Ympäristörikokset talouden rikoksina. Teoksessa A.-M. Nuutila, & E. Pirjatanniemi (toim.) *Rikos, rangaistus ja prosessi*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut 15, 261–283.
- Puonti, A. 2004a. Learning to work together. Collaboration between authorities in economic-crime investigation. University of Helsinki.
- Puonti, A. 2004b. Searching for synchrony. Negotiating schedules across organizations involved in investigating economic crime. *Public Management Review*, 6 (1), 55–74.
- Sahramäki, I. & Kankaanranta, T. 2014a. Kohti vihreämpää viranomaisyhteistyötä? Vertaileva tutkimus ympäristörikollisuuden torjunnasta ja tutkinnasta Suomessa ja Ruotsissa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 109. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

- Sahramäki, I. & Kankaanranta, T. 2014b. Ympäristörikollisuuden valvonta ja torjunta Suomessa – kohti vihreämpää viranomaisyhteistyötä? Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 42. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- SM. 2006. SM-2006-02150/Ri-0. Talousrikollisuuteen liittyvä tutkimus. Sisäasiainministeriön kirje yliopistoille, korkeakouluille ja tutkimuslaitoksille 28.8.2006.
- Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä. 2012. Vuosiraportti vuoden 2011 ympäristörikoksista Suomessa. 20.11.2012.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2004. Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 76.
- Vanamo, M. 2006. Vastuu ympäristörikoksesta. Erään ympäristöpäästön rikosoikeudellista tarkastelua. *Defensor Legis* 3, 441–459.
- Wright, G. 2011. Conceptualising and combating transnational environmental crime. *Trends in Organized Crime* 14, 332–346.

7 Uudet teknologiat

Motiiveja kyberuhkien taustalla

Anna Leppänen & Terhi Kankaanranta

Johdanto

Suomen halutaan olevan vuonna 2016 edelläkävijä kyberuhkiin varautumisessa ja niiden aiheuttamien häiriötilanteiden hallinnassa. Kyberturvallisuusstrategian mukaan yhteiskunnan turvallisuudesta huolehtiminen on valtiovallan keskeisimpiä tehtäviä. Yhteiskunnan elintärkeitä toiminnot on pystyttävä turvaamaan kaikissa tilanteissa. (Valtioneuvosto 2013.)

Kyberturvallisuus on noussut julkiseen keskusteluun viime aikoina esimerkiksi tietovuotoja koskevista uutisista. Kyberrikollisuuden merkittävyyttä yhteiskunnan kannalta kuvastaa se, että tietoverkoissa ja -järjestelmissä tehdään rikoksia, joiden taloudellista hyötyä pidetään joissakin tapauksissa suurempana kuin huumausaineisiin liittyvässä rikollisuudessa (ks. esim. Sippola 2013). Tietoverkkorikollisuuden torjunta on nähty tärkeäksi niin kansallisesti kuin kansainvälisesti.

Kybertoimintaympäristö luo puitteet monenlaiselle rikollisuudelle, mutta kyberuhkien taustalta löytyy myös muita vaikuttimia. Tässä artikkelissa kuvataan kyberuhkien motivaatiotekijöitä, ja tarkastelua syvennetään tietoverkoissa tapahtuviin rikoksiin.¹²

Kyberuhkien motiiveja

Kyberuhkalla tarkoitetaan mahdollisuutta sellaiseen kybertoimintaympäristöön vaikuttavaan tekoon tai tapahtumaan, joka toteutuessaan vaarantaa jonkin kybertoimintaympäristöstä riippuvaisen toiminnon. Tällöin kybertoimintaympäristöön kohdistuvat uhkat ovat tietoturvaohkia, jotka toteutuessaan vaarantavat tietojärjestelmien oikeanlaisen tai tarkoitetun toiminnan. Kybertoimintaympäristö puolestaan tarkoittaa sähköisessä muodossa olevaa informaation käsittelyyn tarkoitettua, yhdestä tai useammasta tietojärjestelmästä koostuvaa toimintaympäristöä. (Valtioneuvosto 2013.)

¹² Tämä artikkeli pohjautuu osin artikkeliin Leppänen & Kankaanranta 2013.

Karkeasti luokitellen kyberuhkien motiiveja ovat

- harrastus,
- rikollisuus
- ideologia/ haktivismi
- terrorismi
- valtiollinen vakoilu
- sodankäynti/ sabotaasi.

Luokittelu koskee nimenomaan tekojen motiiveja, ei itse tekoja (ks. esim. Brenner 2010). Tällöin yksittäinen teko, esimerkiksi haittaohjelman levitys, voi sisältyä kaikkiin edellä mainittuihin kuuteen luokkaan. Rikollisuuden motiivina nähdään tyypillisesti taloudellisen hyödyn tavoittelu. Vaikka kaikkia motiiveja esiintyy edelleen, niissä on nähtävissä ajallinen murros satunnaisten harrastelijoiden kokeiluista kehittyneen tekniikan systemaattiseen hyödyntämiseen, tuoreimpana valtiolliset uhkat. Esimerkiksi syyskuussa 2013 uutistoimistot raportoivat Yhdysvaltain turvallisuusvirasto NSA:n harjoittamasta laajasta valtiollisesta vakoilusta.

Kyberuhkien tyypilliset työnäytteet, haittaohjelmat ja virukset, olivat verrattain harvinaisia ja helposti havaittavia vielä 1980- ja 90-luvulla. Virus yleensä tuhosi tietoja ja antoi itsestään näkyvän ilmoituksen, kuten pääkallon tai ruudulla räjähtävän pommin. Virusten levittäminen oli hidasta ja tapahtui tyypillisesti saastuneiden, siirrettävien tallennusvälineiden kautta. Motiivina oli usein nuoren harrastelijan kokeilunhalu; haluttiin testata riittävätkö omat taidot viruksen kirjoittamiseen tai tietojärjestelmään murtautumiseen.

Internet-yhteydet kaupallistuivat Suomessa yritys- ja yksityiskäyttöön 1990-luvun alkupuolella. Erityisesti laajakaistayhteyksien lisääntyminen 2000-luvulla edesauttoi internetin käytön arkipäiväistymisessä. Palvelut siirtyivät aiempaa monipuolisemmin internetiin ja kaupankäyntimahdollisuudet paranivat. Asenteet haittaohjelmilta suojautumiseen olivat kuitenkin vasta muovautumassa. Haittaohjelmien levittämisestä ja roskapostista muodostui kaupallista toimintaa, joka muutti haittaohjelmien tarkoitusta ja loi verkkorikollisuuden ekosysteemin. Tietojen tuhoamisen sijasta haittaohjelmat alkoivat kerätä saastuneesta koneesta tietoa, jolloin ne tehtiin mahdollisimman huomaamattomiksi ja naamioitiin normaalien prosessien joukkoon sopiviksi. Etähallittava haittaohjelma sai saastuneet koneet ottamaan yhteyttä rikollisen haluamaan komentopalvelimeen, jonka kautta pystyttiin lähettämään saastuneelle koneelle käskyjä, kuten pyyntö lähettää luottokortti- ja asiakastiedot.

Hoffmanin (2006, 40) mukaan terrorismiin kuuluu kaksi keskeistä piirrettä: pitkäkestoista pelkoa aiheuttava väkivalta tai väkivallan uhka sekä poliittiset motiivit. Terrorismin pelätään siirtyvän tietoverkkoihin ja aiheuttavan kuolonuhreja esimerkiksi räjäyttämällä voimalaitos tai ohjaamalla lentokoneet toisiaan päin. Tällä hetkellä terroristit hyödyntävät ak-

tiivisesti tietoverkkoja keskinäisessä kommunikaatiossaan, propagandan levittämisessä ja rekrytoinnissa (Awan 2012, 28). On löydetty viitteitä myös internetin käytöstä tiedonhankintavälineenä, esimerkiksi terroritekojen suunnittelussa ja rahanpesussa, vaikka teknisesti haastavampi toiminta on vähäisempää (Hyppönen 2012).

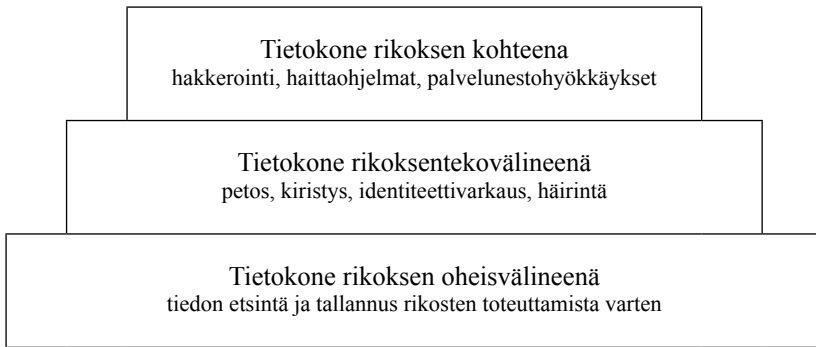
Haktivismi-termi kuvasti alun perin poliittisten motiivien ja hakke-roinnin yhteyttä (Thomas 2005, 616). Protestoinnille tyypillisiä muotoja ovat esimerkiksi palvelunestohyökkäykset, sivustoille murtautuminen sekä niiden sisällön tärvely ja korvaaminen omalla sanomalla. Kansainväliset haktivistiryhmittymät ovat saaneet viime vuosina paljon mediahuomiota toimenpiteillään.

Iranin ydinohjelmaa hidastanut, vuonna 2010 paljastunut Stuxnet-verkkomato aloitti uuden aikakauden kyberturvallisuudessa. Haittaohjelma oli niin monimutkainen ja tarkasti kohdennettu, että heti alusta alkaen sen epäiltiin olevan valtiollisen toimijan käsialaa. Stuxnetin jälkeen on paljastunut myös muita valtiollisia haittaohjelmia ja kybersodankäynti on noussut maailmanpoliittiseen keskiöön. Aiemmin valtiollisten kyberuhkien oli ajateltu liittyvän enemmän tiedusteluun ja kansallismielisten aktivistien protestointiin palvelunestohyökkäyksin (Carr 2010). Vaikka valtiollisen vakoilun uhka on ollut hyvin tiedossa, vuonna 2013 aihe oli näkyvästi esillä julkisuudessa.

Rikollisuus kyberuhkan motiivina

Kybertoimintaympäristössä on mahdollista tehdä monenlaisia rikoksia. Kuitenkin kyse on usein perinteisistä rikosmuodoista, jotka ovat siirtyneet tietotekniseen ympäristöön tai joiden tutkinta edellyttää tietoteknistä osaamista. Rikoslainsäädännössä ei ole kaiken kattavaa lukua kyber- tai tietoverkkorikoksille. Rikoslain 38 luvussa on säännökset tieto- ja viestintärikoksista, ja niiden lisäksi soveltuvia pykälä on sisällytetty muihin rikoslain lukuihin. (Leppänen & Kankaanranta 2013.) Seuraavaksi tarkastellaan tietojärjestelmiin kohdistuvia ja tietotekniikkaa hyödyntäviä rikoksia, joihin tässä viitataan termillä tietoverkkorikollisuus (cybercrime).

Tietoverkkorikokset jaetaan tyypillisesti kolmeen kategoriaan: tietokone rikoksen kohteena, tietokone rikoksentekovälineenä ja tietokone rikoksen oheisvälineenä (kuviot 1) (Brenner 2010, 39–47). Tietoverkkorikollisuuden katsotaan olevan uusi globaalinen rikollisuuden ja turvallisuusuhkien ulottuvuus, joka ei noudata fyysisen valtion rajoja. Tyypillinen tietoverkkorikollisuuden motiivi on taloudellisen hyödyn tavoittelu. Rikollisten käsiin päätyy niin verkossa asioivien kansalaisten luottokorttinumeroita ja verkkopankkitunnuksia kuin korkean luokan yrityssalaisuuksia. Tietotekniikka- ja tietoverkkorikollisuuden on arvioitu yleistyvän Suomessa lähivuosina (Kankaanranta & Muttilainen 2013).



Kuvio 1. Tietoverkkorikosten luokittelua

Tietokoneella tarkoitetaan tässä yhteydessä myös tietojärjestelmiä. Vastaavanlaista luokittelua käytetään esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Clough 2010), ja sitä on hahmoteltu myös Suomessa (Köckritz ym. 2008, 9). Luokitus huomioi tietotekniikan vaikutuksen kaikissa rikosmuodoissa.

Tietokone rikoksen kohteena kattaa tietojärjestelmiin kohdistuvat rikokset, joita ei voi sellaisenaan toteuttaa muualla kuin tietoteknisessä ympäristössä. Esimerkkejä tähän luokkaan kuuluvista rikoksista ovat hakkerointi, haittaohjelmat ja palvelunestohyökkäykset (Brenner 2010, 49). Hakkerointi tarkoittaa pääsääntöisesti luvaton tunkeutumista tietojärjestelmään (Fisk 2009, 87).

Tietokone rikosentekovälineenä -luokkaan kuuluvat esimerkiksi petokset, kiristykset, identiteettivarkaudet ja häirintä internetissä (Brenner 2010, 80–92), vaikka rajanveto ensin esitellyn ryhmän sisältämiin tilanteisiin ei aina olekaan yksiselitteinen. Esimerkkejä tähän luokkaan kuuluvista tietoverkkorikoksista ovat nigerialaiskirjeet, osto- ja myyntipetokset, perättömän tiedon levittäminen internetissä ja uhkailu. Haittaohjelmia voidaan käyttää myös ihmisten kiristämiseen ja huijaamiseen, josta esimerkkinä voidaan mainita Suomessakin marraskuussa 2013 havaittu, CryptoLockeriksi nimetty haittaohjelma. Ohjelma etsi tietokoneesta dokumentteja ja salakirjoitti ne tuntemattomalla avaimella. Sen jälkeen ohjelma vaati maksua kolmen vuorokauden kuluessa salauksen purkamiseksi. (CERT-FI 2013.) Tietokone rikoksen oheisvälineenä -luokkaan kuuluvissa rikoksissa tietokonetta on käytetty esimerkiksi rikoksen valmistelussa, vaikka sillä ei ole ollut tärkeämpää roolia rikoksen toteuttamisessa (Brenner 2010, 45–47).

Myös Wall (2008, 44–47) esitti tietoverkkorikoksille luokitteluperusteet ja tarkasteli näiden rikosten kehittymistä ajallisesti. Luokittelu perustuu yhteiskunnan ja teknologian kehitykseen. Luokittelussa

ensimmäisen sukupolven tietoverkkorikokset hyödyntävät tietokoneita rikoksen oheisvälineenä esimerkiksi henkirikoksen suunnittelussa. Toisen sukupolven tietoverkkorikokset, esimerkiksi hakkerointi ja laitton materiaalin levitys, toteutetaan verkossa. Molemmissa luokissa rikoksen ydin, esimerkiksi tunkeutuminen yrityksen pääkonttoriin selaamaan strategisia asiakirjoja, voisi tapahtua myös ilman tietoverkkoja. (Wall 2008, 44–47.)

Wallin mukaan kolmannen sukupolven tietoverkkorikoksia leimaa automaattisuus, hajautuneisuus ja globaalius, eikä niitä voi esiintyä ilman tietoverkkoja (Wall 2008, 44–47). Esimerkkinä tällaisista rikoksista voidaan mainita roskaposti. Tällöin suuri joukko bot-verkkoon kytkettyjä tietokoneita lähettää käskystä roskapostia, ja rikolliset toimijat ainoastaan luvatta hallinnoivat, ohjaavat ja hankkivat uusia etähallittavia koneita liitettäväksi tällaiseen verkkoon. Wallin mielestä kolmannen sukupolven tietoverkkorikokset ovat ongelmallisimpia vastuunjaon ja torjunnan osalta. (Leppänen & Kankaanranta 2013.)

Tietokone rikoksen kohteena

Julkista seurantatietoa tietoverkkorikollisuuden laajuudesta on niukasti saatavilla (Leppänen & Kankaanranta 2013). Yksi mittari on Viestintävirastossa toimivan kansallisen tietoturvaviranomaisen CERT-FI:n¹³ tilastoimat tietoturvaloukkauksiin ja uhkiin liittyvät yhteydenotot. Viimeisen viiden vuoden aikana yhteydenotot ovat vaihdelleet vuositasolla vajaasta 3 000:sta lähes 4 800:een (taulukko 1).

Määritelmän mukaan ”tietoturvaloukkauksella tarkoitetaan tilannetta, jossa organisaation, yrityksen, yhteisön tai yksityisen henkilön tietojärjestelmän tietojen käytettävyyteen, eheyteen tai luottamuksellisuuteen vaikutetaan oikeudettomasti. Tällaista toimintaa voi olla esimerkiksi toisen henkilön tai organisaation tietojärjestelmän toimivuuden tahallinen vaikeuttaminen tai estäminen, tai organisaation, yrityksen, yhteisön tai käyttäjän tietojärjestelmien tai tietojen käyttäminen ilman käyttäjän lupaa” (CERT-FI 2013). Yksittäisten tapausten sisällöstä ei ole tarkempaa tietoa. Tilastot kuvaavat ainoastaan yhden viranomaisen tietoon tulleita tapauksia. Suuri osa tietoturvaloukkauksista jää havaitsematta.

¹³ CERT-FI:n tehtävänä on tietoturvaloukkausten ennaltaehkäisy, havainnointi, ratkaisu sekä tietoturvauhkista tiedottaminen. Vuoden 2013 tiedot ovat tammi-marraskuulta. (Ks. www.cert.fi 2013.) Nykyisin edellä mainitut tehtävät kuuluvat vuoden 2014 alusta toimintansa aloittaneelle Kyberturvallisuuskeskukselle.

Taulukko 1. Tietoturvaloukkauksiin ja uhkiin liittyvät yhteydenotot vuosina 2008–2013, lukumäärät.

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Q1-Q4 2013 |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Haastattelu | 88 | 97 | 115 | 142 | 128 | 178 |
| Haavoittuvuus tai uhka | 375 | 148 | 188 | 182 | 217 | 149 |
| Haittaohjelma | 2 156 | 1 828 | 3 500 | 2 381 | 2 486 | 1 869 |
| Neuvonta | 359 | 387 | 413 | 549 | 612 | 648 |
| Hyökkäyksen valmistelu | 87 | 48 | 54 | 61 | 95 | 48 |
| Tietomurto | 187 | 120 | 112 | 156 | 271 | 504 |
| Palvelunestohyökkäys | 96 | 89 | 45 | 60 | 77 | 77 |
| Muu tietoturvaongelma | 43 | 118 | 58 | 81 | 115 | 100 |
| Käyttäjän manipulointi | 189 | 164 | 288 | 214 | 207 | 193 |
| Yhteensä | 3 580 | 2 999 | 4 773 | 3 826 | 4 208 | 3 766 |

Lähde: CERT-FI

Taulukon 1 mukaan yleisimmin CERT-FI:n otettiin viimeisen viiden vuoden aikana yhteyttä haittaohjelmia koskevissa kysymyksissä. Myös neuvontapalvelua tiedusteltiin usein. Seuraavaksi yleisimmin yhteydenotot liittyivät käyttäjän manipulointiin (social engineering)¹⁴, haavoittuvuksiin tai uhkiin sekä tietomurtoihin.

Pohdinta ja johtopäätökset

Tässä artikkelissa tarkasteltiin kyberuhkien taustalla vaikuttavia motiiveja sekä erityisesti tietoverkkorikoksia yhtenä kyberuhkien muotona. Edellä olevan perusteella voidaan todeta, että kyberuhkien kenttä on laaja ja suorat rikolliset motiivit ovat vain yksi monien joukossa. Vaikka motiivi ei varsinaisesti poista yksittäisen teon rikollisuutta, ovat taloudellista hyötyä tavoitteleva järjestäytynyt rikollisuus ja teollisuusvakoilu uhkina vakavampia kuin uteliaan harrastelijan kokeilut päästä sisälle tietojärjestelmään.

¹⁴ Käyttäjän manipulointi (social engineering) on toimintaa, jonka tavoitteena on hankkia luotamuksellista tietoa tekeytymällä tiedon käyttöön oikeutetuksi ja käyttämällä hyväksi tiedon käyttöön oikeutettuja henkilöitä (Sanastokeskus TSK ry 2003).

Tietotekniikan kytkeytyminen rikollisuuteen edellyttää poliisilta korkeatasoista osaamista niin elektronisen todistusaineiston käsittelyssä kuin verkon välityksellä tapahtuneen arkaluontoisen yritysvaloitusraportin tutkimuksessa. Yhteiskunnan ja liike-elämän häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi ja riskeihin varautumiseksi tarvitaan tutkimuksella tuotettua tietoa tietoverkkorikollisuuden ilmenemismuodoista ja kansainvälisestä toimintaympäristöstä Suomessa.

Vaikka tässä artikkelissa näkökulmana oli tarkastella kybertoimintaympäristöä uhkien näkökulmasta, tulee kyberavaruus nähdä myös mahdollisuutena (ks. Kohtamäki 2013; Linnell 2019). Kyberturvallisuutta voitaisiin hyödyntää taloudellisesti esimerkiksi myymällä kansainvälisille markkinoille suomalaista korkeatasoista teknistä osaamista.

Lähteet

- Awan, I. 2012. Cyber threats and cyber terrorism: the Internet as a tool for extremism. Teoksessa Awan, Irman & Blakemore Brian (toim.). Policing cyber hate, cyber threats and cyber terrorism. Ashgate: Farnham.
- Brenner, S. W. 2010. Cybercrime. criminal threats from cyberspace. Crime, media and popular culture. California: Praeger.
- Carr, J. 2010. Inside cyber warfare. Sebastopol: O'Reilly.
- CERT-FI. 2013. <http://www.cert.fi/tietoturvanyt/2013/11/ttn201311111451.html>. Luettu 9.12.2013.
- Choo, K.-K. R. & Smith, R. 2008. Criminal exploitation of online systems by organised crime groups. *Asian Criminology* 3, 7–59.
- Clough, J. 2010. Principles of cybercrime. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fisk, N. 2009. Hacking and the hacker subculture. Teoksessa Samuel L. McQuade (toim.) *Encyclopedia of Cybercrime*. Greenwood: Westport, 87–89.
- Hoffman, B. 2006. Inside terrorism. Columbia University Press.
- Hyppönen, M. 2012. RSA Conference. Terrorist groups in the online world. Saatavilla 7.3.2013: <http://www.youtube.com/watch?v=pBwkI9fsnLE>
- Kankaanranta, T. & Muttilainen, V. 2013. Talousrikostutkinta poliisissa vuonna 2011. Tutkintahenkilöstölle osoitetun kyselyn tuloksia. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 105.
- Kohtamäki, E. 2013. Kyberpuolustus on nykypäivää. (Catharina Candinin haastattelu). *Evidenssi* 2.
- Köckritz, U., Loikala, V.-P., Laine, T., Tompuri, J., Levonen, M., Honkamäki, J., Lampinen, J. & Niemi, H. 2008. Tietotekniikatutkimuksen järjestäminen poliisissa. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 7/8. <http://>

www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/7C3469C39AC916E4C225753C0048F68D/\$file/7-2008.pdf . Luettu 9.12.2013.

- Leppänen, A. & Kankaanranta, T. 2013. Tietoverkkorikollisuus kyberuhkana: strategiat ja julkinen ilmiöseuranta Suomessa. *Kosmopolis* 43 (3), 54–74.
- Linnell, J. 2013. Strateginen näkökulma kyberturvallisuuteen. Esitelmä seminaarissa ”Kyberturvallisuus, hyökkäys ja puolustus”. Tampereen yliopisto 6.9.2013. <http://kyberturvallisuus.fi/>. Luettu 9.12.2013.
- Sippola, E. 2013. Rikollisetkin menevät nettiin. *Evidenssi* 2.
- Thomas, Jim. 2005. The moral ambiguity of social control in cyberspace: a retro-assessment of the ”Golden Age” of hacking. *New Media Society* 7, 599–624.
- Valtioneuvosto. 2013. Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013 Suomen kyberturvallisuusstrategiasta ja taustamuistio. http://www.defmin.fi/files/2368/Suomen_kyberturvallisuusstrategia_ja_tauustamuistio.pdf, 4.6.2013.
- Wall, D.S. 2008. Cybercrime and the culture of fear. *Information, Communication & Society* 11 (6), 861–884.

Mobiiliteknologian käyttö ja sen hyväksyntä poliisitoiminnassa

Erkki Kurkinen

Johdanto

Mobiiliteknologian nopea kasvu ja sen käytön yleistyminen ovat tarjonneet mahdollisuuden poliisin työn uudistamiseen. Tämä uudistusmahdollisuus ei koske vain työskentelytapoja, vaan se voi vaikuttaa laajempiin kokonaisuuksiin, kuten erilaisiin työ- ja toimintaprosesseihin, organisaation toimintaan ja rakenteeseen sekä toiminnan uudistamiseen.

Tämä kehityssuunta ei ole vain suomalainen ilmiö, vaan sama suuntaus on ollut havaittavissa myös muissa maissa. Informaatioteknologian (ICT) käyttäminen on tullut olennaiseksi osaksi poliisin toimintaa, koska itse tieto, informaatio ja sen käsittely, on tärkeä osa poliisin jokapäiväistä työtä. Esimerkiksi rikostutkinnassa tieto on tärkein resurssi (Gottschalk 2006). Näin myös tiedonhallinnan rooli korostuu, koska tiedon määrä kasvaa koko ajan. Tiedon tarvitsijat eivät kuitenkaan aina tiedä, kenen hallussa tieto on ja miten siihen pääsisi käsiksi (Chen ym. 2003). Tähän on pyritty löytämään yhdeksi ratkaisuksi mobiililaitteet, joiden avulla esimerkiksi kenttätöyssä pääsisi käsiksi samaan tietoon kuin toimistolosuhteissa.

Poliisi on ollut aktiivinen uuden teknologian hyödyntäjä, ei vain Suomessa vaan myös kansainvälisesti (Nunn & Quinet 2002; Chan 2001; Chen ym. 2003; Hu ym. 2011; Conser, Russell & Paynich 2005). Uuden teknologian, kuten mobiiliteknologian, tuomisen poliisin jokapäiväiseen käyttöön voisi kuvitella helpoksi ja arkiseksi tapahtumaksi, jolloin teknologian eduista päästäisiin heti nauttimaan. Asia ei ole kuitenkaan ollut näin helppo ja yksioikoinen. Vaikka uusi mobiilijärjestelmä olisikin suunniteltu jo alusta alkaen ja varta vasten poliisikäyttöön, ei ole mitään taikaita siitä, että poliisit täysimääräisesti käyttäisivät näitä järjestelmiä (Hu ym. 2011). Vaikka järjestelmän käyttö olisikin määrätty pakolliseksi ja jopa ainoaksi käytettäväksi tietojärjestelmäksi, käyttäjät voivat olla kriittisiä ja hakea itseään miellyttäviä syitä uuden järjestelmän käyttöönotolle. Tällainen asetelma asettaa haasteita sekä uuden teknologian käyttöönottoa tarkastelevalle tutkimustyölle että uusia mobiilijärjestelmiä hankkivalle käyttäjäorganisaatiolle.

Suomen poliisi on suunnitellut siirtyvänsä tulevana vuosina hyvin laajasti uuden tietotekniikan ja mobiilitekniikan käyttöön. Tämän on suunniteltu olevan jatkoa poliisin Pora III -hallintorakennemuutokselle ja Vitja-hankkeeksi nimetylle tieto- ja toiminnanohjausjärjestelmän uudistukselle (Sisäasiainministeriö 2013). Vitja-hankkeen on arvioitu tuo-

van tiedon tehokkaan ja joustavan käsittelyn myötä lisäarvoa poliisitoimintaan (Salmi 2013). Vitjan arvioidusta 20–25 miljoonan euron hinnasta huolimatta sen suunnittelua ja käyttöönottoa on perusteltu sillä, että se lisää poliisitoiminnan tehokkuutta ja vähentää henkilöstömenoja. Henkilöstömenoja on jo tähän mennessä pyritty karsimaan vähentämällä sekä hallinto-, tuki- ja johtotehtävissä toimivien henkilöiden että poliisilaitosten määrää. Näin pyritään turvamaan kenttä- ja rikostorjuntatehtävissä toimivien poliisien riittävä määrä (Sisäasiainministeriö 2013).

Tuoko uusi teknologia, kuten esimerkiksi mobiiliteknologia, teho-kuutta organisaation toimintaan? Aiheesta tehtyjen kansainvälisten tutkimusten tulokset ovat tältä osin ristiriitaisia. Mobiiliteknologian käyttöönoton nimenomaan poliisikäytössä on esitetty lisäävän tuottavuutta ja vähentävän kustannuksia (Easton 2002). Kuitenkin aivan viimeaikoina on esitetty päinvastaisia tuloksia, joiden mukaan investointi uuteen ICT-tekniikkaan ei parantaisikaan toiminnan tuottavuutta (Garicano & Heaton 2010).

Suomessa tähän aiheeseen liittyviä tutkimustuloksia nimenomaisesti poliisitoiminnan alueelta ei ole ainakaan julkisesti olemassa. Edellä mainitut vastakkaiset näkemykset uuden tekniikan käyttöönotosta vaikuttivat osaltaan siihen, että Jyväskylän yliopiston informaatiotekniikan tiedekunnassa tehtiin vuonna 2012 väitöskirjatutkimus Suomen poliisin mobiiliteknologian hyväksynnästä ja siihen vaikuttavista tekijöistä (Kurkinen 2012).

Teknologiahyväksyntä ja sen tutkiminen poliisivoimissa

Teknologian hyväksynnällä tarkoitetaan niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat siihen, miten organisaatio tai sen yksittäinen henkilö suhtautuu uuteen teknologiaan ja miten hän ottaa kyseistä tekniikkaa jokapäiväiseen käyttöönsä (Davis 1989). Tämän mittaamiseen on kehitetty ICT:n kehittymisen myötä tietessä paljon erilaisia teorioita ja mittaamenetelmiä. Useimmat mittaamenetelmistä perustuvat käyttäytymistieteistä johdettuihin malleihin. Uuden tekniikan hyväksyntä ja riittävä käyttöönotto on oleellinen kaupallisen menestymisen tekijä erityisesti normaaleissa kuluttajatuotteissa, kuten kodinkoneissa, puhelimissa, tietokoneissa ja tableteissa. Siksi teknologian hyväksyntää tavallisessa kuluttajasegmentissä on tutkittu paljon. Poliisin toiminnan yhteydessä teknologian hyväksyntä on varsin uusi tutkimusalue, ja siitä on vähän tutkimusta kansainvälisestikin arvioituna (Hu ym. 2011). Näin on siitakin huolimatta, että teknologia näyttelee tärkeää osaa poliisitoiminnassa (Nunn & Quinet 2002). Poliisi on ollut perinteisesti ICT-tuotteiden ja muunkin uuden teknologian ensimmäisten ammattikäyttäjien joukossa sen jälkeen, kun ensimmäinen rikosilmoitusten kirjaamiseen käytettävä tietokonejärjestelmä otettiin käyttöön FBI:ssä USA:ssa vuonna 1967 (Conser, Russell & Paynich 2005).

Uuden teknologian käyttöön siirtyminen ei ole poliisitoiminnassa periaatteessa käyttäjän eli yksittäisen poliisin itsensä päätettävissä, vaan siitä päättäminen kuuluu organisaation ja sen johdon tehtäviin. Näin ollen loppukäyttäjän hyväksynnän tutkimisessa ei ole mitään mieltä, koska käyttö on joka tapauksessa määrätty pakolliseksi. Loppukäyttäjän vaikutus järjestelmien lopulliseen käyttöönottoon on kuitenkin erittäin suuri. Mikäli loppukäyttäjät eivät koe uutta teknologiaa mielekkääksi, tehokkaaksi, tarpeelliseksi, helppokäyttöiseksi tai työtä helpottavaksi, sitä ei oteta täysimääräisesti käyttöön, vaan keksitään muita keinoja selvittää työtehtävistä. Investoinnit uusiin tietojärjestelmiin saattavat mennä hukkaan, jos niitä ei hyödynnetä suunnitellusti. Uuden teknologian käyttöön hyväksyminen poliisin toiminnassa on siten myös taloudellisessa mielessä tarpeellista.

