

ULKOMAALAISVALVONTAA OHJAAVA ANALYYSITIETO ITÄ-SUOMEN POLIISILAITOKSESSA

Ulkomaalaisvalvonnan analyysitoimintaprosessista ja tietojohdoisuudesta

Matti Pitkänen

10/2017

Tiivistelmä

Tekijä	Tutkinto
Matti Pitkänen	Poliisi (AMK)
Julkaisun nimi	Julkisuusaste
Ulkomaalaisvalvontaa ohjaava analyysitieto Itä-Suomen poliisilaitoksessa. Ulkomaalaisvalvonnan analyysitoimintaprosessista ja tietojohdoisuudesta	Julkinen
Ohjaaja	Opinnäytetyön muoto
Petri Burmoi	Tutkimuksellinen opinnäytetyö

Tiivistelmä

Opinnäytetyössä tarkastellaan Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisvalvontaa ohjaavaa analyysitietoa ja analyysitiedon muodostamisen toimintaprosessia. Toimintaprosessi kuvataan selvittäen miten analyysitoiminnasta vastaava taho ymmärtää analyysitiedon käsitteen ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa, miten käsitys ohjaa analyysitoimintaprosessia, mitä ovat prosessin syötteet ja siihen käytettävät resurssit sekä mitä ovat analyysiprosessin tuotteet.

Tarkastelu toteutetaan tietojohdoisen poliisitoiminnan näkökulmasta, jossa korostuu poliisin toimintaympäristön ymmärtäminen ja toimintaympäristöstä muodostettavan analyysitiedon taso. Opinnäytetyössä selvitetään missä määrin analyysiprosessi tuottaa ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävää tietoa toimintaympäristöstä, sen ilmiöistä ja muutoksista, ja miten laaja-alaisesti mainittua tietoa hyödynnetään ulkomaalaisvalvontatoiminnan ohjaamisessa. Opinnäytetyössä on tutkittu kahden muun poliisilaitoksen vastaavia analyysitoimintoja, ja tuotu esiin näiden toimijoiden analyysitoiminnossaan toteuttamia parhaita käytänteitä ja kokemuksia Itä-Suomen poliisilaitoksen analyysitoimintaprosessin kehittämiseksi.

Opinnäytetyö on luokiteltu osittain salassa pidettäväksi, koska se sisältää tietoja poliisin ulkomaalaisvalvontatoimintaan liittyvistä taktisista menetelmistä.

Opinnäytetyön teoriaosuudessa käsitellään ulkomaalaisvalvontaa ja tietojohdoista poliisitoimintaa ja näihin liittyviä keskeisimpiä käsitteitä sekä prosessijohtamista. Lisäksi tuodaan esille ajankohtainen kuvaus poliisin toimintaympäristöstä ulkomaalaisvalvonnan näkökulmasta. Tutkimus on toteutettu kvalitatiivisella tutkimusmenetelmällä, ja siinä on hyödynnetty teemahaastatteluja ja benchmarking-menetelmää.

Tutkimuksen perusteella ilmeni puutteita Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisvalvontaryhmän ulkomaalaisvalvontaa ohjaavassa analyysitoimintaprosessissa ja sen tuottaman analyysitiedon tasossa tietojohdoisen poliisitoiminnan kontekstissa. Tutkimuksessa kuvataan mainittu toimintaprosessi. Näistä puutteista huolimatta analyysitoiminnon ja sen tason katsotaan olevan riittävää ohjaamaan nykyistä valvontatoimintaa suhteessa käytettäviin resursseihin. Toimintaympäristön ymmärtämiseksi ja sen ilmiöiden tunnistamiseksi ei tiedonhankinta ole kuitenkaan riittävää ja analyysillä tuotettu tieto ohjaa ulkomaalaisvalvontaa vain jälkikäteisesti toimintaympäristön ilmiöihin. Kerätyn aineiston pohjalta tuodaan tutkimuksessa esille mahdollisia kehitysnäkökuilma, joilla mainittuja puutteita voidaan parantaa.

Sivumäärä

Tarkastuskuukausi ja vuosi

Opinnäytetyökoodi (OPS)

72 + 2 liitesivua

lokakuu 2017

mAmk2016ONT

Avainsanat

ulkomaalaisvalvonta, analyysi, tietojohdoinen poliisitoiminta, prosessi, toimintaympäristö

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	3
2 KESKEISET KÄSITTEET JA TEOREETINEN VIITEKEHYS.....	4
2.1 Ulkomaalaisvalvonta	5
2.1.1 Laittomasti maassa oleskeleva ulkomaalainen	8
2.1.2 Ulkomaalaisen laitton työnteko	10
2.2 Tietojohtoinen poliisitoiminta	11
2.2.1 Tiedustelu ja rikostiedustelu	12
2.2.2 Analyysi ja rikosanalyysi	14
2.2.3 Operatiivinen analyysi.....	16
2.2.4 Strateginen analyysi	17
2.3 Prosessijohtaminen	18
2.4 Poliisin toimintaympäristön muutos ulkomaalaisvalvonnan näkökulmasta	20
2.4.1 Laiton maassa oleskelu.....	20
2.4.2 Paperittomat	21
2.4.3 Maahantulokieltoon määrätyt	22
2.4.4 Laiton työnteko	23
2.4.5 Tulevaisuuden näkymät.....	25
3 TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUSMENETELMÄ.....	26
3.1 Aiheen valinta ja rajausta.....	26
3.2 Tutkimusmenetelmä	28
3.3 Teemahaastattelu	29
3.4 Benchmarking	30
3.5 Aiemmat tutkimukset	31
4 TUTKIMUSTULOKSET.....	34
4.1 Analyysitietoon perustuvan ulkomaalaisvalvonnan tehtävävastuu.....	34
4.2 Analyysitiedonkäsite ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa	35
4.3 Ulkomaalaisvalvontaa ohjaava analyysitoimintaprosessi Itä-Suomen poliisilaitoksessa	36
4.4 Tietojohtoisuudesta.....	40
4.5 Kokemuksia analyysitiedosta.....	41
4.6 Analyysitoiminnon kehityskohteet.....	45
4.7 Benchmarking – Helsingin ja Sisä-Suomen poliisilaitosten aineistosta.....	47
4.7.1 Analyysitiedon käsite ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa.....	47
4.7.2 Analyysitoiminnan järjestelyt	47
4.7.3 Tietojohtoisuudesta	50
4.7.4 Kokemukset analyysitiedosta	51
5 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	52
5.1 Analyysitiedon käsitteestä	54
5.2 Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisvalvontaa ohjaava analyysitoimintaprosessi	55
5.2.1 Ohjaus.....	56
5.2.2 Syötteen	56
5.2.3 Resurssit	57
5.2.4 Analyysiprosessi	57

	2
5.2.5 Tuote.....	58
5.2.6 Prosessikuvaus	58
5.3 Tietojohtoisuudesta.....	59
6 ILMENNEITÄ KEHITYSIDEOITA	61
6.1 Ohjaus	62
6.2 Syötteet	62
6.3 Resurssit	65
6.4 Tuotteet	65
7 LOPUKSI.....	67
LÄHTEET	68
LIITTEET	72

1 JOHDANTO

Poliisin ulkomaalaisvalvonta on uusien haasteiden edessä. Vuonna 2015 syksyllä alkaneen turvapaikkailmiön myötä on poliisin toimintaympäristössä tapahtunut merkittäviä muutoksia laittoman maassa oleskelun ja laittoman työnteon torjunnan näkökulmasta. Turvapaikkailmiön myötä laittoman maassa oleskelun ennustetaan kasvavan. Kasvava laitton maassa oleskelu lisää taasen riskin laittoman työnteon ja harmaan talouden lisääntymisestä. Lisäksi viimevuosina tapahtunut maahantulokieltojen rikkomisten määrän kasvu lisää osaltaan painetta poliisin toimivalle sisämaan ulkomaalaisvalvonnalle.

Poliisi tekee ulkomaalaisvalvontaa osana peruspoliisityötä sekä analyysitietoon perustuen. Tavallisesti analyysiin perustuva ulkomaalaisvalvonta ohjautuu poliisin saamien vihjetietojen sekä jo tapahtuneiden rikosten kokemustietoihin perustuen. Valvontaa kohdistetaan mm. kohteisiin, joista kansalaiset tai muut viranomaiset ovat tehneet epäilyttäviä havaintoja. Lisäksi valvontaa kohdistetaan mm. yrityksiin ja ammattialoihin, joissa poliisin kokemustiedon mukaan on ilmennyt aiemmin viitteitä ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävistä rikoksista. Mainitulla tavalla ulkomaalaisvalvonta ohjautuu vain jälkikäteisesti, jo tapahtuneiden asioiden kautta tai menneisyyteen perustuvaan tietoon.

Kuten koko poliisitoiminnan, myös ulkomaalaisvalvontatoiminnan tehokkaassa toteuttamisessa on merkityksellistä poliisin toimintaympäristön, sen muutosten ja ilmiöiden tunnistaminen ja ymmärtäminen. Laaja-alainen käsitys toimintaympäristöstä ja sen olosuhteista on keskeistä tietojohdoisessa poliisitoiminnassa. Tietojohdoisessa poliisitoiminnassa korostetaan systemaattisesti kerättyä ja analysoitua tietoa, jota käytetään poliisitoiminnan suunnittelussa, ohjauksessa ja johtamisessa. Tietojohdoisen toiminnan tavoitteena on muodostaa kokonaisvaltaista analysoitua tiedustelutietoa yhdistämällä useita eri lähteitä. Muodostettua laaja-alaista tietoa on tarkoitus hyödyntää laaja-alaisesti poliisitoiminnan strategisella ja operatiivisella tasolla, ja tiedon avulla poliisin toiminnassa pyritään ennalta estävyyteen sekä tulevien tapahtumien ja ilmiöiden ennakoitiin.

Turvapaikkailmiön myötä tapahtunut toimintaympäristön muutos on yksi hyvä esimerkki olosuhteista, jonka asettamiin haasteisiin poliisiorganisaatio voi vastata tietojohdoisella poliisitoiminnalla. Keräämällä ja analysoimalla toimintaympäristöstään kumpuavaa tarkoituksenmukaista tietoa laaja-alaisesti ulkomaalaisvalvontaa varten, poliisi tuottaa

tietoa toimintaympäristönsä nykytilasta ja sen mahdollisista muutoksista uhkakuvineen ja mahdollisuuksineen. Tietoa hyväksikäyttäen poliisi voi toteuttaa valvontatoiminnassa tehokasta toimintataktiikkaa mm. yhdistämällä valvontatilanteessa tekemiään havaintoja tietoon toimintaympäristön ilmiöistä, kohdentaa valvontatoimintaa tehokkaasti tarkoituksenmukaisiin kohteisiin sekä ohjaten toimintaansa laajemmin ennaltaehkäistäkseen mahdollisten uhkakuvien ja riskien ilmenemistä. Tietojohdoista poliisitoimintaa tutkinut Jeremy Carter kiteyttää asian tärkeyden ajatukseen: jotta organisaatio voi menestyä, on sen sopeuduttava toimintaympäristöönsä (Carter 2013, 1).

Johdattelen lukijan aiheeseen kuvaamalla ensin opinnäytetyön keskeisimmät käsitteet ja teoreettisen viitekehyksen. Teoriaosuudessa käsitellään ulkomaalaisvalvontaa ja tietojohdoista poliisitoimintaa ja näihin liittyviä keskeisimpiä käsitteitä sekä prosessijohtamista. Lisäksi tuon esille viranomais- ja tutkimustietoon perustuvan ajankohtaisen kuvauksen poliisin toimintaympäristöstä ulkomaalaisvalvonnan näkökulmasta. Kuvaus toimii osaltaan osoituksena tutkimuksen tarpeesta ja ajankohtaisuudesta.

Käsiteltyäni tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen ja käsitteet kuvaan tutkimusongelmani ja -menetelmäni. Tutkimusongelman keskiössä ovat Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisvalvontaa ohjaava analyysitoiminto ja sen tietojohdoisuuden aste toimintaympäristön ymmärtämisen näkökulmasta. Tutkimukseni on luonteeltaan kvalitatiivinen tutkimus, jossa hyödynnetään temahaastettaluja sekä benchmarking-menetelmää.

Tutkimustani varten keräämän aineiston pohjalta muodostan lopulta tutkimukseni johtopäätökset sekä tuon esille ilmenneet kehitysideoita tutkimusongelmaani liittyen.

2 KESKEISET KÄSITTEET JA TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tuon seuraavassa esille keskeisimpiä käsitteitä, jotka ovat merkityksellisiä tarkasteltaessa ulkomaalaisvalvontaa ohjaavaa analyysitoimintaprosessia tietojohdoisen poliisitoiminnan näkökulmasta. Lukijan on hyvä tiedostaa, että etenkin tiedusteluun ja analyysiin liittyvistä käsitteistä on olemassa kirjallisuudessa määritelmiä, jotka poikkeavat jossain määrin nyt esille tuoduista näkökulmista.

2.1 Ulkomaalaisvalvonta

Ulkomaalaisvalvonta on poliisin lakisääteinen tehtävä, jonka määritelmä sekä periaatteet on kirjattu ulkomaalaislain 7 luvun 129 a §:ään (30.4.2004/301)

Ulkomaalaisvalvonta on tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa ja laittoman maassa oleskelun torjuntaa. Rajatarkastuksista säädetään Schengenin rajasäännöstyössä.

Ulkomaalaisvalvontatoimenpiteen on oltava perusteltu suhteessa valvonnalla tavoiteltavaan päämäärään ja tehtävän kiireellisyyteen sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Valvonta on toteutettava valvonnan kohteen oikeuksia kunnioittaen 5 §:ssä säädetyllä tavalla.

Ulkomaalaisvalvonnan tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemukseen laittomasta maahantulosta ja oleskelusta. Valvontatoimenpiteiden tulee perustua tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje- taikka analyysitietoihin. Valvontatoimenpide ei saa perustua pelkästään tai ratkaisevassa määrin henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään.

Poliisihallitus on antanut 23.06.2015 ulkomaalaisvalvonnasta voimassaolevan ohjeen (Poliisihallitus 2015), joka määrittelee tarkemmin poliisin ulkomaalaisvalvontaa. Ohjeen mukaisesti ulkomaalaisvalvonnan keskeisenä tarkoituksena on torjua laitonta maassa oleskelua. Valvonnan tavoitteena on valvoa ulkomaalaisten maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi. Lisäksi sen tavoitteena on ennalta ehkäistä ja torjua laitonta maahantuloa ja laitonta maassa oleskelua, tunnistaa laitonta työntekeä ja tunnistaa ihmiskaupan uhreja. Valvonnalla pyritään ennalta ehkäisemään haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten hyväksikäyttöä rikollisten toimesta. Tämän vuoksi valvonnan yhteydessä tulee kiinnittää huomiota mahdollisiin tekijöihin, jotka viittaavat henkilön alisteiseen tai riippuvaiseen asemaan taikka, että henkilö olisi ihmiskaupan tai muun vastaavan rikoksen uhri (Poliisihallitus 2015.)

Sisämaassa toteutettava ulkomaalaisvalvonta on pääosin poliisin vastuulla. Sisämaan ulkomaalaisvalvonnan toteuttamistavat voidaan jakaa kahteen eri toimintamalliin. Lähtökohtaisesti valvontaa tehdään osana peruspoliisityötä, kuten hälytystehtävien,

liikennevalvonnan, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvän valvonnan, esi- ja poliisitutkinnan yhteydessä (Poliisihallitus 2015.)

Valvontaa tehdään myös analyysiin pohjautuvana valvontana, jolloin valvontatoimenpiteet kohdistetaan analyysin avulla valikoituihin kohteisiin. Analyysin perusteella valitaan kohteita, joissa on erityisiä ongelmia järjestyshäiriöihin liittyen tai joissa perustellusti voidaan olettaa oleskelevan laittomasti maassa oleskelevia tai luvattomasti työtä tekeviä ulkomaalaisia. Analyysin tietopohjana tulee käyttää poliisin havainto- ja kokemustietojen lisäksi mm. saatuja vihje- ja tuntomerkkitietoja, kohteen käyttäytymistä sekä olosuhteita, joissa henkilö on tavattu. Analyysitiedon ohjaavaa valvontaa voidaan toteuttaa eri tavoin, mm. PTR-rikostiedusteluyksiköiden tai poliisilaitosten RTA-yksiköiden osoittamiin kohteisiin (Poliisihallitus 2015.) Valvontaa ohjaavan analyysitiedon tulee tuottaa relevanttia tietoa laittomasta maahantulosta, laittomasta maassa oleskelusta sekä laittomasta työnteosta ja niiden ilmiöistä.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 169/2014 vp) ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitiedon käsite tuodaan esille yleisperusteluissa (HE 169/2014 vp, 3):

”Valvonta kohdistetaan analyysin perusteella sellaisille alueille, joissa on erityisiä ongelmia järjestyshäiriöiden kanssa tai joissa perustellusti voidaan olettaa oleskelevan luvattomia ulkomaalaisia. Teemavalvontatapahtumia järjestetään usein koordinoitusti siten, että ne kestävät yleensä viikon ja kohdistuvat erilaisiin analyysien avulla valikoituneisiin kohteisiin. Yhtenä keskeisenä teemavalvonnan kohteena ovat olleet sellaiset liikeyritykset, joissa tiedetään työskentelevän ulkomaalaista työvoimaa.”

Hallituksen esityksen aikaan ajankohtaisista ulkomaalaisvalvonnan käytänteistä todetaan analyysin osalta (HE 169/2014 vp, 9):

”Etukäteisanalyysissa huomioidaan muun muassa saatuja vihje- ja tuntomerkkitietoja, kohteen käyttäytymistä sekä olosuhteita, jossa henkilö on tavattu. Henkilötarkastuksia ei kohdenneta siten, että vain tietyn fyysisen ominaisuuden tai etnisen alkuperän omaavat henkilöt tarkastetaan. Teemavalvontaa voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että tarkastuksia kohdennetaan poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitoksen ennalta osoittamiin kohdehenkilöihin tai kohteisiin.”

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa analyysitiedosta todetaan seuraavaa (HE 169/2014 vp, 22):

”Valvontatilanteessa valvonnan kohteen valikoimiseksi tulisi olla havaintoja tai vihjetaitikka analyysitietoa, jotka antaisivat perusteen tarkastuksen tekemiselle. Valvontaviranomaisen yleiset tiedot ja kokemukset laittoman maahantulon ja maassa oleskelun tilanteesta olisivat pohjana valvonnan suorittamiselle.”

Huomioiden turvapaikanhakijoihin liittyvän toimintaympäristön muutoksen mainittakoon, että laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjunnan, ja näin ollen ulkomaalaisvalvonnan, tarkoitus ei ole estää tai vaikeuttaa turvapaikanhakijoiden tai pakolaisten maahanpääsyä tai laillista maassa oleskelua (Kesti ym. 2017, 11). Laiton maassa oleskelu ei liity myöskään ilmiönä eikä käytännössä vain turvapaikanhakijoihin (Kesti ym. 2017, 13).

Poliisihallituksen ulkomaalaisvalvontaohje kiteyttää valvonnassa tehtävät toimenpiteet: poliisi selvittää ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maassaolo- ja työntekooikeuden sekä sen onko mainittuihin oikeuksiin liittyen syytä ryhtyä jatkotoimenpiteisiin (Poliisihallitus, 2015).

Kuten muussakin poliisitoiminnassa, etninen profilointi on kielletty ulkomaalaisvalvonnassa. Valvonta tai valvontatoimenpide ei saa perustua esimerkiksi pelkästään tai ratkaisevasti valvontatoimenkohteena olevan ihonväriin. Henkilötarkastuksia ei saa kohdentaa niin, että vain tietyn fyysisen ominaisuuden tai oletetun etnisen alkuperän omaavat henkilöt tarkastetaan (Poliisihallitus, 2015.) Välttääkseen etnistä profilointia, tulee ulkomaalaisvalvonnan olla osa muuta poliisitoimintaa tai perustua havainto-, kokemus-, vihjetietoja sisältävään analyysitietoon. Havainto- ja kokemustieto voi olla esimerkiksi poliisin kokemustieto ulkomaalaisten laittomasta työteosta tietyllä ammattialalla. Vihjetieto voi olla esimerkiksi poliisin saama tieto siitä, että tietyssä paikassa työskentelee laittomasti ulkomaalaisia henkilöitä. Analyysitietoa on myös esimerkiksi tieto siitä, että tietyssä matkustajaryhmässä on mukana maahantulokieltoon määrättyjä henkilöitä. Ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitiedon perusteella poliisi voi tehdä perusteltuja päätöksiä kohteiden valinnan sekä toteuttavien toimenpiteiden suhteen.

Tarkoituksenmukainen analyysitieto on tärkeä tekijä etnisen profiloinnin poissulkemiseksi ulkomaalaisvalvonnassa.

Ulkomaalaisvalvontaohje määrittelee eri poliisiyksiköiden roolit ulkomaalaisvalvonnassa. Paikallispoliisi vastaa ulkomaalaisvalvonnasta toiminta-alueellaan. Keskusrikospoliisi vastaa osaltaan laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunnasta, etenkin kansainväliseen poliisiyhteistyöhön liittyvistä tehtävistä. Tiedusteluosaston Kansainväliset asiat-linja tekee yhteistyötä valtakunnallisen PTR-rikostiedustelukeskukseen kanssa ajankohtaisen tilannekuvan luomiseksi. Lisäksi keskusrikospoliisi koordinoi 1-2 kertaa vuodessa omaaloitteisesti tai Poliisihallituksen toimeksiannosta valtakunnallisia laittoman maahantulon ja/tai ihmiskaupan torjuntaan kohdistuvia teemavalvontatapahtumia (Poliisihallitus 2015.)

2.1.1 Laittomasti maassa oleskeleva ulkomaalainen

Ulkomaalaislain 1 luvun 3 §:n 1 kohdan (30.4.2004/301) mukaan ulkomaalainen on henkilö, joka ei ole Suomen kansalainen. Ulkomaalaisella ei ole ehdotonta oikeutta oleskelulla Suomessa. Ulkomaalaislaki määrittelee ulkomaalaisen edellytykset ja perusteet oleskella maassa. Näin ollen ulkomaalaisen katsotaan oleskelevan laittomasti maassa, jos hänen oleskelunsa ei täytä ulkomaalaislaissa määriteltyjä edellytyksiä.

Oleskeluoikeuden edellytykset voidaan jakaa kolmen eri kansalaisuusryhmän välille: pohjoismaan kansalaiset, Eu-kansalaiset ja siihen rinnastettavat sekä kolmannen maan kansalaiset.

Pohjoismaan kansalaiset nauttivat suhteessa muihin kansalaisuusryhmiin vapaimmasta oleskeluoikeudesta Suomessa. Pohjoismaan kansalaiset voivat oleskella maassa rajoituksetta rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan. Tämän on kyettävä luotettavalla tavalla osoittamaan henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa. Muussa kuin lyhytaikaisessa tarkoituksessa maassa oleskeleva pohjoismaan kansalainen, esim. muuttaessaan asumaan maahan, tulee rekisteröidä oleskelunsa.

Yleistyksenä voidaan todeta, että unionin kansalaisten nauttiessa vapaasta liikkuvuudesta Euroopan sisämarkkinoilla, on heidän oleskelunsa Suomessa hyvin vapaata. Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maassa oleskelun edellytyksenä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, joka oikeuttaa lyhytaikaiseen, enintään kolmen kuukauden yhtäjaksoiseen oleskeluun Suomessa. Maasta poistuttuaan unionin kansalainen voi saapua

välittömästi takaisin maahan oikeuttaen hänet uuteen kolmen kuukauden yhtäjaksoiseen oleskeluun maassa. Yli kolme kuukautta kestävä yhtäjaksoinen oleskelu Suomessa edellyttää oleskeluoikeuden rekisteröinnin. Työtä hakeva unionin kansalainen voi kuitenkin oleskella maassa kolmen kuukauden jälkeenkin kohtuullisen ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, jos tällä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä.

Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole pohjoismaiden tai EU-maan kansalainen tai hän on kansalaisuudeton. Kolmannen maan kansalaisen maassa oleskelu on rajoitetumpaa muihin kansalaisuusryhmiin verrattuna. Kolmannen maan kansalaisen maassa oleskelun edellytyksenä on voimassa oleva passi. Oleskeluoikeus ja sen kesto määräytyvät kolmannen maan kansalaiselta vaadittavan viisumin, viisumivapaus sopimuksen tai oleskeluvan mukaisesti. Edellä mainitut maahan tuloon ja maassa oleskeluun oikeuttavat luvat ovat yksityiskohdiltaan hyvin monimuotoisia. Viisumilla tai viisumivapauden nojalla tapahtuva oleskelu on luonteeltaan lyhytkestoista, enintään 90 päivää kestävää oleskelua. Oleskelulupa myönnetään muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytkestoista oleskelua varten. Yleisesti voidaan todeta, että kolmannen maan kansalaisen maahan tuloon sekä maassa oleskeluun tulee olla peruste, jonka hän on ilmoittanut viisumi tai oleskelulupahakemuksessaan. Peruste tulee täytyä hänen maassa oleskelunsa aikana. Lisäksi hänellä tulee olla maassa oleskellessaan toimeentuloon tarvittavat varat.

Laillinen maassa oleskelu voi muuttua laittomaksi, jos ulkomaalainen jää oleskelemaan maahan sallittua pidemmäksi ajaksi tai muuttaa oleskeluperustettaan ilman viranomaisen edellyttämää lupaa. Ulkomaalainen saa oleskella maassa hänen oleskelulupa- tai turvapaikkahakemuksensa käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös hänen maasta poistamisesta. Jos mainitussa olosuhteissa oleva henkilö ei poistu maasta, hänen maassa oleskelunsa muuttuu laittomaksi.

Lisäksi ulkomaalaislain mukaan kaikkien ulkomaalaisten maassa oleskelu edellyttää, ettei häntä ole määrätty maahantulokieltoon, eikä hänen katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

2.1.2 Ulkomaalaisen laitton työnteko

Suomen lainsäädäntö ei määrittele täsmällisesti ulkomaalaisen laittoman työntekijän käsitettä. Käsitteen voidaan katsoa sisältävän useita asioita, kuten laillisesti maassa oleskelevan ulkomaalaisen työntekoa ilman vaadittavaa lupaa, laittomasti oleskelevan ulkomaalaisen työntekoa, ulkomaalaisen laitonta työsuhdetta sekä työskentelyä osana harmaata taloutta, jolloin työntekosta ei ilmoiteta asianmukaisesti verohallintoon. Ulkomaalaisen laitton työnteko voi liittyä sekä ulkomaalaisen itsensä tai hänen työnantajansa laittomaan toimintaan. Ulkomaalaisen työehtojen vastainen työskentely ei tee hänestä laitonta työntekijää.

Ulkomaalaislakiin kirjatut ulkomaalaisen työnteko-oikeuden periaatteet noudattavat edellisessä luvussa mainittua kansalaisuusryhmäjakoja: pohjois- ja EU-maiden kansalaisten työnteko-oikeus on rajoittamatonta, minkä perusteella heidän työnteko ei edellytä lupaa, eikä työnteko-oikeutta ole rajoitettu tiettyyn ammattialaan.

Kolmannen maan kansalaisen työnteko-oikeutta on säännelty ja rajattu ulkomaalaislaissa hyvin monimuotoisesti. Yleensä ottaen kolmannen maan kansalaisen työnteko-oikeus on yhteydessä hänen maassa oleskeluun oikeuttavaan lupaan tai sopimukseen. Viisumin tai viisumivapaussopimuksen nojalla tapahtuva oleskelu oikeuttaa kolmannen maan kansalaisen ns. kausityöhön tarkoittaen yleensä marjojen ja kasvien poimintaan ja korjuuseen liittyvää työtä. Oleskeluluvan nojalla tapahtuva työnteko voi olla rajoittamatonta tai rajoitettua tiettyyn ammattialaan. Lisäksi ulkomaalaislaissa on määritelty tiettyjä ammattialoja esim. kutsusta saapuva asiantuntija tai ammattiuurheilija, joiden harjoittamiseen voidaan ryhtyä ilman oleskelulupaakin muiden edellytysten täytyessä. Mainittakoon, että turvapaikanhakija on oikeutettu työntekoon Suomessa kolmen kuukauden kuluttua hakemuksensa vireillepanohetkestä, jos hänellä on ollut esittää rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Asiakirjan puuttuessa hakija on oikeutettu työntekoon kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä vireille.

Ulkomaalaisella ei ole oikeutta työntekoon, jos hän työskentelee ilman vaadittavaa lupaa, työskentelee lupaehdojen vastaisesti tai työskentelee luvan voimassaolon päätyttyä. Ulkomaalainen voi syyllistyä oikeudettomaan työntekoon, vaikka hän oleskelisi laillisesti maassa esim. työskentelemällä lupaehdon vastaisesti. Laittomasti maassa oleskelevan ulkomaalaisen työnteko on joka tapauksessa laitonta.

2.2 Tietojohtoinen poliisitoiminta

Tietojohtoisella poliisitoiminnalla tarkoitetaan rikollisuuteen sekä siihen vaikuttavien olosuhteisiin liittyvän tiedon keräämistä ja analysointia, josta johdetaan lainvalvojan käyttöön soveltuvaa tietoa. Tietoa on tarkoitus hyödyntää uhkakuviin vastaavan taktisen toiminnan kehittämisessä sekä kehittyviin tai muuttuviin uhkakuviin vastaavassa strategisessa suunnittelussa (Carter 2013, 11). Ratcliffe (2008) toteaa tietojohtoisen poliisitoiminnan olevan poliisin liiketoimintamalli ja johtamisfilosofia (Ratcliffe 2008, 65). Ratcliffen mukaan tietojohtoinen poliisitoiminta korostaa analyysin ja tiedustelun olevan keskeisessä asemassa poliisitoiminnan objektiivisessa päätöksentekorakenteessa, jossa painotetaan rikollisuuden esiintymisalueita, toistuvia uhreja, toistuvia rikoksentekejiä ja rikollisryhmiä. Se helpottaa strategista ja taktista johtamista, resurssien käyttöä ja valvonnan toteutusta rikollisuuden ja häiriön vähentämiseksi, torjumiseksi ja ennalta ehkäisemiseksi (Ratcliffe 2008, 5).

Tietojohtoisen poliisitoiminnan suomalaisessa mallissa korostetaan systemaattisesti kerättyä ja analysoitua tietoa, jota käytetään poliisitoiminnan suunnittelussa, ohjauksessa ja johtamisessa. Tietojohtoisuuden avulla pyritään varmistamaan, että poliisin toiminta olisi tavoitteellista sekä aktiivisesti ja määrätietoisesti johdettua. Tietojohtoisen toiminnan tavoitteena on muodostaa kokonaisvaltaista analysoitua rikostiedustelutietoa yhdistämällä tietokomponentit rikosanalyseista, rikosten tekemälleista sekä rikollisten käyttäytymisestä. Kokonaisvaltaisen tiedustelutiedon muodostamiseksi tarkoituksena on yhdistää poliisissa oleva tieto, poliisihallinnon ulkopuolelta saatava tieto ja mainittu rikostiedustelutieto. Muodostettua laaja-alaista analysoitua tiedustelutietoa hyödyntäen poliisin toiminnassa pyritään rikollisuuden vähentämiseen, ennalta estämiseen ja rikollisen toiminnan häirintään ennakoimalla tulevia tapahtumia ja ilmiöitä toimintaympäristössä (Pawli 2010). Kokonaisvaltaista analysoitua tiedustelutietoa hyödynnetään laaja-alaisesti niin toiminnan strategisessa johtamisessa, kuin tehokkaassa operatiivisessa toiminnassa (Hakaniemi 2012, 46).

Poliisin hallintorakenneuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa korostettiin tiedon ja tietojohtoisen toiminnan merkitystä. Tämän seurauksena perustettuihin poliisilaitoksiin järjestettiin analyysitoiminto, jonka tehtävänä on tukea poliisin strategista ja operatiivista johtamista, rikostorjuntaa sen kaikilla tasoilla, tulosohjausta sekä resurssien kohdentamista (Pora 1 vaiheen työsuunnitelma 2008, 15). Hakaniemen mukaan tietojohtoinen

poliisitoiminta on jokseenkin mielletty samaksi asiaksi kuin analyysitoiminta, minkä on kuitenkin yksinkertaistava ja suppea näkökulma asiaan. Analyysitoiminta sen eri muodoissa on keskeinen osa tietojohdoista poliisitoimintaa, mutta tietojohdoisuus tulee nähdä laajempuna kokonaisuutena. Se tulisi käsittää päätöksentekijän ja tiedontuottajan yhteistyönä, jossa toimintaa ohjaa organisaation kokonaisvaltaiset tavoitteet. Tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi luoda eri päätöksentekotasot huomioiva yhteinen ja objektiivinen päätöksentekomalli. Päätöksenteossa tulisi yhdistää kokemukseen ja intuition perustuva tieto analysoituun tietoon. Päätetyt toimenpiteet tulisi jakaa toimivan johtamisjärjestelmän avulla operatiiviselle tasolle (Hakaniemi 2012, 44.)

2.2.1 Tiedustelu ja rikostiedustelu

Tiedustelun käsite on hyvin monimuotoinen. Käsitteen muodostamista ohjaavat käytettävä konteksti ja näkökulma asiaan, minkä vuoksi seuraavassa esiin nostetut määritelmät voivat poiketa hyvinkin muussa asiayhteydessä. Tarkasteltaessa tiedustelun käsitettä poliisitoiminnallisesti, on tiedustelutieto merkityksellistä tai mahdollisesti merkityksellistä informaatiota käynnissä olevalle tai käynnistettävälle tutkimukselle (Brown 2007, 339).

Yleisesti tiedustelu käsittää eri tietolähteistä systemaattisesti kerätyn tiedon keräämistä, tallentamista ja käsittelyä. Tiedosta (data) tulee tiedustelutietoa (informaatio), kun tieto on käsitelty ja sille on annettu merkitys (analysointi). Tiedustelu on systemaattista ja kohdennettua tiedonhankintaa, joka edellyttää suorittavalta viranomaiselta lakitasoista toimivaltasäännöstä. Tiedustelun käynnistävä tieto tai tapahtuma ei vielä sisällä perusteltua epäilyä tapahtuvasta tai tapahtuneesta rikoksesta, vaan sisältää seikkoja, joista asiaa huolellisesti arvioiva henkilö voi perustellusti päätellä johtavan rikokseen tai vaaran tilaan. (Poliisin kybertoimivaltuudet 2015, 9). Tiedustelun katsotaan olevan onnistunutta, jos on pystytty hankkimaan ajallisesti, määrällisesti ja laadullisesti riittävää ja tarvittavaa tietoa, ja jonka merkitys on pystytty tulkitsemaan oikein ja tulkinta jaettu sitä tarvitseville (Hakaniemi 2012, 53).

Tietolähteet voidaan jakaa avoimiin, suljettuihin ja turvaluokiteltuihin lähteisiin. Avoimen tietolähteen tieto on yleisesti saatavilla ja sen voi olla maksutonta tai maksullista. Esimerkkejä avoimista lähteistä ovat julkiset raportit, kirjallisuus, tieteelliset julkaisut sekä median tuottama materiaali: sanomalehdet, ajankohtaisohjelmat. Avoimia lähteitä ovat myös virallisesti julkaisemattomat ns. harmaat lähteet. Harmaita lähteitä ovat esimerkiksi erilaiset raportit, julkishallinnon epäviralliset asiakirjat, väitöskirjat ja tutkielmat. Avoimia

tietolähteitä pidetään tärkeinä analyysin kannalta. Avointen tietolähteiden käytön hankaluutena on tietotulvan hallinnointi. Suljettujen tietolähteiden tietojen käyttömahdollisuus ja levitys on rajoitettua. Suljettuja tietolähteitä ovat tietokannat, joihin kerätyillä tiedoilla on erityinen tarkoitus esimerkiksi tutkintaa varten koottu henkilötietoja sisältävää rekisteri tai kansallinen tietokanta, jonka käyttö on rajoitettu valvontaviranomaiselle. Turvaluokiteltutieto on kerätty salaisesti teknisistä apuvälineistä tai henkilölähteistä (Europol analyysiopas 2001, 17-18.)

Tietojohtoisen poliisitoiminnan kontekstissa rikostiedustelutieto on analyysin tulos, joka koostuu laaja-alaisista tietolähteistä. Analyysissa otetaan huomioon niin tietolähdetoiminta-, tarkkailu- ja epäiltyjen kuulemistietojen lisäksi myös rikosten tekemällejä, poliisin omia tietoja, sosiodemografisia tekijöitä sekä avoimia lähteitä (Ratcliffe 2012, 5). Lisäksi analyysissa yhdistetään analysoidut tiedot rikollisuuden tekemälleista, ilmenemisalueilta ja rikollisten käyttäytymisestä. Hyvä tiedustelutieto koostuu rikollisiin sekä rikoksiin liittyvistä tiedoista (Ratcliffe 2012, 67).