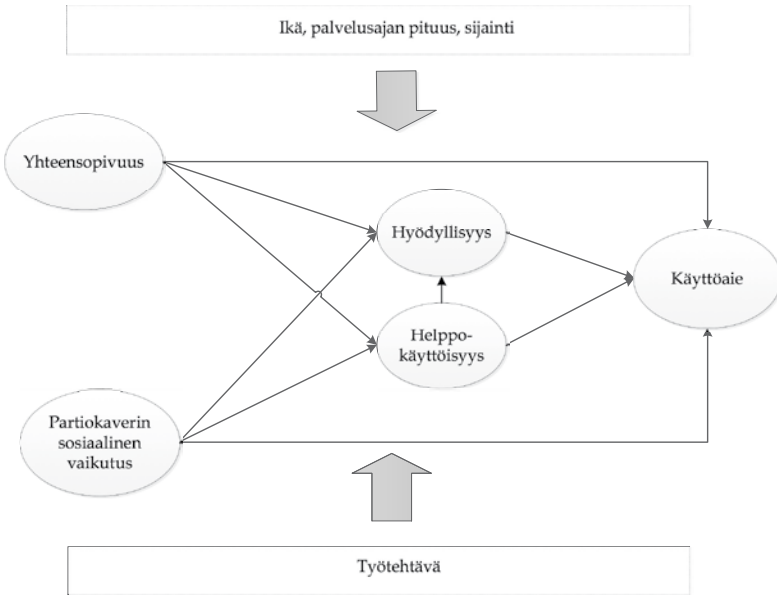
Tutkimuskysymykset, kohdejoukko, tutkimusmenetelmä ja mittausmalli

Tutkimuksen kohdejoukkona olivat kenttätyötä tekevät poliisit. Tutkimukseen valittiin 15 poliisilaitosta ja liikkuva poliisi. Tavoitteena oli saada riittävä otos kattamaan sekä kaupunkimaisissa että maaseutumaisissa olosuhteissa toimivia poliisilaitoksia. Koska tutkimuksessa tutkittiin suhtautumista mobiiliin tietojärjestelmään, jota ei oikeasti vielä ollut olemassa, käytettiin apuna prototyyppiä kuvaamaan järjestelmän toiminnallisuutta. Tällaisen tutkimusmenetelmän käyttö on kuvattu lähdekirjallisuudessa (Davis 2004). Prototyypin käytöstä oli tehty poliisin kanssa yhteistyössä jo aiemmin esittelyvideo, jonka katsottuaan tutkittavat poliisit vastasivat tutkimuksen 25 haastattelukysymykseen sähköistä kyselylomaketta käyttäen.

Pyyntö osallistua tutkimukseen lähetettiin kenttätyöhön osallistuville poliiseille sähköpostiviestillä ja se sisälsi linkit sekä katsottavaan videoon että kyselylomakkeeseen. Sähköpostin lähetti kunkin osallistuneen poliisilaitosten kenttätyöstä vastaava esimies tutkimuksen tekijän ohjeistuksen mukaan. Pyyntö lähetettiin noin 3 000 poliisille ja vastauksia saatiin hieman yli 300. Lopulliseen analyysiin kelpuutettiin lopulta 267 vastausta, kun puutteelliset tai kesken jääneet vastaukset eliminoitiin pois. Tämä määrä oli riittävä kuvaamaan kenttätyötä tekevien mielipidetä Suomen poliisissa. Kyselyssä käytetyt mittausmenetelmät ja -skaalat voitiin osittaa myös luotettaviksi ja päteviksi tutkimuksen kannalta.

Tutkimuksessa käytettiin teknologian hyväksynnän mittarina käyttöaietta. Vastajilta selvitettiin sitä, käyttäisivätkö he videolla näkemäänsä mobiilijärjestelmää, mikäli sellainen olisi käytettävissä. Tämän ympärille rakennettiin mittausmalli, jossa käyttöaietta selittävinä tekijöinä olivat järjestelmän hyödyllisyys, helppokäyttöisyys, partiokaverin sosiaalinen vaikutus ja yhteensopivuus (kuvio 1). Tällaisella mittausmallilla (raken-

neyhtälömalli) voitiin selvittää, kuinka hyvin mukana olevat tekijät selittävät tutkittavien henkilöiden lopullista käyttöaikomusta ja mikä vaikutus sitä selittäville tekijöillä on sekä käyttöaikeeseen että toisiinsa. Mallilla voitiin arvioida myös iän, virkauran pituuden ja sijaintipaikkakunnan vaikutusta mallien eri tekijöihin.



Kuvio 1. Mittausmalli teknologian käyttöaikeista poliisitoiminnassa

Tutkimuksen tulokset ja sen rajoitukset

Hyväksyttäviä vastauksia saatiin yhteensä 267:ltä kenttätyötä tekevältä poliisilta. Mallin voitiin osoittaa mittaavan haluttuja suureita erittäin tarkasti ja luotettavasti. Kokonaisuutena mittausmalli pystyi selittämään 94 prosenttia vastausten kokonaisvaihtelusta, mitä on pidettävä ihmistieteissä erittäin hyvänä selitysasteena.

Tutkimuksessa käytetyn mittarin perusteella käyttöaie oli reilusti yli neutraalin keskiarvopisteen. Samoin kävi helppokäyttöisyyden suhteen. Hyödyllisyyden tutkittavat näkivät lähes samantekevaksi, koska vastaukset olivat lähellä neutraalia. Suurin mitattu vaikutus oli yhteensopivuu-

della, kuten oli lähtökohtaisesti oletettukin. Samoin partiokaverin sosiaalista vaikutusta mittaava tekijä sai huomattavan suuren arvon.

Miten mittausmallin eri tekijät riippuivat toisistaan? Yleinen oletta-
mus tämäntyyppisissä teknologian hyväksyntää mittaavissa tutkimuksis-
sa on, että käyttäjän kokemana hyödyllisyys on suurin yksittäinen käyttö-
aikeeseen vaikuttava tekijä yhdessä helppokäyttöisyyden kanssa. Tässä
tutkimuksessa kuitenkin hyödyllisyys ei ollut ollenkaan käyttöaietta sel-
littävä tekijä. Sen tilastollinen painoarvo oli merkityksetön, mikä oli vas-
toin olettamuksia. Sen sijaan helppokäyttöisyys oli sekä hyödyllisyyden
että käyttöaikeen merkittävä selittävä tekijä, kuten oli oletettukin. Malliin
lisätyt uudet kaksi tekijää, partiokaverin sosiaalinen vaikutus ja yhteen-
sopivuus olivat niin ikään tilastollisesti merkitseviä käyttöaietta selittäviä
tekijöitä. Yhteensopivuus todettiin suurimmaksi yksittäiseksi selittäväksi
tekijäksi.

Tutkimuksessa haluttiin myös selvittää, vaikuttaako tutkittavien ikä
tai virkauran pituus tutkimuksen tuloksiin. Vastaajien ikä vaihteli välillä
22–58 vuotta ja keskimääräinen ikä (mediaani) oli 40 vuotta. Virkauran
pituus oli keskimäärin 14 vuotta, enimmillään 38 vuotta ja lyhimmillään
alle yhden vuoden. Kumpikaan edellä mainituista tekijöistä ei vaikuta
mallissa käytettyihin mittareihin tai tuloksiin.

Poliisilaitoksen sijainnilla havaittiin olevan vaikutusta tuloksiin ja
mittausmallin eri tekijöihin. Käyttöaietta selittävät tekijät, yhteensopi-
vuus ja partiokaverin sosiaalinen vaikutus olivat pienemmät kaupunki-
maisissa olosuhteissa työskentelevillä kuin maaseutumaisissa olosuhteis-
sa työskentelevillä. Käyttöaikomuksen suhteen eroa ei kuitenkaan voitu
osoittaa.

Työtehtävän sisällöllä ja kiireellisyydellä löydettiin olevan merkit-
tävä vaikutus käyttöaikeeseen. Suurimmat erot työtehtävien välillä olivat
helppokäyttöisyyden vaikutuksessa hyödyllisyyteen, ja tämä näkyi sel-
keimmin kiireellisissä työtehtävissä. Samassa tilanteessa partiokaverin
vaikutus hyödyllisyyteen oli merkityksetön, kun taas muissa tilanteissa
se oli merkitsevä. Sen sijaan partiokaverin vaikutus helppokäyttöisyyteen
oli puolestaan merkitsevä sekä kiireellisissä että muissa tehtävissä, mutta
huomattavasti pienempi kiireellisissä tehtävissä. Tulosten perusteella oli
päättävissä, että työtehtävällä kokonaisuudessaan oli vaikutusta sekä
käyttöaikeeseen että sitä selittäviin tekijöihin.

Yhteenveto

Tässä artikkelissa esiteltiin Suomen poliisin uuden teknologian hyväk-
syntää Jyväskylän yliopistossa vuonna 2012 tehdyn väitöskirjatutkimuk-
sen tulosten valossa. Tutkimuksessa hyödynnettiin 267 kenttätyötä teke-
vän poliisin vastauksia.

Suurin uudenlaisen mobiilijärjestelmän käyttöaietta selittävä tekijä on yhteensopivuus henkilön omien mieltymysten kanssa. Se voi tarkoittaa esimerkiksi omia mieltymyksiä hoitaa jokin asia mobiililaitteen avulla tai toimia haluamallaan tavalla eri toimintatilanteissa, joihin mobiilijärjestelmä antaisi mahdollisuuden.

Toinen merkittävä tekijä on partiokaverin mielipiteen vaikutus omaan käyttäytymiseen joissakin työtilanteissa, mikä näin ollen vaikuttaa myös uuden teknologian käyttöön. Tutkimuksissa yleisesti kysytty helpokäyttöisyys todettiin merkittäväksi käyttöaietta ennustavaksi tekijäksi. Sen sijaan toinen ennalta tärkeäksi arvioitu tekijä, hyödyllisyys, havaittiin tilastollisesti merkityksettömäksi. Itse kenttätöiden työtehtävän luonteella ja kiireellisyydellä huomattiin olevan merkittävä vaikutus sekä käyttöaikeeseen että sitä ennustaviin tekijöihin ja niiden välisiin suhteisiin.

Lähteet

- Chan, J. B. L. 2001. The technological game: how information technology is transforming police practice. *Criminology and Criminal Justice* 1 (2), 139–159.
- Chen, H., Schroeder, J., Hauck, R. V., Ridgeway, L., Atabakhsh, H., Gupta, H., Boarman, C., Rasmussen, K. & Clements, A. W. 2003. COPLINK connect: information and knowledge management for law enforcement. *Decision Support Systems* 34 (3), 271–285.
- Conser, J. A., Russell, G. D. & Paynich, R. 2005. *Law enforcement in the United States*. Jones and Bartlett Publishers.
- Davis, F. D. 2004. Toward preprototype user acceptance testing of new information systems: Implications for software project management. *IEEE Transactions on Engineering Management* 51 (1), 31–46.
- Davis, F. D. 1989. Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology. *MIS Quarterly* 13 (3), 319–340.
- Easton, J. 2002. *Going wireless: transform your business with mobile technology*. HarperBusiness.
- Garicano, L. & Heaton, P. 2010. Information technology, organization, and productivity in the publicsector: evidence from police departments. *Journal of Labor Economics* 28 (1), 167–201.
- Gottschalk, P. 2006. Stages of knowledge management in police investigations. *Knowledge-Based Systems* 19 (6), 381–387.
- Hu, J., Chen, H., Hu, H., Larson, C. & Butierez, C. 2011. Law enforcement officers' acceptance of advanced e-government technology: A survey study of COPLINK Mobile. *Electronic Commerce Research and Applications* 10 (1), 6–16.

- Kurkinen, E. L. 2012. On the exploration of mobile technology acceptance among law enforcement officers using structural equation modelling (SEM) : a multi-group analysis of the Finnish police force. University of Jyväskylä.
- Nunn, S. & Quinet, K. 2002. Evaluating the effects of information technology on problem-oriented-policing. *Evaluation review* 26 (1), 81–108.
- Salmi, K. 2013. Poliisin hallintorakenneuudistukseen liittyvä selvitys. Saatavilla osoitteessa http://www.intermin.fi/download/39963_072013.pdf?a26c4a8aa7b4d088. Luettu 21.11.2013.
- Sisäasiainministeriö. 2013. Poliisin hallintorakenneuudistus – Pora III. Saatavilla osoitteessa http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/poliisin_hallinnon_uudistaminen. Luettu 21.11.2013.

Sosiaalinen media hätä- ja häiriötilanneviestinnässä

Kari Pylväs, Terhi Kankaanranta, Laura Hokkanen & Hanna-Miina Sihvonen

Johdanto

Sisäministeriössä vuosille 2012–2015 laaditun konsernistrategian mukaisesti kriisiviestintää ja ennalta ehkäisevää viestintää tulee kehittää hyödyntämällä muun muassa sosiaalisen median yhteisöpalveluja. Sosiaalisesta mediasta on tullut keskeinen viestintäkulttuuriamme muokkaava tekijä. Viestintä esimerkiksi häiriötilanteissa tapahtuu usein reaaliaikaisesti valtamediassa, verkossa ja sosiaalisessa mediassa. (Korpiola 2011, 14.)

Tässä artikkelissa tarkastellaan sosiaalista mediaa ja sen mahdollisuuksia hätä- ja häiriötilanneviestinnässä.¹⁵ Näkökulmana on etenkin sosiaalisen median mahdollistama kaksisuuntainen viestintä viranomaisten ja kansalaisten välillä. Artikkelissa esitellään aluksi keskeisiä käsitteitä ja tällä hetkellä olemassa olevia sosiaalisen median palveluita. Seuraavaksi kuvataan turvallisuus- ja pelastusviranomaisten toimintaa sosiaalisessa mediassa. Lopuksi tarkastellaan, millaisia mahdollisuuksia ja rajoitteita on huomioitava pohdittaessa sosiaalisen median nykyistä laajempaa käyttöä.

Taustaa

Sosiaalisella medialla (some) tarkoitetaan vuorovaikutteisen verkon sekä sen rakentumiseen liittyvien teknisten laitteiden ja järjestelmien kokonaisuuden pohjalle luotuja erilaisia verkkopohjaisia palveluita ja sovelluksia. Laajasti määriteltynä some sisältää kaikki laitteet, sovellukset, alustat ja palvelut, jotka mahdollistavat käyttäjälleen informaation virtuaalisen luomisen ja jakamisen toisten kanssa. Se on käyttäjälähtöistä ja vuorovaikutteista viestintää, joka perustuu tietotekniikan ja tietoverkkojen pohjalta. Käsitteenä se korostaa erityisesti verkon ja sen käyttäjien sosiaalista ja kulttuurista muutosta. (Laaksonen, Matikainen & Tikka 2013, 13–14; Kaplan & Haenlein 2010; Gupta & Brooks 2013, 18.)

¹⁵ Artikkelin pohjautuu ”Sosiaalinen media ja älypuhelinsovellukset kansalaisten avuksi hätätilanteissa” -tutkimusprojektiin ja siinä tuotettuihin julkaisuihin (Hokkanen, Pylväs, Kankaanranta, Sihvonen, Paananen & Honkavuo 2013; Pylväs, Hokkanen, Paananen, Kankaanranta & Sihvonen 2014).

Häiriötilanne on ihmisen tai ympäristön aiheuttama uhka tai vaaratilanne, joka vaikuttaa negatiivisesti yhteiskuntaan, sen toimintakykyyn tai ympäristöön, tai aiheuttaa välitöntä uhkaa terveydelle, hengelle, omaisuudelle tai ympäristölle. Jotta häiriötilanteita voidaan hallita paremmin, viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyön ja viestinnän on oltava tavanomaista laajempaa ja tiiviimpää. Normaalioloissa esiintyvät häiriötilanteet hallitaan viranomaisten tavanomaisin toimivaltuuksin tai voimavaroin. (Valtioneuvoston kanslia 2013, 7.)

Hätätilanteella viitataan tässä artikkelissa häiriötilannetta pienimuotoisempaan tilanteeseen tai tapahtumaan, joka luo välittömän, merkittävän ja usein ennalta arvaamattoman uhan terveydelle, hengelle, omaisuudelle tai ympäristölle. Myös hätätilanteet, kuten esimerkiksi liikenneonnettomuudet ja tulipalot, vaativat pikaisen avun järjestämistä. (Hokkanen, Pylväs, Kankaanranta, Sihvonen, Paananen & Honkavuo 2013.)

Sosiaalinen media osa kansalaisten arkipäivää

Sosiaalinen media ja mobiiliteknologia ovat tulleet osaksi arkipäiväämme. Some on muuttanut viestinnän kenttää monitahoiseksi viestintävälineiden, viestittyjen sisältöjen ja vuorovaikutustapojen osalta. Sen keskeisiä ominaisuuksia ovat vuorovaikutteisuus ja osallistuminen. Muun muassa tykkäämiset, jakamiset, kommentoinnit ja muut vastaavat ominaisuudet ovat tehneet vuorovaikuttamisesta ja keskusteluun osallistumisesta vaivatonta ja nopeaa. Lisäksi mukana kulkevien mobiililaitteiden kautta some-palveluiden käyttämisestä on tullut suurelta osin ajasta ja paikasta riippumatonta.

Tilastokeskuksen mukaan jo noin joka toinen 16–74-vuotias suomalainen seuraa jotakin yhteisöpalvelua (taulukko 1). Selvästi suosituin palvelu on Facebook, jossa ovat mukana lähes kaikki edellä mainituista. (Tilastokeskus 2013.)

Taulukko 1. Jotakin yhteisöpalvelua viimeisten kolmen kuukauden aikana seuranneet henkilöt vuosina 2012 ja 2013, prosenttia väestöstä

| Ikäryhmä | 2012 % | 2013 % |
|-------------------------|-----------|-----------|
| 16–24 | 86 | 87 |
| 25–34 | 80 | 78 |
| 35–44 | 58 | 67 |
| 45–54 | 39 | 41 |
| 55–64 | 22 | 26 |
| 65–74 | 10 | 13 |
| 75–89 | - | 3 |
| Yhteensä 16–74-vuotiaat | 49 | 51 |
| Yhteensä 16–89-vuotiaat | - | 47 |

Lähde: Tilastokeskus 2013

Sosiaalisen median palveluissa sekä julkaistaan että vastaanotetaan päivittäin valtavia määriä erilaista tietosisältöä videoiden, valokuvien, mielipidekirjoitusten, tilapäivytysten, paikkatietojen, asiansanojen ja keskustelujen muodossa. Some-palveluille on ominaista, että käyttäjät voivat tehdä näkökulmansa, havaintonsa ja tietonsa julkiseksi. Tämä ominaisuus sitoo yhteen yksilöitä, joilla on samanlaisia tarpeita, intressejä tai ongelmia. (Yates & Paquette 2011, 6–7.) Nopean tiedontuottamisen ja -jakamisen lisäksi somelle on ominaista myös mahdollisuus ad hoc -verkostojen syntymiselle ja siten erilaisten osapuolten asiantuntemuksen ja kontekstien yhteen tuomiselle.

Turvallisuus- ja pelastusviranomaisten toiminta sosiaalisessa mediassa

Suosituimmat sosiaalisen median palvelut ovat löytäneet tiensä myös viranomaisten viestintään. Suomen 22 pelastuslaitoksesta 16:lla oli joulukuussa 2013 oma Facebook-sivu ja kolmella oli myös Twitter-tili. Tykkääjien määrä eri pelastuslaitosten Facebook-sivuilla vaihteli noin 70:stä 3000:een. Lisäksi sisäministeriön pelastusosastolla on keskitetty Pelastustoimi-niminen Facebook-sivu (5 300 tykkääjää). Pelastustoimi viestii myös Twitterissä ja Youtubessa. Youtube-tiliä on myös alueellisilla pelastuslaitoksilla, mutta niiden käyttö on vähäistä.

Pääosin sosiaalisessa mediassa julkaistaan ennaltaehkäiseviä muistutuksia ja ohjeistuksia liittyen esimerkiksi käytännön toimintaan ja varautumiseen. Osa pelastuslaitoksista on julkaissut sivuillaan myös vaaratiedotteita, ja osa hyödyntää somea myös vuorovaikutteiseen viestintään

kansalaisten kanssa. Sosiaalisen median käyttötavat ja -aktiivisuus kuitenkin vaihtelevat paljon pelastuslaitosten välillä.

Poliisiin osallistuminen ja vuorovaikutus sosiaalisessa mediassa on keskitetty poliisin omille somen sivustoille, joilla toimivat henkilöt on erikseen nimetty ja koulutettu näihin tehtäviin. Sosiaalisessa mediassa toimii tällä hetkellä 44 poliisia, joista 38 omalla nimellään. Osa nettipoliiseista työskentelee yhteisprofiilien kautta.

Poliisiin some-profiileja löytyy muun muassa Facebookista, Twitteristä, IRC-galleriasta, Youtubesta ja Suomi24-palvelusta. Lisäksi poliisi julkaisee säännöllisesti vaihtelevia Poliisista päivää -blogikirjoituksia sekä ylläpitää verkossa toimivaa podcast-radiokanavaa, Poliisiradiota. Poliisin Facebook-sivut ovat keränneet jo 201 063 tykkääjää (7.1.2014). Lisäksi kahdeksalla poliisilaitoksella on omat Facebook-sivut.

Taulukossa 2 on havainnollistettu poliisilaitosten Facebook-tykkäyksiä vuosina 2011–2013. Alueellisia tykkäysmääriä ei ole saatavilla ennen marraskuuta 2012, jolloin poliisilaitosten Facebook-profiilit otettiin käyttöön.

Taulukko 2. Poliisilaitosten Facebook-tykkäysten määrä vuosina 2011–2013

| | 12/2011 | 3/2012 | 5/2012 | 9/2012 | 11/2012 | 2/2013 | 4/2013 |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Suomen Poliisi | 175 625 | 176 380 | 178 991 | 181 656 | 182 000 | 185 809 | 188 424 |
| Pirkanmaa | - | - | - | - | 1 299 | 2 221 | 3 284 |
| Helsinki | - | - | - | - | 2 664 | 2 780 | 2 876 |
| Liikennepoliisi | - | - | - | - | 1 306 | 1 849 | 2 525 |
| Lappi | | | | | 867 | 1 552 | 1 767 |
| Pohjois-Karjala | - | - | - | - | 129 | 425 | 878 |
| Etelä-Savo | - | - | - | - | 180 | 702 | 827 |
| Kanta-Häme | - | - | - | - | 185 | 278 | 372 |
| Yhteensä | 175 625 | 176 380 | 178 991 | 181 656 | 188 630 | 195 616 | 2077 |

Lähde: Marjamaa 2013, 3.

Poliisiin näkyvää toimintaa somessa hyödynnetään poliisin rikostorjunnassa ja rikosten esitutkinnassa. Lisäksi halutaan vahvistaa kansalaisten tunnetta poliisin läsnäolosta myös virtuaalimaailmassa ja madaltaa kynnystä ottaa yhteyttä poliisiin. Poliisi esittelee verkkosivuillaan laajasti poliisitoimintaa somessa otsikolla ”Poliisit sosiaalisessa mediassa” (ks. tarkemmin www.poliisi.fi). Somen palvelujen käyttöä virallisina työkaluina rajoittaa kuitenkin se, että niissä ei esimerkiksi voida käsitellä luot-

tamuksellisia tai yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja. (Luotonen, Marjamaa, Forss, Laine, Bergström & Hokkanen 2012; Oksanen, Kilpeläinen & Ylikangas 2012.)

Sosiaalinen media osaksi hätä- ja häiriötilanneviestintää

Hätä- ja häiriötilanneviestintää voidaan tarkastella onnettomuuslinkaari-mallin pohjalta (Hokkanen ym. 2013; ks. myös Kurki & Sihvonen 2012). Onnettomuutta edeltävässä vaiheessa viestinnässä keskitytään varoittamiseen, varautumiseen ja ennaltaehkäisyyn. Onnettomuuden tai häiriötilanteen aikana kansalaisia ja muita osallisia pyritään informoimaan tilanteesta sekä antamaan heille selkeitä toimintaohjeita lisävahinkojen välttämiseksi. Häiriötilanteen akuutin vaiheen jälkeen viestinnän rooli on motivoida eri toimijoita osallistumaan korjaavien toimenpiteiden toteuttamiseen.

Häiriötilanteessa osallisena oleminen lisää kansalaisten tiedon tarvetta. Tästä syystä viestinnän on oltava tavoitettavaa, informatiivista, ymmärrettävää ja luotettavaa. Käytettävien käsitteiden tulee olla yleisesti tunnettuja tai ne on kerrottava niin selkeästi, ettei väärinkäsityksiä synny (Seeck, Lavento & Hakala 2008, 124). Häiriötilanteiden dokumentointi esimerkiksi kuvien avulla auttaa ymmärtämään tilannetta paremmin ja vaikuttaa siten häiriötilanteissa toimimiseen ja niistä toipumiseen (Viha-lem, Kiisel & Harro-Loit 2012, 19; Liu, Palen, Sutton, Hughes & Vieweg 2008, 1). Hätä- ja häiriötilanneviestintää tarvitaan onnettomuuden kaikissa vaiheissa.

Sosiaalisen median käyttäminen hätä- ja häiriötilanteiden aikana on lisääntynyt viime vuosina, ja se haastaa tietolähteenä perinteiset mediat. Esimerkiksi vuonna 2008 Yhdysvalloissa riehuneiden Gustav ja Ike -hurrikaanien aikana Twitterissä julkaistiin arviolta 100 000 aiheeseen liittyvää viestiä, eli twiittiä. Vuoden 2010 Haitin maanjäristyksen aikana vastaavia twiitauksia tehtiin arviolta 4,2 miljoonaa ja 2012 Sandy-hirmu-myrskyn aikana jo noin 20 miljoonaa. (Palen 2013.)

Merkittävimpinä sosiaalisen median tuomina muutoksina voidaankin nähdä viestinnän nopea ja laaja tavoitavuus, vaivaton jaettavuus sekä tietosisällön monimuotoisuus. Nämä monimuotoiset ja toisiinsa liittyvät tietosisällöt ovat arkipäiväinen osa somessa käytävää viestintää, jossa myös viestien yleisöt vaihtelevat yksittäisistä käyttäjistä valikoituihin ryhmiin, palvelun käyttäjäkuntaan ja jopa koko verkkoon.

Vastaavasti älypuhelimien varustetut kansalaiset ovat usein ensimmäisiä sensoreita normaalisti poikkeavissa tilanteissa. Sosiaalisen median palvelut mahdollistavat onnettomuustilanteessa olevien tai sitä todistavien osallistumisen informaation tuottamiseen ja julkaisemiseen. Heidän panoksensa voi olla tärkeä apu myös pelastusviranomaisten toiminnalle. Esimerkiksi onnettomuustilanteissa tallennettu kuvamateriaali voi tarjota

tärkeää informaatiota ja tilannekuvaa pelastustoimijoille. (Chu, Chen, Lin & Liu 2012.)

Sosiaalisessa mediassa julkaistulla informaatiolla voi olla myös negatiivisia vaikutuksia. Tieto voi olla virheellistä, harhaanjohtavaa tai muutoin pelastustoiminnan kannalta haitallista. Esimerkiksi vuonna 2013 Bostonin maratonin pommi-iskujen yhteydessä poliisi pyysi julkisesti ihmisiä pidättäytymään julkaisemasta näkemäänsä poliisin taktista toimintaa, jotta tämä ei haittaisi poliisi operatiivista toimintaa. Kyseisen pommi-iskun yhteydessä somessa levisi myös väärää tietoa pommi-iskun syyllisiksi epäillyistä. Informaatiota hyödynnettäessä tuleekin siten huomioida tiedon luotettavuuden ja luottamuksellisuuden näkökulma.

Luottamusta viranomaisten ja kansalaisten välillä tulisi rakentaa jo normaalioloissa käytävällä vuoropuhelulla ja läsnäololla. Luottamus ei perustu pelkästään turvallisuus- ja pelastusviranomaisen substanssiosaamiseen, vaan heiltä odotetaan myös inhimillistä suhtautumista ja empatiakykyä sekä avoimuutta päätösten tekemisessä ja vaihtoehtojen perustelmissa (Palttala, Boane, Lund & Ragnhild 2012).

Lähteet

- Chu, E., Chen, Y., Lin, J. & Liu, J. 2012. Crowdsourcing support system for disaster surveillance and response. Taipei: Wireless Personal Multimedia Communications (WPMC), 2012 15th International Symposium.
- Gupta, R. & Brooks, H. 2013. Using social media for global security. Indianapolis: John Wiley & Sons, Inc.
- Hokkanen, L., Pylväs, K., Kankaanranta, T., Sihvonen, H.-M., Paananen, P. & Honkavuo, H. 2013. Sosiaalinen media ja älypuhelinsovellukset kansalaisten avuksi hätätilanteissa. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Kaplan, A. M. & Haenlein, M. 2010. Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media. *Business Horizons*, 53(1), 59–68.
- Korpiola, L. 2011. Kriisiviestintä digitaalisessa julkisuudessa. Helsinki: Infor.
- Kurki, T. & Sihvonen, H.-M. 2012. A role-based resource management approach for emergency organizations. *System Science (HICSS)*, Maui: IEEE. 2012 45th Hawaii International Conference on System Sciences. 3679–3687.
- Laaksonen, S.-M., Matikainen, J. & Tikka, M. 2013. Tutkimusotteita verkosta. Teoksessa Laaksonen, S.-M., Matikainen, J. & Tikka, M. Otteita verkosta. Tampere: Vastapaino, 9–34.

- Liu, S., Palen, L., Sutton, J., Hughes, A. & Vieweg, S. 2008. In search for the bigger picture: the emergent role of on-line photo sharing in times of disaster. Washington, D.C.: Proceedings of the 5th International ISCRAM Conference.
- Luotonen, M., Marjamaa, P., Forss, M., Laine, T., Bergström, S. & Hokkanen, L. 2012. Poliisin näkyvä toiminta sosiaalisessa mediassa. Helsinki: Poliisihallituksen julkaisusarja.
- Marjamaa, P. 2013. Näkyvä poliisitoiminta sosiaalisessa mediassa. Poliisihallitus.
- Oksanen, J.-P., Kilpeläinen, T. & Ylikangas, M. 2012. Sosiaalisen median uhat ja mahdollisuudet. Teoksessa Honkonen, R. & Muttilainen, V. Poliisin toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102.
- Palen, L. 2013. How social media might help you survive the next big disaster. Santa Fe Institute, 14.3.2013. [luentotaltiointi] Haettu 10.10.2013 osoitteesta: <http://www.youtube.com/watch?v=7SNFbPA-96o>
- Palttala, P., Boane, C., Lund, R. & Vos, M. 2012. Communication gaps in disaster management: perceptions by experts from governmental and non-governmental organizations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 20(1), 3–12.
- Pylväs, K., Hokkanen, L., Paananen, P., Kankaanranta, T. & Sihvonen, H-M. 2014. Tiedontuotannosta viestintäprosesseihin. Sosiaalinen media ja älypuhelinsovellukset kansalaisten avuksi hätätilanteissa -hanke: osaraportti II. Julkaistaan Pelastusopiston tutkimusraportteja-sarjassa 2014.
- Seeck, H., Lavento, H. & Hakala, S. 2008. Kriisijohtaminen ja viestintä. Tapaus Nokian vesikriisi (1 p.). Helsinki: Suomen kuntaliitto (Acta Nro 206).
- Suomen virallinen tilasto (SVT). 2013. Väestön tieto- ja viestintäteknikan käyttö [verkkojulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus.
- Valtioneuvoston kanslia. 2013. Valtionhallinnon viestintä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Vihalem, T., Kiisel, M. & Harro-Loit, H. 2012. Citizens' response patterns to warning messages. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 20(1), 13–25.
- Yates, D. & Paquette, S. 2011. Emergency knowledge management and social media technologies: a case study of the 2010 Haitian earthquake. *International Journal of Information Management* 31, 6–13.

IV POLIISI YHTEISKUNNASSA

8 Laaja-alainen turvallisuus

Ihmiset, verkot ja uudet yhteisöt

Heikki Toivonen & Rauno Kuusisto

Johdanto

Informaation välittäminen, sen merkityksen kasvu ja käyttötarkoitus on muuttanut yhteisöjä, synnyttänyt uusia ja osaltaan ollut vaikuttamassa laaja-alaisesti globalisaation syntyyn. Uusi yhteiskäyttöalusta, kybertoimintaympäristö, uusine mahdollisuuksineen on kuitenkin vasta hahmotumassa.

Kybermaailma uusine ilmiöineen muuttaa kansalaisten turvallisuutta. Yksi keskeinen muutostekijä on ollut informaatioon liittyvät uudet tekniikat tai asiat. Turvallisuuteen vaikuttavat niin uudet verkkoyhteisöt kuin informaatio itsessäänkin.

Uudet organisaatiotasot (yksilö, yhteisö, valtio ja globalisaatio) ovat merkinneet myös monimutkaisuuden, kompleksisuuden ja tietomäärien kasvua. Nyt puhutaan jo tieto- ja/tai verkostoyhteiskunnasta. (McNeill & McNeill 2011, 380–387, 397.) Verkko ja verkosto voidaan puolestaan kuvata joukkona yhteyksiä, joilla ihmiset kytkeytyvät toisiinsa. Kuvaamme tätä muutosta ja viranomaisten haasteita globaalissa toimintaympäristössä toimintojen ja niiden johtamisen näkökulmasta.