Rikostiedustelu voidaan katsoa tarkoittavan poliisiorganisaation toiminnassaan tarvitsemansa tiedon keräämistä, käsittelemistä, arviointia, luokittelua ja uudelleen järjestelyä hyödyntämällä kaikkia käytössä olevia tietolähteitä. Rikostiedustelun voidaan käsittää laaja-alaisesti koko poliisiorganisaation hankkiman tiedon keräämistä ja tallentamista. Rikostiedustelu voidaan määritellä myös suppeammin rikostorjunnan näkökulmasta, jolloin rikostiedustelun katsotaan tarkoittavan merkityksellisen tiedon hankintaa rikollisista, rikoksista ja rikoksen teko-olosuhteista (Hakaniemi, 2012, 53.)

Lainvalvonnan kontekstissa on hyvin haasteellista hankkia faktista, tarkkaa ja reaaliaikaista tietoa. Syy on hyvin yksinkertainen: valtaosa rikoksiin liittyvästä tiedosta ja alamaailmaan liittyvästä toiminnasta pyritään salaamaan mahdollisimman hyvin niin sivullisilta kuin varsinkin valvontaviranomaiselta (Hakaniemi 2012, 47.) Tämä on merkityksellistä varsinkin niiden rikosten osalta, jotka eivät tule poliisin tietoon. Ulkomaalaisen laitton maassa oleskelu ja laitton työnteko ovat mainittua piilorikollisuutta, minkä vuoksi niistä saatavan tiedon hankinta on hyvin vaikeaa. Myös oman haasteensa tiedon hankinnalle tekee lakien ja säännösten asettamat rajoitukset: viranomaisen tarvitsee oikeusvaltiossa laillisen perusteen toiminnalleen ja tiedon hankinnalle. (Hakaniemi, 2012, 47).

Tulevia tapahtumia kuvaavan tiedustelutiedon hankkiminen on erityisen haastavaa. Hakaniemi luettelee mainitun tiedustelutiedon hankintaa rajoittavia tekijöitä: yksittäisistä tosiseikoista yleiseen päätelmään johtavan analyysiprosessin vaikeus, poliisikulttuurissa ilmenevä yleisistä tosiseikoista yksityiseen johtavan päättelyprosessin perinne, todistusaineistoon ja toteen näytettyihin tosiseikkoihin perustuva oikeusjärjestelmä, jossa ei sinällään ole merkitystä asian faktinen totuus sekä suomalaisen järjestelmän korkea kynnyks tiedonhankintaan liittyvien pakkokeinojen käyttöön. Toimintaperiaatteet ovat olleet repressiivisiä varsinkin rikostorjunnan sektorilla (Hakaniemi, 2012, 48).

2.2.2 Analyysi ja rikosanalyysi

Analyysin käsite Suomen kielessä on melko väljä. Analyysissa korostuu tietyn asian tarkastelu perusteellisemmin ja systemaattisemmin. Analyysissä tieto hajotetaan osiksi, eritellään, jäsennetään ja tulkitaan. Eri kielten analyysiterminologiassa on erilaisia korostuksia, minkä vuoksi analyysin voidaan käsittää sisältävän mm. kuvausta, kommentointia, kritiikkiä ja tutkimusta. Poliisin analyysi- ja tutkimustoiminta yhteisenä käsitteenä sisältää hyvin sen tarkoituksen, johon eri kielten määritelmät analyysistä viittaavat (Poliisin analyysikäsikirja.)

Poliisin analyysikäsikirja määrittelee analyysin olevan kootun tiedon huolellista tutkimista tiedon merkityksen tulkittamiseksi ja selvittämiseksi. Se on tunnistetusta tiedontarpeesta käynnistyvä prosessi, joka pyrkii antamaan perustelun vastauksen ja toimenpidesuositukset esitettyyn kysymykseen (Poliisin analyysikäsikirja.) Ratcliffe (2013) toteaa analyysillä tarkoitettavan tiedon arviointia ja sen vertaamista muuhun tietoon, jolla selvitetään tiedon tarkoitus rikostutkintaan. Lisäksi se tarkoittaa monimutkaisen ongelman pilkkomista pieniin, erillisiin osiin, jotka ratkaisemalla kokonaisongelma toivotaan pystyttävän ratkaisemaan (Ratcliffe 2013, 69.)

Rikosanalyysi on järjestelmällisesti ja suunnitellusti rikostiedustelulla tai muista tietolähteistä kerätyn tiedon käsittelyä rikosten ennalta estämiselle, paljastamiselle ja selvittämiseksi asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi se suuntaa poliisiorganisaation toimintaa ja tukee strategisesta päätöksentekoa ja tulosohjausta. Rikosanalyysissä analyysi kohdistuu tietoihin rikollisuudesta ja yhteiskuntaa vaarantavista ilmiöistä sekä näiden tekijöiden seurauksista. Rikosanalyysi käsitetään prosessina, joka tuottaa jalostettua tietoa mm. tilastoja, raportteja ja informaatiota rikostrendeistä ja muista poliisitoiminnallisesti merkityksellisistä asioista (Poliisin analyysikäsikirja.) Jalostettu

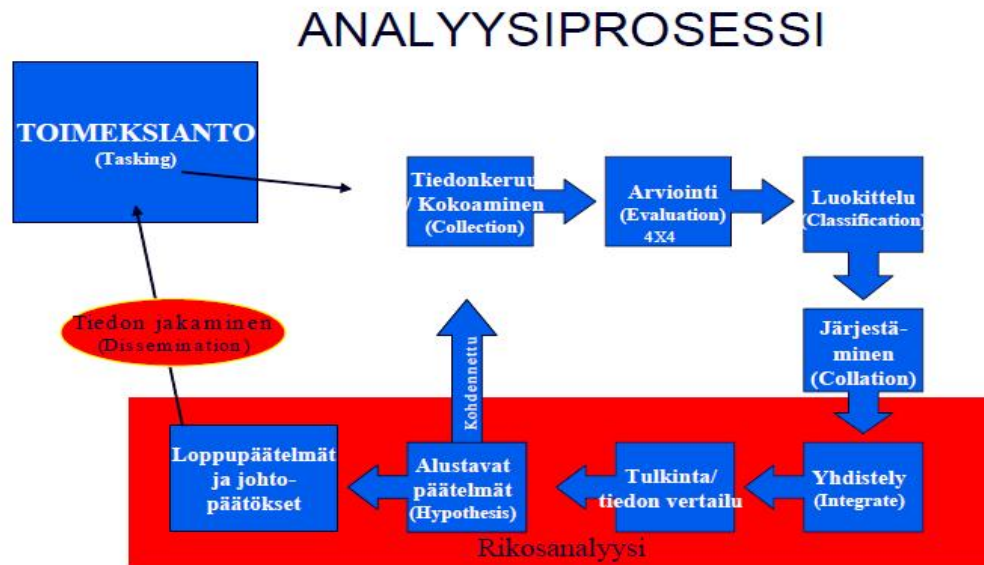
tieto ja ihmisen sille antama tulkinta mahdollistavat tiedon hyödyntämisen (Europolin analyysiopas 2001). Toimiakseen tehokkaasti poliisi tarvitsee työstettyä ja analysoitua tietoa, jonka pohjalta se voi tehdä päätelmiä niin strategisen kuin operatiivisen toiminnan osalta (Europolin analyysiopas 2001, liite 1). Rikosanalyysi voidaan jakaa operatiivisen analyysiin sekä strategisen analyysiin (Poliisin analyysikäsikirja).

Carter (2013) näkee rikosanalyysin tarkoittavan rikollisuuden, järjestyshäiriöiden ja muiden poliisitoimintaan liittyvien asioiden järjestelmällistä tutkimusta, sisältäen sosiodemografisia, paikallisia sekä ajallisia tekijöitä. Rikosanalyysin tarkoituksena on auttaa poliisia ymmärtämään rikollisuutta rikollisuuden ja järjestyshäiriöiden alentamiseksi sekä ennalta estämiseksi. Lisäksi se on joukko systemaattisia analyysiprosesseja, joilla tuotetaan rikosmallien ja rikostrendien välisiin riippuvuuksiin liittyvää ajankohtaista ja olennaista tietoa. Tällä tiedolla autetaan operatiivista ja hallinnollista henkilöstöä resurssien kohdentamisen suunnittelussa rikollisen toiminnan ennalta ehkäisemiseksi, tutkintaprosessien tukemisessa sekä tutkintatehtävien selvittämisessä. Rikosanalyysi on tapahtumaohjautuvaa analyysiä sisältäen tiettyjä rikollisuuteen liittyviä muuttujia esim. rikosten tapahtumapaikat, jolla pyritään estämään tulevia rikoksia, tarjoamaan konteksti tapahtuneille rikoksille ja saamaan kiinni rikoksenteijät (Carter 2013, 28.)

Poliisin analyysikäsikirjan mukaan analyysiprosessi voidaan katsoa olevan jatkuva, eri vaiheisiin jakautuva toiminto, jonka tavoitteena on tuottaa luotettavaa tietämystä tutkinnan ja tiedustelun käyttöön. Toiminto voidaan ymmärtää suppeana tai laajana käsitteenä. Laajana käsitteenä analyysitoiminto sisältää seuraavat tosistaan riippuvat, limittäiset vaiheet:

1. Toimeksianto ja suunnittelu
2. Tiedonkeruu
3. Arviointi
4. Luokittelu
5. Järjestäminen
6. Yhdistely
7. Tulkinta
8. Alustavat päätelmät
9. Loppupäätelmät ja johtopäätökset
10. Tietämyksen jakaminen

Kohdat 6-10 muodostavat analyysin suppeamman osan analyysiprosessista. Prosessi voidaan kuvata seuraavalla kaaviolla.



Lähde: Hakaniemi, Jussi 2017: Tietojohtoinen poliisitoiminta, Johtamisen välineenä. Luennon 08.03.2017 powerpoint diasarja. Poliisiammattikorkeakoulu

2.2.3 Operatiivinen analyysi

Operatiivinen analyysi pyrkii tuottamaan informaatiota toiminnan operatiiviselle tasolle spesifien ja välittömien rikosongelmien tunnistamiseksi ja paljastamiseksi. Analyysitietoa hyödynnetään edistämään nopeaa vastausta kenttätilanteessa (Poliisin analyysikirja.) Operatiivisen analyysin tavoitteena on tunnistaa operatiivisen toiminnan kannalta tärkeitä tekijöitä kuten esimerkiksi rikollisryhmät, yksittäiset rikolliset, tapaamispaikat, toimitilat ja viestintämenetelmät. Analysoitava tieto voi olla peräisin tutkintaprosessista tai muussa yhteydessä tehdyistä havainnoista. Tieto analysoidaan, tulkitaan ja mahdollisten lisätutkimusten jälkeen jaetaan nopeasti selkeinä toimitusasiain tutkimusryhmälle (Europolin analyysiopas 2001, liite 3.) Operatiivinen analyysi tuottaa poliisin käyttöön rikollista toimintaa koskevia oletuksia ja päätelmiä esimerkiksi rikollisverkostoista, rikollisessa toiminnassa mukana olevista yksilöistä tai ryhmistä, niiden käyttämistä menetelmistä ja toimintamahdollisuuksista, rajoituksista, haavoittuvuudesta ja poliisin omista mahdollisuuksista tehostaa toimintaansa. Yleensä operatiivinen tieto toimii parhaiten tutkimusryhmässä, jossa analytikko toimii yhdessä taktisesta toiminnasta vastaavien kanssa (Europolin analyysiopas 2001, liite 1.)

Europolin mukaan operatiivinen analyysi on osa tutkintaprosessia laajemmassa toimintaympäristössä. Operatiivinen analyysi koostuu neljästä tehtävästä (Europolin analyysiopas 2001, liite 4):

- Tutkinnassa kootun tiedon yhteenvedosta, jossa otetaan huomioon eri osatekijöiden luotettavuus.
- Rikollisryhmien, yksittäisten rikollisten, tapaamispaikkojen, muiden merkittävien paikkojen ja viestintämenetelmien tunnistamisesta rikostapahtumaan liittyvän järjestelmällisen tiedonkeruun ja analyysin tuloksena.
- Tiedon tutkimisesta ja tulkitsemisesta ja tiedonjakamisesta mahdollisimman nopeasti
- Selkeiden suositusten ja toimintaohjeiden antamisesta

2.2.4 Strateginen analyysi

Strateginen analyysi keskittyy pitkän ajan rikostrendeihin. Strategiseen analyysiin sisältyy rikostilastojen työstäminen sekä voimavarojen hankinta- ja suuntaamismallien tuottaminen (Poliisin analyysikäsikirja). Europolin analyysiopas noudattaa analyysitoiminnan laajaa käsitettä koskien muutakin kuin rikosanalyysiä, vaikka rikollisuus onkin ensisijainen tutkimuskohde. Strategisen analyysin perustarkoituksena on tuottaa tietoa, jota voidaan käyttää pitkän aikavälin toiminnan suunnittelussa ja resurssien kohdentamiseen liittyvässä päätöksenteossa. Strateginen analyysi suuntautuu tulevaisuuteen ja korostaa poliisin pitkántähtäimen tavoitteita (Europolin analyysiopas 2001, liite 3.)

Europolin analyysioppaassa (2001) strategiset analyysit luokitellaan vaativuustasoltaan kolmeen luokkaan:

- Kuvaileva analyysi, joka on todennäköisesti rikosanalyysin yleisin tyyppi. Tässä tilasto- ja rekisteritietoja käsitellään, organisoidaan ja esitetään tieteellisen menetelmin. Kuvailevan analyysin avulla pyritään selvittämään rikollisuuden tai tekotapojen suuntauksia sekä toisinaan arvioidaan niiden kehitystä tulevaisuudessa
- Selittävä analyysi pohjautuu kuvailevaan analyysiin ja sen tarkoituksena on ymmärtää myös rikollisuuden syitä. Tässä tarkoituksessa tutkitaan laaja muuttujajoukkoa ja muuttujien välisiä keskinäisiä yhteyksiä, minkä vuoksi selittävä analyysi edellyttää tieteellisen tutkimusmenetelmien hyvää hallintaa.

- Ennustava analyysi on vaativin strategisen analyysin muoto. Tässä analyysi perustuu kuvailevan ja selittävän analyysien tuloksiin ja päätelmissä tehdään ”tietoon perustuvia arvauksia”

Strategisen analyysin avulla tarkastellaan yleensä ajankohtaisia ja nousevia ilmiöitä, muutoksia toimintaympäristössä, rikostorjuntaohjelmien toimintaa ja kehittämismahdollisuuksia, uhkia yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle sekä ohjelmien, toimintalinjojen ja lainsäädännön mahdollisia muutoksia. Vaikka operatiivisen ja strategisen analyysin tavoitteet poikkeavat toisistaan, niitä ei voi harjoittaa erillään: molemmat ovat tarpeellisia täsmällisten arvioiden esittämiseen (Europolin analyysiopas 2001, liite 1.) Strategisen ja operatiivisen analyysin yhteys on kasvanut sitä mukaa, kun strategisen analyysin tuottamia ajatuksia, menetelmiä ja suuntauksia on hyödynnetty toiminnassa. Strategisen analyysin tuotteet ovat yleensä tutkimusraportteja, joita ovat esimerkiksi yleinen uhka-arvio, tilannekatsaus ja tietyn ongelman erityinen tutkimus esim. riskiarvio (Europolin analyysiopas 2001, liite 4.)

2.3 Prosessijohtaminen

Termi *prosessi* perustuu alun perin latinankieliseen sanaan *processus*, joka viittaa ”eteenpäin astumiseen” tai ”edistymiseen” (Virtanen ym. 2005, 15). Mikä tahansa toiminta tai kehitys voidaan ymmärtää prosessina. Laamanen ym. (2009, 12) määrittelevät prosessin käsitteen seuraavasti:

Prosessi on joukko toisiinsa liittyviä toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla syötteen muutetaan tuotoksiksi.

Organisaatiolle merkityksellisiä ovat ne prosessit, jotka ovat kriittisiä organisaation menestymisen kannalta. Kyseisiä prosesseja kutsutaan yleensä liiketoiminta-, pää- tai avainprosesseiksi. Parhaimmillaan prosessit toimivat horisontaalisesti poikki organisaation osastojen ja organisaation välisten rajojen. Organisaation menestymisen kannalta on tärkeää, että se tuntee asiakkaansa prosessin, ja että se tunnistaa kuinka organisaatio voi tuottaa arvoa asiakkaan prosessille. Arvon tuottamiseksi organisaatio voi toimittaa asiakkaalle tuotteita tai palveluita, joita asiakas tarvitsee oman prosessin toteutukseen tai auttamalla asiakasta parantamaan omaa prosessiaan. (Laamanen ym., 2009, 121-122.)

Asiakaslähtöisessä palvelumallissa tulee ottaa huomioon tarkastelussa olevan julkisen palvelun luonne. Julkishallinnossa, kuten poliisissa, korostunut asiakaslähtöinen toiminta voi olla perusteltu vain osittain, koska julkishallinnossa käytetään pakkovaltaa suhteessa kansalaisiin. Poliisi ei voi perustaa kaikkea toimintaansa vain asiakkaiden tarpeisiin (Virtanen ym. 2005, 66). Asiakaslähtöinen prosessiajattelu toteutuu poliisissa sen toiminnalle asetettujen vaikuttavuustavoitteiden kautta. Prosesseja kehitetään ulkoisten asiakkaiden – palvelujen hyödynsaajien tai loppukäyttäjien – näkökulmasta, jolloin organisaation vaikuttavuustavoitteet kytketään ulkoisten asiakkaiden tarpeiden tyydytykseen. Tämä ei tarkoita asiakkaiden kaikkien mahdollisten mielipiteiden kuulemisesta ja hyväksymisestä, vaan asiakkaiden tarpeiden suhteuttamisesta organisaation toiminta-ajatuksen (Virtanen ym. 2005, 67.)

Ydin- ja liiketoimintaprosessit tuottavat arvoa ulkoisille asiakkaille. Tyypillisiä ydinprosesseja ovat tuotteiden ja palvelujen kehittäminen. Organisaatio ei kuitenkaan voi toimia vain ulkoisille asiakkaille arvoa tuottavien prosessien varassa, vaan organisaatio tarvitsee edellytykset ydinprosessien luomiseksi. Nämä prosessit käsitetään tukiprosesseiksi, joita ovat esimerkiksi strateginen suunnittelu, toiminnan suunnittelu, osaamisen kehittäminen ja prosessien suunnittelu (Laamanen ym., 2009, 122.)

Prosessit rakentavat organisaation toiminnan. Prosessilähtöisellä toiminnalla tarkoitetaan käytännössä julkishallinnon organisaation johtamiskäytäntöjen, työn tekemiseen liittyvien toimintatapojen ja erilaisen seurantajärjestelmien muuttamista kiinnittämällä huomio olemassa oleviin toiminnallisiin pullonkauloihin (Virtanen ym., 2005, 14). Prosessi muodostuu resursseista, toiminnasta ja tuotoksesta, ja sen suorituskyvystä. Prosessissa on kyse jostakin pysyvästä ja toistuvasta, jota voidaan kehittää ja josta voidaan sopia. Asiakas ja hänen tarpeet ohjaavat prosessiajattelua: millaisilla palveluilla ja tuotteilla asiakkaan tarpeet voidaan tyydyttää. Tämän toteutumiseksi suunnitellaan prosessi (toimenpiteet ja resurssit), joilla halutut palvelut ja tuotteet saadaan aikaan. Tulee myös selvittää mitä syötteitä (tietoja ja materiaaleja) prosessin toteuttaminen vaatii ja mistä nämä syötteet hankitaan. Organisaation onnistuessa prosessien järjestämisessä yhteistyö asiakkaiden kanssa on toimivaa ja asiakas kokee saavansa hyvää palvelua. Samalla muut organisaatiossa toimivat yksiköt ymmärtävät paremmin kokonaisuutta ja omaa rooliaan kokonaisuudessa sekä miten sille tuotetaan lisäarvoa kaikilla organisaatiotasoilla. Prosessinkehitystyö perustuu sekä asiakkaan tarpeisiin, että organisaation kokonaistavoitteisiin. Kuvaamalla prosessi helpottaa tämä yksilöitä ymmärtämään

kokonaisuuksia ja samalla mahdollistaen toiminnan kehittämisen ja itseohjautuvuuden. Itseohjautuvuus on hyvin vaarallista, jos työntekijä ei ymmärrä kokonaisuutta (Laamanen 2009, 21-23.)

Juran (1989) liittyy prosessiajattelun laadun suunnitteluun, jolla tähdätään tuotteiden, palveluiden ja prosessien kehittämiseen tyydyttämään asiakkaiden tarpeet. Laadun ohjaus tarkoittaa organisaation suorituskyvyn ylläpitämistä ja laadun parantaminen organisaation suorituskyvyn maksimointia (Laamanen 2009, 32.) Laatujohtamisen tavoitteena on prosessien tunnistaminen. Laadukas palvelu tulee perustua laadukkaaseen prosessin, jolloin mahdolliset ongelmat pyritään tunnistamaan prosessin aikana. Työprosessin kuvaamisen tarkoituksena on selvittää, mitkä ovat ydinprosesseja ja mitkä tukiprosesseja. Prosessien kehittämistavoitteet johdetaan asiakkaiden tarpeista. Yleensä tavoitteena on kehittää prosesseja siten, että niiden käsittely- ja suoritusajat paranevat sekä prosessien monimutkaisuus vähenee (Lumijärvi ym. 2000, 74.) Benchmarking on yksi prosessijohtamisen lähestymistapa. Se voi olla tehokkaasti toteutettuna prosessijohtamisen analyysivaiheen avaintyökalu (Hannus 1994, 91-93.)

Prosessijohtamisen tavoitteet noudattavat yleisen johtamisen tavoitteita. Organisaation taloudellinen tulos tulee olla hyvä, sen asiakkaiden tulee olla tyytyväisiä, tuottavuus korkea sekä henkilöstön motivoitunutta ja kurinalaista. Prosessijohtamisen keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi vaatii organisaatorajat ylittäviä prosesseja, mikä poikkeaa aiemmasta organisaatiokeskeisestä ajattelutavasta (Laamanen ym. 2009, 7.)

2.4 Poliisin toimintaympäristön muutos ulkomaalaisvalvonnan näkökulmasta

Kuvaan seuraavassa poliisin toimintaympäristön ilmiöitä, jotka ovat ajankohtaisesti merkityksellisiä ulkomaalaisvalvontatoiminnassa. Esille tuotujen ilmiöiden huomioiminen on osaltaan tärkeää ulkomaalaisvalvontatoimintaa ohjaavassa operatiivisessa ja strategisessa analyysissä.

2.4.1 Laiton maassa oleskelu

Poliisin toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi laittoman maahantulon torjunnan ja maahanmuuttoon liittyvän turvallisuustilanteen ylläpitämisen näkökulmasta viimeisen kahden vuoden aikana. Merkittävin tekijä tässä on vuoden 2015 aikana EU:n ulkorajoilla rajanylityspaikkojen ulkopuolella tapahtunut ennätyksellisen runsas laiton maahantulo,

jonka vaikutukset ulottuivat Suomeen vuoden 2015 lopulla huomattavan runsaana turvapaikanhakijoiden määrän kasvuna (Kesti ym. 2017, 11.) Maahanmuuttoviraston tietojen mukaan vuoden 2015 aikana Suomesta haki turvapaikkaa yhteensä 32 476 henkilöä (Maahanmuuttovirasto 2017, 4). Tätä aiempien vuosien hakijoiden määrän keskiarvo asettuu reiluun 3000 henkilöön per vuosi (Maahanmuuttovirasto 2015, 2014, 2013). Huolimatta tämän hetkisestä turvapaikkatilanteen rauhoittumisesta, on tilanne niin globaalien kuin eurooppalaisten epävarmuustekijöiden vuoksi edelleen hyvin herkkä. Tämän vuoksi laittoman maahantulon, laittoman maassa oleskelun ja turvapaikanhakijoiden määrän kehittymisen ennustaminen on hyvin vaikeaa (Kesti ym. 2017, 11).

Laiton maassa oleskelu ei ole uusi asia. Huomioionottamatta vuoden 2015 turvapaikkailmiöstä johtuvaa huomattavaa määrän kasvua, viime vuosina Suomesta on tavattu laittomasti maassa oleskelevia ulkomaalaisia vuosittain reilu 3000 henkilöä. Pääosa laittomasti maassa tavatuista ulkomaalaisista ovat joko matkustusasiakirjattomat, sisämaassa hakemuksensa jättäneet turvapaikanhakijat tai ulkomaalaisrikkomuksesta epäillyt henkilöt. Laittoman maassa oleskelun ennustetaan kuitenkin lisääntyvän Suomessa (Kesti ym. 2017, 11.)

2.4.2 Paperittomat

Turvapaikkailmiöllä nähdään olevan vaikutuksia uusien laittoman maassa oleskelu-ilmiöiden kehittymiselle. Esimerkiksi osasta kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista henkilöistä odotetaan muodostuvan kokonaan uusi, laittomasti Suomessa oleskeleva ryhmä (Kesti ym. 2017, 11). Tätä ns. paperittomat -ilmiötä on tuotu runsaasti esille myös sanomalehdissä viimeisen vuoden aikana. Lehtiartikkeleissa laitton maassa oleskelu on yhdistetty myös muuhun rikollisuuteen (Vasantola, 2016). Paperittomien ryhmän muodostuminen on tällä hetkellä ajankohtaista poliisin ilmoittaessa vastaanottokeskuksiin enenevissä määrin vastaanottopalveluiden lakkauttamisesta käännytettävistä henkilöistä, joiden palauttaminen on estynyt eivätkä he ole poistumassa maasta vapaaehtoisesti.

On hyvin todennäköistä, että paperittomien ryhmään kuuluu myös niitä turvapaikanhakijoita, joiden on ilmoitettu kadonneen vuosien 2015 ja 2016 aikana. Yhteensä heitä on tilastoitu olevan noin 4200 (tilanne vuoden 2016 lopulla). Kadonneiden henkilöiden tilanne ja olinpaikka eivät ole viranomaisten tiedossa. On kuitenkin todettu, että osa heistä poistuu maasta, osa jää oleskelemaan laittomasti maahan tai Schengen-

alueelle, joidenkin palatessa turvapaikanhakijoiksi (Kesti ym. 2017, 39.) Mainittakoon, että paperittomuus -ilmiö on Helsingin sanomien mukaan nykyisin todellisuutta Ruotsissa (Onali, 2017).

Mediassa on tuotu esille myös muita kasvavan laittoman maassa oleskelun ja paperittomuuden mahdollisesti aikaansaavia rikollisia ilmiöitä, kuten harmaat asuntomarkkinat (Mansikka, 2017). Lisäksi media on tuonut esiin paperittomien syrjäytymis- ja hyväksikäyttötilanteita mm. paperittomien päätyemisestä seksityöhön (Vasantola, 2017).

2.4.3 Maahantulokieltoon määrätty

Yksi merkittävä tekijä laittomassa maassa oleskelussa on yli valtioiden rajojen toimivat liikkuvat rikolliset, jotka rikkovat heille määrättyä maahantulokieltoa. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tietoon tulleet maahantulokieltojen rikkomiset ovat olleet huomattavassa kasvussa viime vuosina. Vuoden 2010 todetusta 85 tapauksesta on määrä kohonnut vuoden 2015 noin 600 tapaukseen. On havaittu, että kieltoa rikotaan toistuvasti ja, että maahantulokiellossa olevat oleskelevat kerrallaan pitkiäkin aikoja Suomessa. Suuri osa maahantulokieltoon määrättyistä ovat Viron kansalaisia, joita tavataan merkittävässä määrin Suomesta. Heidän osaltaan on todettavissa, ettei määrättyllä maahantulokielolla näytä olevan vaikutusta (Kesti ym. 2017, 39.)

Toistuvasti maahantulokieltoa rikkovat henkilöt jäävät usein kiinni toisen rikoksen yhteydessä, kuten varkaus, väärän henkilötiedon antaminen ja rattijuopumus. Kiinnijäämistä välttääkseen maahantulokieltoon määrättyjen on todettu käyttävän vääriä identiteettejä. (Kesti ym. 2017, 39.)

On todennäköistä, että maahantulokieltoa ja sitä toistuvasti rikkovia on huomattavasti enemmän, mitä poliisin tietoon tulee (Kesti ym. 2017, 39). Tätä selittää etenkin Schengen-alueen vapaa liikkuvuus, minkä vuoksi esimerkiksi sisärajasatamissa ei suoriteta rajatarkastuksia, joiden yhteydessä mahdollinen maahantulokielto voitaisiin todeta. Tämän vuoksi tehokas ulkomaalaisvalvonta ja viranomaisyhteistyö näyttelevät tärkeää osaa maahantulokieltoon määrättyjen tavoittamisessa.

2.4.4 Laiton työnteke

Laiton työnteke on sekä yksilöllinen, kuin yhteiskunnallinen ongelma. Harmaa talous vaikuttaa kansantalouteen vähentämällä verotuloja ja samalla epävirallisilla työmarkkinoilla työskentelevä on vaarassa joutua hyväksikäytön kohteeksi.

Kuten paperittomat -ilmiötä käsittelevässä luvussa tuotiin esille, Suomessa ei ole tehty toistaiseksi havaintoja laittomasti maassa oleskelevien laajamittaisesta laittomasta työnteosta. Vuonna 2016 toteutetun Euroopan muuttoliikeverkoston (EMT) tutkimuksen mukaan laillisesti maassa oleskelevien ulkomaalaisten laiton työnteke, esim. oleskelulupaehojen vastainen työnteke, on ilmiönä yleisempi (EMT 2016, 4). Myös media on huomionnut paperittomuuden mahdollisesti aikaansaavan harmaiden työmarkkinoiden ilmiön (Manner ym. 2017). Kesti ym. (2017, 39) kertovat tilanteesta, miten useissa eurooppalaisissa kaupungeissa on olemassa yleisesti tiedossa olevia kohtauspaikkoja laittomasti maassa oleskeleville heidän rekrytoimiseksi pimeään työnteekoon.

Laittomasti työskentelevien maahanmuuttajien määrässä on havaittu kasvua Etelä-Suomessa vuonna 2016. Uusimaa-lehti raportoi aluehallintoviraston valvontatietoihin perustuen, että työsuojelutarkastajien vuonna 2016 poliisille tekemät ilmoitukset laittomasta työnteosta kasvoivat vuoteen 2015 verrattuna yli sata prosenttia (Lehtinen, 2017). Laitonta työntekeä ilmenee lähinnä niiden ulkomaalaisten osalta, jotka tekevät sellaista työtä, johon heidän oleskelulupansa ei oikeuta. Kielteisten turvapaikkapäätösten saaneiden henkilöiden määrän lisääntyminen ja sen myötä kasvavan laittoman maassa oleskelun epäillään kasvattavan ns. pimeitä työmarkkinoita (EMT 2016, 4). Laittoman työnteon yleisyyden arviointi on vaikeaa, koska kyseessä on suurelta osin piilorikollisuudesta, minkä vuoksi vain osa tapauksista tulee viranomaisten tietoon.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten laiton työnteke on pieni ilmiö valvontaviranomaisen näkökulmasta. Myös verohallinnon mukaan heidän valvontaintressiensä mukainen laiton, pimeä tai muuten työehtojen vastainen työnteke koskee valtaosin EU-kansalaisia, kolmansien maiden kansalaisten osalta ilmiön ollessa esiintyvyydeltään pienempi. Maahanmuuttoviraston mukaan laittomasti maassa oleskelevien kolmannen maan kansalaisten osalta tapauksia todetaan muutamasta kymmenestä sataan per vuosi (EMT 2016, 7.)

Työsuojeluviranomaisten valvonnassa on tavattu mm. Baltian maista tulevia kansalaisuudettomia sekä oleskeluluvalla maassa oleskelevia henkilöitä, joiden työskentely ei vastaa heidän oleskelulupaehtoja. Työsuojeluviranomaisten valvonnassa on tehty jonkin verran havaintoja kielteisen lainvoimaisen turvapaikkapäätöksen saaneita turvapaikanhakijoita, joilla ei ole Suomessa oleskeluoikeutta (EMT 2016, 8.)

Työsuojeluviranomaisten, verohallinnon, maahanmuuttoviraston sekä ammattiliittojen tietojen mukaan ravintola-, rakennus-, siivous-, sekä kuljetusalat ovat laittoman työnteon riskialoja. Laiton työnteko yhdistetään useimmin pieniin yrityksiin, mutta sitä ilmenee myös suuremmissa yrityksissä, varsinkin alihankintaketjuissa. Myös ulkomaalaiset työnantajat käyttävät laitonta työvoimaa. Selittävinä tekijöinä tähän ovat sekä tietämättömyys Suomen järjestelmästä, että työnantajan tarkoituksellinen toiminta. Lisäksi marjanpoimintayritystenkin toiminnassa on havaittu ongelmia. On havaittu, että työnantajat teettävät ulkomaalaisilla marjanpoimijoilla työtä, johon vaadittaisiin oleskelulupaan sidottu työ lupa. Pääsääntöisesti marjanpoimijat ovat viisumilla työskenteleviä kausityöntekijöitä (EMN 2016, 8.)

Suomessa ei tunnisteta tarpeeksi hyvin valvontaviranomaisten toimesta laittomaan työntekoon läheisesti liittyvää työperäistä hyväksikäyttöä. Turvapaikkatilanteen vuoksi asiassa on uusi haaste: Jos kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita henkilöitä jää oleskelemaan Suomeen laittomasti, on riskinä, että he joutuvat työskentelemään pimeillä työmarkkinoilla laittomasti, koska heillä ei ole mahdollisuutta päästä laillisille työmarkkinoille. Laiton maassa oleskelu ja laiton työnteko altistavat henkilöt hyväksikäytön ja jopa ihmiskaupan uhreiksi. Valtaosa Suomessa todetuista ihmiskauppatapauksista liittyvät työntekoon. Työsuojeluviranomaisten mukaan tyypillinen ihmiskaupan epäilty uhri on oleskeluluvan haltija, jolla työtä teetetään työehtojen vastaisesti. Ilmenneet tapaukset ovat olleet yksittäisiä, eivätkä tapaukset vaikuta osoittaneen järjestäytyneitä rikollisuutta (EMT, 2016, 8.)

EMT:n tutkimuksen (2016) mukaan laittomasti työtä tekevien kolmansien maiden kansalaisten tapausmäärät ovat olleet vuonna 2014 1564 tapaus sekä vuonna 2015 1134 tapaus. Lukumäärät sisältävät sekä laillisesti maassa oleskelevien lupaehtojen vastaisen työnteon, että laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden tapaukset.

Laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten osalta laitonta työntekoa ilmeni vuonna 2015 yhteensä 136 tapauksessa. Yleisimpiä kansalaisuuksia tapauksissa edustaa Venäjä, Nepal, Nigeria ja Bangladesh. Tyypillisin henkilöprofiili tapauksissa on 25-29 vuotias mieshenkilö (EMT 2016, 37.)

2.4.5 Tulevaisuuden näkymät

Kesti ym. (2017) tuovat esille useita laitton maassa oleskelun tunnistettuja riskejä, joiden vuoksi laitonta maassa oleskelua tulee ennaltaehkäistä sekä yksilöiden itsensä, että yhteiskuntajärjestyksen vuoksi. Riskit on listattu seuraavasti (Kesti ym. 2017, 12):

- syrjäytyminen
- riski ajautua rikollisen toiminnan piiriin joko rikollisryhmien hyväksikäyttämänä rikoksen uhrina tai rikosentekijänä
- laitton maassaolo lisää pimeää työntekoa ja harmaata taloutta
- uudenlaisten rikosilmiöiden ja rikollisten rajat ylittävän yhteistoiminnan lisääntyminen
- ääriliikkeiden toiminnan lisääntyminen
- yleisen turvallisuustilanteen heikkeneminen
- sosiaali- ja terveystalouden kuormittuminen

Poliisitoiminnan reaktiivisuuden ja sen ennalta estävyyden puute nähdään vaikuttaneen osaltaan Ruotsissa tietyillä alueilla esiintyviin vakaviin ongelmiin maahanmuuttajataustaisten keskuudessa. Poliisia kohtaan koetun luottamuksen puutteen, ekstremismin, vierastaistelijaksi matkustamisen ja uskonnonvapauden rajoittamisen lisäksi alueilla esiintyy piirteitä rinnakkaisyhteiskunnista (Polisen 2015, 24.) Rinnakkaisyhteiskunnan rakenteiden perustuessa esimerkiksi uskonnollisen yhteiskunnan tai rikollisjärjestön ohjaukseen ja sen toiminnan poiketessa virallisesta valtiojärjestyksestä ja yhteiskuntaa ohjaavista laeista, voidaan siihen liittyviksi, ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittäviksi rikoksiksi lukea harmaa talous, laitton työnteko ja rikollisten suojeleminen, kuten laittomasti maassa oleskelevat. Entinen poliisiyllyjohtaja Mikko Paatero on ilmaissut huolensa mahdollisesta Suomea koskevasta uhkakuvasta, jossa suurimpiin kaupunkeihin kehittyvät Ruotsin vastaavia olosuhteita käsittäviä rinnakkaisyhteiskuntia (Paatero, 2017).