Tietoyhteiskunnasta ubiikkiyhteiskuntaan

Taloudellisen kasvun mahdollisuudet ovat siirtyneet tavaroiden valmistuksesta informaation käsittelyyn. Maat ja toimijat, jotka osaavat ja pystyvät hyödyntämään ja innovoimaan tieto- ja viestintäteknologiaa, ovat lisänneet talouskasvuaan. Reaaliaikaisen informaation välittäminen eri puolille maailmaa on noussut tekijäksi, jota pidetään yhtenä globalisaation käynnistäjänä. Informaatioteknologian avulla yritykset ja yhteisöt saattoivat helposti laajentaa toimintansa maailmanlaajuisiksi. (McNeill & McNeill 2011, 380–387, 397.)

Ubiikkiyhteiskunta nähdään tietoyhteiskuntakehityksen uusimpana vaiheena (Ekholm & Karhula 2012). Ubiikki tarkoittaa kaikkialla tai mo-

nessa paikassa olevaa. Mannermaan (2008) mukaan tämä voidaan ymmärtää tietoyhteiskunnan uudeksi vaiheeksi, jossa langaton tiedonsiirto ja verkottuminen ovat mahdollisia kenelle tahansa, milloin tahansa, missä tahansa ja minkä välityksellä tahansa. Hän kiteyttää ubiikkiyhteiskunnan ominaisuudet seuraavasti:

- äly esineissä, internet of things
- jokuveli valvoo, tietää, ei unohda
- instantismi, koko maailma taskussa
- virtuaaliheimot, virtuaalikansat
- monimutkaistuva riskiyhteiskunta
- reaalisen ja virtuaalisen sulautuminen.

Ubiikkiyhteiskunta edellyttää huippunopeiden tietoverkkojen ja niitä käyttävien älykkäiden päätelaitteiden kehittämistä sekä niiden leviämistä laajalle yhteiskuntaan ja laitteisiin, joissa niitä ei ole aiemmin totuttu näkemään. Ekholmin ja Karhulan (2012) mukaan ubiikkitekniikan laajamittainen käyttöönotto vaikuttaa koko yhteiskunnan toimintaan. Ihmisistä voidaan kerätä yhä enemmän tietoa heidän tietämättään ja sitä voidaan analysoida sekä laaja-alaisemmin että tarkemmin. (Helsingin Sanomat 26.01.2012.)

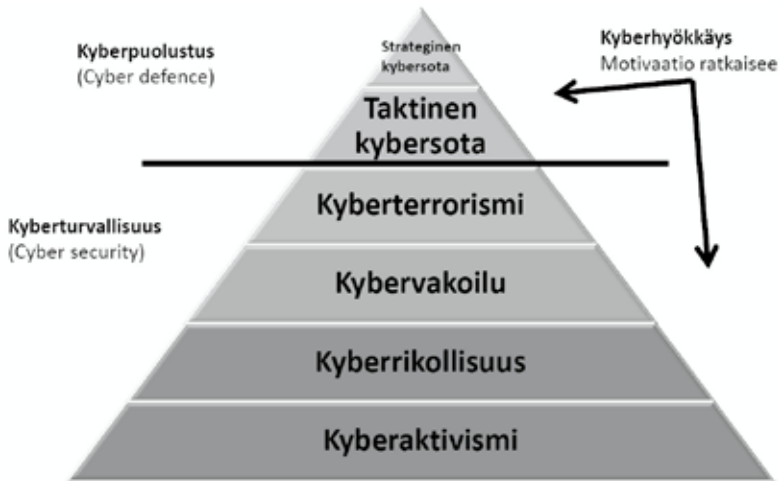
Valvontakameroita on joka puolella, kännykkä kertoo kantajan sijainnin ja tavoittaa hänet milloin ja mistä vain, ja internetissä ihmiset ovat toistensa valvovan katseen alla. Lähitulevaisuudessa auto pystyy paljastamaan kuljettajansa, kun sillä ajetaan humalassa tai ylinopeutta, viallinen kopiokone kutsuu paikalle korjaajan ja terveyskeskukseen tulee viesti, jos on unohtanut ottaa lääkkeensä. Eivätkä vain ihmiset valvo toisiaan koneilla, vaan myös koneet valvovat ihmisiä ja toisiaan.

Hakukoneyhtiöt, kanta-asiakasohjelmat ja pankki tietävät henkilöstä enemmän kuin hänen lähipiirinsä. Profilerin muodostamisen automatisoidut menetelmät sekä niiden käytön helppous, mukaan lukien alhaiset kustannukset, ohjaavat toimimaan tavoitteen suuntaan.

Kertyvän informaation ja siitä jalostetun tiedon käytettävyyttä ohjaa tarkoituksenmukaisuus. Tiedon hyödyntämisen kohteita voivat olla kohdennettu markkinointi, vaikuttamisen pyrkimykset, muu profilointi, materiaalin kerääminen vaihdon välineeksi tai rikollinen toiminta.

Globalisaatiokehitys, suurvaltojen välisten suhteiden muutokset ja rajojen avautuminen ovat edistäneet informaatiouhkia ja uudenlaisen rikollisuuden leviämistä. Niitä ovat muun muassa terrorismi, tehostunut tiedustelu, yritysvaloilu, talousrikollisuus, laajeneva huumoririkollisuus, järjestäytynyt rikollisuus, laitton maahanmuutto, ihmiskauppa sekä tietoverkko- ja tietotekniikkarikollisuus (Jyväskylän yliopisto 2011). Näille ominaista on globaali sähköisen informaation verkko, kybertoimintaympäristö.

Kyberuhkia voidaan jaotella tarkoituksen, motiivin ja varsinaisten tarkoituserien mukaan, mutta jaottelut ovat vain suuntaa antava. Kuvion 1 neljä alinta tasoa voidaan nähdä poliisin toimintaympäristöön liittyvinä asioina.



Kuvio 1. Kyberuhkamaailman rakenne
Lähde: Lehto 2012

Kybertoimintaympäristö kehittyy nopeasti joka sarallaan. Uusien ilmiöiden sekä syntyvien uhkien ennustaminen ja hahmottaminen on haasteellista. Kybertoimintaympäristö ja ihmisten fyysinen ja totuttu maailma käyttäytyvät yhdessä usein ennustamattomasti. Uhkien ja riskien vastapainona ovat uudet mahdollisuudet.

Tiedon analysoinnissa seuraava askel tarkoittaa merkittävän suurien ja järjestämättömien tietomassojen keräämistä, säilyttämistä ja ennen kaikkea analysointia tietoteknisten ratkaisujen avulla (ns. Big Data). Näin voidaan tehdä asioita, jotka olivat aiemmin käytännöllisesti katsoen mahdottomia tai hyvin kalliita. (Talouselämä 2013.)

On myös kasvamassa uudella tavalla infrastruktuuria edellyttävä ja hyödyntävä käyttäjäjoukko, joka on laajempi kuin koskaan. Halpa päätelaiteteknologia mahdollistaa myös varallisuuspyramidin alimman neljänneksen (Bottom of Pyramid, BoF) liittymisen globaaliin kybermaailmaan.

Turvallisuuden ja toiminnan haasteet kybertoimintaympäristössä

Euroopan komission muistiossa (EU 2012) nimeltä ”Pilvipalvelujen potentiaali käyttöön Euroopassa” hahmotellaan toimenpiteitä, joilla voitaisiin luoda Eurooppaan 2,5 miljoonaa uutta työpaikkaa ja kasvattaa EU:n bruttokansantuloa yli 600 miljardilla eurolla vuoteen 2020 mennessä. Kybertoimintaympäristö edustaa ja mahdollistaa uusia tapoja toimia ja tarjoaa ennennäkemättömiä mahdollisuuksia, jotka tekevät siitä houkuttelevan erilaisille toimijoille.

Kybertoimintaympäristöstä rikollisella toiminnalla saatujen hyötyjen ja aiheutettujen vahinkojen summa kasvaa vuosittain. Alhainen kiinnijäämisriski, hyvä panos-tuotos -suhde, alhaiset operointikustannukset sekä globaali kattavuus muodostuvat seikoiksi, jotka tekevät kybertoimintaympäristöstä houkuttelevan rikollisten kannalta. Tekijä ei kuitenkaan aina koe tai tiedä syyllistyneensä laittomuuksiin tai jopa rikolliseen toimintaan.

Taulukossa 1 kuvataan kyberrikollisuuden aiheuttamat kustannukset ja mahdolliset rikollisella toiminnalla saavutetut hyödyt. Vertailukohtana voidaan käyttää Suomen valtion budjettia, joka on vuonna 2014 noin 54 miljardia euroa tai noin 73 miljardia dollaria. Ilmoitetuissa kyberrikollisuuden tapauksissa haittoja on hankala selvittää, koska ei tiedetä esimerkiksi toimijoiden kykyä hyödyntää haltuunsa saamia tietoja.

Taulukko 1. Arvio kyberrikollisuuden kustannuksista

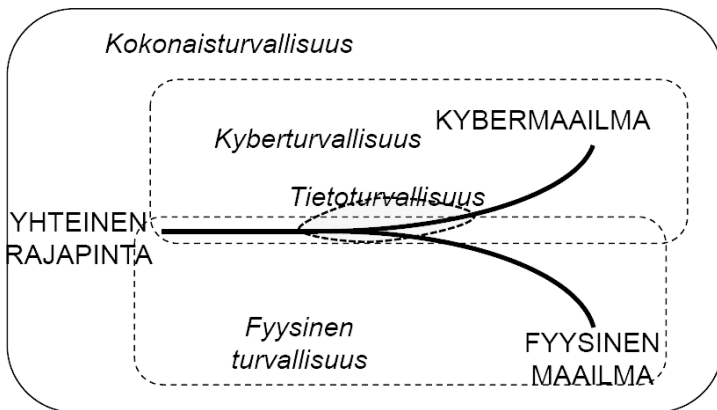
| Kybertoiminnan aiheuttamat kustannukset v.2013 | | | |
|--|-----------------------------|--------------------|----------|
| Rikollisuus | Kustannusarvio | Prosenttia BKT:sta | Lähde |
| GLOBAALI TASO | | | |
| Piratismi | \$1 mrd. - \$16 mrd. | 0.008% - 0.02 % | IMB |
| Huumekauppa | \$600 mrd. | 5 % | UNODC |
| Globaali kybertoiminta | \$300 mrd. - \$1 triljoonaa | 0.4% - 1.4% | Useita |
| YHDYSVALLAT | | | |
| Autokolarit | \$99 mrd. - \$168 mrd. | 0.7 % - 1.2 % | CDC, AAA |
| Näpistely | \$70 mrd. - \$280 mrd. | 0.5 % - 2 % | NRF |
| Kybertoiminta Yhdysvalloissa | \$24 mrd. - \$120 mrd. | 0.2 % - 0.8 % | Useita |

Lähde: McAfee 2013

Kehittyvien maiden osalta siirrytään modernin, vähäisen investointiarvon ja sähköisen informaation viestintä- ja informaatioteknologian käyttöön ja hyödyntämiseen. Edulliset ja vähän energiaa kuluttavat tuotteet, kuten kämmentietokoneet, kännykät, mikrokontrollerit sekä RFID-laitteet ovat hyvin suuren ihmisjoukon saatavilla joko edullisen hintansa ja käyttökustannustensa vuoksi tai sitten niitä on integroitu moniin periteisiin teknologioihin niiden kiinteinä osina. Näiden laitteiden käyttö edellyttää suuria investointeja infrastruktuuriin, joka taas on mahdollista käytännössä vain valtioille tai suurille yrityksille.

On mielenkiintoista pohtia totuttujen tapojen ja virallisten normien muutosta tilanteessa, jossa BoF-varallisuuspyramidin neljä miljardia ihmistä saavuttaa ja ottaa käyttöön samat palvelu- ja viestintäteknologiset menetelmät kuin niiden kehittäjät. Tämä tarkoittaa kattavia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Toisin sanoen saadaan paljon hyötyjä ilman suuria investointeja ja kustannuksia. Toimivan globaalin infrastruktuurin rakentaminen vaatii miljardeja, mutta miljardeilla ihmisillä alkaa olla varaa käyttää sitä.

Liityntäpinta kybermaailman ja fyysisen maailman välillä voi olla moninainen ja keskinäisriippuvuudet voivat vaikuttaa eri tavoilla (ks. kuvio 2). Kokonaisturvallisuus käsittää nämä molemmat alueet.



Kuvio 2. Kyberturvallisuuden ja fyysisen turvallisuuden yhteinen rajapinta
Lähde: Kuusisto 2012

Suomalainen tietosuojalainsäädäntö ja asetuspohja on peräisin 1980- ja 1990-luvulta. Euroopan unionin komissio julkisti vuoden 2012 alussa henkilötietoasetuksen, jolla tarkennettiin merkittävästi eurooppalaista tietosuojasääntelyä. Tulevaisuudessa ei välttämättä tarvittaisi kansallisia Suomen henkilötietolain kaltaisia yleislakeja (Korhonen 2013). Nykyisin EU:n sisäisen lainsäädännön hajanaisuus on kallis rasite erityisesti pienyrityksille. Uudessa tilanteessa EU:ssa toimivat yhteisöt voisivat asioida jonkin jäsenvaltion tietosuojaviranomaisen kanssa huolimatta siitä, kuinka monen EU:n jäsenvaltion alueella ne toimivat. Säädöksiä sovellettaisiin myös yhteisöihin, jotka on perustettu sekä tarjoavat tai tuottavat palveluja EU:n alueella. (EU 2007.)

Yhdysvaltaiset teknologiafirmit ja hallinto lobbaavat EU:n tietosuoja-asetuksen säätämistä vastaan (Helsingin Sanomat 27.10.2013). Kohteena on muun muassa asetuksen yksi keskeinen periaate, ”security by design”, joka tarkoittaa, ettei markkinoille voi tuoda turvatonta tuotetta. Suurimmaksi ongelmaksi nimetään niin sanotut takaportit. Ne tarkoittavat tietoteknisissä ympäristöissä olevaa rakennetta, joka mahdollistaa ulkopuolisen pääsyn verkon välityksellä tietokoneelle, järjestelmään tai ohjelmaan.

Kybertoimintaympäristön haasteisiin vastaaminen edellyttää laajalaisempaa toimintaa kuin aiemmin. Ferm (2012) on kuvannut lainsäädännöllisesti hallinnonalojen rajapintoja eri tilanteissa kuviossa 3.



Kuvio 3. Hallinnonalojen rajapinnat kyberuhkien hallinnan eri vaiheissa
Lähde: Ferm 2012

Se, milloin ja mille hallinnonalalle mikäkin asia kuuluu missäkin tapauksessa, täsmentää hyvin toiminnan rajapintojen ja toimintaympäristön haasteiden suhdetta. Muutos on nopeaa, jäsentymätöntä ja yhteisöllisempää kuin aiemmin. Tehokkaampi sääntely ja toimintatapojen uudistaminen ovat tyypillisiä toimia nykytilanteessa.

Viranomaiset globaalissa informaation ja tiedon toimintaympäristössä

Uusi aikakausi ei ole poistanut aiempien aikakausien kokemuksia, näkemyksiä tai rakenteita, vaan on rakentunut niiden päälle. Tämä tarkoittaa useille viranomaisille, ettei mikään vanhasta tehtäväalueesta ja velvoitteista merkittävästi muutu. Kybertoimintaympäristön paikasta ja ajasta riippumattomat elementit ovat tuottaneet uusia avauksia muun muassa poliisin toimintaan (ks. Tietokone 2013.)

Uusi informaation vaihto- ja jakelukanava on avannut muillekin kuin valtiollisille tai vastaaville toimijoille lähes rajattoman ja valvomattoman kanavan edistää omaa sanomaansa. Sähköistä informaatiokanavaa käytetään palvelemaan mitä erilaisimpia tarkoituksia. Pääsääntöisesti se väistää kontrollin helpommin kuin painettu sana.

Kansallinen sääntely ei välttämättä riitä kybertoimintaympäristössä takaamaan valtion roolin realisoitumista perinteisellä tavalla (Kuusisto 2012). Poliisin vastuulle ja toimivaltaan kuuluville alueille on tullut uusia tahoja ja ryhmiä, jotka käyttävät uutta yhteiskäyttöaluetta omiin tarkoituksiinsa. Uudenlaisia haasteita tuottavat esimerkiksi tapahtuma- ja rikospaikan sekä toimivaltasuhteiden määrittely.

Kybertoimintaympäristö tuo digitaalisesti globaalit slummit ja uudet käyttäjät samaan yhteiskuntaan. Maailman elintasokuilut tasoittuvat. Näin ajatellen rikoksella saavutetun hyödyn määrä edustaa toimijalle ja kohteelle aivan eri mittaluokan arvoa.

Edellä mainitut näkökohdat edustavat digitaalisen maailman ja kyberyhteiskäyttöalueen piirteitä, mahdollisuuksia sekä ominaisuuksia. Uhat, riskit ja rikollinen toiminta noudattelevat toimintaympäristön tarjoamia mahdollisuuksia. Yhteiskunnan näkökulmasta yhteisiin arvoihin ja normeihin nojautuen on mahdollisuus turvata tasapaino, vakaus ja turvallisuus niin yhteisöille kuin yksilöille. Uuden globaalien yhteiskäyttöalueen taloudelliset mahdollisuudet ovat vasta hahmottumassa ja niiden analysointi on meneillään.

Lopuksi

Kybermaailma läpäisee jo ihmiskunnan. Kehitys on kuitenkin tässä suhteessa vasta alussa. Kehittyneet maat ovat nauttineet jo tovin kaikkialla saatavilla olevasta tiedosta. Kun tämä tieto tulee yhä useamman ulottuville kaikkialla maailmassa, syntyy ilmiöitä, jotka tulevat merkittävästi muuttamaan tuttua ja turvallista.

Uudelle yhteiskäyttöalueelle ilmaantuu jatkuvasti uusia käyttäjiä, käyttäjäryhmiä ja näiden muodostamia uusia yhteisöjä. Uudet yhteisöt edustavat kielellisesti, kulttuurillisesti, arvoiltaan, koulutukseltaan ja tarkoitusperiltään jotain erilaista ja totusta poikkeavaa.

Hajanainen sääntely on sovittava uuteen toimintaympäristöön. Riskien hallinta edellyttää myös viranomaisten kansainvälistä yhteistyötä ja kansainvälisiä sopimuksia.

Perinteisesti valtio on taannut kansalaisten ja yhteisöjen toiminta-edellytykset fyysisten rajojensa sisällä. Millaiseksi poliisin tehtävät tulevat muokkaantumaan uudenlaisessa ympäristössä? Perustehtäviensä lisäksi poliisi tuottaa proaktiivista ja viestiä välittävää vakautta, joka mahdollistaa digitaalisen talouden sijoittautumisen Suomeen.

Lähteet

- Ekholm K. & Karhula P. 2012. Ihmisten valvonta lisääntyy salakavalasti. Pääkirjoitus. Helsingin Sanomat 26.01.2012.
- EU. 2007. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 2007. Toimintaohjelma hallinnollisen rasiuksen keventämiseksi Euroopan unionissa. Euroopan Yhteisöjen Komissio. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0023:FIN:fi:PDF>
- EU. 2012. Euroopan Unionin Komissio. Pilvipalvelujen potentiaali käyttöön Euroopassa – Mitä se tarkoittaa ja mitä se merkitsee käyttäjille? Muistio. Viitattu 27.12.2013. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-713_fi.htm
- Ferm T. 2012. Esitys. Maanpuolustuksen tieteellisen neuvottelukunnan cyber-seminaarissa 10.10.2012
- Jyväskylän yliopisto, Informaatioteknologian tiedekunta 31.08.2011, Informaatioturvallisuuden koulutus 2011–2012. <https://www.jyu.fi/it/laitokset/mit/opiskelu/maisteriopinnot/ohjelmisto-ja-tietoliikennetekniikka/informaatioturvallisuuden-koulutus/informaatioturvallisuuden-koulutus>
- Korhonen R. 2013. Eurooppalainen tietosuoja muutoksessa. Artikkel. Lapin Kansa 4.1.2013.

- Kuusisto R. 2012. Esitys. Maanpuolustuksen tieteellisen neuvottelukunnan cyber-seminaarissa 10.10.2012.
- Lehto M. 2012. Kurssin pääopettaja, ST. Kybermaailma ja turvallisuuskurssi. Kurssimateriaali. Jyväskylän yliopisto.
- Mannermaa, M. 2008. Jokuveli: elämä ja vaikuttaminen ubiikkiyhteiskunnassa. Helsinki: WSOYPro.
- McAfee 2013. The economic impact of cybercrime and cyber espionage.
- McNeill J. R. & McNeill W. H. 2011. Verkottunut ihmiskunta – Yleiskatsoaus maailmanhistoriaan. 8.painos. Tampere: Vastapaino.
- Talouselämä 26/2013, 25. Artikkel.
- Tietokone- lehti 2013. Artikkel ”Poliisi tehostaa kyberrikollisuuden torjuntaa” http://www.tietokone.fi/artikkeli/uutiset/poliisi_tehostaa_kyberrikollisuuden_torjuntaa. Viitattu 18.12.2013.

Kokonaisturvallisuus – tulevaisuuden turvallisuusmalli?

Timo Härkönen & Kari Laitinen

Johdanto

Keskustelu turvallisuudesta, tiedustelutoiminnasta sekä valtion ja kansalaisen oikeuksista käy vilkkaana. Turvallisuutta koskeva keskustelu on samanaikaisesti vapautunut ja laajentunut. Turvallisuus liitetään yhä useampiin ilmiöihin. Keskustelussa turvallisuudesta on myös ristiriitaisia piirteitä: turvallisuutta ei ole tarpeeksi tai sitä on liikaa, turvallisuusviranomaisten valtuuksia tulee lisätä tai leikata, turvallisuutta vastaan ei voi eikä saa olla tai turvallisuus on suhteellista. Puhe turvallisuudesta ja uhkakuvista synnyttää helposti turvattomuuden tunnetta luoden siten vaatimuksia turvallisuuden lisäämiseksi.

Samanaikaisesti turvallisuusympäristö muuttuu. Kyberturvallisuus on uusin ja tällä hetkellä keskustelluin ulottuvuus pitkässä turvallisuuden jatkumossa sekä ennen kaikkea esimerkki muuttuvasta toimintaympäristöstä. Se on avannut uusia näköaloja ja uhkia maantieteellisellä riippumattomuudellaan, teknologisilla ominaisuuksillaan ja uusien toimijoiden esiinmarssilla. Siten se on asettanut merkittäviä haasteita niin kansalaisille kuin viranomaisillekin. Turvallisuusasioiden monimutkaistuesssa ennakoinnin tarve lisääntyy, mistä syntyy helposti loputon kierre. Täydellinen turvallisuus on kuitenkin saavuttamaton tavoitetilä.

Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta (2012) huomioi osaltaan nämä turvallisuusympäristön muutosta koskevat kysymykset tämentäen hallinnonalojen vastuita. Keskeinen tavoite on ”korostaa kokonaisturvallisuuden hallinnan kaikkia osa-alueita ja niiden keskinäisiä suhteita ja luoda entistä systemaattisempi tapa hallita turvallisuutta”. Periaatepäätöksessä ennakointi ja suunnitelmallisuus korostuvat samanaikaisesti kun turvallisuutta koskevat tekijät muuttuvat entistä haasteellisemmiksi (ks. Bauman 2006; Zedner 2009; Taleb 2010; Eduskunta tulevaisuusvaliokunta 2013; Laitinen 2009; 2013). Tässä artikkelissa tarkastellaan ensin turvallisuuskehitystä yleisesti ja sitten kokonaisturvallisuutta koskevan periaatepäätöksen keskeistä sisältöä.

Valtio turvallisuustoimijana muuttuvassa toimintaympäristössä

Valtiolle ja yksilölle turvallisuus on kaikki kaikessa. Turvallisuus on vapautta uhkista, mutta toisaalta se tarkoittaa kykyä ja vapautta toimia. Kysymys on viime kädessä valtion ja yksilön olemassaolosta. Valtio-kontekstissa turvallisuuden ”kova ydin” on perinteisesti pidetty tiukassa

poliittisessa kontrollissa. Kansalainen puolestaan solmii ”teoriassa” sopimuksen valtion kanssa – minä käyttäydyn sovitusti ja valtio tuottaa turvaa. Valtion ja kansalaisen turvallisuus rakentuu erilaisista tekijöistä. On yhteisiä tekijöitä, mutta myös eroja. Valtion intresseissä voi esimerkiksi olla, että uhrataan joukko kansalaisia tai rajoitetaan heidän turvallisuuttaan. Yksittäisen kansalaisen näkökulmasta kysymys näyttyy luonnollisesti erilaisena.

Keinot turvallisuuden ylläpitämiseksi ovat moninaisia. Valtio pyrkii ylläpitämään turvallisuuttaan ja toimintakykyään monin tavoin. Tätä tarkoitusta varten on poliisi, puolustusvoimat ja joukko muita turvallisuusviranomaisia. Viime kädessä näiden toimijoiden tehtävänä on ylläpitää turvallisuutta sen eri muodoissa ja tuottaa välineitä mahdollisen ”ankaran päivän” varalta.

Vahvistuvan globalisaatioprosessin myötä Suomi on yhä tiiviimmin kytköksissä eurooppalaiseen ja globaaliin turvallisuusympäristöön. Samoin Euroopan unionin vaikutus näkyy päivittäisessä arjessamme niin yksittäisen kansalaisen elämässä kuin esimerkiksi poliisin toiminnassa.

Turvallisuusympäristömme laajentumisen myötä turvallisuutta koskevat käsityksemme ja käytäntömme ovat monin osin muuttuneet. Toisaalta myös piintyneitä ja perinteisiä turvallisuusajattelun piirteitä on nähtävissä. Nykyinen turvallisuusympäristö tarkoittaa yksilön elinpiiristä lähtien aina globaalia turvallisuusympäristöä, jossa pandemiat, ydinaseet sekä ympäristön ja talouden tilan muutokset vaikuttavat suoraan ja nopeasti yksittäisen ihmisen elämään ja valtion käsityksiin uhkaavista tekijöistä.

Tästä jatkuvasta murroksesta on seurannut, että sisäinen ja ulkoinen turvallisuus on käytännössä mahdotonta erottaa toisistaan. Keskeinen selittävä tekijä tälle on kansainvälisten suhteiden muutos, jossa globalisaatioksi nimetty monitasoinen voima muuttaa niin kansainvälisten suhteiden rakenteita ja toimijoita kuin myös toimijoiden sisäisiä rakenteita.

Samanaikainen 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 yhteistyötä.

Turvallisuuden tuottaminen näyttää hajaantuvan entisestään. Tuottamiseen osallistuvat sekä varsinaiset turvallisuusviranomaiset että enenevässä määrin myös kolmas sektori kansalaisjärjestöineen ja yksityisine turvallisuusalan yrityksineen.

Turvallisuusympäristömme on muuttunut, ja siten myös käsitystemme sekä toimintamalliemme tulisi muuttua. Tietynlaisesta turvallisuus-kentän rajattomuudesta ja toisaalta pirstoutumisesta on seurannut, että turvallisuustoimijat ovat uudenlaisen tilanteen edessä.

Turvallisuutta tuottavat tahot ovat omaksuneet uusia toimintamalleja, joissa lähtökohtana on turvallisuusuhkien poistamisen asemesta niiden hillintä ja kontrollointi sekä ennakointi. Turvallisuuden politiikan merkitys ja kyky vaikuttaa yhteiskuntaan ja poliittisiin linjauksiin on muuttunut yhä merkittävämmäksi. Kokonaisturvallisuuden periaatepäätös ilmentää osaltaan tätä jo itsessään, mutta myös nostamalla esiin yhteistyön ja monikeskisyuden merkityksen turvallisuutta tuottavien organisaatioiden kesken.

Eurooppalaisten turvallisuustoimijoiden kentässä kansainvälisen ja kansallisen tason turvallisuustoimijat ja -organisaatiot yhtäällä lähentyvät toisiaan, mutta samalla kilpailevat keskenään. Näin syntyy turvallisuuskulttuuria, jonka seurauksena turvallisuus eräänlaisena ”yhteiskunnallisena voimana” läpäisee yhteiskunnan eri sektorit. Turvallisuuden kautta ymmärretyin toimintaympäristömme muutoksessa on havaittavissa monia samanaikaisia kehityskulkuja, jotka vaikuttavat niin käsityksiimme turvallisuudesta kuin turvallisuuden tuottamisen käytäntöihin ja mielentiloihimme.

Ongelmallisista perusteista johtuen turvallisuus tulisi ymmärtää prosessina. Tällöin valtionhallinnon ja yhteiskuntapolitiikan tasolla olisi kyse siitä, mihin suuntaan prosessia halutaan ohjata ja millaisia tavoitteita sille asetetaan. Kokonaisturvallisuuden periaatepäätös ilmentää tätä nykyturvallisuuden prosessimaisuutta. Pyrkimyksenä on yhteistyö, toimintojen yhteensovittaminen, uhkakuvien ennakointi ja viime kädessä laaja-alainen turvallisuus.

Valtionhallinnon turvallisuutta koskevia strategioita

Toimintaympäristön ja uhkakuvien muuttuessa turvallisuutta tarkastellaan entistä kokonaisvaltaisemmin ja laaja-alaisemmin. Tämä käy konkreettisemmin ilmi useista eritasoisista turvallisuusstrategioista.

Yhteiskunnan varautumisen kokonaisuudesta tehtiin vuonna 2010 selvitys niin sanotussa Hallbergin komiteassa (Varautuminen ja kokonaisturvallisuus 2010). Komitean mietinnön mukaan toimintaympäristön ja uhkakuvien muuttuessa turvallisuuden ja varautumisen lähtökohtana on laaja turvallisuusajattelu ja yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen. Varautumisessa on komitean mukaan otettava huomioon elinkeinoelämän vahvistunut rooli ja kansalaisjärjestöjen merkitys. Komitea käytti mietinössään tästä kokonaisuudesta käsitettä kokonaisturvallisuus.

Merkittävä valtionjohtamisen johtamismuoto on valmistelun ohjaaminen valtioneuvoston periaate- tai suunnittelupäätöksillä tai eduskunnalle annettavilla tiedonannoilla ja selonteoilla. Ne ovat valtioneuvoston linjauksia sisältäviä valmistelevia kannanottoja, joiden perusteella toimivaltaiset viranomaiset valmistelevat ja tekevät tarvittavat päätökset.

Kokonaisturvallisuutta koskien laadittiin vuonna 2012 hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko sekä valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta. Selonteko keskittyy pääosin puolustuksen uudistukseen. Periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta täsmentää valtioneuvoston periaatepäätöstä yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta (YTS 2010). Muita keskeisiä kokonaisturvallisuuteen liittyviä asiakirjoja ovat sisäisen turvallisuuden ohjelma (STO 2012), valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (2013) ja kansallinen kyberturvallisuusstrategia (2013).

Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta (5.12.2012) määritellään kokonaisturvallisuuden käsite, annetaan perusteita asiaan liittyvien muiden strategioiden ja ohjelmien valmistelulle sekä täsmennetään vastuiden jakautumista eri toimijoille. Siinä kuvataan myös toimintamallit varautumiselle ja häiriötilanteiden hallinnalle. Se antaa perusteita tiedonkulun tehostamiselle, tilannekuvan kokoamiselle ja jakamiselle sekä viestinnälle.

Kokonaisturvallisuuden asiat kuuluvat pääsääntöisesti valtioneuvoston toimivaltaan siten, että tehtävät on säädetty ministeriöiden toimialoilta. Valtioneuvosto, sen ministeriöt ja toimivaltaiset viranomaiset vastaavat kokonaisturvallisuuteen liittyvästä varautumisesta, häiriötilanteissa toimenpiteisiin ryhtymisestä ja niiden johtamisesta sekä toipumisesta. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien kokonaisturvallisuuteen liittyvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä. Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden päätöksentekoa ja valmistelua kokonaisturvallisuuden asiakokonaisuuksien valmistelussa avustavat ministeriöiden kansliapäälliköt ja kansliapäällikkökokous, kansliapäälliköiden apuna valmiuspäällikkökokous sekä vuonna 2013 perustettu turvallisuuskomitea.

Turvallisuuskomitea on kokonaisturvallisuuteen liittyvän ennakoivan varautumisen pysyvä yhteistoimintaelin. Se avustaa valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä kokonaisturvallisuuden hallintaan tähtäävässä varautumisessa ja varautumisen yhteensovittamisessa. Sen tehtäviin ei kuulu häiriö- tai poikkeustilanteen johtaminen eikä ohjaaminen. Yhteistyön tiivistämiseksi elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa komitea kutsuu tarvittaessa näiden edustajia kokoukseensa.

Osa kokonaisturvallisuuden alaan kuuluvista asioista koskettaa keskeisiltä osiltaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston keskinäisiä toimivaltasuhteita. Perustuslain 93 §:n mukaan tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö.

Häiriötilanteiden hallinnassa ja johtamisessa korostetaan valtioneuvoston ja toimivaltaisten viranomaisten toimimista normaaliorganisaatiolla ja normaalien toimintamallien mukaisesti. Toimivaltainen viranomainen johtaa operatiivista toimintaa. Vastuuviranomainen käynnistää häiriötilanteen hallintaan liittyvät toimenpiteet ja informoi tilanteesta oikea-aikaisesti, tarkasti ja sovittujen sekä säädettyjen käytäntöjen mukaisesti.

Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Kukin ministeriö johtaa toimintaa toimialallaan ja järjestää tarvittaessa yhteistyön muiden hallinnonalojen kanssa. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Eduskunta saa tietoa pääministeriltä ja muilta valtioneuvoston jäseniltä häiriötilanteen hallinnan eri vaiheissa. Eduskunta osallistuu asioiden käsittelyyn käsitellessään hallituksen esitykset, talousarvioesitykset, selonteot, tiedonannot, pääministerin ilmoitukset ja valtioneuvoston kirjelmät. Vakavissa häiriötilanteissa eduskuntaa on käytännössä informoitu mahdollisimman pian virallisesti pääministerin ilmoituksella.

Tasavallan presidentti saa tarvittavat selvitykset pääministeriltä ja muilta valtioneuvoston jäseniltä kaikissa ajankohtaisissa tasavallan presidentin ratkaisuvaltaan liittyvissä sekä ulkopoliittikan johtamiseen kuuluvissa asioissa. Valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan häiriötilanteen kehittymisen poikkeusoloiksi.

Häiriötilanteiden hallintaan liittyvän valmistelun tukena hyödynnetään ministerivaliokuntia ja hallituksen neuvotteluita, ministeriöiden yhteistyön pysyviä yhteistyöelimiä kansliapäällikkökokousta ja valmiuspäällikkökokousta sekä tarvittaessa häiriötilanteen luonteesta riippuen turvallisuuskomitean asiantuntemusta. Häiriötilanteiden hallinnan yleisestä yhteensovittamisesta valtioneuvostossa vastaa valtioneuvoston kanslia osana pääministerin avustamistehtävää valtioneuvoston yleisessä johtamisessa.

Valtioneuvoston tilannekeskus toimii yhteyspisteenä häiriötilanteisiin reagoimisessa. Tilannekeskus tuottaa reaaliaikaista tapahtumatietoa ja toimivaltaisten viranomaisten tiedoista koottua tilannekuvaa valtionjohdon käyttöön. Tehokas, oikea-aikainen ja luotettava ulkoinen ja sisäinen viestintä ovat olennainen osa häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallintaa. Viestinnän yhdenmukaisuus tilannetta johtavan viranomaisen kanssa varmistetaan hyvillä yhteistoimintamenettelyillä.

Periaatepäätöksen jälkeinen arki

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta tehdyt linjaukset on otettu huomioon kehitettäessä muun muassa valtioneuvoston

tilannekuvatoimintaa sekä strategisen viestinnän ja kriisiviestinnän linjauksia. Parhaillaan valmistellaan periaatepäätöksen edellyttämiä säädös-muutoksia.

Useissa muissakin maissa sekä kansainvälisissä järjestöissä on painotettu tarvetta erityisesti häiriötilanteiden hallinnan ja kriisijohtamisen selkeyttämiselle. Euroopan unionissa kehitetään parhaillaan kriisien poliittis-strategista koordinaatiota. Tämä kehitys on otettava huomioon myös Suomen järjestelyissä.

Periaatepäätöksellä, samoin kuin muillakaan valtioneuvostotason ohjaus- ja päätösasiakirjoilla, ei välttämättä ole suoraan vaikutusta eri hallinnonalojen viranomaistoimintaan. Se korostaa viranomaisten omaa vastuuta operatiivisten tilanteiden hoitamisessa, johtamisessa, yhteistoiminnassa ja viestinnässä. Siinä kuitenkin edellytetään, että viranomaiset huomioivat toiminnassaan muun muassa valtionjohdon tiedonsaannin tarpeet. Valtionjohdolla tai muulla viranomaisella saattaa olla tietoa, jota toimivaltaisella viranomaisella ei ole. Siksi tiedonkulku toimivaltaiselle viranomaiselle on varmistettava. Toimivaltaisen viranomaisen tilanneilmoitusten lisäksi valtionjohdon on saatava luotettavat tiedot kokonaisuuden hallitsemiseksi. Tilannekuvatoimintaa on kehitettävä siten, että valtionjohdon saatavilla on ajantasainen ja tarvittaessa analysoitu tilannekuva kaikissa oloissa. Tilannekuva kootaan viranomaisten tilannekuvista ja avoimista lähteistä.

Pohdintaa

Kylmän sodan päättymisen jälkeinen aika on osoittanut, että turvallisuuskysymykset ja uudet monimutkaiset uhkakuvat eivät suostu noudattamaan historiallisia hallintorajoja tai perinteistä turvallisuusajattelua. Ressursien niukentuessa viranomaisten kyky tuottaa turvallisuutta on varsin haasteellista (ks. Laitinen & Järvinen 2013). Esimerkiksi Suomessa yhä useammat viranomaiset ja muut tahot ovat entistä enemmän mukana tuottamassa turvallisuutta. Samoin teknologian kehityksen myötä yksittäisen ihmisen panos hyvässä tai pahassa on entistä merkittävämpi. Lisäksi turvallisuutta koskevat kysymykset ovat muuttuneet entistä arkipäiväisemmiksi. Turvallisuudesta puhutaan entistä enemmän, ja se koskettaa yhä useammin yhä useampaa ihmistä. Turvallisuuskysymysten ja -salaisuuksien piilottaminen on entistä vaikeampaa. Tiedustelutoiminnassakin avointen lähteiden merkitys korostuu turvallisuus uutisten tavoittaessa välittömästi koko maailman.

Turvallisuuden muuttuva maailma ja uudistuvat pelisäännöt pakottavat miettimään uusia toimintatapoja sekä uutta turvallisuusajattelua. Avoimeksi jää, millaisia muotoja ja käytäntöjä tulevaisuudessa syntyy ja millaisia turvallisuusviranomaisia meillä tarvitaan esimerkiksi vuonna 2030. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta Suomessa joudutaan toden

teolla miettimään, kuinka sovitetaan yhteen niukat resurssit sekä valtion ja yhteiskunnan turvallisuus.

Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta epäilemättä viitoittaa tietä tulevaan korostaessaan yhteistyön, ennakoinnin, toimivan tilannekuvan ja varautumisen merkitystä. Turvallisuus yhtenä merkittävänä yhteiskuntapolitiikan sektorina ja ulottuvuutena jatkaa murrostaan. Se heijastuu niin turvallisuutta tuottaviin toimijoihin kuin turvallisuutta koskevaan ajatteluun ja siten myös toimintaan.

Lähteet

- Bauman, Z. 2006. *Liquid fear*. UK Polity Press.
- Eduskunta tulevaisuusvaliokunta. 2013. *Mustat joutsenet – Mikä muuttaa maailmaa seuraavaksi?* Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kirjoituskilpailu. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 4/2013.
- Kansallinen kyberturvallisuusstrategia. 2013.
- Laitinen, K. 2009. Muuttuva turvallisuusympäristömme ja keskustelu turvallisuudesta. *Kosmopolis* 39 (2), 39–53.
- Laitinen, K. 2013. Turvallisuuden kenttä muuttuu: kyberturvallisuus ja -rikollisuus muuttaa toimintaympäristöä(mme). Teoksessa O. Kuusi & O. Hietanen (toim.) *Eliittien valta ja joukkoistaminen*. FUTURA 3, 48–53.
- Laitinen, K. & Järvinen, J-H. 2013. *Poliisin tulevaisuus – tulevaisuuden poliisi. Raportti poliisitoiminnan kehittämishankkeesta – POKE-HAsta 2013. Poliisihallituksen julkaisusarja 3.*
- STO. 2012. *Turvallisempi huominen – Sisäisen turvallisuuden ohjelma*. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Taleb, N. N. 2010. *Musta joutsen: Erittäin epätodennäköisen vaikutus*. Helsinki: Terra Cognita.
- Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta. 5.12.2012.
- Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista. 5.12.2013.
- Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. 2010. *Komiteamietintö*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21.
- YTS. 2010. *Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta (YTS)* 16.12.2010.
- Zedner, L. 2009. *Security*. London: Routledge.

Pirkanmaan turvallisuusklusteri alueellisessa turvallisuustyössä

Jouni Perttula & Timo Rajala

Taustaa

Poliisiin ja muiden turvallisuustoimijoiden yhteistyöllä on pitkät perinteet. Yhteistyön merkitys on vuosien varrella korostunut. Vuonna 2001 yhteistyövelvoite kirjoitettiin poliisilain ensimmäiseen pykälään, jonka mukaan poliisiin tulee toimia turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Yhteistyön merkitystä on painotettu myös useissa kansallisissa ja kansainvälisissä tutkimuksissa ja raporteissa. Esimerkiksi Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (STO 2012) todetaan arjen turvallisuuden syntyvän systemaattisen, suunnitelmallisen ja avoimen verkostoyhteistyön turvin.

Toimintaympäristö on muuttunut aiempaa dynaamisemmaksi, kompleksisemmaksi ja vaikeammin ennakoitavaksi. Alueiden menestyksen määrittelee aiempaa selkeämmin kilpailukyky suhteessa haluttuihin kohderyhmiin ja asioihin.

Uudet painotukset ovat merkinneet muutoksia ajattelu- ja toimintatavoihin. Tunnistettu tosiasia on se, että aikaansaannokset jäävät vähäiseksi ilman verkostomaista yhteistyötä. Uudessa kehittämis- ja kehityslogiikassa avaintemoiksi ovat nousseet tieto, osaaminen ja oppiminen sekä rajoja ylittävä verkostoituminen. Oppimisen on todettu olevan tehokasta vuorovaikutuksessa. Läheisyys tekee vuorovaikutuksesta myös helpompaa ja halvempaa. (Linnamaa 2004.) Kaikkien yhteinen huolenaihe, resurssien jatkuva väheneminen, on aiheuttanut selkeän tarpeen ja tilauksen yhteistyölle ja sen kehittämislle.

Klusteriajattelu alkoi elää Pirkanmaalla 1990-luvun alussa, jolloin Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA) teki klusterikartoituksen, jonka pohjalta luotiin alueellinen strategia. Vuonna 1993 käynnistettiin osaamiskeskusohjelma, jonka tuloksia ovat muun muassa Finnmedi-kampus ja BioMediTech-yliopistot. Tulosten taustalla on pitkäjänteinen vuosikymmeniä kestänyt työ. Turvallisuusklusterin ensiaskeleita otettiin ideatasolla ensimmäisen kerran vuonna 2008. Asia ei ottanut tuolloin kuitenkaan sellaista tuulta alleen, että ideasta olisi päästy tekoihin. (Hämäläinen 2011.)

Turvallisuusklusterin syntysanat lausuttiin elokuussa 2011. Pirkanmaan maakuntajohtajan koolle kutsumassa kokouksessa todettiin, että Pirkanmaalle on keskittynyt poikkeuksellisen laaja turvallisuusalan toimijoiden joukko. Yhteistyön kehittämislle nähtiin paljon mahdollisuuksia. Varsinainen yhteistoiminta päätettiin käynnistää esiselvityksen tulosten pohjalta ja maakunnan kehittämisrahan turvin.

Turvallisuusklusteri on kehittynyt nykyisen muotoiseksi toimintamalliksi neljässä eri vaiheessa:

- Esiselvityshanke – Pirkanmaan turvallisuusklusterin toteutettavuuden perusselvitys (Perttula 2012a).
- Ideasta toimintamalliksi ja toimintamallista uudeksi alueelliseksi käytännöksi.
- Toiminnan jatkuvuus, selvitys turvallisuusalan liiketoimintaympäristöistä ja -edellytyksistä (Perttula 2012b).
- Toiminnan jatkuvuus, kolmas sektori osatekijänä turvallisuustyössä (Perttula 2013).

Turvallisuusklusterin toimintaidea ja organisointi

Pirkanmaan turvallisuus toimijoiden keskittymää pystytään hyödyntämään entistä paremmin laaja-alaisen yhteistoiminnan kautta. Pääasiallinen tavoite on ollut koota alueen turvallisuus toimijat yhteen ja luoda siltaa eri toimijoiden väliselle yhteistyölle. Tavoite on tärkeä, koska laaja-alaisen yhteistyön uskotaan suuntaavan toimijajoukon osaamista ja asiantuntemusta paremman turvallisuuden aikaansaamiseksi. Turvallisuusklusterin ympärille kehitetyn yhteistoiminnan ei ole tarkoitus kilpailla jo olemassa olevien yhteistyömuotojen kanssa, vaan toteuttaa ennakkoluottomasti uudenlaista alueellista turvallisuusyhteistyön toimintatapaa.

Turvallisuusklusteri yhdistää toimijoita tutkimus- ja koulutusorganisaatioista, eri viranomaisista, yrityksistä ja kolmannelta sektorilta. Tiivis yhteistyö luo synergiaetuja ja tuo yhteiseen kehittämiseen laaja-alaisen osaamisen lisäksi paljon uusia näkökulmia. Turvallisuusklusterissa on koossa merkittävä älyllinen pääoma, jonka joustavalla käytöllä saadaan aikaan käytännön ratkaisuja esille nousseisiin turvallisuuskysymyksiin ja -ongelmiin. Klusterin avulla pystytään saamaan aikaan myös sellaista vaikuttavuutta, johon ei ylettäisi yksittäisinä toimijoina.

Käsiteltäväksi otettavien turvallisuusongelmien keskiössä ovat olleet muassa Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (STO 2012) ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS 2010) esiin nousseet asiat ja ongelmat. Edellä mainitut strategiat ovat valtakunnallisia, ja turvallisuusklusterin tehtävä on miettiä ennen kaikkea niiden paikallisia sovellutuksia. Kun strategiapaperit ovat jo valmiina, tavoite onkin saada aikaan konkreettisia toimenpiteitä ongelmien ratkaisemiseksi. Yhteinen liikkeellelähtö varmistaa myös sen, etteivät eri toimijat tee päällekkäistä samojen kysymysten äärellä.

Turvallisuusklusterin ytimen muodostaa päättäntävaltaa käyttävä ohjausryhmä. Säännöllisesti kokoontuvaan ohjausryhmään kuuluu 16 paikallisen turvallisuusorganisaation edustajat. Ohjausryhmän jäsenorganisaatiot ovat:

- Pirkanmaan liitto
- Pirkanmaan pelastuslaitos
- Pirkanmaan poliisilaitos
- Pirkanmaan sairaanhoitopiiri
- Tampereen teknillinen yliopisto
- Tampereen yliopisto
- Poliisiammattikorkeakoulu
- Tampereen ammattikorkeakoulu
- Puolustusvoimat / MPKK
- Suomen Punainen Risti
- Teknologian tutkimuskeskus VTT
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
- Tampereen kauppakamari
- Tampereen kaupunki
- Tampereen kaupunkiseudun elinkeino- ja kehitysyhtiö
- Insta DefSec Oy, edustaa PIA ry ja ICT valiokuntaa.

Konkreettinen työ tapahtuu pääasiassa ohjausryhmän päätöksellä käynnistetyissä osaamisverkostoissa. Kuhunkin osaamisverkostoon on koottu sellaiset osaajat, joita kyseisen ongelman ratkaisu tai asian eteenpäin vieminen vaatii. Jokainen verkosto tekee työtään oman puheenjohtajansa johdolla. Osaamisverkostojen teemoina ovat tähän asti olleet yritysturvallisuus, ikäihmisten asumisen turvallisuuden parantaminen, ennakointi, logistiikka ja myrskyt, turvallisuuden tutkimus ja koulutus, turvallisuustiedon välitysverkosto ja kolmannen sektorin osaamisverkosto.

Tässä kirjoituksessa ei ole mahdollista kuvata kaikkien verkostojen sisältöä tarkemmin, mutta yhteistyön potentiaalista voisi mainita sen, että verkostoissa työskentelee tällä hetkellä yli sata toimijaa. Vaikutukset ja hyödyt eivät ole vain paikallisia. Tästä osoituksena on se, että ikäihmisten asumisen turvallisuus, yritysturvallisuus ja turvallisuustiedon välitysverkosto on valittu sisäministeriön valtakunnallisiksi pilottihankkeiksi.

Käytännön poliisitoimintaa lähinnä oleva osaamisverkosto on turvallisuustiedon välitysverkosto, jossa on rakennettu tiedonvälitysverkosto poliisin ja kaupan alan toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Huoltovarmuuskeskusten ylläpitämässä Huovi-portaalissa toimivassa verkostossa voidaan välittää sekä ennaltaehkäisevää että reaaliaikaista turvallisuusviestiä.

Reaaliaikaista viestiä voidaan välittää esimerkiksi alueella kiertelevästä varasliigasta, tekijöiden tuntomerkeistä ja kiinnostuksen kohteista. Viestinnän kautta kauppakeskukset ja vartiointiliikkeet voivat varautua tällaisen liigan tuloon tehostamalla valvontaa sekä yleisesti että tietyissä tuoteryhmissä. Myös poliisi voi suunnata omaa valvontaansa entistä paremmin rikostentekijöiden kiinnisaamiseksi. Onnistumisiakin on jo saatu muun muassa älypuhelinvarkaisten ja pikakahvianastusliigan tapauksissa. Ennalta estävä viestintä sisältää esimerkiksi kuukausittain koostettavan

raportin anastetuimmista tuotteista ja tuoteryhmistä. Mukana olevan vartiointiliikkeen edustajan mukaan nämä top-tuotelistat ovat vaikuttaneet valvonnan suuntaamiseen myymälöissä.

Verkostojen johtaminen

Euro edellä -ajattelun sijasta on syytä pohtia, minkälaisia organisaatio-rakenteita tarvitsemme tulevaisuudessa, jotta pystyisimme toteuttamaan paremmin verkostomaista toimintatapaa ja verkostomaista turvallisuuden hallintaa. Mitkä ovat ne uudet järjestelmät, joilla voimme saada aikaan vaikuttavuutta tulevaisuudessa? Keitä ovat ne henkilöt ja organisaatiot, jotka vastaavat tulevaisuudessa yhteistyöstä ja verkostojen toiminnoista? Yhteistyötä tehdään monilla eri tavoilla ja tasoilla jo nyt. Keskustelua tarvitaan tulevaisuudessa erityisesti siitä, miten toimintaa organisoidaan, johdetaan ja rahoitetaan – ja kenen toimesta. (Virta 2013.)

Verkostojen johtamista voidaan pitää vielä hyödyntämättömänä voimavarana. Johtamista ei ole osattu tunnistaa riittävästi, koska se on usein epäsuoraa verkoston toimintaan vaikuttamista ja toiminnan suuntaamista kohti päämääriä. Verkoston johtamisessa pitäisi kiinnittää erityistä huomiota verkostoa koossa pitäviin asioihin, joiden avulla toimijat saadaan innostettua mukaan kehitystyöhön. (Linnamaa 2004, 86, 210, 222.)

Pirkanmaan turvallisuusklusteri on rakenteeltaan epävirallinen. Päätävänä elimenä toimii ohjausryhmä ja toimintaa organisoii päätoiminen koordinaattori, joka on työskennellyt tiiviissä yhteistyössä ohjausryhmän puheenjohtajan kanssa. Koordinaattorin ja puheenjohtajan tiivis yhteistyö on pitänyt sisällään viikoittaisia palavereja, joissa on pohdittu muun muassa sitä, miten klusteria saataisiin rakennettua pala palalta eteenpäin. Visiona on ollut se, että klusteri ei ole hanke, vaan pysyvä rakenne Pirkanmaan turvallisuuden edistämiseksi. Toiminnasta ja siinä aikaansaaduista ratkaisuista uskotaan olevan hyötyä myös alueen ulkopuolella sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

Linnamaa (2004) on nostanut kirjassaan esiin verkostomaisen toiminnan pullonkauloja, joita ovat muun muassa keinotekoisuus, yhteensopimattomuus, eristäytyminen, informaation panttaaminen, epäluotettavuus, sitoutumattomuus, resurssien puute ja työnjaon selkeyttämättömyys. Turvallisuusklusterissa ja muissakin turvallisuusalan verkostoissa on kiinnitettävä tulevaisuudessa entistä enemmän huomiota näihin epäkohtiin sekä yritettävä ehkäistä ja poistaa niitä.

Kolmas sektori turvallisuustyön osatekijänä

Turvallisuusklusterin kehitystyön neljäs vaihe oli saada toimintaan mukaan myös kolmas sektori. Tavoitteen saavuttamiseksi toteutettiin toimin-

nallinen tutkimushanke (Perttula 2013). Sen tarkoitus oli selvittää, miten kolmannen sektorin toimijoiden kykyjä, taitoja ja osaamista voitaisiin hyödyntää paremmin paikallisessa turvallisuustyössä osana turvallisuustoimijoiden verkostoa.

Tutkimuksessa kävi ilmi, että kolmannen sektorin toimijat haluavat olla monin eri tavoin mukana niin arjen turvallisuuden tekijöinä kuin turvallisuuden kehittämistyössäkin. Kolmas sektori nähdään merkittävänä kumppanina osana laajaa turvallisuusyhteistyötä. Kolmannen sektorin odotetaan tuovan yhteistoimintaan virkistävää arvopohjaista toisinajattelua ja rakentavaa kyseenalaistamista. Osallistumisen uskotaan tuovan mukanaan uusia näkökulmia ja rakentavaa kritiikkiä sekä lisäävän verkottumista entisestään ja tuovan sitä kautta uusia resursseja turvallisuustyöhön.

Kolmannella sektorilla on tulevaisuudessa entistä merkittävämpi rooli myös yhteisöllisyyden vahvistajana. Vapaaehtoisen, omatoimisuuteen perustuvan turvallisuustyön merkitys tulee kasvamaan julkisten toimijoiden resurssien pienentyessä. Kolmas sektori täydentääkin hyvin julkisen sektorin palvelun aukkoja. Järjestöillä nähdään olevan erittäin suurta potentiaalia toimia osana turvallisuustoimijoiden yhteistyötä. Yhteistyö edellyttää kumppanuutta, jossa omistaudutaan tietyn tarkoituksen ja aikaansaannoksen saavuttamiseen. Eräs tutkimusta varten haastateltu henkilö totesikin hyvin sanoessaan, että ”yhteinen tavoitteemme on turvallisuustason nostaminen – riippumatta siitä oletko virkamies vai et”.

Ensiaskelaita tiiviimmälle yhteistyölle otettiin jo tutkimushankkeen aikana valitsemalla ensimmäinen kolmannen sektorin edustaja turvallisuusklusterin ohjausryhmään. Ohjausryhmä päätti myös perustaa kolmannen sektorin osaamisverkoston, jonka tehtävänä on toimia keskustelufoorumina, viedä eteenpäin tutkimushankkeen aikana esiin nousseita tärkeäksi koettuja teemoja ja määritellä tulevan yhteistoiminnan painopistealueet. Verkoston ensimmäisen kokoontumisen perusteella voidaan sanoa, että yhteistyölle tuntuu olevan tarvetta. Sille on myös yhteinen tahtotila, mikä on yhdessä tekemisen välttämätön edellytys.

Lopuksi

Verkostomaisen toiminnan tavoitteet ovat usein luonteeltaan ennalta ehkäiseviä. Ennalta estävän työn tuloksia on vaikea mitata. Vaarana onkin, että vähenevät resurssit suunnataan helpommin mitattaviin asioihin.

Verkostoyhteistyö turvallisuusklusterissa on vahistanut käsitystä siitä, että poliisi voi saada merkittävää apua yhteiskunnan turvallisuusongelmien ratkaisuun muilta toimijoilta. Turvallisuusongelmat ovat monimutkaisia ja moniulotteisia, minkä vuoksi tarvitsemme niiden ratkaisemiseksi laajaa verkostomaista yhteistyötä.

On hyväksyttävä se tosiasia, ettei kaikki turvallisuusalan viisaus ole viranomaisilla. Jos haluamme saada aikaan yhteiskunnallista vaikutta-

vuutta, verkostoituminen on itse asiassa ainoa tapa ja mahdollisuus saavuttaa tavoite. Laaja turvallisuusyhteistyö auttaa poliisia selviämään kasvavista ja muuttuvista tehtävistä ja monimutkaisista haasteista. Lisäksi yhteistyö voi vahvistaa luottamusta poliisiin. (Mankkinen 2013.)

Turvallisuustyössä on harvoin tarjolla pikavoittoja ja nopeasti näkyviä tuloksia. Verkostomainen toiminta edellyttää sen vuoksi jokaiselta osallistujalta sitoutumista pitkäjänteiseen yhteistyöhön, näkemystä yhteisistä ja omakohtaisista hyödyistä sekä käytännön ongelmien tiedostamista ja niiden voittamista. Kun toteutamme yhdessä käytännönläheisiä asioita, voimme saada aikaan arjen turvallisuutta parantavia tuloksia. Johtajatuksena on hyvä pitää perusmatematiikasta poikkeava verkostomaisen toiminnan yhtälö, jonka mukaan ”yhteistyössä 1+1 on aina enemmän kuin 2”.

Lähteet

- Hämäläinen, P. 2011. Turvallisuuksklusterin esiselvitykseen liittyvä haastattelu Poliisiammattikorkeakoululla 21.9.2011.
- Linnamaa, R. 2004. Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky. HAUS, julkaisuja 1. Helsinki.
- Mankkinen, T. 2013. Luento turvallisuushallinnon maisteriopinnoissa Tampereen yliopistolla 22.10.2013.
- Perttula, J. 2012a. Pirkanmaan turvallisuusklusteri? – Esiselvitys hankkeen toteutettavuudesta. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 99. [http://www.poliisiammattikorkeakoulu.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/1F6EAF493292D121C22579D1003B7BE1/\\$file/Raportteja99_web.pdf](http://www.poliisiammattikorkeakoulu.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/1F6EAF493292D121C22579D1003B7BE1/$file/Raportteja99_web.pdf)
- Perttula, J. 2012b. Avoin Tampere (Tredea) – Pirkanmaan turvallisuusklusterin toimintaedellytysten selvitys. http://innovatetampere-fi-bin.directo.fi/@Bin/830596ac5f58f688149c21214c7824f4/1371189468/application/pdf/91521/Avoin%20Tampere_Loppuraportti_Pirkanmaan%20turvallisuusklusteri.pdf
- Perttula, J. 2013. Kolmas sektori turvallisuuden osatekijänä. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 107. <http://prettylib.eri-koiskirjastot.fi/lib4/src?pbformtype=01001&profileset=pjfi&data base=9&series=1797-5743&SORT=5>
- STO. 2012. Turvallisempi huominen – Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Helsinki: Sisäasiainministeriö. http://www.intermin.fi/download/34893_262012_STO_III_fi.pdf
- Virta, S. 2013. Luento turvallisuushallinnon maisteriopinnoissa Tampereen yliopistolla 24.9.2013.
- YTS. 2010. Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta (YTS) 16.12.2010.

Poliisia koskeva julkinen kritiikki ja luottamus poliisiin

Juha Kääriäinen

Johdanto

Poliisi ja kansalaiset tarvitsevat toinen toisiaan. Turvallisuu-
tta ei saavuteta yksin viranomaisten toimilla vaan yhteistyöllä kansalaisten kanssa. Siksi on tärkeää, että kansalaiset luottavat viranomaisiin sekä heidän ky-
kynsä toimia tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti.

Suomalaiset luottavat poliisiin varsin paljon: eurooppalaisissa mit-
tauksissa olemme yleensä kärkisijoilla yhdessä muiden Pohjoismaiden
kanssa. Aivan selvää ei kuitenkaan ole, mistä tämä johtuu. Useimmissa
selityksissä lähdetään varsin luontevalta tuntuvasta lähtökohdasta, että
hyvä poliisityö synnyttää luottamusta. Hyvällä poliisityöllä saatetaan vii-
tata poliisityön tuloksiin, mikä näkyy esimerkiksi valvonnan näkyvyyte-
nä, vähäisenä rikollisuutena tai viimekädessä turvallisena asuinympäris-
tönä. Toisaalta hyvällä poliisityöllä saatetaan viitata siihen, miten poliisi
kohtelee kansalaisia ja ovatko sen menettelytavat oikeudenmukaisia ja
eettisesti hyväksyttäviä.

Näissä selityksissä on kuitenkin ongelmia. Ensinnäkin, turvallisuu-
teen vaikuttavat monet muut tekijät kuin poliisin toimet. Suomessa ja
muissa Pohjoismaisissa syntyy vähemmän jännitteitä, sosiaalisia ristiriit-
toja ja rikollisuutta kuin sellaisissa maissa, joissa hyvinvointipolitiikalla
on pienempi painoarvo kuin meillä. Onkin luultavaa, että tällä on oma
osuutensa selitettäessä poliisin ja kansalaisten hyviä suhteita.

Toisaalta täytyy muistaa, että luottamusmittaukset perustuvat mieli-
kuvien mittaamiseen. Valtaosalla kyselyihin vastanneista ei ole omakoh-
taisia kokemuksia poliisin toiminnasta ja jos onkin, kokemukset ovat var-
sin pinnallisia. Joillakin saattaa olla toisen käden kokemuksia poliisista
perheenjäsenten, sukulaisten tai tuttavien kautta. Huomattava osa poliisia
koskevista havainnoista ja mielikuvista syntyy median kautta. Siksi on
perusteltua olettaa, että tapa jolla poliisia käsitellään tiedotusvälineissä,
heijastuu luottamusmittauksissa.

Tämän artikkelin lähtökohtana on marraskuussa 2013 käyty varsin
kipakka julkinen keskustelu poliisin käyttämistä tietolähteistä, mikä johti
sisäministeri Päivi Räsäsen tekemään tutkintapyyntöön Valtakunnansyyttä-
jänvirastoon. Samalla ministeri kehotti poliisiylijohtaja Mikko Paateroa ja
Helsingin poliisilaitoksen komentajaa Jukka Riikosta miettimään, voitavo-
ko he jatkaa tehtävissään. Kaikki sai alkunsa Helsingin poliisilaitoksen huu-
mepoliisin päällikön Jari Aarnion tapauksesta. Aarniota epäiltiin lahjusten
ottamisesta ja muista vakavista väärinkäytöksistä. Tapahtumasarjaa voi pi-
tää Suomen oloissa poikkeuksellisen siinä mielessä, että poliisin toimintaa
koskeva kritiikki oli harvinaisen kovaa ja medianäkyvyys laajaa.

Tutkijan eteen syntyi luonnollisen kokeen asetelma, jossa olisi mahdollista tutkia oloissamme harvinaisen kovan mediakritiikin mahdollisia vaikutuksia kansalaisten luottamukseen poliisia kohtaan. Heti mediamylläkän jälkeen ja osittain sen keskellä teimme ensimmäisen luottamusmittauksen. Sen jälkeen tehtiin vielä kolme mittausta kolmen viikon välein. Näin selvitettiin sitä, miten kansalaisten luottamus poliisia kohtaan muuttui poikkeuksellisen voimakkaan mediakritiikin jälkeen vai muuttuiko lainkaan.

Callanan ja Rosenbergerin (2011) mukaan median vaikutusta poliisia koskeviin mielikuviin on tutkittu yllättävän vähän. Joitakin tutkimuksia on kuitenkin tehty sellaisten tapausten vaikutuksesta, joissa poliisin epäasialliset toimenpiteet ovat saaneet laajaa julkista huomiota. Esimerkiksi Lashley (1994) ja Weitzer (2002) havaitsivat, että julkisuudessa paljon huomiota herättäneet tapaukset poliisin väkivallasta vähensivät erityisesti etnisten vähemmistöjen luottamusta poliisiin. Vaikutus oli kuitenkin tilapäinen, ja luottamus palasi vähitellen kohun mentyä ohi.

Lisäksi Callahanin ja Rosenbergerin (2011) tutkimustulokset vahvistavat monien aiempien tutkimusten havaintoja, joiden mukaan luottamusta vähentää, jos vastaaja on mies, kuuluu etniseen vähemmistöön, on joutunut rikoksen uhriksi, pelkää rikoksen uhriksi joutumista, näkee lähiympäristössään rikollisuutta tai on joutunut itse pidätetyksi rikoksesta epäiltynä (ks. myös Weitzer and Tuch 2005; Kääriäinen 2007). Median vaikutus luottamuksen muodostumiseen on verrattain vähäinen, kun edellä mainitut tekijät ja eräät muut taustatekijät vakioidaan. Televisioutusten ja Crime-reality -sarjojen seuraaminen näyttäisi lisäävän jonkin verran luottamusta, toisin kuin fiktiivisten rikosdraamojen katsominen (Callanan & Rosenberger 2011, 178–186).

Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoituksena tarkastella yleisesti poliisiin ja rikollisuuteen liittyvän mediakulutuksen vaikutuksia. Sen sijaan tutkitaan, millainen vaikutus yksittäisellä poliisin toimintaan liittyvällä ”mediakohulla” on kansalaisten käsityksiin poliisin luotettavuudesta.

Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen aineistona on ensinnäkin Jari Aarnion tapausta ja Helsingin huumeepoliisin tietolähdetoimintaa koskeva uutisointi, joka ajoittuu marras-joulukuulle 2013. Tapausten kulku selostetaan lyhyesti lähinnä Helsingin Sanomista kerättyjen tietojen perusteella. Media-aineiston määrällisen kuvauksen tiedonkeruu tehtiin Meltwater News -ohjelmalla, joka tavoittaa varsin hyvin suomalaisen uutisaineiston (ks. Meltwater 2014).

Luottamusta koskevat tiedot kerättiin osana Taloustutkimuksen toteuttamaa viikoittain kerättävää Telebus-puhelinhaastattelua. Mittauksia tehtiin vuonna 2013 välittömästi Räsäsen ja Paateron tiedotustilaisuuksien jälkeen viikolla 48 ja siitä kolmen viikon kuluttua viikolla 51. Vuoden 2014 mittaukset ajoittuivat viikoille kaksi ja viisi. Tutkimuksen kohde-

ryhmänä olivat 15–79-vuotiaat suomalaiset Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Otos muodostettiin satunnaisotannalla Väestörekisterikeskuksen rekisteristä. Ensimmäisessä ja viimeisessä mittauksessa netto-otos oli 1 004 ja muissa 501 vastaajaa. Tutkimus tehtiin atk-avusteisina puhelinhaastatteluin (CATI). Luottamusta mitattiin kysymyksellä ”Kertokaa asteikolla nolasta kymmeneen, kuinka paljon henkilökohtaisesti luotate poliisiin. Nolla tarkoittaa sitä, että ette luota ollenkaan poliisiin ja 10 sitä, että luotate erittäin vahvasti poliisiin.” Kysymys on lähes yhtenäinen European Social Surveyssä (ESS) joka toinen vuosi tehtävän kysymyksen kanssa. Tällä tavalla saadaan mahdollisimman luotettava vertailukohta aiempiin tutkimustuloksiin. ESS on kuitenkin toteutettu henkilökohtaisena käyntihaastatteluna, mikä saattaa hiukan vaikeuttaa suoraa vertailua.

Poliisin toimintaa koskenut julkinen kritiikki syksyllä 2013

Marras-joulukuussa 2013 syntynyt mediakohu poliisin ympärillä oli varsin voimakas. Mediakeskustelun kuvauksen lähteinä käytetään tässä Helsingin Sanomien julkaisemia artikkeleita (ks. Passi, Pekonen, Pietiläinen & Salonen 2013; Passi & Reinboth 2013).

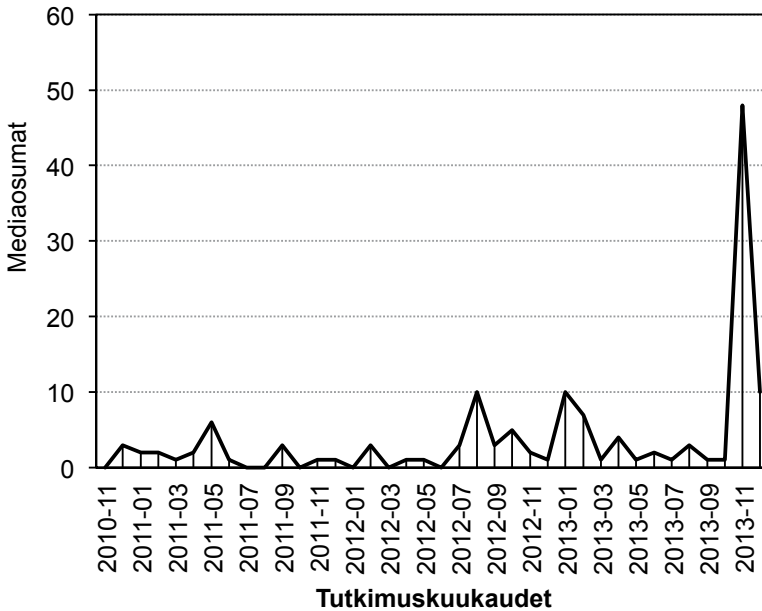
Mediakohussa oli kaksi teemaa, jotka molemmat liittyivät Helsingin huumeepoliisin toimintaan. Näistä ensimmäisessä oli kysymys Helsingin huumeepoliisin päällikön Jari Aarnion toimista. Tätä kirjoitettaessa Aarnio on tutkintavankeudessa ja häntä epäillään törkeästä lahjuksen ottamisesta, törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä, avunannosta törkeään petokseen ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Lahjusten epäillään liittyvän seurantalaitetyhtiö Trevociin, jolta Helsingin poliisi on tehnyt hankintoja. Lahjusten antamisesta epäillään yhtiön entistä ja nykyistä toimitusjohtajaa sekä sen toiminnassa mukana olevaa suojelupoliisin työntekijää. Lisäksi Helsingin Sanomat uutisoi, että Aarnio olisi tavannut useita kertoja ”rikollispomoa”, jota ei ole rekisteröity tietolähteeksi Poliisihallituksen ohjeiden edellyttämällä tavalla.

Lisäksi tietolähdetoiminnasta paljastui, että Helsingin huumeepoliisi ei ole rekisteröinyt yhtään tietolähdettä lainsäädännön ja määräysten edellyttämällä tavalla. Sisäministeri Päivi Räsänen arvosteli voimakkaasti poliisiylijohtaja Mikko Paateroa siitä, että tämä ei ollut informoinut ministeriä tietolähteiden puutteellisesta rekisteröinnistä. Torstaina 21. marraskuuta ministeri Räsänen teki tutkintapyynnön asiasta Valtakunnansyyttäjänvirastolle. Samalla Räsänen antoi Paaterolle ja Helsingin poliisilaitoksen komentajalle Jukka Riikoselle viikonlopun yli aikaa miettiä omaa asemaansa. Maanantaina 25. marraskuuta aamupäivällä Räsänen ilmoitti, että Paatero voi jatkaa tehtävässään ja Paatero itse ilmoitti samana iltapäivänä jatkavansa. Myös Riikonen ilmoitti jatkavansa virassaan.

Kohussa on siis kyse yhtäältä yksittäiseen, merkittävässä poliisivirassa olevaan henkilöön kohdistuvasta rikosepäilystä ja toisaalta laajem-

masta kysymyksestä, joka koskee poliisin toimintatapojen laillisuutta ja yhdenmukaisuutta. Ensin mainittu voidaan nähdä yksittäisenä tapauksena, jossa virkamiestä epäillään väärinkäytöksistä. Jälkimmäinen tapaus voidaan nähdä vakavampana siinä mielessä, että herää epäily suurista rakenteellisista ongelmista poliisihallinnon sisällä. Käynnistyi laaja julkinen keskustelu siitä, onko poliisihallinnon sisällä systemaattisesti lakien ja määräysten vastaisesti toimivia yksiköitä ja jos on, niin miksi poliisijohto ei ole puuttunut siihen.

Keskustelun moottorina oli Helsingin Sanomat, mutta se levisi nopeasti kaikkien merkittävien medioiden välityksellä. Keskustelussa sivuttiin varsin yleisesti kysymystä siitä, mikä on ilmitulleiden paljastusten vaikutus kansalaisten luottamukseen poliisia kohtaan. Yleisesti ottaen ajateltiin, että esille tulleet paljastukset ovat omiaan heikentämään kansalaisten luottamusta poliisiin. Luottamusta koskeva huoli tulee selvästi esiin myös tarkasteltaessa mediaosumia viimeisten kahden vuoden ajalta. Kuviosta 1 käy havainnollisesti ilmi, kuinka vahvasti luottamusta poliisiin koskeva huoli tuli esille kohun yhteydessä (havaintoysikkönä yksittäinen artikkeli).



Kuvio 1. ”Luottamus poliisiin” fraasilla uutisaineistosta löytyneet mediaosumat välillä marraskuu 2010 ja joulukuu 2013
Lähde: Meltwater 2014.

Marraskuun lopulla ilmestyi kaikkiaan 48 artikkelia, joissa huoli luottamuksesta nousi esiin. Tavanomaiseen tasoon verrattuna ero on selvä. Seuraavassa on joitakin tyypillisiä poimintoja luottamusta koskevasta uutisoinnista:

”Luottamus poliisiin vaarantuu”. Satakunnan Kansa, pääkirjoitus, 20.11.2013.

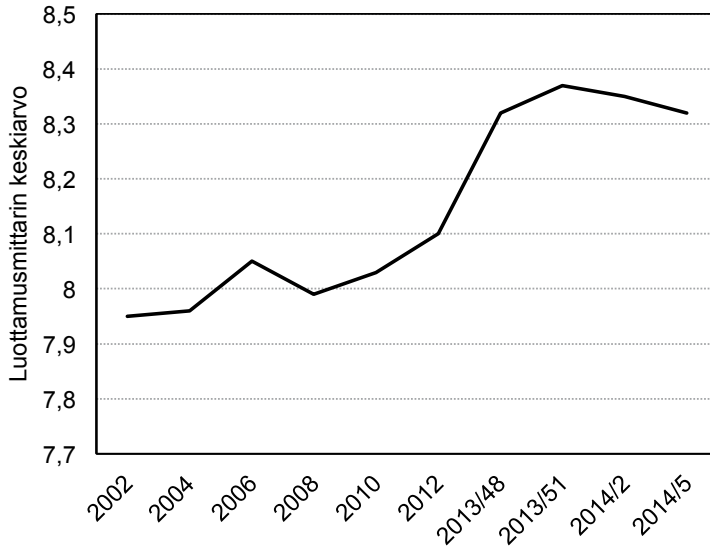
”Tiilikainen varoittaa, että kansalaisten luottamus poliisiin heikenee. Luottamus on palautettava. Vastuun luottamuksen palauttamisesta ja poliisipalvelujen turvaamisesta Tiilikainen säilyttää sisäministeri Päivi Räsäselle ja Kataisen hallitukselle.” Suomenmaa, 20.11.2013.

”Räsäsen mukaan epäilyt tietolähdetoiminnan sääntöjen laiminlyönnistä ovat aiheuttaneet kolhun poliisin maineeseen. Hän ja Paatero kertovat keskustelleensa siitä, miten luottamus poliisiin palautetaan.” Helsingin Sanomat, 21.11.2013.

”Räsänen edellyttää poliisijohtajan ryhtyvän toimiin, joilla luottamus poliisiin palautetaan tilanteessa, jossa Helsingin huumeriyksikön päällikkö on epäiltynä törkeistä lahjus- ja virkarikoksista.” Turun Sanomat, 25.11.2013.

Mediakohun yhteys luottamukseen

Miten sitten luottamus muuttui mediakohun jälkeen? Kuvioista 2 näkyvät vuoden 2013 lopussa ja vuoden 2014 alussa toteutettujen kyselyjen tulokset. Vertailukohdaksi on merkitty myös ESS:n vastaavalla kysymyksellä saadut tulokset vuosilta 2002–2012. Tuolla ajanjaksolla luottamus on ollut varsin vakaa, keskiarvon vaihdelleessa 7,95 ja 8,10 välillä. Mediakohun jälkeen luottamus kuitenkin nousi selvästi: vuoden 2013 puolella mittauksen keskiarvo oli 8,32 viikolla 48 ja 8,37 viikolla 51. Vuoden 2014 alussa keskiarvo oli 8,35 viikolla kaksi ja 8,32 viikolla viisi. Vuoden 2012 ESS-mittauksen ja viikon 48 mittauksen välinen ero vuodelta 2013 on tilastollisesti erittäin merkitsevä.



Kuvio 2. Luottamus poliisiin vuosina 2002–2012 (ESS) ja tutkimusviikoilla 48/2013, 51/2013, 2/2014 ja 5/2014

Havainto vaikuttaa siis selvästi olevan se, että syksyllä 2013 syntynyt mediakohu ei vaikuttanut poliisia koskevaan luottamukseen ainakaan sitä heikentävästi. Yllätyksenä voi pitää sitä, että luottamus näyttää jopa kasvaneen.

Keskustelu

Yllä esitettyä tutkimustulosta tulkittaessa tulee muistaa, mistä media-kohussa oli kyse. Yhtäältä oli kyse Jari Aarnion tapauksesta, jossa yksittäistä päällikön asemassa olevaa poliisimiestä epäillään vakavista väärinkäytöksistä. Median tietojen perusteella syntyy kuva, että nämä väärinkäytökset liittyvät pääasiassa Aarnion yksityiseen eduntavoiteluun. Voi ajatella, että ainakin tämä puoli syntynyttä kohua heikentäisi luottamusta. Tulosten valossa Aarnion tapaus jää tapahtumasarjan toisen piirteen varjoon. Kansalaiset eivät nähtävästi pitäneet siitä, että poliisia arvosteltiin tietolähdetoiminnan rekisteröinnin puutteista. Tältä osin kriitikki näyttää kääntyneen esittäjiään vastaan.

Tietolähdetoiminnan tarkoituksena on tehostaa vakavien rikosten ennaltaehkäisyä ja tutkintaa. Poliisilla on mahdollisuus maksaa myös

palkkioita tietolähteilleen. Oikeusvaltiossa kaiken poliisitoiminnan, myös tietolähdetoiminnan tulee olla säänneltyä ja kontrolloitua, jotta rikoksesta epäiltyjen oikeusturva toteutuu. Tästä on kysymys myös tietolähteiden rekisteröinnissä. Poliisin kannalta tietolähteen rekisteröinti saattaa olla kuitenkin pulmallista: luultavasti säännöllisiä tietolähteitä on vaikea saada, jos edellytyksenä on heidän henkilötietojensa rekisteröinti. Miten voi vakuuttaa tietolähteet siitä, että tiedot eivät vuoda ja siten vaaranna heidän turvallisuuttaan?

Maassa, jossa kansalaisten luottamus poliisiin on poikkeuksellisen vahva, julkinen punninta poliisin itsenäisen toimivallan ja rikoksista epäiltyjen oikeuksien välillä näyttää kääntyvän poliisin eduksi.

Lähteet

- Callanan, V. J. & Rosenberger, J. S. 2011. Media and public perceptions of the police: examining the impact of race and personal experience. *Policing & Society* 21 (2), 167–189.
- Kääriäinen, J. 2007. Trust in the police in 16 European countries. *European Journal of Criminology* 4 (4), 409–435.
- Lasley, J. R. 1994. The impact of the Rodney King incident on citizen attitudes toward police. *Policing and Society: An International Journal* 3 (4), 245–255.
- Meltwater. 2014. Saatavilla osoitteessa: <http://www.meltwater.com/fi/>. Luettu 10.1.2014.
- Passi, M., Pekonen, J-P., Pietiläinen, T. & Salonen J. 2013. Paatero: Kannan vastuuni virassa pysyen. *Helsingin Sanomat*, A 6–7; 26.11.2013.
- Passi, M. & Reinboth S. 2013. Jari Aarniolla epämääräisiä rahavirtoja. *Helsingin Sanomat*, A 6–7; 4.12.2013.
- Weitzer, R. 2002. Incidents of police misconduct and public opinion. *Journal of Criminal Justice* 30, 398–408.
- Weitzer, R. & Tuch, S. A. 2005. Determinants of public satisfaction with the police. *Police Quarterly*, 8 (3), 279–297.

9 Riippuvuus ja rikollisuus

Rajat ylittävä lahjusrikollisuus

Johanna Peurala

Lahjusrikollisuus meillä ja maailmalla

Suomea on perinteisesti pidetty vähän korruptoituneena maana. Kansainväliset korruptiota mittaavat indeksit kuten Transparency Internationalin Corruption Perception Index ja Eurobarometri ovat tukeneet vahvasti tätä näkemystä. Poliisin tietoon on 2000-luvulla tullut vuosittain vain 8–43 lahjusrikosta (4–29 lahjusrikosjuttua). Alioikeuksissa on ratkaistu vuosittain alle kymmenen lahjusrikosjuttua. Ilmitullut lahjusrikollisuus on siis Suomessa hyvin vähäistä. (ks. esim. Peurala 2011.)

Suomalainen lahjusrikollisuus on perinteisesti liitetty suomalaisten virkamiesten kestitykseen tai hankintapäätöksiin (Peurala 2013). Viime vuosina syyttäjiltä tuomioistuimiin päätyneillä lahjusrikollisuustapauksilla on ollut yhä enemmän kansainvälisiä kytköksiä. Tällaisissa lahjusepäilyissä tutkinta on hankalaa, koska rahavirrat voivat ylittää monen maan rajat. Lisäksi maksetuksi epäillyt lahjussummat voivat olla hyvinkin suuria. Näyttääkin siltä, että kansainvälisten lahjusrikosten määrä on kasvanut OECD-maissa viime vuosina. (Keränen 2013.)

Artikkelissa tarkastellaan rajat ylittävää lahjusrikollisuutta kahden erityyppisen lahjusrikosmuodon valossa. Ensiksi tarkastellaan ulkomaalaisten virkamiesten lahjontatapauksia, joissa kansainvälistä kauppaa käyvä yritys on lahjonut ulkomaalaisia virkamiehiä. Suomessa on tällä hetkellä muutama tällainen tapaus käsiteltävänä oikeudessa. Tämän jälkeen avataan Suomessakin ilmitulleita jalkapalloilun ottelumanipulaatio-tapauksia, joihin on liitetty kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden maksamat lahjukset sekä heidän harjoittamansa vedonlyönti ja rahanpesu ulkomailla. Artikkelissa kuvataan lyhyesti kummankin ilmiön taustaa ja kehitystä viime vuosina Suomessa ja maailmalla sekä käsitellään rikostutkinnalle ja lainsäädännölle Suomessa aiheutuvia haasteita (ks. myös Peurala & Leppänen 2011; Leppänen & Mutttilainen 2012).

Ulkomaalaisten virkamiesten lahjonta kansainvälisessä kaupassa

Maailmanpankki arvioi, että maailmanlaajuisesti kansainvälisessä kaupassa ulkomaalaisille virkamiehille maksetaan lahjuksia miljardeja dollareita vuosittain (ks. OECD 2010). Suomessa on viime vuosina tullut ilmi

tapauksia, joissa suomalaisen yrityksen on epäilty syyllistyneen ulkomaalaisen virkamiehen lahjontaan voittaakseen ulkomailla tarjouskilpailun ja saadakseen näin tuotteitaan kaupaksi. Kuitenkin oikeusistuin on kaikissa lainvoiman saavuttaneissa tuomioissaan katsonut nämä syytteet aiheettomiksi. (Peurala 2014.)

Ulkomaalaisen virkamiehen lahjonta tai sen yritys on kansainvälisessä liiketoiminnassa yksityisen toimijan ja virkamiehen välinen rikos, josta hyöttyy kumpikin osapuoli. Tästä syystä kummallakin osapuolella on suuri intressi pitää lahjonta salassa, joten todennäköisyys rikoksen ilmituloon on pieni. Ulkomaalaisten virkamiesten lahjonta voi tapahtua suoraan yrityksen toimesta tai välikäsiä eli konsultteja apuna käyttäen. Yhtiö joko lahjoo ulkomaalaisia virkamiehiä konsulttien kautta ja tietää tästä lahjonnasta tai sitten yhtiö on itse tietämätön ja konsultit lahjoivat virkamiehiä omasta aloitteestaan.

Yhtiön ja konsultin välille tehdään konsulttisolupimus. Se voi olla laillinen tai laitton eli sisältää sopimuksen lahjuksista. Harva yhtiö uskaltaa itse suoraan lähteä lahjomaan virkamiehiä. Yhtiöt haluavat kätkeä lahjuksen joko suulliseen tai kirjalliseen konsulttisolupimukseen ja antaa konsultin hoitaa lahjomisen. (Bayar 2005.) Konsultit tarjoavat lahjovalle yritykselle suojaa, jonka taakse yritys voi piiloutua ja väittää näin olleensa tietämätön lahjonnasta.

Konsultteja käytetään paljon kansainvälisessä kaupassa, koska he tuntevat kohdemaan liiketavat ja heillä on suhteita tärkeisiin henkilöihin kyseisessä maassa. Konsulttien käyttöä ei tulisi kieltää, koska heidän apunsa kauppaneuvotteluissa voi olla korvaamatonta. Joissakin maissa yhtiöt ovat velvoitettuja palkkaamaan paikallisen konsultin (ks. Trace International inc. 2010). Konsulttien toimintaa tulisi kuitenkin säädellä tarkemmin, ja yhtiöiden tulisi käyttää vain hyvämaineisia, rikkeettömiä ja rekisteröityjä konsultteja. Lisäksi konsulttisolupimukset tulisi olla aina kirjallisia ja sisältää korruptionvastaisen lausekkeen. (Lambsdorff 2011.)

Ulkomaisen virkamiehen lahjonnan tutkinta on hankalaa, jos lahjusrahat on kierrätetty esimerkiksi useiden konsulttien kautta, maksettu konsulteille ilman konsulttisolupimusta tai piilotettu laillisilta vaikuttaviin konsulttisolupimukseen (Seubert 2006). Kansainvälisessä liiketoiminnassa maksetut lahjukset ovat siis etuja, jotka maksetaan ilman liiketaloudellista perustetta.

Suomen rikoslain 16 luvun 13§ kriminalisoi lahjuksen antamisen ja viittaa rikoslain 40 luvun 11§:ään, joka puolestaan kattaa ulkomaalaisen virkamiehen. Lain mukaan ulkomainen virkamies on henkilö, joka on nimitetty tai valittu vieraan valtion tai julkisen kansainvälisen järjestön, toimielimen tai tuomioistuimen hallinnolliseen tai oikeudelliseen virkaan tai tehtävään tai joka muuten hoitaa julkista tehtävää vieraan valtion tai julkisen kansainvälisen järjestön, toimielimen tai tuomioistuimen puolesta. Korkein oikeus ei ole linjannut tämän pykälän soveltamista käytännös-

sä, ja luultavasti vain kokonaan valtion omistamat yhtiöt täyttävät tämän määritelmän. On kuitenkin vaikea luotettavasti selvittää ulkomaisen virkamiehen virka-asemaa tai työsuhteen laatua, koska hallintorakenne on erilainen eri maissa.

Kansainväliseen kauppaan liittyvissä lahjontatapauksissa lahjusrahvirrat voivat ylittää monen maan rajat ja päätyä useille pankkitileille eri maihin, esimerkiksi veroparatiiseihin. Nämä rajat ylittävät rahavirrat asettavat tapausten tutkinnalle haasteita. Lisäksi Suomesta tehtyihin oikeusapupyyntöihin ei ehkä vastata tai vastauksen saaminen kestää kauan. Näistä syistä rikostutkinta voi kestää huomattavan pitkään. Toki tapauksia tutkittaessa on käytetty niin sanottuja yhteisiä tutkintaryhmiä (JIT, joint investigations teams), jotka ovat helpottaneet tutkintaa.

Tällaisia tapauksia tutkittaessa näyttökysymykset ovat hankalia. Tiesikö suomalainen yhtiö lahjonnasta vai lahjoiko konsultti omasta aloitteestaan? Onko emoyhtiö vastuussa ulkomailla sijaitsevan tytäryhtiönsä lahjonnasta? Kuka on vastuussa, jos lahjonut tytäryhtiö on jälkeensä sulautunut uuteen yritykseen? Koulutusta ja tietoisuutta ilmiöstä sekä rikostutkinnan puolella että yksityisellä sektorilla tarvitaan kipeästi.

Jalkapallon ottelumanipulaatio ja kansainväliset rikollisjärjestöt

Muutaman ilmitulleen tapauksen perusteella järjestäytyneet rikollisuus näyttää rantautuneen myös Suomeen tarkoituksenaan jalkapallo-otteluiden manipulointi ja niistä vedonlyönti internetissä. Järjestäytyneen rikollisuuden toteuttamassa ottelumanipulaatiossa kohtaavat kolme kovan luokan rikosta: korruptio, järjestäytyneet rikollisuus ja rahanpesu. (Peurala 2013.)

Ympäri maailmaa on viime vuosina tullut ilmi valtava määrä tapauksia, joissa eri urheilulajien (esim. jalkapallo, snooker, kriketti, tennis) otteluita epäillään manipuloitun. Esimerkiksi Saksassa vuonna 2009 Bochumin sopupeliskandaalissa epäiltiin maksetun 12 miljoonaa euroa pelaajille, tuomareille, valmentajille ja urheiluyhdistysten toimijoille, jotta he vaikuttaisivat jopa noin 300 ottelun tulokseen tai osatulokseen. Manipulointi ei ole kohdistunut pelkästään alasarjojen peleihin vaan myös huippujalkapalloon. Esimerkiksi MM-kisojen, Eurooppa-cupin ja Mestarien liigan pelejä on epäilty manipuloituiksi. (Europol 2013.)

Ottelumanipulointi tarkoittaa puuttumista luonnolliseen pelin kulkuun tiettyä etua vastaan. Tämä etu voi olla rahallinen, ja se voidaan maksaa joko ennen tai jälkeen ottelun. Edunsaaja voi olla pelaaja, erotuomari, valmentaja, agentti, seuran johtohahmo tai vaikka seuran huoltojoukkoihin kuuluva henkilö. Yleensä manipuloinnin tavoitteena on varmistaa, että joukkue häviää tietyn ottelun. Ottelumanipulaatio on yksi lahjusrikollisuuden muoto, jota ei kuitenkaan ole Suomessa erikseen kriminalisoitu. Tapauksiin sovelletaan lahjomisen elinkeinotoiminnassa kriminalisoivia rikoslain tunnusmerkistöjä (30:7§-30:8§). Jotta rikollinen saa rikoshyö-

tyä toiminnastaan, hän lyö vetoa tietoisena manipuloidusta tuloksesta. Yleensä tämä vedonlyönti tapahtuu internetin välityksellä, laittomilla tai laillisilla ulkomaisilla vedonlyöntisivustoilla.

Manipuloinnin tunnistaminen ja siten myös näytön saaminen siitä on hankalaa. Ihmisen toimintakyky urheilussa voi vaihdella luonnollisistakin syistä, joten on haastavaa tunnistaa, milloin urheilija tai joukkue ei ole tehnyt parastaan. Näytön saaminen manipulaatiosta on erityisen vaikeaa, jos vetoa on lyöty lopputuloksen sijasta jostakin muusta kohteesta (spot-fixing). Niitä ovat esimerkiksi tietyn pelierän tulos, koko ottelun maalien määrä tai yksilöiden rikkeen tekijä. Haastetta tuo myös live-vedonlyönti, joka kattaa arvioiden mukaan jopa kaksi kolmasosaa koko alan liikevaihdosta ja mahdollistaa vedonlyönnin ottelun aikana. (Boniface 2013.) Koska kaikki osapuolet hyötyvät lahjonnasta, kaikilla manipuloinnin osapuolilla on suuri intressi pitää lahjonta salassa.

Tapausten rikostutkinnassa voi aiheuttaa ongelmia erityisesti se, että vedonlyönti tapahtuu internetissä ja vedonlyönnin tarjoajat voivat sijaita missä päin maailmaa tahansa. Oman haasteensa tapausten tutkintaan tuovat nykyinen rikoslaki ja sen lahjomista elinkeinotoiminnassa koskevat tunnusmerkistöt, joissa ottelumaniipulaatiota ei ole eksplisiittisesti kriminalisoitu. Myöskään hallituksen esityksissä ei ole mainintaa ottelumaniipulaatiosta lahjusrikosten tunnusmerkistöjen kohdalla. (ks. Tarasti 2012.) Näin ollen oikeusistuimet ovat joutuneet varsin laajasti tulkitsemaan tunnusmerkistöjä. Oikeusistuimissa on jouduttu arvioimaan muun muassa sitä, ovatko jalkapalloseurat ja yhdistykset elinkeinoharjoittajia ja ovatko pelaajat täten elinkeinoharjoittajan palveluksessa, kuten lahjominen elinkeinotoiminnassa edellyttää. Korkein oikeus ei ole ottanut käsitelläkseen vielä yhtään ottelumaniipulaatiotapausta, joten ennakkotapaukset puuttuvat tällä hetkellä. (Peurala 2013.)

Suomessa poliisin valmiutta tunnistaa ottelujen manipulointia ja reagoida ottelumaniipulaatiotapauksiin tulisi vahvistaa. Poliisilla on myös liian vähän mahdollisuuksia käyttää pakkokeinoja ottelumaniipulaatiotapauksiin, koska lahjusrikoslainsäädäntöämme ei ole luotu tämäntyyppisiin rikoksiin. (Ikonen 2013.) Ruotsin malli eli oma tunnusmerkistö koskien ottelumaniipulaatiota voisi olla Suomenkin rikoslaissa tarpeen (Peurala 2013). Pelkäämään kansalliset kriminalisoinnit eivät riitä taistelussa ottelumaniipulaatiota vastaan, vaan tarvitaan kansainvälisiä instrumentteja ja laajaa kansainvälistä yhteistyötä. Tällaista yhteistyötä toki tehdään jo eri toimijoiden kuten Interpolin, vedonlyöntiyhtiöiden, FIFA:n ja UEFA:n kesken.

Rajat ylittävän lahjusrikollisuuden tuomat haasteet rikostutkinnalle

Rajat ylittävä lahjusrikollisuus on haastava ilmiö rikostutkinnalle. Suomalaisen lahjusrikollisuuden kansainvälistyessä mahdollisuudet preven-

tiivisiin toimiin nykyisillä resursseilla ovat melko rajalliset (Keränen 2013). Tapausten rikostutkinta on aikaa vievää ja resursseja sitovaa, koska näytön saaminen on hankalaa. Tehokas tutkinta edellyttää pakkokeinojen käyttöä (esim. takavarikkoja, telekuunteluja ja pankkisalaisuuden murtaamista) sekä sujuvaa yhteistyötä kotimaisten ja ulkomaisten viranomaisten välillä. Lahjusrikosepäilyjen yhteydessä ei riitä pelkästään epäillyn lahjusrikoksen tutkiminen, vaan on tutkittava myös epäilyt kirjanpitorikoksista, tilintarkastusrikoksista, verorikoksista tai rahanpesusta. Ongelmallista on myös rikoshyödyn jäljittäminen ja jopa sen määrittely, mikä on rikoshyötyä kussakin tapauksessa. Miten esimerkiksi määritellään rahamääräinen arvo sille, että joukkue putoaa alemmalle sarjatasolle?

Suomen rikoslaki ei välttämättä nykyisellään vastaa tarpeisiin, joita tällaiset uudet ilmiöt tuovat. Tulisi keskustella esimerkiksi siitä, pitäisikö välikäsen käyttö erikseen kriminalisoida, olisiko säädettävä erillinen tunnusmerkkistö koskien ottelumanipulaatioita ja onko yhteisösakon maksimumimäärä 850 000 euroa riittävän suuri (rikoslaki 9:5§). Suomessa on tällä hetkellä vireillä ilmiöntajien suojelujärjestelmän kehittäminen, koska ilmiöntajat tarvitsevat suojelua varsinkin kansainvälisiä yhteyksiä omaavissa tapauksissa, joissa on mukana järjestäytynyt rikollisuus. Paljon Suomessa vielä tehtävää lahjusrikollisuuden torjunnassa.

Yhteenveto

Ilmitullut lahjusrikollisuus on Suomessa hyvin vähäistä. Perinteisesti suomalaisissa oikeusistuimissa syytetyillä lahjusrikostapauksilla on ollut kansainvälisiä kytköksiä todella vähän, jos ollenkaan. Viime vuosina tällaisia kytköksiä on kuitenkin esiintynyt. Tällaisissa rajat ylittävissä lahjustapausepäilyissä tutkinta on hankalaa ja pitkäkestoista, koska tekotavat voivat olla monimutkaisia (mm. välikädet voivat lahjoa omasta aloitteestaan tai päämiehensä aloitteesta) ja rahavirrat voivat ylittää monen maan rajat. Lisäksi yhteistyötä joudutaan tekemään useiden eri maiden viranomaisten kanssa.

Lähteet

Bayar, G. 2005. The role of intermediaries in corruption. *Public Choice* 122.

Boniface P., Lacarriere, S. Verschuuren, P., Tuailon, A. Forrest, D., Icard, J.-M., Meyer, J.-P. & Wang, X. 2012. Sports betting and corruption – How to preserve the integrity of sport. www.sportaccord.com/multimedia/docs/2012/02/2012_-_IRIS_-_Etude_Paris_sportifs_et_corruption_-_ENG.pdf.