Kesti ym. (2017,11) toteavat, että tieto Suomen toimivasta ulkomaalaisvalvonnasta todennäköisesti osaltaan vähentää laitton maassa oleskelun houkuttelevuutta ja samalla se on omiaan ennaltaehkäisemään mainittua ilmiötä. EMT:n (2016) tutkimuksen mukaan

Suomessa laitonta työntekoa hillitsevinä tekijöinä suhteessa muihin EU-maihin nähdään Suomen tarkoin sääntelemä työnteko, harmaantalouden torjunnan korostunut asema Suomen hallituksen poliittisena prioriteettina sekä valvontaviranomaisten toimiva valvontatoiminta. Kesti ym. (2017) kuitenkin peräänkuuluttavat nopean turvapaikkaprosessin, rajaturvallisuuden ylläpidon ja poliisin tehokkaan maastapoistotoiminnan lisäksi tehokasta sisämaan ulkomaalaisvalvontaa, joka on osaltaan keskeisessä roolissa laittoman maassa oleskelun ennalta ehkäisemisessä. Tulevat vuodet tulevat osoittamaan laittoman maassa oleskelun kehityssuunnan ja sen, pystytäänkö mahdollista kasvua estämään viranomaistoimin (Kesti ym. 2017, 11-12). Näin ollen poliisin tulee kiinnittää erityistä huomioita sen vastuulla olevan sisämaan ulkomaalaisvalvonnan tasoon ennaltaehkäistäkseen ja torjuakseen laitonta maassa oleskelua, laitonta työntekoa ja näihin ilmiöihin liittyviä riskejä.

3 TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUSMENETELMÄ

3.1 Aiheen valinta ja rajaus

Hyvän opinnäytetyön aihevalintaa ohjaavia tekijöitä ovat aiheen mielenkiintoisuus sekä aiheen kautta organisaatiolle tuotettava uusi ja hyödynnettävä tieto. Tämän vuoksi tutkijan omat ammatilliset mielenkiinnon kohteet sekä ajankohtainen näkemys omasta organisaatiosta ja sen toiminnoista ovat merkittävässä asemassa aiheenvalinnassa (Hakala, 2004.) Olen työskennellyt Itä-Suomen poliisin ulkomaalaistutkintatehtävissä neljän vuoden aikana tutkijana, alueellisena operatiivisena esimiehenä kuin tutkinnanjohtajana määräaikaisena rikoskomisariona. Esimiehen roolissa on toimenkuvaani kuulunut mm. ulkomaalaisvalvontatapahtumien suunnittelut ja niiden toteutuksesta vastaaminen toiminta-alueellamme. Lisäksi toimiessani perustamani Itä-Suomen poliisilaitoksen rajatarkastusryhmän ryhmänjohtajan tehtävissä vuodesta 2010 lähtien on kyseisen toimenkuvan vahva ulkomaalaisasia liitännäisyys tuonut merkittävää lisäarvoa ja perspektiiviä ulkomaalaistutkintatehtäviin. Mainittujen toimenkuvieni myötä olen saanut toimia yhteistyössä merkittävien ulkomaalaisasioihin liittyvien sidosryhmien kanssa, kuten rajavartiolaitos, tulli ja aluehallintovirasto. Koenkin vahvaa mielenkiintoa poliisin ulkomaalaistutkintaan ja -valvontaan sekä minulla on ollut etuoikeus saada laaja-alaista näkökulmaa poliisin ulkomaalaisasioista ja ulkomaalaisvalvonnasta eri toimenkuvieni myötä.

Kokemukseni myötä olen voinut tehdä havaintoja ns. parhailta paikoilta ulkomaalaisvalvonnan tilasta Itä-Suomen poliisilaitoksessa. Koen, että ulkomaalaisvalvontaa ohjaavaan tiedon keräämis- ja analyysitoiminnassa on puutteita Itä-Suomen poliisilaitoksella. Analyysitoimintaprosessi ja sitä ohjaavan analyysitiedon käsitys ei ole selkeästi määritelty. Koen, että tuotetun analyysitiedon ohjaama valvonta ohjautuu hyvin kapea-alaisesti aiempien valvontakokemusten ja saapuvien vihjetietojen varassa. Analyysitieto ei tarjoa riittävää tilannekuvaa ulkomaalaisvalvonnallisesta toimintaympäristöstä. Tämän vuoksi analyysitietoon perustuvan ulkomaalaisvalvonnan tarpeen kasvettua entistä suurempaan merkitykseen viimevuosien toimintaympäristön muutosten myötä, näen perustelluksi ja tarpeelliseksi selvittää vastauksia seuraaviin tutkimustani ohjaaviin kysymyksiin:

- Miten ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitiedon keräämis- ja analyysiprosessi, ns. analyysitoiminto, on järjestetty Itä-Suomen poliisilaitoksessa?
- Mitä analyysitiedon käsitteellä ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa ymmärretään tarkoitettavan?
- Millaisia kokemuksia analyysitoimintoon liittyy?
- Millä tavoin analyysitoiminto osoittaa tietojohtoisen poliisitoiminnan periaatteita?
- Miten analyysitoimintoa voitaisiin kehittää ulkomaalaisvalvontaan liittyen?

Näiden kysymysten johdattelemana päädyin opinnäytetyössäni kuvaamaan, miten ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitiedon käsite ymmärretään analyysista vastuussa olevien henkilöiden toimesta Itä-Suomen poliisilaitoksessa. Asian tarkempi tarkastelu on tärkeää, koska se ohjaa merkittävässä määrin analyysitoimintaprosessia ja sen tuotteena muodostettua tietoa. Tutkin, kuinka ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan tiedon keräämis- ja analyysiprosessi, ns. analyysitoiminto on järjestetty sekä kuvaan mainitun toimintaprosessin. Selvitän, miten mainittu toiminto osoittaa tietojohtoisuutta toimintaympäristön ymmärtämisen näkökulmasta. Lisäksi tutkimalla benchmarking-menettelyn mukaisesti kahden muun poliisilaitoksen vastaavia toimintaprosesseja, nostan esille tutkimuksen kohteena toimivien poliisilaitosten toteuttamia parhaita käytänteitä ja kokemuksia ulkomaalaisvalvontaa ohjaavaan analyysitoimintaprosessiin liittyen. Parhaista käytänteistä ja kokemuksista muodostan tutkimukseni lopuksi kehitysideoita, joiden toivon palvelevan niin Itä-Suomen poliisilaitosta kuin koko poliisiorganisaatiota sen kehittäessä ulkomaalaisvalvontaa ohjaavaa analyysitoimintaprosessiaan toimintaympäristöä laajemmin

ymmärtävään, tietojohdoisen poliisitoiminnan suuntaan vastatessaan ulkomaalaisvalvonnan uusiin haasteisiin muuttuneessa toimintaympäristössä.

Poliisi on määritellyt strategiansa vuosille 2017-2020. Strategiassa asetetaan ensimmäiseksi strategiseksi tavoitteeksi turvallisuuden edistäminen. Tämän tavoitteen toteutumista edistävänä toimenpiteeksi strategiassa mainitaan tietojohdoisuuden hyödynnettävyyttä sekä poliisin analyysiosaamisen ja työkalujen parantamista. Tavoitteena on mm. turvallisuuden edistäminen ennakoivasti ja tietojohdoisesti, ja että päätökset tehdään reaaliaikaisen ja analysoidun tiedon avulla (Poliisihallitus 2017, 4.) Huomioiden poliisin ajankohtaisen strategian sekä poliisin toimintaympäristön kuvauksessani esille tuodun laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisen toimintaohjelman (Kesti ym. 2017), opinnäytetyöni käsittelee ajankohtaisesti merkittävää aihetta poliisissa sekä sillä on liitännäisyys poliisin ajankohtaiseen strategiaan.

Huomioiden nyt kyseessä olevan AMK-opinnäytetyö, pidättäydyn syventymästä perusteellisemmin tietojohdoisen poliisitoimintaan ja sen laaja-alaiseen poliisitoiminnan suunnittelun, ohjaamisen ja johtamisen periaatteisiin. Käsittelem tietojohdoisuutta ja sen analyysiperiaatteita yleisellä tasolla toimintaympäristön ymmärtämisen näkökulmasta ulkomaalaisvalvonnan kontekstissä. Lisäksi toteuttaessani benchmarking-menetelmää kohdistan tutkimukseni vain kahteen muuhun suureen poliisilaitokseen, rajaten täten ulos kaikki muut poliisiyksiköt, jotka voisivat tarjota osaltaan merkittävää aineistoa tutkimustani varten. Toiminnan kehittämisenäkökulman vuoksi sisällytin haastattelukysymyksiin nelikenttäanalyysin (SWOT) mukaiset kysymykset, joilla selvitän haastateltavien näkemyksiä nykyisen analyysitoiminnan vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhista. Hyödynnän mainitun menetelmän avulla kerättyjä tietoja pintapuolisesti toiminnan johtopäätöksissäni ja analyysitoiminnan kehittämiseen tähtäävässä analyysissäni. Koska en syvenny menetelmän käyttöön ja hyödyntämiseen perusteellisemmin, näen perustelluksi vain mainita mainitun menetelmän olemassaolon tutkimuksessani.

3.2 Tutkimusmenetelmä

Tarkoituksenmukaisen tutkimusmenetelmän valinta perustuu tutkimustehtävään ja tutkimuskysymykseen. Aiemmin mainitun mukaisesti kokemukseni on, että Itä-Suomen poliisilaitoksessa ei ole tarkemmin määritelty, miten sen toiminta-alueella

ulkomaalaisvalvontaa ohjaavaa tietoa kerätään ja analysoidaan. Lisäksi itse analyysitiedon käsite ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa kaipaa tarkempaa määritelmää. Tämän vuoksi pyrin tutkimuksellani kuvaamaan, miten ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan tiedon keräämis- ja analyysiprosessi, ns. analyysitoiminto, on järjestetty Itä-Suomen poliisilaitoksella. Pyrin tuomaan esille, miten ja missä laajuudessa nykyinen toiminto huomioi toimintaympäristönsä ilmiöineen ja sen mahdolliset muutokset, ja miten ja millä tasolla (operatiivinen ja strateginen) tämä käsitys toimintaympäristöstä käytännössä ohjaa valvontatoimintaa. Pyrin siis kuvaamaan yleisesti myös toiminnon tietojohdoisuuden tasoa.

Koska tutkimukseni pyrkii todellisen toiminnan kuvaamiseen, ja että sen aineiston hankinta perustuu kokeneiden asiantuntijoiden teemahaastattelutietoihin sekä aiheeseen liittyviin dokumentteihin, on kvalitatiivisen tutkimusmenetelmän käyttö tutkimuksessani perusteltua. Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus pyrkii todellisen elämän kuvaamiseen. Koska todellisuus on kompleksinen, monimuotoinen kokonaisuus, pyritään kvalitatiivisessa tutkimuksessa kuvaamaan tutkimuskohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Kvalitatiivisen tutkimuksen pyrkimyksenä on pikemminkin löytää tai paljastaa tosiasioita kuin osoittaa jo olemassa olevia väittämiä (Hirsjärvi ym. 2009, 161.) Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimusmenetelminä voidaan käyttää esim. teemahaastattelua ja eri dokumenttien analyysia. (Hirsjärvi ym. 2009, 164).

3.3 Teemahaastattelu

Valitsin aineiston keruumenetelmäksi teemahaastattelun. Teemahaastattelussa haastattelu kohdennetaan tutkimuksen kannalta merkittäviin teemoihin, joista keskustellaan. Teemahaastattelussa esitettävien kysymysten muoto ja järjestys ei ole tarkkaan rajattu. (Hirsjärvi ym. 2008, 48). Haastattelijan tehtävänä on varmistaa, että kaikki tutkimuksen kannalta merkittävät teema-alueet käsitellään haastateltavan kanssa, minkä vuoksi haastattelijalla on tukenaan asialista käsiteltävistä asioista (Eskola ym. 2008, 86). Koska teemahaastattelu antaa laaja-alaisemman käsittely ja keskustelumahdollisuuden tutkittavalle asialle, pidän valintaa perusteltuna pyrkiessäni kuvaamaan aiemmin määrittelemätöntä ja monitulkintaista ulkomaalaisvalvontaa ohjaavaa analyysitoimintoa. Toteutin haastattelut laatimani viiden teeman mukaisen teemahaastattelurungon ohjaamana. Lisäksi tallensin haastattelut digitaalisella sanelukoneella.

Aineiston keruun kohdejoukkoa ei valita satunnaisesti, vaan tarkoituksenmukaisesti perustellusta lähteistä (Hirsjärvi ym. 2009, 164). Valitsin haastateltaviksi ulkomaalaisvalvonnan suunnittelusta ja toteutuksesta vastaavia henkilöitä, joilla on toimenkuvansa vuoksi paras näkemys ulkomaalaisvalvontaa ohjaavasta analyysitiedosta toiminta-alueellaan. Toteutin kaikki haastatellut yksilohaastatteluina syys-lokakuun 2017 aikana haastateltavien henkilöiden työpaikoilla: Kuopion, Joensuun, Tampereen sekä Helsingin poliisiasemilla.

Tutkijan tulee valita niin monta haastateltavaa henkilöä, kuin hän katsoo tarpeelliseksi saadakseen kaiken tarvitsemansa tiedon tutkimustaan varten (Hirsjärvi ym, 2008, 49). Valitsin Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitoiminnon kuvausta varten kolme haastateltavaa henkilöä Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaistutkintaryhmästä, joka on vastuussa toiminta-alueensa analyysitietoon perustuvasta ulkomaalaisvalvonnasta. Kaikki haastateltavat työskentelevät ryhmässä esimiesasemassa: tutkinnanjohtaja, ryhmänvarajohtaja sekä alueellinen operatiivinen esimies.

Lisäksi selvittääkseni benchmarking-menetelmän avulla parhaita käytänteitä ja kokemuksia muiden poliisilaitosten ulkomaalaisvalvonnan analyysitoiminnan osalta, valitsin Sisä-Suomen poliisilaitoksesta ja Helsingin poliisilaitokselta yhden haastateltavan. Molemmat henkilöt toimivat toiminta-alueillaan tutkinnanjohtajina, jotka vastaavat analyysitietoon pohjautuvan ulkomaalaisvalvonnan suuntaamisesta ja tuloksellisuudesta. Heillä on toimenkuvansa perusteella tutkittavana olevasta aiheesta selvästi laaja-alaisin ja kattavin näkemys toiminta-alueellaan. Harkinnanvaraisesti pieneksi rajattu näytejoukko antaa mahdollisuuden tutkia asiaa yksityiskohtaisemmin, jolloin voidaan ymmärtää jotakin tapahtumaa ja ilmiötä syvällisemmin tai etsiä asiaan uusia näkökulmia. Muutamalla haastattelulla voidaan siis saada merkittävä tietoa. (Hirsjärvi ym. 2008, 59.)

3.4 Benchmarking

Analyysitoiminnon kuvaamisen lisäksi pyrin nostamaan tutkimuksessani esille nykyisen toiminnon kehitysmahdollisuuksia. Tämän vuoksi selvitän yleisesti temahaastattelun keinoin, kuinka ulkomaalaisvalvontaa ohjaava analyysitoiminto on toteutettu kahdessa muussa suuressa paikallispoliisin yksikössä: Sisä-Suomen ja Helsingin poliisilaitoksessa. Tutkimukseni noudattaa siis benchmarking-menetelmän perusajatusta, jossa selvitetään

toisten organisaatioiden parhaita menettelytapoja, joiden avulla voidaan saavuttaa parannuksia omassa toiminnassa. Yksinkertaistettuna benchmarking on oppimista muilta. (Tuominen 1993, 15.) Benchmarking ymmärretään joskus ”kopionniksi” tai ”matkimiseksi”, mikä on kuitenkin väärä näkemys. Oikein ymmärrettynä benchmarking on syvällinen organisatorisen oppimisen prosessi, jonka avulla saadaan merkittäviä ideoita ja samalla murretaan vakiintuneita asenteita. Benchmarking-menetelmän käyttö edellyttää suoritusmittarien tunnistamisen ja määrittelyn sekä omien ydinprosessien ymmärtämisen ja kuvaamisen (Hannus 1994, 92-93.)

Tarkemmin määriteltynä toteutan tutkimuksessani sisäisen benchmarkingin tyyppiä, jossa toiminnan vertailua tehdään organisaation oman toiminnan piirissä esim. tytäryhtiöiden välillä (Karlöf ym. 1993, 46). Sisäisessä benchmarkingissa verrataan siis saman organisaation vastaavia toimintaprosesseja eri yksiköiden välillä (Hannus 1994, 93). Sisäisessä benchmarkingissa vertailu kohdistuu toimintaan, jota harjoitetaan esim. organisaatiossa maantieteellisesti erillään sijaitsevien tytäryhtiöiden muodossa. Organisaation kokonaistoiminta, kuten poliisin analyysitietoon perustuva ulkomaalaisvalvonta, muodostuu useasta samankaltaisesta toiminnasta, joita voidaan verrata helposti keskenään (Karlöf ym. 1993, 67.) Tutkimuksessani poliisiorganisaation ns. tytäryhtiöitä edustavat tutkimuksen kohteina olevat eri poliisilaitosten analyysitietoon perustuvasta ulkomaalaisvalvonnasta vastaavat toimijat esim. ulkomaalaistutkintaryhmät tai ulkomaalaisvalvontaryhmät.

Benchmarking pyrkii edistämään operatiivista ja strategista tehokkuutta kohdistumalla itse toiminnan sisältöön (Karlöf ym. 1993, 10). Pyrin tuomaan benchmarking-menetelmällä esille ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitoimintaprosessin parhaita käytänteitä. Tietojohtoisuuden näkökulmasta tutkin mm. mistä lähteistä muut poliisilaitokset keräävät tietoa valvontatoimintaansa varten muodostaakseen kuvan toimintaympäristöstään sekä mille toiminnan tasoille (strateginen, operatiivinen) jalostettua tietoa tuotetaan ja miten sitä hyödynnetään.

3.5 Aiemmat tutkimukset

Tietojohtoisuuden toteutumista ja analyysitoimintaprosessia ulkomaalaisvalvonnassa ei ole tutkittu aiemmin. Aiheen mukaisia teemoja on sivuttu eräissä Poliisiammattikorkeakoulun

raporteissa sekä poliisipäällystötutkintojen opinnäytetöissä sekä Tampereen yliopiston pro gradu-tutkimuksissa.

Jenni Niemi on tutkinut Poliisiammattikorkeakoulun tutkimushankkeessa *Laittoman maahanmuuton torjunta viranomaisyhteistyön haasteena* laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön tilaa Suomessa. Laittomaan maahantuloon liittyvästä analyysitiedosta Niemi toteaa, että tiedonkulkua tulisi parantaa viranomaisorganisaatioiden välillä. Tutkimustuloksenaan Niemi osoittaa, että laittomaan maahanmuuttoon liittyvää analyysi- ja tilannekuvatiedon keräämistä ja hyödyntämistä ei koordinoita keskitetysti, minkä vuoksi tiedon hyödyntämistä voisi kehittää organisaatorajat ylittävällä yhteistyöllä.