- Bray, J. 2005. The use of intermediaries and other ‘alternatives’ to bribery. Teoksessa J.G. Lambsdorff, M. Taube, and M. Schramm (toim.) The new institutional economics of corruption – norms, trust and reciprocity. Routledge: London.
- Europol 2013. Results from the largest football investigation in Europe. 4 February 2013 www.europol.europa.eu/content/results-largest-football-match-fixing-investigation-europe.
- Ikonen, J. 2013. 1x2 – Varma voitto – jalkapallo-ottelun manipulointi. Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto.
- Keränen, J. 2013. Korruptio vaatii huomiota. Haaste 3, 24–25.
- Lambsdorff, J.G. 2011. Corrupt intermediaries in international business transactions: between make, buy and reform. European Journal of Law and Economics http://www.icgg.org/literature/Lambsdorff_EJLE.pdf
- Leppänen, A. & Muttilainen, V. 2012. Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2007–2010. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 100.
- OECD. 2010. Fighting foreign bribery, An initiative to raise awareness : www.oecd.org/dataoecd/52/12/45791299.pdf
- Peurala, J. 2011. Assessing the corruption prevention measures and the bribery criminalisations in the Finnish anti-corruption framework. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 19 (4), 319–362.
- Peurala, J. 2013. The lavish corporate hospitality: The lawful and unlawful interaction of public officials and private sector actors – Law and the court praxis in Finland. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 21 (1), 59–84.
- Peurala, J. 2013. Match-manipulation in football – the challenges faced in Finland. The International Sports Law Journal 13 (3), 268–286.
- Peurala, J. & Leppänen, A. 2011. Korruptiorikollisuuden sääntely ja seuranta murroksessa. Haaste 11 (4), 16–17.
- Peurala, J. 2014. Bribery of foreign public servants through intermediaries in international business. Artikkelikäsitkirjoitus.
- Seubert, R. 2006. Three essays on intermediaries in corporate corruption. Dissertation, Zur Erlangung des Grades eines Doktors der Wirtschaftswissenschaften der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Passau.
- Tarasti, L. 2012. Antikorruptiosta uusi urheiluoikeuden ala. Edilex 4, 199–210
- Trace International Inc. 2010. Due diligence guidebook: doing business with Intermediaries internationally. www.kyc360.com/article/show/196?set=1.

Rahapelaaminen ja rikollisuus

Kalle Lind

Johdanto

Rahapelaamiseen on historian saatossa kohdistunut jokseenkin paljon moraalista paheksuntaa. Sattumalla leikkimistä on monissa kulttuureissa pidetty eräänlaisena paheellisen elämän symbolina ja samalla sen harrastamista on varsin yleisesti rajoitettu eri yhteiskunnissa joko syntinä tai maallisempänä laittomuutena. Vaikka pelaamista itsessään ei olisikaan kriminalisoitu, pelaaminen on voitu nähdä rikoksiin johtavana toimintana tai lieveilmiöineen ”rikolliseen elämäntapaan” kiinteästi liittyvänä aktiiviteettina (Korpiola & Sallila 2012, 43). Esimerkiksi Suomessa vuoden 1889 rikoslaki kielsi kokonaan rahapelaamisen ja salli vain tavara-arpajaiset (Raento 2012, 243).

Nykyisin Suomessa keskeisin rahapelaamista rajaava säännös on arpajaislaki. Se määrittelee toimijat, joiden tarjoamissa puitteissa rahapelaamista on sallittua harrastaa. Rahapeliluvan antaa valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Lain toteutumista valvoo Poliisihallitus. Rahapelien säännöt ovat sisäministeriön vahvistamia. Tällaisenaan suomalaista yksinoikeusjärjestelmää (Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys sekä Fintoto Oy) perustellaan rahapelaamiseen liittyvien sosiaalisten ongelmien ehkäisyllä. Lakiteksti tarkentaa yhdeksi tällaiseksi ongelmaksi rikollisuuden (Arpajaislaki, 11 §). Arpajaislain uudistamisen myötä rikollisuutta on pyritty ehkäisemään entistä paremmin. Lakiuudistuksen perusteluihin on kirjattu, että valvomattomana pelitoimintaan liittyisi lieveilmiöitä kuten petoksellista toimintaa, rahanpesua, harmaata taloutta ja järjestäytyntä rikollisuutta.

Rahapelirikos lisättiin omana nimikkeenään rikoslakiin vuonna 2010, ja sen mukaan kiellettyä on

- rahapelien laitton toimeenpano
- muiden kuin luvanvaraisten pelinjärjestäjien pelituotteiden myynti tai markkinointi
- rahapelien myynti tai markkinointi ulkomaille
- luvanvaraisten pelinjärjestäjien tuotteiden myynti tai pelipanosten vastaanottaminen ilman asianmukaista lupaa
- tilan luovuttaminen muun kuin luvanvaraisen pelinjärjestäjän rahapelitoiminnalle.

Tämän lisäksi rahapelaaminen voi kytkeytyä lukuisiin muihin rikollisuusilmiöihin, jotka eivät kohdistu suoraan yksinoikeusjärjestelmään. Tässä artikkelissa tarkastellaan rikollisuuden ja rahapelaamisen leikkauskohtia.

Rahapelirikollisuuden muotoja

Oli kyseessä sitten rahapelaamisen rikolliset lieveilmiöt tai rahapelaamiseen itseensä liittyvä rikollisuus, yhteyttä rahapelaamisen ja rikollisuuden välillä on ylipäätään tutkittu suhteellisen vähän. Lähinnä amerikkalaiset kasinoalueet ja -kaupungit omalaatuisina sosiaalisina tiloinaan ovat tarjonneet yhteiskuntatieteilijöille mahdollisuuden tutkia niissä puitteissa tapahtuvaa rikollisuutta (ks. esim. Albanese 2003).

Rahapelirikokset voidaan luokitella neljään kategoriaan (Smith, Wynne & Hartnagel 2003). Ensinnäkin rahapelirikos voi olla laitonta rahapelaamista. Suomeen sovellettuna tämä tarkoittaisi sellaista rahapelaamista, joka tapahtuu arpajaislakimme tarjoamien kehysten ulkopuolella tai sen säädösten vastaisesti, kuten esimerkiksi laittoman pelipaikan ylläpitäminen. Toiseksi rahapelirikollisuuden tyypiksi mainitaan kriminogeeninen ongelmapelaaminen. Tämä viittaa rikollisuuteen, jolla ongelmapelaaja pyrkii rahoittamaan pelaamistaan tai selviytymään peliriippuvuuden aiheuttamasta velkakierteestä. Ongelmapelaaminen voikin olla motiivina vaikkapa väärennöksiin, petoksiin ja kavalluksiin. Kolmas rahapelirikosten tyyppi on rahapelipaikka rikoksen ympäristönä. Tämä rikollisuuden muoto ei liity pelaamiseen itseensä, vaan siinä rikoksen tekopaikka on vaikkapa kasino. Esimerkiksi tappelut ja ryöstöt kasinon läheisyydessä kuuluvat tähän luokkaan, kuten myös rahanpesu. Neljäs rahapelirikoksen tyyppi on rahapelaamisen laukaisema perheväkivalta, johon sisältyvät myös itsemurhat ja lasten heitteillepano.

Kuten Griffiths (2010, 2) huomauttaa, edellä esitelty tyypittely jättää huomiotta rahapelaamiseen liittyvän internetirikollisuuden. Siihen voidaan sisällyttää esimerkiksi arpajaishuijaukset, joissa uhrille kerrotaan hänen voitaneen suuren summan rahaa ja samalla kalastellaan tilitietoja. Tietovarantona internet onkin otollinen paikka henkilö- tai tilitietojen varastamiselle, ja näitä tietoja saattavat hyödyntää myös tekaistut rahapelisivut. Varmoja voittoja tarjoavien hämärien vedonlyöntiohjelmistojen kaupittelu on sekin hyvä esimerkki internetin rahapelirikollisuudesta.

Myös Gainsbury (2012, 77) tuo esiin internetpelaamisen riskit. Internetin pelintarjoajat eivät välttämättä maksa luvattuja voittoja tai pelitilin varat saatetaan varastaa. Internet tarjoaa myös rahapelaajille itselleen mahdollisuuden epäileluun ja laittomaan toimintaan. Pelaaja voi käyttää toisen henkilön luottokorttia, tehdä useita pelitilejä samalle pelisivustolle niiden tarjoamien bonusten keräämiseksi, pelata voittoa pokeria tietokoneavusteisen ohjelman avustuksella tai hakkeroida pelintarjoajan sivut. Online-pelitiliä on myös mahdollista käyttää alkuperältään hämärän rahan varastointiin tai sen pesemiseen. Toisaalta Euroopan alueella toimii satoja uhkapelisivustoja, joiden takana ei ole minkäänlaista virallista lisenssiä. Tällaiset sivut eivät välttämättä toimi lainsäädännön puitteissa, ja ne on saatettu perustaa yksinomaan huijaamistarkoitukseen. Pelinjärjestäjiä saattaa hakeutua konkurssiin, jolloin pelitilillä olevia rahoja ei

välttämättä palauteta. Lopulta jää kuluttajan itsensä vastuulle arvioida pelisivustojen turvallisuus ja varmista, ettei omia henkilötietoja käytetä väärin.

Ongelmapelaaminen ja rikollisuus

Rahapelitoiminnalla on siis kauaskantoisia seurauksia kansalaisten arkeen. Kuluttajaa yritetään suojella paitsi vilpillisiltä pelintarjoajilta, myös itseltään ja omalta pelivietiltään. Kenties eniten yhteiskunnallista huomiota on kiinnitetty ongelmapelaamisen aiheuttamiin haittoihin. Monopoli-järjestelmällä pyritään osaltaan kontrolloimaan liiallisesta pelaamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Rahapeliiriippuvuus on määritelty sairaudeksi ja se on mukana kansainvälisessä DSM-IV -tautiluokituksessa. Rahapeliiriippuvuudella viitataan pakonomaiseen rahapelaamiseen, josta on merkittävää sosiaalista ja taloudellista haittaa pelaajalle itselleen ja hänen lähipiirilleen. Yksi yhteensä kymmenestä diagnostisesta kriteeristä on ”rikollinen toiminta, kuten petos, vääreennys tai kavallus, pelaamisen rahoittamiseksi.”

Rikoksen motiivina pelaaminen rinnastuu tässä muihin riippuvuutta aiheuttaviin asioihin, koska kohtuukäytöstä on mahdollista luisua kohtuuttomuuksiin ja myös rikollisuuteen. Meyer ja Fabian (1993) kuvaavat ongelmapelaamisen ja rikollisuuden yhteyttä spiraalina, jossa pelurilla on alati kasvavia paineita pelaamisen rahoittamiseen ja tappioiden paikkaamiseen. Samaan aikaan mahdollisuudet tähän vähenevät, ja laillisten keinojen loputtua vaihtoehdot ovat vähissä. Tekijä saa motivaationsa rahapelaamisen aiheuttamista taloudellisista vaikeuksista tai tappioiden aiheuttamasta häpeästä.

Tutkimuksessa onkin saatu joitakin viitteitä vakavan ongelmapelaamisen yhteydestä rikosalttiuteen (esim. Meyer & Stadler 1999). Esimerkiksi Fröbergin (2006, 35) raportin mukaan peliongelmiin ajautuneet nuoret syyllistyvät muita useammin varkauksiin, väkivaltarikoksiin ja petoksiin. Vertailtuna muuhun väestöön, ongelmapelaaminen on huomattavasti yleisempää rikoksesta tuomittujen keskuudessa. Williamsin (2005) mukaan noin 30 prosenttia vangeista kärsii ongelmapelaamisesta. Kaikista suomalaisista peliongelmaisista arvioidaan yleisesti olevan noin 1–2 prosenttia (Pajula ym. 2012). On mahdollista, että rikoksen tekemisen ja ongelmallisen pelaamisen taustalla on jokin yhteinen tekijä. Esimerkiksi antisosiaaliseen persoonallisuushäiriöön ja tarkkaavaisuusongelmiin liittyy impulsiivisuutta, joka saattaa johtaa riskihakuisen käyttäytymiseen niin pelissä kuin elämässä yleensäkin (Blaszczynski 1998; Mishra ym. 2011).

Kanadalaisessa tutkimuksessa (Turner ym. 2009) selvitettiin vankien pelaamista ja pelaamisen yhteyttä rikoksenteekoon. Tietoja vankien ongelmapelaamisesta kerättiin rahapeliongelmiin tunnistamiseen yleisesti

käytetyllä South Oaks Gambling Screen -kysymyspatteristolla. Rahapelaamiseen liittyvät rikokset koodattiin lopulta neljään vaihtoehtoiseen kategoriaan, joissa

- pelaaminen johti rikoksen tekemiseen
- rikollinen elämäntyyli johti pelaamiseen
- pelaamisen ja rikoksen välillä oli epäselvä kahdensuuntainen yhteys
- pelaamisen ja rikoksen välillä ei ollut yhteyttä.

Tässä tutkimuksessa noin 65 prosenttia vakavasta peliongelmosta kärsivistä vangeista kertoi pelaamisen johtaneen rikokseen. Tässä on kyse esimerkiksi pelivelkojen maksamisesta tai pakonomaisen pelaamisen rahoittamisesta rikollisin keinoin. Lievemmästä peliongelmosta kärsivät taas raportoivat useimmiten pelaamisen olevan osa elämäntyyliä, jolloin rikollisuuden mukanaan tuoma raha ja aika on helppo kanavoida rahapelaamiseen.

Rahapelaaminen ja rikollisuus Suomessa

Rahapelaamisen ja rikollisuuden välinen yhteys on Suomessa tullut kenties silmiinpistävimmin esiin 1990-luvun lopun sopupeliskandaaleissa. Niissä vedonlyöjä asettaa vedon urheilutapahtuman tuloksista, jotka hän urheilutoimijoita lahjomalla järjestää toivotunlaisiksi. Urheiluvedonlyönti on sangen laajamittaista kansainvälistä toimintaa ja siihen liittyvän korruption kitkemiseksi on tehty aloite Euroopan parlamentissa.

Vuonna 2011 Suomessa poliisin tietoon tulleista rahapelirikosepäilyistä (n=737) suurin osa (30 %) kategorisoitiin (Kuoppamäki ym. 2013) online-pelaamiseen liittyväksi rikollisuudeksi. Valtaosa rahapelaamiseen liittyvistä rikosepäilyistä on omaisuusrikoksia. Nettipankkien ja -kasinoiden myötä niin pelaaminen kuin rikoskin tapahtuu usein internetissä. Yleisin rikosnimike on maksuvälinepetos ja tällöin uhrin luottokorttia on yleensä käytetty luvatta jollakin internetin pelisivustolla. Uhrilla ei välttämättä ole ollut omaa pelihistoriaa.

Aineistossa mukana olevissa rikostapauksissa oli nähtävissä myös rahapelaamisen laukaisemat negatiiviset tuntemukset. Rahapelaamiseen liittyvistä rikoksista 25 prosenttia oli pelaamistilanteessa tehtyjä rikoksia. Tyypillisimmin tällaiset tapaukset olivat väkivaltaisesti kanavoituneita tunteenpurkauksia, jotka syntyivät välittömästi pelaamisen lomassa. Impulssikontrollin puute saattaa johtaa vaikkapa toisen henkilön lyömiseen tai peliautomaatin hajottamiseen. Rikosnimikkeinä näissä tapauksissa ovat useimmiten pahoinpitely tai vahingonteko. Rahapelaamiseen liittyvä parisuhdeväkivalta (2 %) liittyy läheisesti tähän, tunteenpurkauksen

kohdistuessa omaan perheeseen. Pelaajat eivät ole yksinomaan epäiltyinä ja tärkeä havainto oli pelaajien itsensä uhriutuminen.

Rahapelien hajasijoittelusta huolimatta kasino on Suomessakin ympäristönä erityinen. Kasinolla tai kasinon läheisyydessä tapahtuva rikollisuus – koostuen pääosin varkauksista ja pahoinpitelyistä – kirjattiinkin omaksi luokakseen (12 %).

Edellä mainituista luokista useat saattavat liittyä myös ongelmapelaamiseen. Kaikista tapauksista 13 prosentissa ongelmapelaamisen mainittiin olevan suoraan yhteydessä rikokseen. Tällöin uhri tai tekijä oli itse tiedostanut ongelmapelaamisensa ja kertonut siitä kuulustelussa. Näitä rikoksia leimaa nopean rahan tarve, ja rikokset ovat yleisimmin maksuvälinepetoksia. Esimerkkinä voidaan mainita toisen henkilötiedoilla otetut kulutusluotot. Pelaamista ja pelivelkojen maksamista on lisäksi rahoitettu muilla internetpetoksilla, kuten myymällä olematonta tavaraa verkkohuutokaupassa.

Ongelmapelaamiseen liittyvästä ilmirikollisuudesta (Lind ym. 2013) suurin osa (79 %) oli omaisuusrikoksia. Epäillyt kertovat velkakierteistä ja luottotietojen menettämisestä, jotka ovat ajaneet etsimään lisärahaa rikollisin keinoin. Keskeinen mekanismi luottotietojen menettämiseen ja maksuvälinepetokseen ajautumiseen on pikavipeillä velkaantuminen.

Tällainen matalan kynnyksen rikos tehdään ohimennen arjen tilanteissa käyttäen hyväksi läheisten tai työnantajan luottamusta, kun saatavilla on rahaa, henkilötietoja ja pankkitunnuksia. Tietyissä työympäristöissä, kuten kahvilan veikkauspisteellä, työntekijällä saattaa myös olla suora pääsy rahapelite tuotteisiin. Näissä tapauksissa pelaajat kertovat löyhästä valvonnasta ja sekavasta rahaliikennejärjestelmästä, jotka ovat mahdollistaneet rahapelaamisen ohi kassan.

Lopuksi

Suomalaisen rahapelijärjestelmän toimijat ovat velvoitettuja valvomaan itse, että niiden asiamiehet toimivat vastuullisuusperiaatteiden edellyttämällä tavalla. Rahapelaamiseen liittyvän talousrikollisuuden torjunnassa peliyhtiöiden toimintaa kehystää myös rahanpesulaki, joka velvoittaa peliyhtiöitä ja niiden pelejä myyviä osapuolia seuraamaan epäilyttävää rahaliikennettä sekä tunnistamaan asiakkaansa. Ongelmapelaamiseen liittyvien rikosten ehkäisemisessä olennaiseksi muodostuu rahapelihaittojen varhainen tunnistaminen ja velkakierteiden ennaltaehkäiseminen. Valvonnan ohella tarvitaan siis vertaistukea ja valistusta.

Kaiken kaikkiaan poliisin tietoon tullut rahapelirikollisuus on masiivisia ja järjestelmällisiä vedonlyöntipetoksia arkisempaa. Kenties huomattavakin osa rahapelaamiseen liittyvästä rikollisuudesta jää piilorikollisuudeksi. Tutkimusten mukaan suomalaiset pelaavat suhteellisen paljon ja pelit ovat kiinteästi läsnä kansalaisten elämässä. Rahapelien pelaami-

nen ei rajoitu Suomessa pelisaleihin tai kasinoalueille, vaan se levittäytyy myös esimerkiksi ravintoloihin, kaappoihin, kioskeihin ja huoltoasemille. Tämän lisäksi kommunikaatioteknologia mahdollistaa nopeat rahansiirrot ja reaaliaikaisen pelaamisen missä tahansa verkkorahapelaamisen ollessa valtaisa kansainvälinen teollisuudenala. Internetissä suomalaisten on mahdollista pelata myös ulkomaisten pelintarjoajien pelejä, vaikka näillä ei olisi laillista oikeutta rahapelien toimeenpanemiseen Suomessa. Pelitarjonnan kasvu asettaa lisähaasteita valvonnalle, ja samalla myös relevantin tutkimustiedon tuottaminen korostuu.

Lähteet

- Albanese, J. 2003. "Casino gambling and crime." Teoksessa G. Reith (toim.) *Gambling: who wins? who loses?* New York: Prometheus Books, 149–155.
- Blaszczynski, A. & Steel, Z. 1998. Personality disorders among pathological gamblers. *Journal of Gambling Studies* 14 (2), 51–71.
- Fröberg, F. 2006. *Gambling among young people: a knowledge review.* Stockholm: Swedish National Institute of Public Health. www.fhi.se
- Gainsbury, S. 2012. *Internet gambling: current research findings and implications (Vol. 1).* New York; Springer.
- Griffiths, M. 2010. Crime and gambling: a brief overview of gambling fraud on the Internet. *Internet Journal of Criminology*, 1–7. http://www.internetjournalofcriminology.com/Griffiths_%20Gambling_Fraud_Jan_2010.pdf
- Korpiola, M. & Sallila, J. 2012. Uhkapelin oikeushistoriallisilla lähteillä. Teoksessa Raento, P. (toim.) *Rahapelaaminen Suomessa.* Helsinki: Gaudeamus.
- Kuoppamäki, S-M., Kääriäinen, J. & Lind, K. 2013. Examining gambling-related crime reports in the National Finnish Police Register. *Journal of Gambling Studies* [June 6. Epub ahead of print]
- Lind, K. 2013. From problem gambling to crime? Findings from the Finnish National Police Information System (Käsikirjoitus)
- Meyer, G. & Fabian, T. 1993. Pathological gambling and criminal behavior. *Gambling Behavior and Problem Gambling*, Reno: University of Nevada, 517–532.
- Meyer, G. & Stadler, M.A. 1999. Criminal behavior associated with pathological gambling. *Journal of Gambling Studies* 15 (1), 29–43.
- Mishra, S., Lalumière, M.L., Morgan, M. & Williams, R.J. 2011. An examination of the relationship between gambling and antisocial behavior. *Journal of Gambling Studies* 27, 409–426.
- Pajula, M., Vuorento, H., Aaltonen, A. 2012. *Peluurin vuosiraportti 2011.*

- Raento, P. 2012. Suomalaisen rahapelaamisen kronologia 1899–2012. Teoksessa Raento, P. (toim.) Rahapelaaminen Suomessa. Helsinki: Gaudeamus.
- Smith, G., Wynne, H. & Hartnagel, T. 2003. Examining police records to assess gambling impacts: A study of gambling-related crime in the city of Edmonton. A study prepared for The Alberta Gaming Research Institute. <http://www.assembly.ab.ca/lao/library/egovdocs/algri/2003/140251.pdf>
- Turner, N.E., Preston, D.L., Saunders, C., McAvoy, S. & Jain, U. 2009. The relationship of problem gambling to criminal behavior in a sample of Canadian male federal offenders. *Journal of Gambling Studies* 25 (2), 153–169.
- Williams, R.J., Royston, J. & Hagen B. 2005. Gambling and problem gambling within forensic populations. A review of the literature. *Criminal Justice and Behavior* 32 (6), 665–689.

Venäjän huumerikollisuuden kriminologinen määrittely

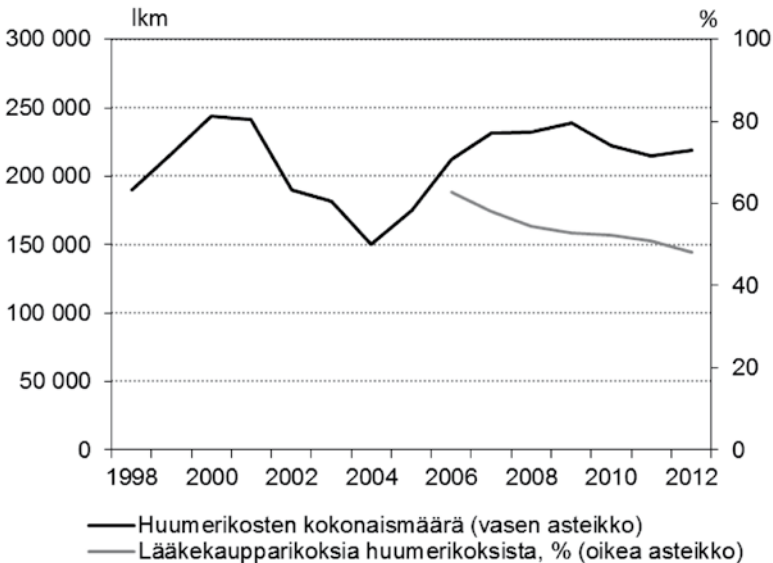
L. V. Gotchina

Johdanto

Tässä artikkelissa kuvataan nyky-Venäjän huumerikollisuuden pääpiirteitä. Sen rakenteen, dynamiikan ja suuntausten määrittämiseksi analysoidaan lainvalvontavirastojen tilastotietoja. Huumerikollisuuden laajuuden ja rakenteen lisäksi tarkastellaan huumerikollisuutta harjoittavia rikollisryhmiä.

Huumerikosten määrä ja rakenne

Vuosina 1989–2000 Venäjällä rekisteröityjen huumerikosten määrä kasvoi voimakkaasti. Sen jälkeen näiden rikosten määrä on pysynyt kohtalaisen vakaana ja oli noin 219 000 vuonna 2012 (kuvio 1).



Kuvio 1. Huumerikosten määrä ja lääkerikosten osuus huumerikoksista

Huumerikollisuuden kehityksessä kiinnittää huomiota rikosten määrän äkillinen lasku vuonna 2002 ja matalana säilynyt taso sen jälkeen vuosina 2003–2005. Syynä tähän olivat uudistukset Venäjän lainsäädännössä sekä organisatoriset muutokset, kuten erityisesti lääkkeiden ja psykotrooppisten aineiden laittoman jakelun torjuntaa käsittelevän valtion lautakunnan perustaminen Venäjän sisäasianministeriöön. Myöhemmin tämä lautakunta muutettiin lääkkeiden ja psykotrooppisten aineiden laittoman jakelun valvontalautakunnaksi ja nimettiin sitten Venäjän FSKN:ksi (Federal Drug Control Service of Russia).

Huumerikokset liittyvät Venäjän federaation rikoslain 228–234 pykälissä määriteltyihin tekoihin. Nämä rikokset ovat pääasiassa vakavia tai erittäin vakavia rikoksia, joiden määrä oli noin 154 000 kappaletta vuonna 2010. Rikoslain pykälässä 228 tarkoitettujen huumerikosten osuus on kasvanut vajaasta 26 prosentista vuonna 2005 noin 46 prosenttiin vuonna 2012, joskin kyseisen pykälän 1 kohdan osalta kehityssuunta on ollut laskeva. Rikoslain pykälissä 229 ja 231 tarkoitettujen rikosten osuudet ovat pysyneet alhaisina. Rikoslain pykälässä 230 tarkoitettujen huumerikosten paljastustaso on pysynyt alhaisena ja laskenut edelleen viime vuosina. Pykälän 233 lääkemääräysten tai muiden tällaisten aineiden saamiseen valtuuttavien asiakirjojen lainvastainen antaminen tai väärentäminen on vähentynyt. Näiden rikosten osuus huumerikoksista ei kuitenkaan ole merkittävä. Kovien huumeiden ja myrkyllisten aineiden jakelua ja myyntiä (rikoslain pykälä 234) koskevien rikosten osuus huumauserikosten kokonaismäärästä on laskenut samoin kuin lääkkeiden ja psykotrooppisten aineiden kauppaan liittyvien rikosten osuus.

Huumeiden laittomalle jakelulle on ominaista rikostyyppien epäsäännöllinen jakautuminen. Vuonna 2005 lääkkeiden, psykotrooppisten aineiden ja niitä vastaavien aineiden ostoon, säilyttämiseen, kuljettamiseen, valmistamiseen ja jalostamiseen liittyi runsaasti erilaisia laittomuuksia. Laittomuuksista 91 prosenttia muodostui aineiden laitonta valmistusta, myyntiä ja kuljetusta koskevista tapauksista. Vuoteen 2012 mennessä vastaava osuus oli 93 prosenttia.

Rikoslaisissa tarkoitettua huumeiden laitonta jakelua koskevien rikosoikeudenkäyntien rakenne muuttui vuonna 2004. Rikoslain 228, 228.1 ja 228.2 pykälässä tarkoitettujen rikokset muodostavat niistä noin 93 prosenttia. Näistä rikoksista lähes 57 prosenttia tehtiin ryhmässä, ja runsaat 26 prosenttia rikoksista teki järjestäytynyt rikollisryhmä. Järjestäytyneen rikollisuuden huumerikokset lisääntyivät vuosina 2005–2009, mutta ovat sen jälkeen vähentyneet. Vuonna 2012 näiden rikosten määrä oli noin 5 300, kun enimmillään se on ollut edellä mainitulla jaksolla yli 8 800.

Tilojen järjestäminen ja pitäminen

Huumeiden käyttöön tarkoitettujen tilojen järjestämisen ja pitämisen osuudet huumerikoksista ovat kasvaneet. Usein nuoret, joilla on asunto ja jotka asuvat jostakin syystä yksin, ovat mukana huumeiden käyttöön liittyvien tilojen ylläpidossa (R. T. Ismailov). Ennen vuotta 2002 Venäjällä paljastettiin vuosittain noin 400 tällaista tilaa, ja vuosina 2007–2009 pelkästään Venäjän federaation FSKN hävitti vuosittain noin 4 000 tilaa.

Tämä huumerikollisuuden ryhmätekijä pantiin merkille jo 1900-luvun lopulla (A. J. Kuliev). Tutkimustulokset osoittavat myös, että 2,6 prosenttia huumeriippuvaisista lähetettiin terveydenhuoltolaitoksiin huumeidenkäyttöön tarkoitettujen tilojen järjestämisen tai ylläpidon vuoksi ja 2,1 prosenttia sai vankilatuomion (A. J. Grishkon).

Saatujen tietojen analyysi osoittaa, että huumeiden käyttöön tarkoitetuissa tiloissa käytettyjen huumeiden päätyypit ovat marihuana, efedriinivalmisteesta (Teofedrin-H, Solutan, Triffed) valmistetut amfetamiiniryhmän huumeet, heroini sekä vähittäisjakeluketjujen kautta vapaasti myynnissä olevista unikonsiemenistä valmistettu asetyloitu oopiumi. Tiloissa valmistettu desomorfiini on nuorten niin sanottua yhteisöllistä huumetta, jota useammat ihmiset ovat olleet valmistamassa. Lisäksi psykoaktiivisten aineiden käyttö on kasvussa.

Huumerikollisuutta harjoittavat ryhmät

”Kotona tehtävän huumeikaupan kehitykseen vaikuttaa sellainen tärkeä tekijä kuin etnisen rikollisuuden kansainvälistyminen”
(P.N. Kobez).

Järjestäytynyt huumerikollisuus aiheuttaa erityistä huolta, koska se toimii kuin sujuvasti toimiva talouden ala. Siinä on mafiaryhmien edustajia, kartellien ja syndikaattien huumeeparoneita, kemistejä, biologeja, muiden alojen tiedemiehiä, suurten yritysten tavallisia työntekijöitä ja nuoria bisnesihmisiä.

Lisäksi Venäjällä voidaan havaita korkea järjestäytymistaso etnisissä (ennen kaikkea tadžikkien, azerbaidžanilaisten, romanien ja tšetšeenien) rikollisrakenteissa. Ne koostuvat lääkkeiden laittomaan jakeluun Venäjän alueella osallistuvista nuorista. Kansainvälisten rajojen läheisyys ja avoimuus vaikuttavat tähän kehitykseen. Kaukoidän alueen ja Primorjen alueen huumerikosten erityisominaisuuksia käsittelevän tutkimuksen mukaan kiinalaisilla, korealaisilla ja vietnamilaisilla on vakaita järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä (L. I. Romanova).

Kansallisten yhteisöjen eristymisen ja ”tiivin jäsenyyden” ansiosta edellä mainitut etniset rikollisryhmät ovat voineet toteuttaa salaliittomai-

sia suuren mittakaavan rikosoperaatioita. Niiden aktiivisuus lääkkeiden laittomassa jakelussa onkin pantu merkille. Jakelun kokonaismäärästä kymmenen prosenttia liittyy sekaryhmiin. Muiden etnisten ryhmien osuus on 2–6 prosenttia.

”Tadžikit ja afrikkalaiset ovat löytäneet toisissaan sen, mitä muut eivät voineet heille antaa. Tadžikit saivat hyvin organisoidun myyntiverkoston heroiinille ja afrikkalaiset loppumattoman halpojen huumeiden jakelukanavan ilman tarvetta odottaa seuraavaa toimitusta ja ilman vatsassa kuljetettavista huumeista johtuvaa hengenvaaraa. Tällaisen kansainvälisyyden ansiosta kilpailijat ovat kokonaan lyötävissä. Nyt he voivat täyttää Venäjän kirjaimellisesti heroiinilla.” (P.N. Kobez.)

”Tietyt etniset yhteisöt erikoistuvat tiettyihin rikostyyppeihin. Azerbaidžanilaiset ja romanit jakelevat huumeita”. (V. S. Ovtšinski.)

Tutkijat ja lainvalvontaviranomaiset ovat panneet merkille azerbaidžanilaisten ja romanien aktiivisuuden huumemarkkinoilla vuodesta 2004 alkaen. Aktiivisuutta edistävät alueiden välisten ja kansainvälisten yhteyksien laajuus, maahanmuuttoprosessi, suuri elinalue, eristäytyminen ja kansallisten yhteisöjen ”tiivis jäsenyys”. Voidaan havaita siirtymistä perinteisestä kannabisryhmän huumeiden kaupasta heroisiin ja muiden voimakkaiden aineiden kauppaan, joka tehdään pienessä henkilöpiirissä ja jossa käytetään erilaisia piilopaikkoja. Niistä kehittyi metadonin ja trimetyyliyfentanyyliin kaltaisten synteettisten valmisteiden markkinoita.