Sari Pyörökivi on tutkinut poliisipäällystötutkinnon opinnäytetyössään: *Benchmarking-tutkimus ulkomaalaisvalvonnasta ravintola- ja rakennusalaalla valtakunnallisten valvontaviikkojen aikana* kolmen poliisilaitoksen toimintaprosesseja työpaikkoihin kohdennetuissa ulkomaalaisvalvontatapahtumissa. Tutkimuksessa todetaan, kuinka tutkimuskohteena toimivissa paikallispoliiseissa analyysiin perustuvan ulkomaalaisteemavalvonnan suunnittelussa hyödynnetään aiempia kokemuksia sekä sidosryhmäyhteistyötä aluehallintoviraston kanssa. Suunnittelua ohjaa suurelta osin vanhat mallit ja rungot, joita päivitetään. Valvontakohteet on pyritty kohdentamaan viranomaisyhteistyönä analyysien, vihjeiden, rekisteritietojen ja entisyyden perusteella esim. yrityksiin, joissa on tehty aiemmin havaintoja laittomasta yritystoiminnasta tai ongelmista. Tutkimustuloksena todetaan, että analysoitavien tietojen, kuten vihje-, poliisin tutkinta- sekä havaintotietojen hyödynnettävyyttä vaikeuttaa tietojen hajanaisuus sekä niiden tallentamiseen liittyvä epävarmuus esim. tietoja jää tallentamatta ja valvontaa toteutetaan vastuuhenkilöiden muistin varaisesti. Lisäksi KRP:n poliisin teemavalvontaviikkojen valvontatuloksista kokoama raportti koetaan puutteelliseksi ilmiöiden tunnistamiseksi paikallispoliisin omalla toiminta-alueella. Tähän liittyen tutkimuksessa todetaan, että poliisilaitosten oma valvontatietojen analysointi ja parempi hyödyntäminen olisi tarpeen. (Pyörökivi 2013, 53-57, 67-68.)

Pyörökivi peräänkuuluttaa ulkomaalaisvalvontaan liittyvien viranomaisten, kuten aluehallintovirasto, verottaja, työvoimatoimistot, Tulli, Rajavartiolaitos, yhteistyötä tehokkaan ja kattavan valvonnan mahdollistamiseksi. Ulkomaalaisen luvattomaan

työntekoon liittyy usein oheisrikollisuutta, minkä paljastamisessa ja tutkinnassa on viranomaisyhteistyö hyvin tärkeää. (Pyörökivi, 2013, 71.)

Myös paikallispoliisin eri toimintayksiköiden välinen yhteistyö on tärkeää riskikohteiden analysoinnissa. Tietojen vaihtoa tulisi kehittää eri yksiköiden välillä sekä paikallispoliisin tulisi hyödyntää paremmin esimerkiksi talousrikostutkinnan sekä analyysitoiminnon asiantuntijuutta ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitiedon hankkimiseksi (Pyörökivi, 2013, 73.)

Pyörökiven mukaan poliisi tekee analyysiin perustuvaa kohdevalintaa, mutta ongelmana on aiemmin mainitun mukaisesti vihje-, havainto- sekä tutkintatietojen hajanaisuus, minkä vuoksi analysoitavaa tietoa ei voida hyödyntää tehokkaasti. Näin ollen tietojen keräämistä ja tallentamista tulisi kehittää. Eräänä ratkaisuna ongelmaan Pyörökivi esittää analyysirekisterin mahdollisuuden. Tässä tapauksessa, tallennettaessa rekisteriin ihmisten ja yritysten tietoja pitkäaikaista käyttöä varten, tulisi rekisteriä perustettaessa ottaa huomioon rekisterin luvanvaraisuus sekä henkilötietolain 43 §:n (22.4.1999/523) asettamat velvoitteet rekisterin pitäjälle. Tämän vuoksi on mahdollista, että tietosuojalautakunta jättäisi myöntämättä lupaa ulkomaalaisvalvonnan analyysirekisterille (Pyörökivi, 2013, 73.)

Jussi Hakaniemi on tutkinut ”Analyysitoiminta ja päätöksenteko paikallispoliisissa. Tietojohdoisen poliisitoiminnan sovelluksia” -pro gradu työssään (Hakaniemi, 2012) analysoidun tiedon hyödyntämistä paikallispoliisin operatiivisessa päivittäisjohtamisessa. Hakaniemi esittelee työssään hyvin kattavasti tietojohdoisen poliisitoiminnan periaatteita. Hakaniemi tuo työssään esiin, kuinka poliisin hallintorakennemuutoksen ensimmäisessä vaiheessa korostettiin tiedon ja tietojohdoisen toiminnan merkitystä. Tämän seurauksena perustettuihin poliisilaitoksiin järjestettiin analyysiyksiköt, jonka tehtävänä on tukea tietojohdoisuuden toteutumista paikallispoliisissa. Hakaniemi korostaa työssään muuttuvan toimintaympäristön huomioimista nykyisessä poliisitoiminnassa. Poliisin on vastattava muuttuvan ja ilmiöriikkaan toimintaympäristön haasteisiin toiminnan tehokkaalla suunnittelulla ja toteutuksella. Tämän vuoksi tulee kehittää strategioita ja prosesseja operatiivisen toiminnan ohjaamiseksi haluttuun suuntaan. Poliisin tulee kyetä ennakoimaan niin lyhyen kuin pitkän tähtäimen muutoksia toimintaympäristössään (Hakaniemi 2012, 5.)

4 TUTKIMUSTULOKSET

Kuvaan seuraavassa kerätyn aineiston pohjalta Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitietotoiminnasta vastaavan tahon. Ennen analyysitoimintaprosessin tarkastelua selvitän näkemykset, kuinka analyysitiedosta vastaava toimija käsittää analyysitiedon ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa. Tämän jälkeen syvennyn analyysitoimintaprosessin keskeisiin tekijöihin ja sen tuottaman tiedon tietojohtoisuuden tasoon toimintaympäristön ymmärtämisen näkökulmasta. Lisäksi selvitän haastateltujen kokemuksia analyysitoimintoon liittyen ja heidän kokemuksiaan analyysitoiminnon kehittämisen suhteen.

Itä-Suomen poliisilaitokseen liittyvää aineiston kuvausta seuraa yleisluonteinen kuvaus samojen teemojen mukaisista asioista Helsingin ja Sisä-Suomen poliisilaitosten osalta. En erittele kerätystä aineistosta niiden tarkempaa tietolähdettä, vaan keskityn tuomaan esille tutkimuksen kannalta merkittäviä seikkoja.

4.1 Analyysitietoon perustuvan ulkomaalaisvalvonnan tehtävävastuu

Itä-Suomen poliisilaitoksen poliisipalvelut -linjan työjärjestys (Itä-Suomen poliisilaitos, 2015) määrittelee Itä-Suomen ulkomaalaistutkintaryhmän keskeisimmät tehtävät. Mainittakoon, että viimeisin voimassa ollut poliisipalvelut -linjan työjärjestys on tutkimuksen toteutusajankohtana vanhentunut. Itä-Suomen poliisilaitoksen poliisipalvelut -linjan apulaispääliköltä puhelimitse syyskuussa 2017 saadun tiedon mukaan uusi työjärjestys tullaan saattamaan voimaan vuoden 2017 aikana. Uudessa työjärjestyksessä ei tule olemaan merkittäviä muutoksia ulkomaalaisvalvontavastuuseen.

Työjärjestyksen mukaan ulkomaalaistutkintaryhmä suorittaa Itä-Suomen poliisilaitoksen toiminta-alueella ulkomaalaisten maassa oleskeluun liittyvää kenttävalvontaa sekä osallistuu PTR-viranomaisten yhteisiin valvontatapahtumiin. Kirjauksen voidaan käsittää tarkoittavan koko ulkomaalaisvalvontatoimintaa: ulkomaalaisten maassa oleskelun edellytysten valvontaa, ulkomaalaisten työnteko oikeuden valvontaa sekä alisteisessa asemassa olevia rikosten uhrien, kuten ihmiskaupan uhrien, tunnistamista. Ulkomaalaistutkintaryhmä on siis vastuussa analyysitietoon perustuvasta ulkomaalaisvalvonnasta Itä-Suomen poliisilaitoksessa.

Ulkomaalaistutkintaryhmä toimii poliisipalvelut -linjassa rikostorjuntasektorilla. Ryhmä toimii koko Itä-Suomen poliisilaitoksen alueella, ja sen henkilöstön jäsenet työskentelevät Kuopion, Joensuun, Mikkelin ja Savonlinnan poliisilaitoksilla. Ryhmä koostuu tutkinnanjohtajasta, ryhmänjohtajasta, ryhmän varajohtajasta, operatiivisesta esimiehestä, kahdeksasta tutkijasta ja tutkintasihteeristä (tilanne 16.10.2017). Tutkimusta varten haastateltujen henkilöiden kokemustaso poliisin ulkomaalaistutkinnasta ja analyysitietoon perustuvasta ulkomaalaisvalvonnasta vaihtelee yhdestä vuodesta kahdeksaan vuoteen, jona aikana he kaikki ovat osallistuneet analyysitietoon perustuvan ulkomaalaisvalvontatapahtumien suunnitteluun.

4.2 Analyysitiedonkäsite ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa

Haastateltavat kokivat ettei ulkomaalaislain mukaista, *ulkomaalaisvalvontatoimenpiteden perusteena toimivan analyysitiedon* käsitettä ole määritelty selkeästi poliisiorganisaatiossa. Analyysitiedon ymmärrettiin yleisesti tarkoittavan jalostettua tietoa, ja että se koostuu kaikesta ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävästä tiedosta sisältäen mm. vihje-, ilmiö-, kokemus- ja havaintotiedot. Kukin haastateltava toi esiin yksittäisiä tiedon jalostamiseen kuuluvia vaiheita: tiedon aktiivista keräämistä tai sen vastaanottamista muista lähteistä, hankittujen tietojen ”pureksimista” tarkemmin tiettyä tarkoitusta varten sekä tuotetun tiedon hyödyntämistä esimerkiksi oikeiden valvontakohteiden määrittämiseksi. Ulkomaalaisvalvontaan liittyvän analyysitiedon nähtiin käytännössä ohjaavan kohdevalintaa vastaten kysymykseen: missä olisi hedelmällinen kohde suhteessa käytettäviin resursseihin. Koettiin, että käsitteen parempi määrittely olisi tarpeen, jos ulkomaalaisvalvontatoimintaa ryhdyttäisiin kehittämään. Käsitteen määrittelyssä tulisi saada vastaukset kysymyksiin: mitä analyysitiedolla tarkoitetaan ja mitä analyysitiedolta halutaan ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa.

Ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitiedon tärkeimmiksi tietolähteiksi nähtiin muut viranomaiset, joista merkittävimpinä rajavartiolaitos ja aluehallintoviraston työsuojelutarkastajat. Lisäksi merkittävinä tietolähteinä mainittiin vihjetietoja toimittavat kansalaiset, RTA-toiminto, vastaanottokeskukset sekä muu poliisiorganisaatio. Poliisin käytössä olevat rekisterit mainittiin tarkemman rikosanalyysin työkaluksi tilanteissa, joissa valvontakohteesta pyritään saamaan tarkempi kuvaus. Käsiteltäessä analyysitiedon tärkeimpiä tietolähteitä tuotiin haastatteluissa esiin, että analysoitavan tiedon tietolähteiksi pitäisi luoda kontakteja paikallisiin ulkomaalaisiin ja elinkeinoelämään.

Lisäksi tulisi hyödyntää paremmin muuta poliisitoimintaa, joissa on jo olemassa kontaktipinta toiminta-alueen ulkomaalaisiin, etenkin vastaanottokeskuksissa turvapaikanhakijoiden kanssa työskentelevää kummipoliisitoimintaa.

Haastateltavat toivat esiin seikan, jonka mukaan myös ulkomaalaisvalvontatoimintaa tekevät voisivat olla merkittävä tietolähde analysoitavalle tiedolle. Tämän toteutuminen nähtiin käytännössä kuitenkin ulkomaalaistutkintaryhmän nykytilanteessa mahdottomaksi käytettävien resurssien suhteen: ryhmän työpanos painottuu tutkimushetkellä hyvin voimakkaasti poliisin maastapoistotoimintaan, joka juontaa juurensa vuonna 2015 alkaneeseen turvapaikkailmiöön. Ulkomaalaistutkintaryhmällä ei ole aikaa ja voimavaroja tehdä valvontaa niin, että valvonta tuottaisi tietoa valvontatoimintaa ohjaavaa analyysiä varten.

Ulkomaalaislain mukaisen analyysitiedon tavoitteeksi nähtiin ohjata valvontatoimintaa laittomasti maassa oleskelevien, harmaan työvoiman sekä oheisrikollisuuden paljastamiseksi. Lisäksi nähtiin, että analyysitiedon tulisi tarjota tietoa valvontatoimintaan liittyvistä yleisistä trendeistä, yleisilmiöistä esimerkiksi tahoista, jotka piilottelevat laittomasti maassa oleskelevia. Tavoitteena olisi lisäksi tuottaa tietoa, jolla haluttaisiin selittää lisää itse ilmiöitä, ei pelkästään tuottaa tietoa, jonka kautta valvontatoimintaa tehdään.

4.3 Ulkomaalaisvalvontaa ohjaava analyysitoimintaprosessi Itä-Suomen poliisilaitoksessa

Haastattelujen mukaan ulkomaalaisvalvontatoimintaa ohjaavan analyysitiedon keräämis- ja analyysitoimintaprosessia ns. analyysitoimintoa ei ole tarkemmin määritelty Itä-Suomen poliisilaitoksessa. Todettiin, että valvontaan liittyvän tiedon keräämis- ja analysointivastuu kuuluu ulkomaalaistutkintaryhmälle. Paikallinen RTA-toiminto toimittaa ryhmälle aika-ajoin yksittäisiä ulkomaalaisiin liittyviä vihjeitä, eikä sillä ole muuta roolia ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitiedon tuottamisessa. Koettiin, että RTA-toiminto keskittyy vihjetiedon välityksessään mahdollisiin YJT-uhkakohteisiin, eikä niinkään ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävään tietoon. Ulkomaalaistutkintaryhmälle toimitettavia tietoja ei yleensä ole ns. pureskeltu valmiiksi, vaan tiedon merkitys valvontatoiminnalle analysoidaan ryhmässä. Poikkeuksena tähän on valvontatoiminnan

sidosryhmäviranomaisten (aluehallintovirasto ja rajavartiolaitos) ryhmälle ilmoittamat tiedot kohteista, jotka heidän analyysinsä perusteella ovat merkittäviä.

Ulkomaalaistutkintaryhmä kerää valvontatoimintaan liittyvää tietomassaa. Pääsääntöisesti ryhmä ei hanki valvontatoimintaan liittyvää tietoa aktiivisesti itse, vaan ryhmä ottaa tietoa vastaan passiivisesti. Tarvittaessa valtakunnallisten valvontaviikkojen yhteydessä ryhmä tiedustelee aluehallintovirastosta ja rajavartiolaitokselta mahdollisia valvonnallisesti merkittäviä tietoja. Passiivisuuden merkittävimmäksi syyksi nähtiin resurssien puute: tietoa ei ehditä kerätä, saati sitten analysoida laajemmin. Nähtiin, että ryhmällä on olemassa paljon tärkeämpiä ajankohtaisia kohteita ja työtehtäviä maastapoistotoiminnassa, kuin mitä valvonnan tuloksena mahdollisesti saataisiin aikaan. Ryhmälle tulevat tiedot nähtiin riittäväksi kattamaan tarvittavan valvontatoiminnan määrä valtakunnallisille valvontaviikoille. Eräässä haastattelussa tuotiin kuitenkin esille, että ryhmä on tehnyt aiemmin omaehtoista tiedonhankintaa analyysiä varten mm. kohdistamalla tarkkailutoimintaa ravitsemusliikkeisiin selvittääkseen liikkeen tosiasialliset työntekijät.

Kaikki valvontaan liittyvä tieto on hajallaan ulkomaalaistutkintaryhmässä: tietoa on ryhmän jäsenten työpöydillä, sähköposteissa, patja-ilmoituksissa ja ns. vihjelokerossa paperitulosteena. Tietoja tulee ”kenelle sattuu”. Vaikka tiedot yleensä ohjautuvat keskitetysti ryhmän yhteiseen sähköpostiin, tulee vihjetietoja myös yksittäisten tutkijoiden sähköpostiin. Lisäksi analyysissä merkittäviä tietoja vaihtuu suusanallisesti ryhmän jäsenten sekä poliisin kenttähenkilöstössä, rikosilmoitusten vastaanotossa sekä valvontatoiminnan sidosryhmissä työskentelevien henkilöiden välillä. Tuttavuus toimijoiden välillä nähtiin auttavan merkittävästi tietojenvaihdossa, minkä vuoksi onnistunut tietojen vaihto vaatii pitkäjänteistä hyvää sidosryhmäyhteistyötä. Tietoja ei ole jäsennelty eikä kukaan analysoi tietoja aktiivisesti. Tietojen hajanaisuus nähtiin merkittäväksi ongelmaksi, minkä vuoksi nähtiin perustelluksi, että ryhmässä esimiesasemassa toimiva henkilö vastaisi tietojen keräämisestä tai sen koordinoinnista.

Koska ryhmällä ei ole mahdollisuutta kohdentaa resursseja valvontatoimintaan voimistuneen maastapoistotoiminnan vuoksi, hajallaan olevien tietojen analysointi tapahtuu pääsääntöisesti ennalta määriteltyjen valtakunnallisten ulkomaalaisvalvontaviikkojen aikana.

Valvontaa ohjaavan analyysitiedon tuottamiseksi ryhmä kerää tietoa seuraavista tietolähteistä:

- muiden viranomaisten tiedot, valvontatoiminnan viranomaissidosryhmät:
 - o aluehallintovirasto, rajavartiolaitos, maahanmuuttovirasto
- ryhmän jäsenten kokemustietoa, esim. tiedot aikaisemmista valvontatapahtumista
- yksityishenkilöiltä tulleita vihjetietoja
- RTA-toiminto
- poliisin muut toiminnot
- vastaanottokeskukset
- kenttätoiminnan blogit
- poliisin käytössä olevat rekisterit

Valvontaa ohjaavan analyysitiedon nähtiin perustuvan käytännössä miltei täysin ulkomaalaistutkintaryhmälle tuleviin vihjetietoihin. Lisäksi analyysissä hyödynnetään ryhmänjäsenten aiempien valvontatapahtumien kokemustietoa. Poliisin käytössä olevia rekistereitä hyödynnetään vihjeen tai kohteen tarkemmassa rikosanalyysissä, kun ryhmällä on tiedossa konkreettinen valvontakohte.