Romanien syyllisyyden osoittamista vaikeuttaa erillään olo muusta yhteiskunnasta, kielimuuri ja se, että he kieltäytyvät antamasta todisteita pidätysaikana. Kyseisen käytöksen syynä on pelko klaanin rangaistuksesta. Romaniheimon sääntöjen rikkomisesta kiinni jäänyt menettää kunnioituksen ja luottamuksen, mikä saattaa johtaa huomattaviin henkisiin ja aineellisiin vahinkoihin. Romanituomioistuimien rankaisemalla syyllisyydellä, ja henkilökohtainen omaisuus voidaan myydä. Romaniheimo voi tuomita rikollisen ruumiilliseen rangaistukseen ja maanpakoon.

Romanien keskuudessa tehdystä tutkimuksesta käy ilmi, että tähän kansallisuuteen kuuluvilla huumerekollisilla on seuraavat ominaisuudet: enintään 29-vuotias, vailla pysyvää asuinpaikkaa, osittainen korkeakoulutus sekä rikoslain 228.1 ja 234 pykälässä tarkoitettujen rikosten tekeminen voitontavoittelutarkoituksessa. Koska huumekauppa katsotaan romanien keskuudessa kannattavaksi rikolliseksi taloudenalaksi, he ottavat usein mukaan pienet lapsensa, joita ei voi saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen. Monet naiset, myös raskaana olevat naiset, osallistuvat tällaiseen

rikolliseen toimintaan. Enemmistö huumerikosten tekemiseen liittyvistä henkilöistä ei käytä muita kuin lääkekäyttöön tarkoitettuja huumeita. Se voidaan selittää turvallisuusuhan, eli heimon tuomioistuimen perusteella. He ovat kuitenkin huumeriippuvuuteen ja huumerikollisuuteen liittyvä riskiryhmä nuorille.

Huumausainetilanteen ennakointi

Tomi Lintonen & Elina Kotovirta

Johdanto

Suomen päihdetilanteesta julkaistaan vuosittain virallinen tilastojulkaisu ”Päihdetilastollinen vuosikirja” (ks. esim. Päihdetilastollinen vuosikirja 2013), joka kertoo niin alkoholin kuin huumausaineidenkin käytöstä sekä muun muassa rikollisuudesta. Lisäksi Euroopan Unionin huumausaine-seurantakeskus EMCDDA julkaisee Suomen huumausainetilannetta koskevan raportin vuosittain (ks. esim. Varjonen ym. 2014).

Asiantuntijat ovat pyrkineet ennakoimaan huumetilanteen muutoksia rekisteritietojen pohjalta (Kääriäinen & Lintonen 2010), mutta toistaiseksi ainoa tulevaisuuden ennakointitutkimus on toteutettu Poliisiammattikorkeakoulussa vuosina 2009–2011 (Lintonen ym. 2012). Pyrimme tässä artikkelissa ennakoimaan sekä lähivuosien kehitystä että Huumeet 2020 -tutkimuksen pohjalta vuoden 2020 huumetilannetta.

Kannabismarkkinat, sekakäyttö ja muuntohuumeet

Suomen huumetilanne oli vakaa 2000-luvun ensivuosisikymmenen ajan 1990-luvun toisen huumeaallon tasaannuttua. Toiselle vuosikymmenelle tultaessa huolta ovat herättäneet erityisesti nuorten lisääntyneet huume-kokeilut. Säännöllisesti tehtävät kouluterveyskyselyt ovat osoittaneet alle 18-vuotiaiden nuorten huume-kokeilujen palanneen vuosituhannen vaihteen tasolle. Kouluterveyskyselyn 2013 mukaan peruskoululaisista pojista 11 prosenttia ja tytöistä 7 prosenttia oli kokeillut laittomia huumeita ainakin kerran. Vastaava prosenttiosuus oli lukiossa pojilla 15 ja tytöillä 12 sekä ammattikoulussa pojilla 22 ja tytöillä 21. (Kouluterveyskysely 2013.)

Kannabiksen käytöstä on tullut yleistä myös 25–34-vuotiaiden nuorten aikuisten miesten keskuudessa. Vuoden 2010 väestökyselyn mukaan 44 prosenttia ilmoitti kokeilleensa kannabista ainakin kerran, ja väestötasolla luku oli 17 prosenttia (Metso ym. 2012). Sama ikäluokka erottui myös muiden huumeiden käytön osalta: amfetamiinia koko väestöstä oli kokeillut kaksi prosenttia, mutta 25–34-vuotiaista kokeilleita oli seitsemän prosenttia.

Sekä kouluterveyskyselyt että väestökyselyt osoittavat, että asenteet huumeiden käyttöä kohtaan ovat lieventyneet myös niiden joukossa, jotka eivät itse ole kokeilleet huumeita (THL 2013; Metso ym. 2012). Osa-syynä tähän lienee omien kokeilujen lisäksi myös se, että yhä useampi tuntee jonkun huumeita kokeilleen. Henkilökohtaisen kosketuksen laaje-

neminen lienee karsinut huumeita kohtaan tunnettuja pelkoja. Väestökyselyjen mukaan asenteet ja mielipiteet ovat muuttuneet lähinnä kannabiksen kohdalla; muiden huumeiden käyttöön suhtaudutaan huomattavasti kielteisemmin.

Suomessa arviolta 40 000–60 000 henkilöä on kasvattanut joskus elämässään kannabista (Hakkarainen ym. 2011), ja sen aktiivikasvattajia arvioidaan olevan noin 10 000. Puhutaan kansainvälisen ja eurooppalaisen trendin mukaisesti kotimaistenkin kannabismarkkinoiden ”herbalisoitumisesta”: marihuanan, ”kukan”, suosio on ohittanut hasiksen suosituimpina kannabistuotteena (Hakkarainen ym. 2011).

Suomalaiselle huumeiden ongelmakäytölle on ominaista alkoholin, huumeiden ja rauhoittavien lääkkeiden sekakäyttö. Sekakäyttö hankaloittaa mahdollisen huumeongelman hoitoa. Alkoholi on yleensä merkittävässä tekijänä huumekuolemista (Varjonen ym. 2014).

Suomen huumemarkkinoita ovat muuttamassa uudet psykoaktiiviset aineet, muuntohuumeet. Suomi on ollut kärjessä tunnistettujen muuntohuumeiden määrässä, mutta tämä kertoo todennäköisesti lähinnä suomalaisen valvonnan ja raportoinnin tarkkuudesta. Muuntohuumeet eivät ole nousseet vielä merkittäväksi terveysuhaksi, mutta ne aiheuttavat vaikeuksia erityisesti valvonnalle. Hieman aineen kemiallista kaavaa muuttamalla pystytään valmistamaan uusi, kontrollin ulkopuolelle jäävä aine. Valvonnan helpottamiseksi halutaan nopeuttaa huumeeksi luokittelua ja selvittää mahdollisuutta aineryhmittäiseen luokitteluun ainekohtaisen luokittelun sijaan niin kotimaassa kuin EU:n tasolla.

Huumeet 2020 -tutkimus: yleistymistä ja rangaistuskäytäntöjen lievenemistä

Huumeet Suomessa 2020 -tutkimuksessa (Lintonen ym. 2012) pyrittiin ennakoimaan huumausainetilanteessa odotettavissa olevia muutoksia, jotta voitaisiin varautua tulevaisuuden haasteisiin. Tutkimus toteutettiin Delfoi-menetelmällä internetissä, ja asiantuntijoina toimivat Euroopan Unionin huumausaineseurantakeskuksen EMCDDA:n alaisen kansallisen seurantakeskuksen Reitox-huumeitietoverkoston jäsenet. Suomen asiantuntijaverkostoon kuuluu noin neljäkymmentä asiantuntijaa eri organisaatioista¹⁶. Delfoi-kierroksia toteutettiin kolme ja niiden kesto oli kulloinkin kaksi viikkoa.

Asiantuntijat pitivät todennäköisenä, että Suomen huumausainetilanne on seuraavanlainen vuonna 2020 (Lintonen & Kotovirta 2012a):

¹⁶ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastokeskus, Helsingin yliopiston Hjelt-instituutti, A-klinikasäätiö, oikeusministeriö, Tulli, keskusrikospoliisi, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsingin kaupunki, Helsingin Diakonissalaitos, Nordisk Välfärdscenter, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus sekä Suomen sosiaali ja terveys ry.

- Lääkkeiden käyttö päihtymistarkoitukseen on yleisempää kuin laittomien huumausaineiden käyttö.
- Muuntohuumeiden käyttö on huomattavasti yleisempää kuin nyt.
- Kokaiinin käyttö lisääntyy hieman nykyisestä.
- Kannabiksen kotikasvatus on paljon yleisempää.
- Huumausaineiden ja alkoholin sekakäyttö on nykyistä yleisempää.
- Huumeiden maahantuonti ja ”tukkukauppa” ovat nykyistä enemmän järjestäytyneiden rikollisryhmien hallinnassa.
- Huumeiden käyttö ja hallussapito omaan käyttöön ovat edelleen rangaistavia tekoja, mutta kannabiksen käytöstä ja hallussapidosta omaan käyttöön ei enää käytännössä rangaista.
- Muuntohuumeiden (”designer drugs”) määrä markkinoilla ei vähene huomattavasti, vaikka uusi lainsäädäntö nopeuttaa niiden luokitteluun laittomiksi.
- Tuomioistuimen huumausainerikoksesta langettama vapausrangaistus voidaan suorittaa muunnettuna päihdehoitolaitoksessa.
- Lääkkeiden päihdekäyttö aiheuttaa nykyistä enemmän huumekuolemia.
- Haittoja vähentävässä toiminnassa ei oteta käyttöön käyttöhuoneita.
- Huumausaineriippuvuuden hoidossa voimavarat on keskitetty lääkkeelliseen hoitoon.
- Opiaattien korvaushoidossa olevien määrä on noin 50 prosenttia nykyistä suurempi.
- Huumeiden pistoskäyttäjät ei voida määrätä pakkohoitoon, mutta alaikäiset huumeiden käyttäjät voidaan määrätä tahdonvastaiseen hoitoon.
- Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelut tuottavat pääosan huumehoitopalveluista yhdistetyissä mielenterveyshäiriöiden ja päihdehoidon avohoitoyksiköissä.
- Yhteiskunta suhtautuu nykyistä myönteisemmin huumeiden käyttöön.

Asiantuntijat olivat monissa kysymyksissä hyvinkin erimielisiä. Eri mieltä oltiin muuan muassa kontrollikehityksen suunnasta sekä siitä, mikä suunta kontrollissa olisi toivottava. Erityisesti tämä näkyi kannabiksen kasvatuksen, käytön ja hallussapidon laillisuus­kysymyksissä. Ennakoinnit huumausaineiden hintakehityksestä jakautuivat tasaa kah­tia nousua ja laskua ennakoineisiin. Sama jako näkyi ennakoinneissa väestön ja yhteiskunnan tulevasta asennemuutoksesta. Asenteiden lie­venemistä pidettiin kuitenkin yksimielisesti epätoivottavana, koska

huumeiden käytön hyväksynnän nähtiin johtavan huumeongelmien lisääntymiseen.

Lääkkeiden, lähinnä opioidien ja bentsodiatsepiinien, päihdekäyttö ja siihen liittyvät ongelmat ovat olleet esillä viestimissä niin Suomessa kuin muuallakin (Missbruket, Kunskapen, Vården 2011; Lintonen & Kotovirta 2012). Näkemystä lääkkeiden väärinkäytön merkittävydestä huumeongelmien osana on vahvistanut se, että korvaushoitolääkkeenä käytettävä buprenorfiini on vallannut Suomen opiaattimarkkinat heroiinilta. Heroiinin katoaminen markkinoilta on vähentänyt yliannoskuolemia, mutta toisaalta buprenorfiini yhdessä alkoholin kanssa on osoittautunut tappavaksi sekoitukseksi (Vuori ym. 2012).

Muuntohuumeiden yleistymistä pidettiin todennäköisenä. Ne ovat käyttäjille vaikutukseltaan arvaamattomia, ja niiden käyttöön saattaa liittyä lääkkeitä ja ”perinteisiä” huumeita suurempi kuoleman tai vammautumisen riski. Internetin osuus erityisesti muuntohuumeiden ja niihin liittyvän käyttäjätiedon välittämisessä on merkittävä. Ennen huumeikauppa keskittyi tietyille diilereille, joilla oli omat verkostonsa ja hierarkiansa. Nyt kuka tahansa voi ilman taustaorganisaatiota tai välittäjäverkostoa hankkia merkittäviäkin eriä muuntohuumeita ja kaupata niitä eteenpäin.

Johtopäätökset

Kannabiksen käyttö ja kotikasvatus ovat jo selvässä kasvussa, eikä kasvulle ole näkyvissä merkittäviä esteitä. Kotikasvatus lienee Suomessa vuonna 2020 huomattavasti nykyistä yleisempää, ja kannabiksen käytön ja hallussapidon rangaistuskäytäntöjä saatetaan lieventää. Kaikkiaan huumausaineiden käyttö mitä todennäköisimmin yleistyy. Kannabiksen ohella erityisenä kasvualueena nähdään laillisten lääkkeiden laitton päihdekäyttö. Myös muuntohuumeiden (esimerkiksi MDPV ja Bromo-Dragonfly) ja kokaiinin käyttö ja kauppa todennäköisesti lisääntyvät ja huumausainemarkkinat keskittyvät järjestäytyneen rikollisuuden hallintaan.

Asenteet huumeita kohtaan ovat osin lievenemässä. Nuorten päihdetutkimuksissa on todettu kaikkien pähteiden, myös kannabiksen käyttöön liittyvien riskikäsitusten ja käytön yleisyyden välillä vallitsevan peilikuvamainen yhteys. Mitä suurempina pidetään käyttöön liittyviä riskejä, sitä vähäisempää on käyttö – ja päinvastoin. (Raitasalo ym. 2012.) Ehkäisevälle työlle onkin yhä suurempi haaste kertoa esimerkiksi kannabiksen käyttöön liittyvistä riskeistä realistisesti ja uskottavasti.

Millainen vaikutus kannabiksen kotikasvatuksella on huumeriikollisuuteen ja laittomien markkinoiden rakenteeseen Suomessa? Taannoinen tutkimus kotimaisesta kannabiksen kotikasvatuksesta osoitti ilmiön olevan oletettua suurempi (Hakkarainen ym. 2011). Kasvatus omaan käyttöön haastaa huumeepoliittiset mallit, jotka perustuvat tuonnin ja salakuljetuksen ehkäisemiseen. Toisaalta Suomesta on myös löydetty varsin

mittavia viljelmiä, joiden taustalla ovat olleet järjestäytyneen rikollisuuden toimijat. Kotikasvattaja pystyy itse valvomaan lopputuotteen laatua. Toisaalta kotona kasvatettu kannabis saattaa sisältää hyvinkin korkeita THC-pitoisuuksia. Helppo saatavuus saattaa lisätä omaa käyttöä. Kotikasvatuksen oheishaittoina voidaan nähdä mahdollisesti lisääntyvät vesivahingot ja tulipalot taloyhtiöissä.

Lisääntyvä kannabiksen ja huumeiden käyttö haastaa myös hoitojärjestelmän. Huumehoidon tiedonkeruun mukaan kannabis oli yleisin hoitoon hakeutumiseen johtanut päihde niille päihdehuollon huumeasiakkaille, joilla ei ollut opiaattien ongelmakäyttöä. Ensisijaisesti kannabiksen vuoksi hoitoon hakeutuneiden osuus korostui voimakkaasti nuorimmissa ikäryhmissä: alle 20-vuotiailla se oli yleisin hoitoon hakeutumiseen johtanut ongelmapäihde. Suomessa on kuitenkin vain vähän erityisesti kannabisriippuvuuden hoitoon keskittyviä hoitomalleja.

Ennakoitua huumeiden käytön lääkkeellistymistä pidetään ei-toivottavana. Huumeet ovatkin selkeämpi ”vihollinen”, koska ne ovat aina pahoja. Lääkkeet ovat oikein käytettyinä laillisia ja hyödyllisiä, väärin käytettyinä taas laittomia ja vaarallisia. Lääkkeiden päihdekäytön käyttökynnyks on epäilemättä laittomia aineita matalampi, koska ”lääkintä” voi tuntua itsestä hyvinkin asianmukaiselta, vaikka lääkäri ei sitä sellaisena pitäisikään. Lääkkeiden käyttö luo käyttäjälle turvallisuuden tunteen, koska pitoisuudet ja määrät vastaavat myyntipakkauksen tietoja. Puolestaan huumausaineiden puhtauden arviointi on hankalaa. Lääkkeiden laitton kauppa vaikeuttaa kontrollia, kun löydetty aineet eivät itsessään olekaan laittomia vaan poliisin ja syyttäjän on kyettävä näyttämään niiden hankinta, hallussapito tai käyttö ei-asianmukaiseksi. Tämä edellyttäne kyseisten ammattiryhmien täydennyskoulutusta sekä valvontamenetelmien uudistamista.

Tulevaisuuden huumemarkkinoiden voidaan ajatella jakautuvan. Yhtäältä kannabiksen kotikasvatus ja muuntohuumeiden valmistus tai helppo tilaaminen internetistä luo uusia ”pienen piirin välittäjiä”, jotka tuottavat aineita rajatun joukon tarpeisiin. Toisaalta teknologian kehittyminen mahdollistaa muuntohuumeiden laajamittaisen valmistuksen tai peltihallien kokoisten kannabisviljelmien ylläpidon kohtuullisin kustannuksin. Tämä mahdollisuus houkuttelee myös järjestäytyneitä rikollisryhmiä. Internet helppona jakelukanavana voi myös tuottaa uusia arvaamattomia muoti-ilmiöitä. Esimerkiksi ilokaasun myynti päihdekäyttöön paisui nettikaupasta kivijalkakauppojen verkostoksi 2012–2013. Ilokaasua on laillista myydä kuluttajille elintarvikelain mukaan kerman vaahdotukseen, vaikka kemikaalilain mukaan sen myynti päihdekäyttöön onkin kiellettyä. Yhden yrittäjän kaupankäynti paisui kuitenkin niin valtavasti aggressiivisen markkinoinnin seurauksena, että Tukesin oli mahdollista kieltää yhtiöltä kaikki vähittäismyynti kemikaalilain nojalla. Tukesin päätöksen jälkeen yhtiö siirsi toimintansa Viroon.

Ennakoinnin tarkoituksena on estää kielteisten tulevaisuuskuviien toteutuminen

Ennakointitiedon luonnetta ja asianmukaisuutta voidaan kritisoida monellakin tavalla. Tieto ei ole luonteeltaan samanlaista kuin tavanomainen menneisyyttä tai nykyistä tilannetta koskeva ”faktatieto”, vaan kyseessä on tietoon ja asiantuntemukseen perustuva arvio tai päätelmä. Ennakointi osuu todennäköisesti harhaan, enemmän tai vähemmän.

Eräs ennakoinnin keskeinen piirre onkin se, että tulevaisuusnäemyksen pohjalta voidaan ryhtyä toimiin näköpiirissä olevan tulevaisuuden muuttamiseksi siltä osin, kuin sitä pidetään ei-toivottavana. Ennakointiin pohjautuva päätöksenteko ja toiminta pyrkivät siis olemaan itse ”aiheuttamassa” sitä, että ennakoitu tulevaisuuskuva ei toteudu.

Vaikka huumausainepolitiikkaa ei haluttaisikaan muuttaa, politiikan tavoitteista ja keinoista on keskusteltava entistä avoimemmin. Kansainväliset muutokset eivät voi olla vaikuttamatta myös kotimaiseen keskusteluun. Ehkäisevässä työssä onkin siirrytty yksipuolisen paheksumisen sijaan monipuoliseen keskusteluun. Menetelmien kehittämislle on edelleen tarvetta. Mikäli huumeiden kokeilut lisääntyvät entisestään, joudutaan varmasti myös miettimään vaihtoehtoja rangaistuskäytännöille.

Lähteet

- Hakkarainen, P., Perälä, J. & Metso, L. 2011. Kukkaa pukkaa – Kannabiksen kotikasvatus Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 76 (2), 148–168.
- Kouluterveyskysely 2013. Päätteet ja riippuvuudet nuorilla -taulukot. http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tilastot/vaestotutkimukset/kouluterveyskysely/tulokset/aiheittain/paihteet_ja_riippuvuudet.
- Kääriäinen, J. & Lintonen, T. 2010. Lailliset huumeet – kasvava ongelma. *Haaste* 10 (2), 3.
- Lintonen, T. & Kotovirta, E. 2012a. Ennakointi: Huumeet Suomessa 2020. *Haaste* 12 (3), 40–41.
- Lintonen, T. & Kotovirta, E. 2012b. Miten varautua lääkkeiden päihdekäyttöön? *Suomen Lääkärilehti* 52 (42), 2994–2995.
- Lintonen, T., Rönkä, S., Kotovirta, E. & Konu, A. 2012. Huumeet Suomessa 2020 ennakoititutkimus. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 101.
- Metso, L., Winter, T. & Hakkarainen, P. 2012. Suomalaisten huumeiden käyttö ja huumeasenteet – Huumeaiheiset väestökyselyt Suomessa 1992–2010. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti* 17.
- Missbruket, Kunskapen, Vården – Missbruksutredningens forskningsbilaga. 2011. Tukholma: Statens offentliga utredningar SOU 2011:6.

- Päihdetilastollinen vuosikirja 2013 – Alkoholi ja huumeet. 2013. Helsinki: THL.
- Raitasalo, K., Huhtanen, P. & Ahlström, S. 2012. Nuorten päihteiden käyttö sekä käsitykset niihin liittyvistä riskeistä ja saatavuudesta. Suomen ESPAD-aineiston tuloksia 1995–2011. Yhteiskuntapolitiikka 77: 1, 72–80.
- Varjonen, V., Tanhua, H. & Forsell, M. 2014. Huumetilanne Suomessa 2013. Raportti 5/2014. Terveystieteiden tutkimuskeskus.
- Vuori, E., Ojanperä, I., Launiainen, T., Nokua, J. & Ojansivu, R.L. 2012. Myrkytyskuolemien määrä on kääntynyt laskuun. SLL 22,1735–1741.

V YHTEENVETOA JA POHDINTAA

Poliisin toimintaympäristö 2014 – keskeisiä havaintoja ja poikkileikkaavia teemoja

Vesa Muttilainen & Vesa Huotari

Katsauksen tarkoitus ja rakenne

Poliisiammattikorkeakoulun kokoama Poliisin toimintaympäristö 2014 -katsaus tuottaa tutkimus- ja asiantuntijatietoa hyödynnettäväksi poliisi-toiminnan ja sisäisen turvallisuuden suunnittelussa ja kehittämisessä sekä poliisikoulutuksessa. Katsauksen yli 30 artikkelia perustuvat tutkimus- ja tilastotietoon, muuhun lähdemateriaaliin ja asiantuntijatietoon. Mukana on sekä taustoittavia että välittömästi poliisiin toimintaan liittyviä artikkeleita. Kirjoittajat ovat kommentoineet aihepiirin taustaa ja nykytilaa sekä mahdollisia tulevia riskejä ja haasteita. Arviot ovat koskeneet myös vaikutuksia turvallisuustilanteeseen sekä poliisin toimintaedellytyksiin, toimintaan tai vaikuttavuuteen. Lisäksi kansainvälisen vertailun näkökulma on ollut esillä.

Poliisitoiminnan reunaehtoja kuvaavassa luvussa käsitellään ensin poliisihallinnon ajankohtaisia haasteita ja lakimuutoksia. Tarkastelun kohteena ovat myös julkisen talouden tila, maahanmuuton tunnusluvut ja rikollisuuden pitkän aikavälin kehityspiirteet.

Poliisin työtä ja organisaatiota koskevassa luvussa käsitellään poliisialan tutkimustietoa ja kehittämistoimintaa sekä koulutusuudistusta ja koulutuksen vaikuttavuutta. Muita tarkasteltavia teemoja ovat poliisiorganisaation muutokset Länsi-Euroopassa ja Venäjällä, poliisin strategia Suomessa sekä poliisin työhyvinvointi ja voimaannuttava johtaminen.

Poliisitoimintaa kuvaava osuus käynnistyy analyyseilla esitutkinnan laadusta, lapsiin kohdistuvan väkivallan esitutkinnasta ja Road Policing -toiminnasta. Yhteistyötä poliisitoiminnassa kuvaavat artikkelit PTR-yhteistyöstä, laittomasta maahanmuutosta ja ympäristörikosten torjunnasta. Teknologiaa koskevassa osassa esitellään kyberuhkien motiiveja, poliisin valmiuksia mobiiliteknologian käyttöön ja sosiaalisen median hyödyntämisestä kriisitilanteissa.

Poliisi yhteiskunnassa -luvussa esitellään ensin tietoverkkojen globaalin merkityksen kasvua, valtion kokonaisturvallisuutta ja alueellista turvallisuustyötä Pirkanmaalla. Kansalaisten ja median näkökulmia valottavat arviot luottamuksesta poliisiin. Muut katsaukset keskittyvät korruptioon ja rahapelaamiseen sekä Venäjän ja Suomen huumeriikollisuuteen.

Artikkelikokoelmassa poliisin toimintaympäristö ei tarkoita yksioikoisesti maailmaa poliisin ulkopuolella, vaan voi liittyä myös toimintojen keskinäisiin suhteisiin poliisiorganisaation sisällä. Toimintaympäristö on täten kerroksellinen kokonaisuus, jonka käsitteellinen haltuunotto on mahdollista ainoastaan rajattujen tarkasteluiden tai näkökulmien kautta. Tuloksena on parhaimmillaan tarkkanäköisiä, mutta toimintaympäristön kokonaisuuden näkökulmasta väistämättä kapea-alaisia analyyssejä.

Pohdintaa

Poliisin hallintorakenneuudistuksen viimeisimmän vaiheen jälkeen maassa on yksitoista poliisilaitosta, jotka vastaavat myös lakkautetun liikkuvan poliisin tehtävistä. Toisiaan seuranneet organisaatio- ja lakiuudistukset sekä taloustilanteen yleinen heikkeneminen heijastuvatkin suoraan tai välillisesti monissa tämän katsauksen artikkeleissa.

Viimeaikaiset poliisihallinnon uudistukset ja muutokset eivät näkemysmme mukaan ole poikkeuksia tai häiriöitä poliisitoiminnan arjessa. Ne pikemminkin ovat uuden ajan alkusoittoa. Avainsanoja tässä kehityksessä ovat jaettu osaaminen, analyysi-, seuranta- ja arviointityö, kokeileva toiminta, yhteinen reflektointi, avoin ja kriittinen keskustelu, moniarvoisuus sekä vastuullisuus jatkuvana oppimisena.

Se, vievätkö nyt tehdyt uudistukset toivottuun suuntaan, on epävarmaa. Selvää ei ole edes se, ovatko ne luoneet poliisiin lisää uudistumiskykyä ja muutosjohtamisen taitoa. Varmaa kuitenkin on, että poliisityössä organisaatiouudistukset ovat huomattava työhön liittyvän stressin lähde. Tulevaisuuden kannalta onkin ratkaisevaa se, miten kokeiluista ja uudistuksista tehdään positiivinen voima poliisityössä.

Oma näkemysmme poliisin toimintaympäristöstä, jonka olemme koonneet tähän loppuun, pohjautuu artikkeleita yhdistäviin tai poikkileikkaaviin teemoihin. Teemat liittyvät ennen muuta uudenlaisiin osaamisvaatimuksiin, taloudellisiin resursseihin, teknologiseen kehitykseen sekä toimintaympäristön kompleksisuuteen.

Uusi osaaminen organisaation käyttöön

Huomisen poliisit tulevat tämän päivän nuorista, jotka ovat varttuneet hyvin toisenlaisessa Suomessa kuin omat vanhempansa. Se, mitä he työelämältä ja erityisesti poliisityöltä odottavat ja mitä ovat valmiita turvallisuusongelmien ratkaisemiselle antamaan, ei tule olemaan vakioumutoista ja muuttumatonta. Jatkuvat muutokset esimerkiksi organisaatioissa, lainsäädännössä ja työvälaineissä edellyttävät uudenlaista oppimis- ja sopeutumiskykyä.

Vaikka poliisin tehtävät eivät olennaisilta osin ole muuttumassa, niin poliisikoulutus muuttuu merkittävästi opiskelu-ympäristönä. Uusi ammat-

tikorkeakoulututkinto, jossa tulevat esille niin yksilölliset kuin yhteisölliset valmiudet kriittiseen pohdintaan sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan, on omiaan nostamaan myös työelämää koskevia odotuksia.

Poliisityö tulee ymmärtää asiantuntijatyöksi, jossa turvallisuusongelmien ratkaiseminen ja rikollisuuden ennalta estäminen edellyttävät enenevästi yhteistyötä viranomaisten, yritysten ja järjestöjen kanssa. Poliisin tulevan roolin kannalta on ratkaisevaa, miten se kykenee organisoimaan yhteistoimintaa ja olemaan rakentava osa sitä. Osaamisvaatimukset lisääntyvät samanaikaisesti sekä vertikaalisesti (oman alan erityisasiantuntemus) että horisontaalisesti (monipuolinen yhteistyö). Tässä suhteessa on kyettävä löytämään oikeanlainen tasapaino.

On selvää, että poliisiorganisaatiolla on huomattavasti enemmän voimaa muuntaa poliisitulokkaita kuin jälkimmäisillä on voimaa muuttaa tuota organisaatiota. Tästä huolimatta muutoksen suunnan tulisi olla kaikille selvä. Uusin osaaminen on äskettäin koulutetuilla, ja se on saatava tehokkaasti organisaation käyttöön ja hyödynnettäväksi.

Niukkenevat resurssit – uudet toimintamuodot

Julkisessa taloudessa eletään niukkuuden aikaa, ja poliisin omat voimat tulevat jatkossa riittämään yhä vähempään. Tämä vaatii uudenlaista ajattelua olennaiseksi ymmärrettyjen poliisitehtävien määrittelyssä ja suhtautumisessa yhteistoimintaan muiden toimijoiden kanssa.

Poliisitoimintaan osoitettujen määrärahojen väheneminen ei voi loputtomiin tarkoittaa yksinomaan toimintojen sopeuttamista. Siksi toimintaketjuja on lyhennettävä, hierarkioita madallettava, käytäntöjä yksinkertaistettava ja toimivaltaa jaettava. Jossakin vaiheessa on pakko pohtia uudelleen myös poliisin perustoimintamalleja ja -taktiikoita. Poliisitoiminnan tulee myös lähentyä kansalaisyhteiskuntaa, jotta se kykenee vastaamaan palveluvelvoitteeseensa sen suhteen.

Kun poliisin hallintorakenteet on saatu uudistettua, ei siltä suunnalta ole jatkossa odotettavissa merkittäviä tehokkuushyötyjä. Nyt huomio on suunnattava poliisityöhön ja työntekijöihin. Inhimilliset voimavarat, joilla palvellaan poliisityön tarkoitusta jatkossa, muuttuvat vähitellen ja sangen hitaasti. Työssä menestymisen mahdollisuuksien vahvistaminen ja työntekijöiden potentiaalinen vapauttaminen edellyttävät uudenlaista avarakatseisuutta johtamis- ja toimintakulttuureissa.

Poliisin kaiken toiminnan tulee rakentua niiden yhteiskunnallisten arvojen ja hyveiden varaan, joiden takuuna se yhteiskunnassa seisoo ja joiden toteutumisesta se lainvalvontatyön kautta varmistaa. Poliisiorganisaatio ei saa olla viimeinen suojapaikka muualta yhteiskunnasta kitkettävälle ominaisuuksille, kuten esimerkiksi syrjintä, eriarvoisuus ja epäasiallinen kohtelu.

Resurssien väheneminen ajaa keskinäisestä erillisyydestä kohti yhteisiä toimintamuotoja. Tähän saakka poliisi on voinut tehdä yhteistyötä muiden tahojen kanssa puhtaasti poliisitoiminnan kehityksessä. Poliisin ”yhteistyötahot” ovat toimineet lähinnä poliisia avustavassa roolissa silloin, kun poliisi on nähnyt sen tarkoituksenmukaiseksi oman toimintansa kannalta. Jatkossa tullaan tarvitsemaan avarakatseista suhtautumista yhteistoimintaan, tiedon jakamiseen ja yhteisen ymmärryksen muodostamiseen. Tulevaisuudessa luottamus poliisiin rakentuu entistä enemmän paitsi poliisin omasta toiminnasta, myös verkostomaisen yhteistyön toimivuudesta.

Globaalit tietoverkot – uhkia ja mahdollisuuksia

Nykyisin huomattava osa ihmisten ajasta käytetään verkon tarjoamien palveluiden äärellä. Parhailtaan myös kolmannessa maailmassa otetaan kiihtyvällä tahdilla käyttöön edullisia päätelaitteita, joilla pääsee tietoverkkoihin. Myös rikollisuuden painopiste on siirtynyt reaali maailmasta tietoverkkoihin. Teknologinen kehitys tuottaa jatkuvasti uusia rikosilmiöitä tietoverkoissa ja lisää potentiaalisten rikosuhrien määrää. Perinteisiä rikoksia tehdään jatkossa enenevästi verkkovälitteisesti ja uutta teknologiaa hyödyntäen. Verkossa on entistä enemmän myös hyväuskoisia, luottavaisia, auttamaan pyrkiviä ja tietoturvasa osalta suojattomia. Tietoverkkojen ilmiöt pirstaloituvat vaikeasti hallittaviksi ja erityisasiantuntemusta vaativiksi palasiksi. Hyviä esimerkkejä tästä ovat vaikkapa monet riippuvuuksiin linkittyvä asiat, kuten rahapelaaminen, vedonlyönti ja päihteenä käytettävien lääkkeiden hankinta internetistä.