Valvonnan ohjaamiseksi kerättyjä tietoja analysoivat ulkomaalaistutkintaryhmässä esimiesasemassa olevat henkilöt, jotka laativat valtakunnallisten valvontaviikkojen valvontasuunnitelmat. Tietojen analysointivastuuta ei nähty kuitenkaan täysin selkeäksi. Yleensä esimiehet määrittävät valvontakohteet analyysinsä perusteella, ja he jakavat kohteet tutkijoille valvonnan toteuttamiseksi. Tutkija tekee tarkemman analyysin itse kohteesta.

Haastateltavat kokivat, että ryhmän tuottaman analyysitiedon tavoitteena nykyisessä valvontatoiminnassa on tuloksellinen valvontatoiminta, joka ohjautuu perusteltuihin kohteisiin. Kohteet valitaan mm. valtakunnallisten valvontaviikkojen teeman mukaisesti sekä rajaten kohteita järkevästi esimerkiksi pois lukien vanhentuneet vihjetiedot. Analyysin perusteella kohdevalinta ei ole ns. hakuammuntaa, vaan sen ansioista saadaan tehtyä arvio kohteista, johon valvontatapahtumien voimavarat on järkevä suunnatta. Lisäksi luodun analyysitiedon tavoitteena nähtiin ennalta estävä vaikutus ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittäviin rikoksiin. Esimerkkinä tästä kiinnijäämisriskiin perustuvasta ennalta ehkäisevyydestä mainittiin mahdollinen tapahtumaketju: 1. analyysin perusteella

valvontakohteeksi valitaan tietty rakennustyömaa, 2. suoritetaan valvonta, 3. työmaalla toimivat tahot havaitsevat valvonnan, 4. valvonnan havaitseminen kasvattaa tahoissa kiinnijäämisrikin tunnetta 5. ennaltaehkäisee esim. ulkomaalaisen laitonta työntekoa. Koettiin, että vain kohdevalintaan keskittyvä tietojen analysointi on rajoittunutta, ja että analyysin tavoitteena tulisi olla laaja-alaisemmatkin näkökulmat esimerkiksi valvontatoimintaan liittyvistä ilmiöistä. Yleinen näkemys oli, että tarkemman analyysin osalta jätetään paljon tekemättä.

Tarkastellessa miten analysoitu tieto jalostetaan operatiiviseen käyttöön, todettiin haastattelujen perusteella, että analysoidun tiedon jakaminen on ns. raakatiedon jakamista. Vaikkakin ryhmälle saapunutta tietoa ei ole analysoitu valmiiksi, on tieto miltei sellaisenaan hyödynnettävissä valvonnassa: esimerkiksi saapuneessa vihjeessä on mainittu tarvittavat tiedot kohteesta valvonnan suorittamiseksi. Tarvittaessa tiedon perusteella selvitetään paikka, resurssi, valvonnan ajankohta sekä tehdään mahdollinen tarkempi selvitys kohteesta.

Ryhmä tuottaa analyysitietoa ja sen jalostettua muotoa, valvontasuunnitelmaa, käytännössä muutaman kerran vuodessa ennalta määrättyjen valtakunnallisten valvontaviikkojen aikana. Ryhmä ei tuota muuta kirjallista analyysituotetta mainitun valvontasuunnitelman lisäksi. Valvontasuunnitelman sisältö rakentuu valvontakohteista, valvontaan käytettävistä resursseista sekä käytännön ohjeista valvontaan osallistuville, kuten viestiliikenteestä, varusteista ja toimenpide kirjauksista. Valvontasuunnitelman sisältö ja toteutustapa nähtiin riippuvan paljon sen laatijasta.

Ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analysoidun tiedon hyödyntäjiksi ja ns. loppukäyttäjiksi nähtiin yleisesti ottaen ulkomaalaistutkintaryhmä. Analysoitua tietoa ei jaeta yleensä muiden toimijoiden hyödynnettäväksi esimerkiksi muun poliisitoiminnan ohella tapahtuvaa ulkomaalaisvalvontaa varten. Tilanteessa, jossa ulkomaalaistutkintaryhmä on estynyt hoitamasta analyysinsä perusteella tärkeää valvontatehtävää, pyydetään apua valvonnan suorittamiseksi kenttäpartioilta. Tällöin analysoitu tieto välitetään luonnollisesti tehtävää hoitavalle partiolle. On myös yksittäisiä tilanteita, joissa kenttäpartiota varten on laitettu tieto paperitulosteena ajankohtaisesti merkittävästi etsintäkuulutusta ulkomaalaisesta henkilöstä kenttähenkilöstön ilmoitustaululle. Lisäksi vihjetiedon luonteesta riippuen yksittäisiä ryhmälle saapuneita vihjetietoja välitetään ryhmän toimesta RTA-toiminnoille ja suojelupoliisille.

Eräs haastateltava kiteytti tiedon keräämis- ja analyysiprosessin kuvaukseen: ulkomaalaistutkintaryhmä ottaa vihjetiedon vastaan, tieto tallennetaan ja se analysoidaan valtakunnallisten ulkomaalaisvalvontaviikkojen aikana.

4.4 Tietojohdoisuudesta

Tarkastellessa ryhmän analyysitoiminnon tietojohdoisuutta toimintaympäristön ymmärtämisen näkökulmasta ryhmän tuottaman analyysitiedon valossa haastateltavat totesivat, että ryhmän käsitys ajankohtaisesta ulkomaalaisvalvontaan liittyvästä paikallisesta toimintaympäristöstä perustuu merkittävässä määrin saapuneiden vihjetietojen varaan. Tämä ilmenee mm. tilanteesta, jossa vihjeessä tulee tietoa laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä piilottelevista tahoista. Tieto antaa näin ollen ryhmälle käsityksen, että mainittu valvontaan liittyvä uusi ilmiö on kehittynyt ryhmän toiminta-alueelle.

Lukijalle: opinnäytetyön käsillä olevasta kohdasta on poistettu osat, jotka sisältävät tietoja poliisin ulkomaalaisvalvontatoimintaan liittyvistä taktisista menetelmistä.

Lisäksi toimintaympäristöä kuvaavaksi tiedoksi todettiin vihjetietojen määrän kasvu. Mainittu seikka antaa käsityksen ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittäviin rikoksiin liittyvien havaintojen ja täten epäillyn rikollisuuden kasvusta toiminta-alueella. Todettiin, että ryhmä ymmärtää nykyistä toimintaympäristöään suppeasti oman toimintakokemusten kautta.

Ryhmän vihjetietoihin perustuvaa analyysitietoa ei nähty riittäväksi tarjoamaan kuvaa mahdollisista muutoksista toiminta-ympäristössä. Tämän vuoksi paremman tiedon puuttuessa haastateltavat kokivat, että ryhmä voi muodostaa analyysitoiminnollaan vain välttävän tai olemattoman käsityksen mahdollisista tulevista muutoksista ja ilmiöistä toimintaympäristössään. Koettiin, että toimintaympäristöön liittyvää ennakoivaa analyysia tekee jokainen ryhmän jäsen tahollaan, tiedostamattaankin, yhdistäen ammatillista- ja elämäkokemustaan työ- ja yksityiselämässä eri lähteistä esimerkiksi mediasta tekemiinsä havaintoihin. Esille tuotiin esimerkkejä mm. maastapoistotoimintaan liittyen: on tiedossa, että maastapoistettavia henkilöitä on toiminta-alueella huomattavan runsaasti. Tämän vuoksi panostamalla maastapoistotoimintaan voi ryhmä osaltaan ennalta ehkäistä laittoman maassa oleskelun kasvua. Jos palautustoimintaan ei panosteta, tuloksena on todennäköisimmin toimintaympäristö, jossa laitton maassa oleskelu on lisääntynyt.

Samalla, kun ryhmä tekee toimintansa ohella havaintoja mm. kadonneista maastapoistettavista henkilöistä ja henkilöistä, joita ei voida ns. pakkopalauttaa kotimaahansa, saa ryhmä käsityksen laittoman maassa oleskelun kasvusta, sen seurauksena mahdollisesti kasvavasta laittomasta työnteosta ja näin ollen toimintaympäristön muutoksesta. Eräänä hyvänä esimerkkinä yksittäisen henkilön tekemästä analyysistä toimintaympäristöstä ja sen mahdollisista muutoksista liittyi vuonna 2015 syksyllä räjähdysmäisesti kasvaneeseen turvapaikanhakijoiden määrään. Yhdistämällä mainittu ilmiö analyysin tehneen poliisimiehen kokemustietoon turvapaikanhakijoihin liittyvistä ilmiöistä (mm. haluttomuus palata kotimaahan, henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen tarkoituksellinen hävittäminen, palautettavien henkilöiden tarkoituksellinen piilottelu), ymmärsi analyysin tehnyt ilmiön johtavan hyvin todennäköisesti ns. paperittomat ilmiön syntyyn sekä tilanteeseen, jossa laitton maassa oleskelu kasvaa huomattavasti aiempaan verrattuna. Tämän seurauksena myös ulkomaalaisvalvonnalle tultiin näkemään korostunutta tarvetta tulevaisuudessa. Koettiin, että ryhmän jäsenillä on olemassa näkemyksiä ilmiöiden kehittymisestä toimintaympäristössä, mutta ryhmällä ei ole mahdollisuutta selvittää asiaa tarkemmin.

Haastatteluissa ilmeni, että ryhmän jäsenet saavat satunnaisesti tietoja valtakunnallisista, ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävistä ilmiöistä, KRP:sta sekä maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten tilannekuvaraporteista. Näiden raporttien tiedoista voidaan tehdä arvio ryhmän oman toiminta-alueen tilasta suhteuttaen esille tuodut ilmiöt pienempään mittakaavaan. Lisäksi haastattelussa ilmeni, että tietyt ryhmän jäsenet saavat tuntemiltaan rajavartiolaitoksen edustajilta tietoja suoraan suusanallisesti laaja-alaisemmista ilmiöistä, joita valvontatoiminnassa olisi hyvä ottaa huomioon. Esimerkkinä mainittiin Suomen itärajan ylittävien turvapaikanhakijoiden ajankohtaiset henkilöprofiilit sekä tiedot ajankohtaisesti merkittävistä väärennetyistä asiakirjoista. Nykyisin harvemmin järjestettävät ulkomaalaisasiaseminaarit ja LAMA-yhdyshenkilöpäivät koettiin tarjonneen hyvää tietoa ajankohtaisista ilmiöistä ulkomaalaisvalvontatoimintaan liittyen luentojen ja eri toimijoiden välisen vuoropuhelun muodossa. Yleisesti tiedostettiin, että laaja-alaista analysoitavaa tietoa olisi saatavilla runsaasti.

4.5 Kokemuksia analyysitiedosta

Haastattelujen perusteella analyysitietoa hyödynnetään ulkomaalaisvalvontatoiminnan operatiivisella tasolla kohdevalinnassa, toiminnan resurssoinnissa ja niiden ennakoinnissa

valtakunnallisten valvontaviikkojen aikana. Analyysitietoa ei hyödynnetä niin ulkomaalaistutkintaryhmän kuin muidenkaan poliisin toimintojen päivittäistoiminnassa. Analyysin perusteella valvontaa on kohdistettu ryhmän toiminta-alueen ravintoloihin, rakennustyömaille, thaihierontapalveluihin sekä marjatiiloille. Lisäksi analyysissä tuotetaan tietoa toimintataktiikassa hyödynnettäväksi: mm. tarkempi tieto kohteesta ja tarkastettavasti tilasta ohjaa valvontatoiminnan konkreettisia toimintamalleja ja toimenpiteitä valvonnan aikana. Analyysitietoa ei voida tuottaa ja näin ollen hyödyntää toiminnan strategisella tasolla.

Ryhmän toteuttaman valvontatoiminnan ja sitä ohjaavan analyysitiedon taso koetaan ”pintaraapaisuksi” asiaan. Tämä toisaalta koettiin nykyisessä maastapoistotilanteessa hyväksytyksi olosuhteeksi: Esimerkiksi tieto paperittomia henkilöitä piilottelevista tahoista koetaan merkityksettömäksi, jos kyseisiä henkilöitä ei voida poistaa maasta. Tämän vuoksi mainitun kaltaisen tiedon hankinta ja valvonnan suuntaaminen kyseisiin kohteisiin koettaisiin nykyisessä tilanteessa turhaksi.

Analyysitiedolla ei nähty hyvin merkittävää vaikutusta suoritetun valvonnan määrään, koska valvontatoiminta on vakiintunut käytännössä toteuttavaksi valtakunnallisten valvontaviikkojen aikaan. Koettiin, että analyysitiedon ansioista valvontaviikoilla toteutettavaa valvontaa voitiin ohjata aiempaa useampiin kohteisiin. Hyödyntäen analyysitietoa kohteiden määrittelyssä oltiin päästy pois ns. vanhoista kaavoista, tarkoittaen esimerkiksi toistuvaa valvonnan kohdentamista etnisiin ravintoloihin.

Analyysitiedolla koettiin olevan merkittäviä vaikutuksia valvonnan laatuun ja tuloksellisuuteen, sillä toiminnan tasolla, jota ryhmän on mahdollista toteuttaa nykyisillä resursseilla. Analyysin tuloksena kohteiksi valitaan kohteita, joissa on olemassa perusteltu riski ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävien rikosten ilmenemiselle. Valvonnan toteuttaminen mainittuihin kohteisiin on tuottanut tuloksia: esimerkiksi ravintoloista on tavoitettu laittomasti maassa oleskelevia sekä luvattomasti työskenteleviä ulkomaalaisia. Lisäksi toiminnan ohjautuessa perusteltuihin kohteisiin on tämä lisännyt ryhmän henkilöstössä mielekkyyden kokemusta valvontatoimintaa kohtaan. Myös ennen varsinaista valvontatoimintaa toteutetun tarkemman kohdeanalyysin myötä ryhmä saa luotua paremman tilannetietoisuuden kohteesta, jonka avulla paikalla tehtyjä havaintoja kyetään ymmärtämään paremmin päätyen laadukkaampiin valvontatoimenpiteisiin. Lisäksi

kohdeanalyysi ohjaa valvontatoiminnan resurssien käyttöä ja kohteessa toteutettavaa toimintasuunnitelmaa: esimerkkinä rakennustyömaa, jossa odotettavissa oleva runsas henkilömäärä tulee ottaa huomioon kohteen eristämisen ja rekisterikyselytuki palvelujen resurssoinneissa.

Haastatteluissa ilmeni epävarmuutta siitä, kuinka hyvin ryhmän tuottaman analyysitiedon koettiin kuvaavan toimintaympäristöä. Vihjeinä tulevat tiedot laittomasta maassa oleskelusta ja laittomasta työnteosta kuvaavat omalla tavallaan toimintaympäristöä ja sen ongelmia. Toisaalta todettiin, että poliisi tietää lopulta todella vähän toimintaympäristöstään. Todettiin, että ryhmä ymmärtää nykyistä toimintaympäristöään suppeasti oman toimintakokemusten kautta.

Todettiin että, se tieto joka tavoittaa poliisin, on vain ”jäävuoren huippu”. Tätä perusteltiin ajatuksella, että vaikka Suomessa on todennäköisesti paljon paperittomia ja laittomia työntekijöitä, tulee kyseisiä tapauksia todella vähän ilmi. Todettiin, että kokemustiedon vuoksi poliisilla on ns. ”putkinäkö” asiassa. Se ei näe mitään ympärillä todella tapahtuu.

Vaikka analyysitiedon tuottamassa toimintaympäristö kuvauksessa todettiin puutteita, sen katsottiin tarjoavan kuitenkin riittävät tiedot nykyiselle valvontatoiminnalle. Nykyisellä analyysitoiminnon tiedoilla ryhmä voi tehdä valvontaa riittävästi ja tehokkaasti valvontaviikkojen aikana. Tämän vuoksi nykyiseen valvontatoimintaan peilaten haastateltavat eivät kokeneet kaipaavansa lisää tietoa analyysiltä. Eräs haastateltavista totesikin osuvasta, että ryhmän työaika menee tällä hetkellä johonkin muuhun kuin tiedon kaipaamiseen. Ryhmällä ei ole aikaa hankkia tietoa ymmärtääkseen toimintaympäristöä.

Nykyisen analyysitoiminnon vahvuuksiksi nähtiin:

- Tuttuihin henkilösuhteisiin perustuva vahva sidosryhmäyhteistyö aluehallintoviraston ja rajavartiolaitoksen välillä. Tapa jolla tietoa kerätään, on luonut varauksettomat ja hyvät suhteet sidosryhmiin.
- Passiivinen tiedon hankintatapa. Vastaanottamalla vihjetietoja ryhmän ei tarvitse hankkia tietoa.

- Tavallaan tehokas analyysitoiminto. Analyysiin käytettävä vähäinen työaika tuottaa riittävästi tietoa valvonnan ohjaamiseen.
- Nykyinen toiminto antaa henkilöstölle kokemusta analyysitoiminnasta ja näin ollen antaa valmiudet mahdollisen analyysitoiminnan kehittämiseksi

Analyysitoiminnon heikkouksiksi koettiin:

- Analyysitoiminnolla ei tehdä vähänkään syvällisempää analyysiä toimintaympäristön ja sen ilmiöiden ymmärtämiseksi
- Tehoton analyysi. Valvontatoiminta tuskin ohjautuu oikeiden asioiden suuntaan.
- Analyysilla tuotettava tieto on hyvin pintapuolista ja heikkoa. Toisilleen merkityksellistä tietoa ei osata yhdistää analyysissä.
- Resurssipulan vuoksi ei voida toteuttaa tarkkaa analyysiä, eikä toteuttaa kaikkea tuotetun tiedon mukaista valvontaa.

Tarkasteltaessa nykyisen analyysitoiminnon mahdollisuuksia, haastateltavat toivat esiin seuraavia näkökulmia:

- Ryhmän jäsenet ovat motivoituneita valvontatoimintaan
- Nykyistä analyysitoimintoa saadaan toimivammaksi helposti hyvin pienillä asioilla. ”Suunta on vain ylöspäin”
- Ryhmällä on kokemusta analyysitiedon tuottamisesta. Jos toimintaa kehitetään, ”ei tarvitse lähteä ihan nolliin”.

Haastateltavat esittivät seuraavia uhkakuvia nykyistä analyysitoimintoa kohtaan:

- Valvonnan ja analyysitoiminnon heikko taso, kaikki eivät hahmota miksi analyysiä ja valvontaa tehdään, toiminta saattaa tuntua merkityksettömältä
- Ei hahmoteta millä pienilläkin asioilla saataisiin toiminnasta parempaa, minkä vuoksi ”toiminnasta menee koko maku”.
- Ajatellen nykyistä ulkomaalaistutkintaryhmän maastapoistotoimintaan keskittyvää tehtäväpriorisointia:
 - o ryhmä ei pääse tekemään parempaa analyysivalvontaa seuraavaan kolmeen vuoteen
 - o ryhmässä ei ole edes mielenkiintoa ymmärtää toimintaympäristöään paremmin, analyysitoiminnasta ”ei voi ottaa koppia”.
 - o valvontatoiminta jää maastapoistotoiminnan ”jalkoihin”

- Nykyisen toiminnon tarjotessa vain pintapuolista tietoa, jää toimintaympäristön tapahtumista näkemättä paljon asioita
- Henkilöstön vaihtuessa katoavat samalla toimivat kontaktit tietojen vaihtoon.
- Organisaation päättävän tahon ymmärtämättömyys valvonnan tarpeelle. Ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävät rikokset eivät tule poliisiin ”syliin”.