Tämänsuuntainen kehitys tarkoittaa väistämättä sitä, että yhä suurempi osa poliisitoiminnasta tapahtuu jatkossa verkkovälitteisesti. Kun resurssit ovat aikaisempaa vähemmän ja poliisin toimintakenttä laajenee yhä enemmän tietoverkkoihin, kykenee poliisi puuttamaan yhä harvempiin ilmitulleista tapauksista. Tarve uudistaa poliisitoiminnan mallia, jossa korostuu oma valvontatoiminta, ilmoituskynnyksen madaltaminen ja läsnäolo verkossa, tulee tiensä päähän ensimmäiseksi juuri tässä yhteydessä. Kysymys siitä, mitä tai keitä ovat poliisiin uudet kumppanit verkkomaailmassa ja miten turvallisuutta ja poliisipalveluja ylläpidetään monen tahon yhteistyönä verkossa, ei ole yksin poliisin ratkaistavissa.

Poliisin näkökulmasta tietoverkot ja uudet teknologiat tuovat uhkien lisäksi mukanaan myös uusia mahdollisuuksia. Poliisi hyödyntää uutta tekniikkaa rikostutkinnassa ja tulee ottamaan sitä yhä enemmän käyttöön omassa toiminnassaan. Parhaimmillaan teknologian avulla voidaan tehostaa toimintaa monin tavoin. Se helpottaa muun muassa rekisteritietojen ”louhinnassa” ja rikollisten rahavirtojen jäljittämässä. Poliisi voi myös saada verkkoyhteisöiltä tai mobiililaitteita käyttäviltä kansalaisilta apua rikosten tai hätätilanteiden selvittelyyn.

Yhtenäisyys on yksi poliisin toimintaympäristön piirre tai ominaisuus, joka ei todennäköisesti tule lisääntymään. Pikemminkin kehitys kulkee juuri päinvastaiseen suuntaan osin Euroopan sisäisen kehityksen tuloksena ja osin Eurooppaan suuntautuvan muuttoliikkeen seurauksena. Sosiaalinen media ei yksinomaan avaa mahdollisuuksia uudelleenlaistelle viranomaisviestinnälle, vaan myös edellyttää sitä. Kysymys ei ole yksinomaan siitä, että poliisi viestii aktiivisesti vaan sen on osallistuttava keskusteluihin. Tällainen osallistuminen on mahdollista vain silloin, kun se lähtökohtaisesti koskee kaikkia poliiseja, ei yksinomaan viestinnästä vastaavia. Poliisin kannan sijaan saadaan poliisien näkemyksiä.

Aikaisempaa korkeampi koulutus, poliisitoiminnan arvoperusta, kyky oppia osallistumisten kautta ja korkea ammattietiikka tulevat uudella tavalla merkityksellisiksi. Yhtenäisyys on jatkossa ennen kaikkea siinä, että poliisitoiminnalla on selkeästi ymmärretty yhteinen päämäärä. Sitä kohden pyritään monin eri tavoin, eri mallein ja erilaisten yksilöllisten ratkaisujen avulla. Samalla otetaan oppia monista eri lähteistä: omista kokemuksista, toisilta poliisiyksiköiltä, muista maista ja muilta organisaatioilta sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan tuloksista. Poliisin yhtenäisyyttä on jaettu näkemys siitä, että kysymys on turvallisuusongelmien ratkaisemiseen liittyvästä asiantuntijatyöstä yhdessä muiden viranomaisten, yritysten, kolmannen sektorin ja kansalaisten kanssa.

Toimintaympäristö, jossa poliisi toimii, tulee yhä enemmän läpinäkyväksi. Poliisi on aikaisempaa enemmän keskustelun, reaaliaikaisen arvioinnin ja avoimen arvostelun kohteena. Kansalaiset tulevat yhä tietoisemmiksi niin omista oikeuksistaan kuin poliisin toimivaltuuksista. Näistä molemmista keskustellaan ja myös kiistellään aikaisempaa enemmän. Poliisi ei voi jäädä niiden yhteisöjen ulkopuolelle, joita se pyrkii palvelemaan. Sen on osallistuttava niihin sisältäpäin ja tultava näin osaksi niitä, jotta sen toiminta koettaisiin oikeutetuksi, asianmukaiseksi ja kannatettavaksi. Poliisin toimintastrategioissa tarvitaan siksi esimerkiksi paikallisesti tai väestöryhmittäin sovitettuja, poliisitoiminnan tarkoitusta parhaiten palvelevia toimenpiteitä. Tällaiset erityispiirteet voidaan löytää vain silloin, kun toimenpiteitä vaativista tilanteista on yhteinen ymmärrys.

Poliisin toimintaympäristö muotoutuu osin omien valintojemme ja tekojemme tuloksena. Elämme maailmassa, joka on samanaikaisesti aikaisempaa avoimempi ja keskinäisriippuvampi. Se, mikä mahdollisesti tapahtuu meistä maantieteellisesti kaukana, tulee helposti osaksi arkaamme. Toisaalta myös se, mitä päätämme tehdä, voi tulla vastaavasti globaalisti merkitykselliseksi.

Tämän toimintaympäristökatsauksen ja laajemmin tarkastellen ennakoinnin tehtävänä on kuvata todennäköistä tulevaisuutta tavalla, joka valmistaa kohtaamaan sen tai lisää mahdollisuuksia välttää ei-toivotut

tapahtumakulut tämän päivän toimenpiteillä. Kaikkea ei kuitenkaan voi ennakoida, vaan sattumalla on aina oma vaikutuksensa toimintaympäristön kehitykseen. Tulevaisuuden turvallisuutta on aina rakennettava osin epävarman tiedon varassa.

Muttillainen, Vesa & Huotari, Vesa. Police's operating environment. Police University College Review 2014. Police University College Finland, reports 112.

SUMMARY AND REFLECTION

Background and purpose of the review

The 'Police's Operating Environment 2014' review compiled by the Police University College produces research and expert information for use in the planning and development of policing and internal security as well as in police training. The first such operating environment report was published in 2012. The 2014 review establishes and refines this monitoring and forecasting of the operating environment.

The review comprises more than 30 articles based on research and statistics, other source material and expert information. It includes both articles providing a broader view and articles that directly address the topic of policing. The authors have commented on the background and current status of the area as well as possible future risks and challenges. Their impact on the security situation and the operating prerequisites, operations and effectiveness of the police are also assessed. A comparative international perspective is also presented.

The framework for the review is provided by the division of research fields in the Police University College: Police Work and Organisation, Policing, and Police in Society. In the report, these sections are preceded by a review of some of the preconditions for policing. In what follows, the status of the police's operating environment in 2014 is reviewed on the basis of the key findings of the report. The intersecting themes emerging from the articles are then discussed.

Summary of review content

Preconditions of policing

The chapter on the preconditions of policing first explores the topical challenges of police administration and legislative changes. The state of the public economy, immigration statistics and long-term trends in crime are also reviewed.

- The operation of the police is affected by many current challenges related to leadership, the management of costs and funding, and the pursuit of internal unity. The number of issues requiring attention continues to grow. The police require a well-functioning strategy in order to manage these challenges.
- Recently, the legislation governing the police has been significantly reformed. The acts on pre-trial investigation, coercive measures and the police are at the core of the changes. Today, the idea of investigation covering all crimes is not compatible with human rights thinking, which emphasises the rights of the suspects and causes additional work.
- The strong deficit and over-indebtedness of the public economy in Finland form a challenging structural problem. Spending cuts and savings must be implemented permanently and as soon as possible, in order to efficiently combat the sustainability gap of the public economy.
- Immigration administration in Finland is fragmented, and the statistics on immigration are also scattered. More efficient monitoring and control could save on expenses caused to the state by illegal immigration. According to statistics, the number of deportations has clearly increased in recent years.
- The number of crimes filed by the police increased until the early 1990s, after which the number of traditional property offences, in particular, has decreased. The structure of crime is more varied, and new crime phenomena demonstrate a greater degree of deliberate planning and pursuit of financial benefit.

Police work and organisation

The chapter on police work and organisation reviews the research data and development activities related to the police and the education reform and effectiveness of training. Other themes include the changes in police organisations in Western Europe and Russia, police strategy in Finland and occupational welfare and the empowering leadership in the police.

Knowledge and competence

- Research data plays an increasingly important role in society. Research activities in policing serve decision-making, practical policing and police education. Putting the knowledge into practice poses a particular challenge, which could be furthered, for example, through operational research experiments.
- Development is often targeted at organisational processes, working methods, management methods and the organisation of

work. The starting point can be research data or the experience gained in working life. At universities, development projects, at their best, are a daily part of the work of teachers and students.

- Basic police education leading to a polytechnic-level degree will commence in August 2014. The competence requirements in working life are changing, and the police must be able to keep up with them in the future. The first students to complete this new education programme will only graduate in the 2020s.
- Based on structural forecasting, many of the professional police tasks will remain in the coming years. On the other hand, some areas of policing will inevitably change. The development of policing must take into account research results as well as practical experience.

Organisational development

- Police organisation has been reformed in recent years in many Western European countries. These reforms have usually led to more centralised policing. In retrospect, the implementation of the changes has seldom been rational, but rather, confusing and arbitrary.
- In Russia, a new police act entered into force in February 2011. The act determines who is responsible for which tasks, what their basis is, and what the methods and conditions for implementation are. Policing is based on, among other principles, openness and transparency.
- The Finnish police service has prepared the first operational strategy for its organisation. The key principles of the strategy are forecasting, knowledge-based leadership, interactivity and client orientation. The objective is a unified operational culture, which can also incorporate special features.
- The police service has had to adjust its operations to slow growth and structural change. According to the police personnel barometer, the experience of stress factors arising from the organisation has increased. Factors associated with one's own work or competences are increasingly rarely causes of stress.
- The rapid development of the police administration has increased pressure for change both among the staff and supervisors. So-called empowering management strives to distribute freedom and responsibility in the working community in a controlled manner. This has been found to have a positive impact on job satisfaction.

Policing

The section on policing starts with an analysis of the quality of pre-trial investigation, the pre-trial investigation of violence against children and road policing. Cooperation in policing is discussed in the articles on PCB (police, customs and border guard) cooperation, illegal immigration and combating environmental crimes. The section on technology presents the motives of cyber threats, the preparedness of police to use mobile technology and the utilisation of social media in crisis situations.

Crime prevention and crime investigation

- Pre-trial investigation has always been a part of the crime process, and crime process legislation has always featured prominently in police training. Pre-trial investigation and its management have a sound basis in both legislation and practices. The quality of pre-trial investigation must be a key value in policing.
- The investigation of crime against children requires cooperation with other authorities in addition to cooperation between the police and the prosecutor in pre-trial investigation. There is great regional variability in the level of cooperation. There are particular problems involved in the reporting and investigation of ‘corporal punishment’ cases.
- The idea of the road policing operating model is to more effectively combine the perspectives of traffic and transport safety. The goal is to prevent and detect other crime in conjunction with traffic control. Consequently, road policing should be seen as a more far-reaching entity than it currently is.

Cooperation in policing

- The PCB cooperation between the police, customs and border guard has a long history. Over the last decades, the activities have evolved from mutual assistance to an extensive intelligence and analysis organisation. Competence in the prevention of serious crime is accrued through long-term study and specialisation.
- Finland has not been an attractive country in terms of illegal immigration. Combating illegal immigration and detecting the evasion of residency regulations has links to the activities of several authorities. In future, the role of immigration affairs in police tasks is likely to increase.
- Many authorities participate in the prevention and control of environmental crime in Finland. The fragmentation of the

authorities poses a major challenge to cooperation. Remedying the situation would require unified practices, legislative changes and further education.

New technologies

- Various motives can be found behind cyber threats, ranging from experiments by amateurs to organised crime aimed at financial benefit. IT-related crimes require special competence on the part of the police in crime investigation and handling evidence.
- Mobile technology has offered many opportunities for reforming police work. The most important factor determining the intention to use mobile systems is compatibility with the person's own preferences. The views of a team member also have some effect on the matter.
- Social media has become a key factor shaping our communication culture. Citizens carrying smartphones are often the first sensors of disturbances and emergencies. The information they send may aid the authorities in their own operations.

Police in society

Police in society first reviews the increasing global significance of data networks, issues of overall state security, and regional security activities in the Tampere region. The assessment of trust in the police sheds light on the perspectives of citizens and the media. The other reviews focus on corruption and gambling as well as drug crime in Russia and Finland.

Broad-based safety

- The cyber world already permeates humankind, but new users and societies continue to join as members. Phenomena arise that significantly alter what used to be familiar and safe. Their control requires new competences, legislative changes, international treaties and cooperation between different players.
- The new and complex threats do not follow historical administrative boundaries or traditional security thinking. In security work, the perspective of overall security is called for. This emphasises the importance of the cooperation, proactiveness, functional situational awareness and preparedness of the players.

- The Tampere region security cluster brings together actors in the security field representing different authorities, companies and the third sector. It seeks to find practical solutions to security questions. The broad-based, networked operational mode of the cluster also supports police work.
- In Finland, citizens have great trust in the police. In December 2013, there was a great deal of discussion in the media of police crimes and trust in the police. The media furore did not, however, have any impact on trust in the police, at least in a negative sense.

Dependency and crime

- Finland is, by international comparison, one of the least corrupt countries. Nevertheless, corruption exists in the form of bribery of foreign officials in international trade and manipulation of football results, for example. The Finnish Penal Code is ill equipped to handle such cases.
- Crime and gambling have many points of intersection. The gambling crimes filed by the police, however, are more mundane than systematic betting fraud. In crime prevention, the advance prevention of damage and ending the debt cycle of gamblers is important.
- Law enforcement authorities have statistical information on drug crime in Russia. In recent years, drug crimes have slightly decreased, as have the drug-related crimes of organised crime. Regulatory control of the drug market has become more effective. There are many organised groups on the market.
- The drug situation was stable in Finland in the first decade of the 2000s. According to expert assessments, experimental drug usage will increase and attitudes towards drugs will become more lenient by 2020. At the same time, the discussion of drug policy will diversify.

Reflection

The development of the police's operational environment has been reviewed above from the perspectives of police work and organisation, policing and their societal aspect. This division serves as the basis for the compilation and dissemination of research concerning the police and policing. To conclude this analytical review, we will here present our own consolidated view of the police's operating environment. This consolidated review is based on the intersecting themes arising from the

articles. They relate primarily to new types of competence requirements, economic resources, technological development and the complexity of the operational environment.

New competences harnessed to the use of the organisation

The police of tomorrow will come from the youth of today, who have grown up in a very different Finland than their parents. What they expect of working life in general and policing in particular, and what they are prepared to offer for solving security problems, will not be standard and unchanging. Continuous change in organisations, legislation and tools require a new type of learning and ability to adapt.

Although the tasks of the police are not essentially changing, the environment of police training will change significantly. The new polytechnic-level degree, requiring both individual and communal capacity for critical reflection and research and development, is also likely to raise expectations regarding working life.

Policing should be understood as a field of expertise, where solving security issues and crime prevention require increasing cooperation between the authorities, companies and other organisations. Decisive for the future role of the police is how well it is able to organise cooperation and be a constructive participant in it. Competence requirements are simultaneously increasing vertically (special expertise in one's own area) and horizontally (wide cooperation). The correct balance must be found in this.

It is obvious that the police organisation has a considerably greater power to influence new police officers than they have the power to influence the organisation. Despite this, the direction of change should be clear to all. Newly trained police officers possess the most up-to-date competence, and this must be effectively put to use and exploited by the organisation.

Diminishing resources – new ways of operating

The public economy is living through a time of scarcity, and the police's own resources will suffice for increasingly less. This requires a new way of thinking in the definition of tasks perceived as essential to the police and in the attitude towards cooperation with other players.

The decreasing allocation of funds for policing cannot endlessly mean the adjustment of operations. Consequently, the chain of operation must be shortened, hierarchies flattened, practices simplified and authority distributed. At some stage, it will become necessary to re-think the basic

policing operation models and tactics. Policing must also approach the civil society in order to fulfil its service obligation towards it.

Once the police administrative structures have been reformed, this path cannot be expected to provide significant efficiency benefits in the future. Attention must now be focused on police work and police employees. The human resources that serve the purpose of police work in the future are changing gradually and rather slowly. Strengthening the opportunities for success in work and releasing employees' potential requires a new kind of open-mindedness in the management and operational cultures.

All police activities must be built on the social values and virtues that the police guarantee in society and the implementation of which they ensure through law enforcement. The police organisation must not be the last refuge for qualities weeded out of society at large, such as discrimination, inequality and inappropriate treatment.

Diminishing resources are a driving force from differentiation towards common forms of operation. Until now, the police have been able to cooperate with other parties within a purely policing framework. The police "collaborators" have played a mostly supportive role for the police when the police have deemed it appropriate for its own operation. An open-minded attitude towards cooperation will be required in order to disseminate information and form a common understanding. In future, trust in the police will be increasingly based on a functioning networked cooperation model in addition to the police's own activities.

Global data networks – threats and opportunities

A considerable amount of people's time is currently spent using internet-based services. The third world is also adopting cheap devices so as to access data networks at an increasing pace. The focus of crime has also shifted from the real world to data networks. Developments in technology will produce increasingly new crime phenomena in data networks, and increase the number of potential crime victims. Traditional crimes will increasingly often be carried out via data networks and using new technology. Users of the internet are also increasingly often gullible, trusting, helpful and unprotected as regards data security. Network phenomena will become fragmented into pieces that are difficult to manage and require special expertise. Good examples are the many dependency-related issues, such as gambling, betting and the purchase of drugs used as narcotics via the internet.

This line of development will inevitably lead to an increasing part of policing taking place online. With diminishing resources and the field of policing expanding into data networks, the police will increasingly seldom be able to intervene in the cases discovered. The need to reform a policing model that emphasises the police's own control activities, lowering the

threshold for reporting crimes and online presence will be challenging in this context. The question of what or who will be the new partners for the police in the online world, and how security and police services will be maintained as online multiparty collaboration, is not entirely in the hands of the police to resolve.

From the police perspective, data networks and new technologies will introduce not just threats but new opportunities. The police exploit new technology in crime investigation and will increasingly adopt this in their own operation. At best, technology can help enhance operations in a variety of ways. It facilitates the mining of register data and tracing criminals' cash flows. The police can also receive help from online communities or citizens using mobile devices for resolving crimes and emergencies.

Complex operating environment – challenge to unity

Unity is a characteristic or feature of the police's operating environment that is not likely to increase. Rather, the development is in the other direction, partly as a result of Europe's internal development and partly as a consequence of the migration to Europe. Social media does not merely open up opportunities for a new kind of official communication, but, in fact, demands it. The question is not just about active police communication but active participation in discussions. This kind of participation is only possible when, by default, it applies to all police, not just those responsible for external communication. Instead of the official police stand, there will be the views of individual police officers.

Higher education, the value foundation of policing, the ability to learn through participation and high professional ethics will gain new significance. Unity, in the future, will lie first and foremost in a clearly and commonly understood goal for policing. This is aimed for in many different ways, through different models and individual solutions. At the same time, many sources are the basis for learning: one's own experiences, other police units, other countries and other organisations as well as research and development results. Police unity refers to a commonly shared view of expert work for resolving security issues together with other authorities, companies, the third sector and citizens.

The environment in which the police operate is becoming increasingly transparent. The police will become more subject to debate, real-time evaluation and open criticism. Citizens are becoming increasingly aware of their own rights and the limits of police authority. There is a growing discussion and debate on both issues. The police cannot remain outside the communities it seeks to serve. It must participate in them from the inside and become a part of them, so that its activities are experienced as legitimate, appropriate and worthy of upholding. Consequently,

operational police strategies require measures that are adapted locally or by population groups to best serve the objectives of policing. These special characteristics can only be found when there is a common understanding on the situations that require measures.

The police's operating environment is partly formed by our own choices and actions. We are living in a world which is simultaneously more open and more interdependent. What may be happening geographically far from us can easily become a part of our everyday lives. On the other hand, whatever we choose to do may become globally significant.

The objective of this operating environment review and, more widely, forecasting, is to describe the probable future in way that prepares us to face it or increases our possibilities of avoiding undesired chains of events through actions performed today. Not everything, however, can be anticipated; chance always has an impact on the development of the operating environment. The security of the future must always, to some extent, be built on the basis of uncertain information.

KIRJOITTAJAT

Alkiora Petri:

oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari, koulutusjohtaja,
Poliisiammattikorkeakoulu

Asa Riikka:

hallintotieteiden lisensiaatti, ylitarkastaja, Maahanmuuttovirasto/
Euroopan muuttoliikeverkosto.

Avrutin J. E.:

filosofian tohtori, professori, hallintolain osasto, Venäjän
sisäasiainhallinnon Pietarin yliopisto

Ellonen Noora:

yhteiskuntatieteiden tohtori, dosentti, tutkija,
Poliisiammattikorkeakoulu

Eronen Heikki:

hallintotieteiden tohtori, esikuntapäällikkö, Sisä-Suomen
poliisilaitos

Fyfe Nicholas:

filosofian tohtori, professori, Skotlannin poliisitutkimusinstituutin
johtaja.

Gotchina L.V.:

Filosofian tohtori, dosentti, rikosoikeuden osaston johtaja,
Venäjän sisäasiainhallinnon Pietarin yliopisto

Heinonen Anna:

oikeussosiologian tohtorikoulutettava (Turun yliopisto), tutkija,
Poliisiammattikorkeakoulu

Helenius Juha:

poliisin perustutkinto, erikoissuunnittelija,
Poliisiammattikorkeakoulu

Hokkanen Laura:

yhteiskuntatieteiden maisteri, tutkija, Pelastusopisto

Houtsonen Jarmo:

yhteiskuntatieteiden tohtori, erikoistutkija,
Poliisiammattikorkeakoulu

Huotari Vesa:

kasvatustieteen tohtori, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu

Härkönen Timo:

yleisesikuntaupseeri, eversti evp., valtioneuvoston
turvallisuusjohtaja, Valtioneuvoston kanslia

Jukarainen Pirjo:

hallintotieteiden tohtori, dosentti, tutkija,
Poliisiammattikorkeakoulu

- Kankaanranta Terhi:
filosofian tohtori, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu
- Kempainen Pasi
hallintotieteen maisteri, poliisitarkastaja, Poliisihallitus
- Koljonen Eero:
hallintotieteiden tohtori, koulutuspäällikkö,
Poliisiammattikorkeakoulu
- Kotovirta Elina:
valtiotieteiden tohtori, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja
terveysministeriö
- Kurkinen Erkki:
filosofian tohtori, tutkija, Jyväskylän yliopisto
- Kuusisto Rauno:
filosofian tohtori, dosentti, Jyväskylän yliopisto
- Kääriäinen Juha:
yhteiskuntatieteiden tohtori, dosentti, erikoistutkija,
Poliisiammattikorkeakoulu
- Laitinen Jorma:
poliisin päällystötutkinto, poliisitarkastaja, Poliisihallitus
- Laitinen Kari:
yhteiskuntatieteiden tohtori, dosentti, erikoistutkija,
Poliisiammattikorkeakoulu
- Leppänen Anna:
turvallisuushallinnon tohtorikoulutettava (Tampereen yliopisto),
tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu
- Lind Kalle:
sosiologian tohtorikoulutettava (Tampereen yliopisto), tutkija,
Poliisiammattikorkeakoulu.
- Lintonen Tomi:
filosofian tohtori, dosentti, tutkimusjohtaja,
Alkoholitutkimussäätiö
- Lätti Johanna:
kasvatustieteen tohtorikoulutettava, Tampereen yliopisto
- Muttalainen Vesa:
yhteiskuntatieteiden tohtori, erikoistutkija, tutkimusjohtaja,
Poliisiammattikorkeakoulu
- Niemi Hannu:
oikeustieteen kandidaatti, erikoissuunnittelija, oikeuspoliittinen
tutkimuslaitos
- Niemi Jenni:
yhteiskuntatieteiden maisteri, tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu

Perttula Jouni:

poliisin päällystötutkinto, turvallisuuspäällikkö, Sisä-Suomen poliisilaitos

Peurala Johanna:

rikosoikeuden tohtorikoulutettava (Helsingin yliopisto), tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu

Pylväs Kari:

Informaatiotieteiden tohtorikoulutettava (Tampereen yliopisto), tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu

Rajala Timo:

oikeustieteen kandidaatti, hallintojohtaja, Poliisiammattikorkeakoulu

Sahramäki Iina:

ympäristöpolitiikan tohtorikoulutettava (Tampereen yliopisto), tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu

Sihvonen Hanna-Miina:

filosofian tohtori, erityisasiantuntija, sisäministeriö

Takala Kari:

valtiotieteiden tohtori, johtava neuvonantaja, Suomen pankki

Toivonen Heikki:

informaatioturvallisuuden maisteriopiskelija, Jyväskylän yliopisto

Tolvanen Matti:

oikeustieteiden tohtori, professori, Itä-Suomen yliopisto

Vuorensyrjä Matti:

yhteiskuntatieteiden lisensiaatti, erikoissuunnittelija, Poliisiammattikorkeakoulu

Elina Sahramäki ja Terhi Kankaanranta: Ympäristörikollisuuden torjunta ja valvonta Suomessa: kohti vihreämpää viranomaisyhteistyötä? 42/2014. 16,50 €

Vesa Huotari ja Matti Vuorensyrjä (toim.): Henkilöstön työhyvinvointi, johtaminen ja organisaatioilmasto: poliisin henkilöstöbarometri kehittämisen välineenä. 41/2011. 40,70 €

Sanna-Mari Humpi ja Noora Ellonen: Lapsiin kohdistuva väkivalta ja hyväksikäyttö. Tapausten tunnistaminen, rikosprosessi ja viranomaisten yhteistyö. 40/2010. 40,60 €

Mirkka Kreis: Terrorismin torjunta Suomessa. 39/2010. 40,70 €

Arno Tanner ja Laura Koivisto-Khazaal: Maahanmuutto- ja ulkomaalaisviranomaiset mediassa. 38/2010. 23,10 €

Matti Vuorensyrjä: Tulos- ja kehityskeskustelujen arviointi ja kehittäminen poliisihallinnossa. 37/2009. 16,50 €

Petri Rainiala: Tiedottajan käyttö poliisin tiedonhankintamenetelmänä. 36/2009. 23,10 €

Erkki Hämäläinen: Eurooppalaistuva lainvalvonta. 35/2009. 27,50 €

Terhi Hakamo, Anne Alvesalo, Kirsi Jauhiainen ja Erja Virta: Talousrikokset rikosprosessissa. 33/2009. 40,70 €

Outi Roivainen ja Elina Ruuskanen: Laki ja järjestys? Poliisien ja kaupunkilaisten näkemyksiä järjestyslaista sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnasta. 32/2008. 23,10 €

Anna Vanhala: Piiri pieni pyörii. Poliisipäälliköiden ammatti-identiteetti ja työelämäkerrat. 31/2007. 16,50 €

Anna-Liisa Heusala, Anja Lohiniva ja Antti Malmi: Samalla puolella – eri puolilla rajaa. Rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä. 30/2008. 23,50 €

Kari Saari: Poliisi ja joukkojenhallintatoiminta Suomessa. Joukkotilan-
teet ja niihin liittyvä poliisitoiminta suomalaisten poliisien näkökulmasta tarkasteltuna. 29/2007. 16,50 €

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja, (ISSN 1797-5743)

Vesa Muttilainen & Vesa Huotari (toim.): Poliisin toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014. 112/2014. 23,10 €

Mia Tuominen: Lapsen edunvalvonta esitutinnan näkökulmasta. 111/2014. 16,50 €

Monica Fagerlund, Marja Peltola, Juha Kääriäinen, Noora Ellonen, Heikki Sariola: Lasten ja nuorten väkivaltakokemukset 2013. Lapsiuhritusraportin tuloksia. 110/2014. 40,70 €

Iina Sahramäki ja Terhi Kankaanranta: Vihreämpää rajan toisella puolella? Vertaileva tutkimus ympäristörikollisuuden torjunnasta ja tutkinnasta Suomessa ja Ruotsissa. 109/2014. 16,50 €

Jenni Niemi: Laittoman maahanmuuton torjunta viranomaisyhteistyön haasteena. 108/2013. 16,50 €

Jouni Perttula: Kolmas sektori turvallisuuden osatekijänä. 107/2013. 16,50 €

Matti Vuorensyrjä ja Leena Ranta: Poliisin perustutkintokoulutuksen vaikuttavuusarviointi: vuosina 2010-2011 valmistuneiden poliisien työllisyys ja arviot koulutuksen työelämävastaavuudesta. 106/2013. 27,50 €

Terhi Kankaanranta ja Vesa Muttilainen: Talousrikostutkinta poliisissa vuonna 2011: tutkintahenkilöstölle osoitetun kyselyn tuloksia. 105/2013. 16,50 €

Jenni Niemi ja Iina Sahramäki: Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2011. 104/2012. 16,50 €

Noora Ellonen: Kurin alaiset: lasten ja vanhempien välisten ristiriitojen ratkaiseminen perheissä. 103/2012. 27,50 €

Risto Honkonen ja Vesa Muttilainen (toim.): Poliisin toimintaympäristö: Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012. 102/2012. 23,10 €

Tomi Lintonen, Sanna Rönkä, Elina Kotovirta ja Anne Konu: Huumeet Suomessa 2020: ennakoititutkimus. 101/2012. 16,50 €

Satu Rantaeskola (toim.): Pakkokeinolaki - Kommentaari. 22/2014.
47,30 €

Satu Rantaeskola (toim.): Esitutkintalaki - Kommentaari. 21/2014.
47,30 €

Noora Ellonen (toim.): Rikostutkinta lapsiin kohdistuvissa väkivalta-
ja seksuaalirikoksissa. 20/2013. 23,10 €

Antti Laakso: Poliisisanasto suomi-venäjä. 19/2013. 23,10 €

Kimmo K. Kiiski: Poliisin rooli kuolemansyyntutkinnassa. 18/2009.
2. uudistettu painos. 20,00 €

Johan Boucht, Dan Frände suom. Markus Wahlberg: Suomen ri-
kosoikeus. Rikosoikeuden yleisten oppien perusteet. 17/2008.
20,00 €

Reima Kukkonen: Keinotekoisista varallisuusjärjestelyistä ulosotossa
ja velallisen rikoksissa. 16/2007. 27,00 €

Risto Honkonen & Nora Stenvall (toim.): Poliisin johtamista kehittä-
mässä. 15/2007. 39,00 €

Arto Hankilanoja: Työturvallisuus ja vastuun kohdentuminen poliisi-
hallinnossa. 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 turvat-
tomuus. 13/2006. 21,00 €

Anne Jokinen: Rikos jää tekijän mieleen. Muistijälkitesti rikostutkinta-
menetelmänä. 12/2005. 20,00 €

Nina Pelkonen: Kriisin ABC. Käsikirja poliisin käyttöön. 11/2005.
10,80 €

Kimmo Himberg: Tekninen rikostutkinta. Johdatus forensiseen tie-
teeseen. 9/2002. 12,96 €



POLIISI
POLIISIAMMATTIKORKEAKOULU

Maailma, jossa poliisi toimii, muuttuu jatkuvasti. Myös poliisin on muututtava, jotta se kykenee vastaamaan tarkoitukseensa. Poliisin toimintaa haastavat muun muassa kansalaisten turvallisuustarpeiden ja palveluodotusten täyttäminen, julkisen talouden säästöpainet, jatkuvat organisaatiomuutokset, teknologian nopea kehitys ja uudet yhteistyötarpeet.

Poliisin toimintaympäristö -katsaus kuvaa ja analysoi poliisitoiminnan ja -hallinnon kannalta keskeisiä reunaehtoja ja kehityskulkuja. Artikkelikokoelman kirjoittajat tulevat poliisihallinnosta, Poliisiammattikorkeakoulusta, yliopistoista ja tutkimuslaitoksista. Yhteensä yli 30 kirjoitusta sisältävää raporttia jäsentää Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusalojen jaottelu: Poliisin työ ja organisaatio, Poliisitoiminta sekä Poliisi yhteiskunnassa.

Tuloksena on ajankohtainen ja monipuolinen kuva poliisin toimintaympäristöstä ja sen kehityssuunnista. Tietoja voidaan hyödyntää poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden kehittämisessä, poliisin johtamisessa sekä poliisikoulutuksessa ja muussa turvallisuusalan opetuksessa.

ISBN 978-951-815-273-9