Haastateltavat kokivat ulkomaalaisvalvontaan liittyvän poliisin valtakunnallisen yhteistyön ja tietojenvaihdon puutteelliseksi. Yleisesti nähtiin, että tieto, joka olisi merkityksellistä ulkomaalaisvalvontaa ohjaavaksi analyysitiedoksi, ei siirry oikealle toimijalle organisaatiossa, tässä tapauksessa Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaistutkintaryhmälle. Koettiin tarpeelliseksi, että poliisilla olisi yhteinen kanava, jossa valtakunnallinen ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävä tieto kulkisi. Nykyisin tieto vaihtuu valtakunnallisesti sattumalta toisilleen tuttujen tutkijoiden välityksellä. Eräässä haastattelussa tuotiin esille hyväksi koettu toimintamalli, jossa Helsingin poliisilaitoksessa toiminut poliisin maastapoistotoimintaa koordinoiva henkilö välitti ajankohtaista tietoa kyseiseen toimintaan liittyvistä ilmiöistä valtakunnallisesti kaikille maastapoistotoimintaan liittyville henkilöille. Tämän kaltaista toimintaa ei ole ulkomaalaisvalvontaan liittyen poliisissa. Keskusrikospoliisin nähtiin lähinnä välittävän tietoa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle merkittävistä ilmiöistä mm. uhka-arvion mukaisista henkilöistä sekä nostamalla esille yksittäisen, merkityksettömäksi koetun ilmiön valtakunnallisen valvontaviikon ohjeistuksessa. Vaikka poliisihallituksen konkreettiset toimet ulkomaalaisvalvontatoiminnan koordinoimiseksi koettiin hyvin vähäisiksi, niillä katsottiin kuitenkin olevan todella suuri merkitys ryhmän ulkomaalaisvalvontatoiminnan ohjaamisessa: poliisihallitus tarjoaa ulkomaalaisvalvontaviikkojen kohdevalinnasta ohjeen, jota ryhmä pyrkii noudattamaan.

4.6 Analyysitoiminnon kehityskohteet

Haastateltavat toivat esiin useita analyysitoiminnon kehittämisenäkökulmia:

- Ulkomaalaistutkintaryhmässä hajallaan olevan, analyysin kannalta merkittävän tiedon kerääminen yhteen

- Sähköisen analyysirekisterin ns. neukkarin luonti. Neukkariin kerättäisiin analyysin kannalta merkittäviä tietoja mm. etsintäkuulutetut ulkomaalaiset, ryhmän suorittamat valvonnat ja niissä tehdyt toimenpiteet ja havainnot. Neukkari toimisi analyysityökaluna, joka auttaisi ryhmää muodostamaan kuvaa toimintaympäristöstään.
- Analyysitoiminnasta keskusteleminen ryhmässä: mitä analyysitieto on, mitä siltä halutaan.
- RTA-toiminnon roolin lisääminen ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitiedon tuottamisessa.
- Tarkentaa vastuuta analyysitoiminnasta ryhmän sisällä: ryhmässä olisi tietty henkilö, joka tekisi analyysiä, mahdollisesti yhteistyössä RTA:n kanssa
- Parantaa viranomaisyhteistyötä ja niiden välistä tietojenvaihtoa: ryhmän aktiivinen osallistuminen merkittäviin palavereihin.
- Verkostoituminen ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittäviin toimijoihin: mm. muut poliisin toimijat, toiminta-alueen maahanmuuttajat, vastaanottokeskukset, suojelupoliisi, keskusrikospoliisi, elinkeinoelämä
- Valtakunnallisten ilmiöiden ja muiden ulkomaalaisvalvontaan liittyen asioiden seuranta

Kaikkia kehittämiskohteita ei kuitenkaan nähty tarkoituksenmukaisiksi ja toteuttamiskelpoisiksi nykyisessä tilanteessa, jossa ryhmän voimavarat on kohdennettu maastapoistotoimintaan. Varsinkin laaja-alainen verkostoituminen ja valtakunnallisten ilmiöiden seuraaminen, ”asioiden äärellä oleminen”, koettiin nykyisessä tilanteessa poissuljetuiksi keinoiksi parantamaan ryhmän kuvaa toimintaympäristöstään. Koettiin, että optimiolosuhteissa analyysitoiminto olisi järjestetty vuorovaikutteiseksi: joku taho tuottaisi tiettyä osaa analyysitiedosta ryhmälle, ja samalla ryhmä keräisi ja analysoisi tiettyä osaa tiedosta. Tämä edesauttaisi ryhmää muodostamaan paremman tilannekuvan toimintaympäristöstä. Jos ryhmälle tulee vain tietoa valmiiksi ”pureskeltuna” pakettina, on vaarana, ettei ryhmän henkilöstö sisäistä tiedon merkitystä ulkomaalaisvalvonnan kannalta ja että valvonnassa ohjaututaan ilman järkevää pohdintaa.

Kaikki haastateltavat näkivät tarpeen ryhmän henkilöstön analyysiosaamiseen kehittämiseksi. Haastatteluissa ei ilmennyt tarkempia näkemyksiä kehittämistavoista, esimerkiksi millaista asiaan liittyvän koulutuksen tulisi olla. Koettiin tärkeäksi, että panostettaessa analyysitiedon kehittämiseen, tulee henkilöstölle antaa aikaa ja mahdollisuus toteuttaa tiedon keräämistä ja analyysiä. Analyysista vastavan henkilön tulee

olla ns. ”kartalla” tilanteesta ja hankkia tietoa jatkuvasti. Tämän vuoksi tekijän pidempiaikainen poistuma esim. maastapoistotehtävän vuoksi haittaisi analyysin tekemistä huomattavasti.

4.7 Benchmarking – Helsingin ja Sisä-Suomen poliisilaitosten aineistosta

4.7.1 Analyysitiedon käsite ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa

Vertailukohtana toimivien poliisilaitosten edustajat kokivat ettei ulkomaalaislain mukaista analyysitiedon käsitettä ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa ollut määritelty selkeästi poliisiorganisaatiossa. Eräässä haastattelussa tuotiin esille hyvä näkemys määritelmän muodostamisen haasteellisuudesta: myös valtakunnallisesti poliisitoimintaa ohjaavan Poliisihallituksen voimavarat ovat rajalliset. Samalla poliisitoimintaan ja sen koordinointiin liittyvät asiat ovat muuttuneet monimuotoisiksi ja vaikeaselkoisiksi, minkä vuoksi Poliisihallituksen on haasteellista laatia ohjeita toiminnan ohjaamiseksi ns. poliisiystävälliseen rautalankamalli-muotoon.

Analyysitiedon nähtiin käsittävän niin pienen kuin suurenkin mittakaavan asioiden analysointia, jonka avulla pyritään saamaan tarkempaa kuvausta tarkastelun kohteena olevasta asiasta. Ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa analyysitiedon tarkoituksena nähtiin tuottaa tietoa valvontakohteiden määrittämiseksi: esimerkiksi saada tietoon henkilöt, jotka ovat laittomasti maassa. Tiedolla pyrittiin myös tarkempaan kuvaukseen valvonnan kohteesta. Haastattelussa tuotiin myös esille, että analyysitiedolla pyritään tuomaan esille ja vastaamaan ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittäviin olemassa oleviin ja mahdollisesti tuleviin ilmiöihin. Analyysitiedon tärkeimpinä tietolähteinä koettiin yhteistyöviranomaiset ja näiden vihjetiedot.

4.7.2 Analyysitoiminnan järjestelyt

Analyysitoiminnan toteutuksessa oli eroja. Toisaalta valvonnassa ohjaututtiin käytännössä katsoen paikallisen RTA-toiminnon toimittamien vihjetietojen perusteella. Ulkomaalaisvalvontaviikkojen aikana valvontatoiminnan sidosryhmäyhteistyötä tehdään aluehallintoviranomaisen kanssa. Tässä mallissa analyysitietoon perustuvasta valvonnasta vastaava taho, ulkomaalaistutkintaryhmä, ottaa vastaan sähköpostitse ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävän vihjetiedon, analysoi sen kohteen määrittämiseksi, ja toteuttaa mahdolliset toimenpiteet parhaaksi katsomanaan ajankohtana. Pääsääntöisesti valvontakohteen määrittämiseksi tehtyä analyysia toteutetaan valtakunnallisten

ulkomaalaisvalvontaviikkojen aikana. Haastateltavan mukaan vihjetietojen keskittäminen RTA-toiminnolle koetaan molempia toimintoja palvelevaksi kokonaisuudeksi, jossa molemmat toimijat saavat toimintaansa varten merkityksellistä tietoa. Ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan tiedon analysointi tapahtuu ulkomaalaistutkintaryhmän esimiesten, päällystön edustajan ja ryhmänjohtajan, toimesta. Analyysin merkittävänä vaikuttimena on analyysintekijän ammattitaito sekä kokemustieto vihjeen mukaisesta rikollisuudesta ja toimintaympäristöstä. Tietoa ei pääsääntöisesti jalosteta muuten kirjalliseen muotoon, kuin tuomalla esiin valvontakohteet ennen valvontapahtumaa toimintaan osallistuvalla henkilöstöllä. Analysoidun tiedon loppukäyttäjä on siis ulkomaalaistutkintaryhmä ohjautuen toiminnassaan tiedon mukaisiin kohteisiin.

Toinen lähestymistapa analyysitiedon tuottamiselle oli laaja-alainen tietojen kerääminen useista eri lähteistä. Valvonnasta vastaava taho, valvonta- ja tutkintaryhmä, on verkostoitunut useiden eri yhteistyöviranomaisten ja tahojen kanssa, joiden välillä tehdään aktiivista, vuorovaikutteista yhteistyötä ja tietojenvaihtoa. Ryhmä kokoontuu yhdessä aluehallintoviraston, maahanmuuttoviraston, työvoimatoimiston ja maistraattien kesken ns. valvontajaostossa kolme kertaa vuodessa. Lisäksi ryhmä, aluehallintovirasto sekä työvoimatoimistot pitävät tiiviimmin yhteyttä toisiinsa pienempien palavereiden muodossa tarvittaessa. Kaikkien palavereiden ydinajatuksena on välittää aktiivisesti tietoa toimijoiden kesken ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävistä ilmiöistä mm. tuoden esille toimijoiden tekemiä ajankohtaisia havaintoja toimintaympäristöstään. Tietojenvaihdolla luodaan yhdessä paikallista tilannekuvaa laittomasta maassa oleskelusta, laittomasta työnteosta ja oheisrikollisuudesta. Palavereihin ja verkostoitumiseen liittyen haastateltava toi esiin seikan, jonka mukaan tutut henkilösuhteet parantavat yhteistyötä ja tietojenvaihtoa toimijoiden välillä.

Lukijalle: opinnäytetyön käsillä olevasta kohdasta on poistettu osat, jotka sisältävät tietoa poliisin ulkomaalaisvalvontatoimintaan liittyvistä taktisista menetelmistä.

Ryhmä tekee aktiivisesti havaintoja toimintaympäristöstään valvontatoimintansa ohella analyysitiedon tueksi. Myös muun paikallisen poliisitoiminnan tuottamaa tietoa hankitaan aktiivisesti. Ryhmä saa käyttöönsä ajankohtaisia havainto- ja ilmiötietoja perehtymällä poliisilaitoksen raportointikäytäntöjen mukaisiin valvonta- ja hälytysyksikön päivittäisraportteihin sekä operatiivisiin viikkoraportteihin. Päivittäisraportit toimivat ns. ”kentän äänenä”. Raportit on koostettu työvuorossa olevan kenttäjohtajan toimesta

perustuen poliisipartioiden POKE-järjestelmään syöttämiin tietoihin hälytystehtävistä ja tehdyistä havainnoista. Laitoksen ennalta estävällä-toiminnolla, EET-ryhmällä on hyvät suhteet paikallisiin ulkomaalaisiin ja ulkomaalaisiin yhteisöihin, minkä vuoksi valvonta- ja tutkintaryhmä hyödyntää EET:n tietoja analyysiaan varten. Lisäksi ryhmä hyödyntää osaltaan valvontatoiminnan ohjaamiseen RTA-toiminnon tuottamaa raporttia toiminta-alueen ulkomaalaisesta rikollisuudesta. Raportti sisältää mm. tilastoja ulkomaalaisten epäiltyjen rikosten määristä ja rikosnimikkeistä. Mainittu tuote koettiin avuksi laaja-alaisemmassa toiminnan ohjauksessa.

Ryhmälle saapuvaa analysoitavaa tietoa kerätään pääosin sähköpostitse. Ryhmän tutkintasihteeri hallinnoi ryhmän sähköpostiin saapuvaa tietoa mm. osoittamalla saapuneet vihjetiedot tutkinnanjohtajalle sekä ryhmänjohtajalle. Vihjetietoja tulee useista eri lähteistä mm. muu poliisitoiminta, kansalaiset ja sidosryhmät. Analysoitavien tietojen keräämiseksi ja hallitsemiseksi on ryhmässä mietitty mahdollisen neukkarin toteuttamista.

Koko ryhmä toteuttaa analyysiä eri tavoin. Tutkinnanjohtaja analysoi ryhmän hankkimaa tietoa yhdistäen siihen omaa ammattitaitoaan ja kokemustietoaan. Tämän analyysin johdosta tutkinnanjohtaja laatii esimiehelleen kuukausittaisen raportin, jossa tutkinnanjohtaja kuvaa ajankohtaisia ryhmän resursseja, suoritteiden määrää ja tuo esiin huomionarvoisia seikkoja toimintaympäristöstä ja sen ilmiöistä. Raportti toimitetaan esimiehen toimesta eteenpäin hyödynnettäväksi laaja-alaisemmin laitoksen johtoryhmätyöskentelyssä. Tutkintasihteeri ohjaa ryhmän sähköpostiin tulleet vihjetiedot tutkinnanjohtajalle ja ryhmänjohtajalle, jotka tekevät analyysin valvontakohteiden määrittämiseksi. Tutkija toteuttaa tarvittaessa tarkemman analyysin itse kohteesta. Ryhmän jäsenet tukevat toisiaan analyysissä. Ryhmä ei ole vielä hyödyntänyt RTA-toimintoa tietyn ulkomaalaisvalvontaan liittyvän analyysituotteen tilaamisessa. Haastateltava koki, että tarvittaessa ryhmä saisi apua RTA:lta analyysitiedon muodostamisessa.

Ryhmä jalostaa analyysitiedon operatiiviseen käyttöön luomalla valvontasuunnitelman ennen jokaista valvontatapahtumaa. Suunnitelmassa on määriteltynä valvontakohteet sekä tuotu ytimekkäästi esille analyysin tulos: miksi juuri kyseinen kohde on valittu valvontakohteeksi. Ryhmä toteuttaa varsinaisia valvontatapahtumia käytettävissä olevien resurssien mukaan joitakin kertoja kuukaudessa. Haastateltavan mukaan ryhmä kuitenkin toteuttaa analyysiä käytännössä päivittäin. Ryhmälle kohdistuvan tiedon virta on jatkuvaa ja kaikki saapunut tieto analysoidaan enemmän tai vähemmän.

Ryhmä pyrkii jakamaan tuottamaansa analyysitietoa, aiemmin mainitun johtoryhmätyöskentelyn lisäksi, muiden paikallisten toimintojen hyödynnettäväksi, kuten poliisin muille toimijoille sekä sidosryhmille. Esimerkiksi ryhmän analyysin tuloksena ilmennyt ajankohtainen ulkomaalaisiin liittyvä ilmiötieto jaetaan mainitulle toimijoille sähköpostitse sekä sidosryhmäpalavereissa että kenttätoiminnan aamuissa työjohtopalavereissa huomioitavaksi toimijoiden omassa operatiivisessa toiminnassa.

4.7.3 Tietojohtoisuudesta

Tarkasteltaessa, voitiinko analyysitoiminnon avulla muodostaa kuva toimintaympäristöstä ja sen muutoksista, oli haastateltavan vastaus riippuvainen käytetyn analyysitoiminnan tasosta. Analyysitoiminnon perustaessa toimintatapansa passiiviseen tietoa vastaanottavaan tapaan sekä perustaessa tietolähteensä käytännössä yksinomaan vihjetietoon, nähtiin toiminnon kuvaavan joltakin osin toimintaympäristöä vihjetietojen mukaisten, jo tapahtuneiden asioiden myötä. Todettiin, että toimintaympäristön ilmiöt ilmenevät kirjatuista rikosilmoituksista, ja samalla piilorikollisuuden ilmiöt jäävät poliisin tavoittamattomiin. Nähtiinkin tärkeäksi, että saadaksesen analysoitavaa tietoa esimerkiksi ulkomaalaisen laittomasta työnteosta, tulee poliisin tehdä valvontaa. Mahdollista toimintaympäristön muutoksia ennakoivaa analyysiä haastateltava teki itse yhdistämällä ammattitaitoaan ja kokemustietojaan toimintaympäristöstä tekemiinsä havaintoihin.

Analyysitoiminnon perustuessa sekä aktiiviseen, vuorovaikutteiseen tiedonhankintatapaan sekä useisiin tietolähteisiin, koettiin toiminnon tarjoavan hyvän kuvan toimintaympäristöstä ja sen mahdollisista muutoksista. Analyysi, jossa useiden eri lähteiden tieto yhdistettynä ulkomaalaisvalvonnan ammattilaisten kokemustietoon, tarjoaa ajankohtaista ja monipuolista ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävää ilmiötietoa. Tämä ilmenee operatiivisessa toiminnassa mm. valvontakohteiden kirjon on monimuotoisuutena sekä valvontatoiminnassa huomioon otetavina toimintataktisina toimenpidesuosituksina. Mainittua analyysitoimintoa toteuttavan tutkinnanjohtajan haastattelun aikana käsiteltiin useita erilaisia ajankohtaisia ilmiötietoja ulkomaalaisvalvontaan liittyen. Lisäksi tietoa hyödyntämällä analyysitoiminnolla tehdään myös laaja-alaisempaa analyysiä paikallisesta toimintaympäristöstä ja pyritään huomioimaan sen mahdollisia muutoksia. Tämä analyysi myös toteutetaan kirjallisesti organisaation ylemmän johdon hyödynnettäväksi.

4.7.4 Kokemukset analyysitiedosta

Perustuen analyysitoiminnon tasoon, haastateltavat kokivat analyysitiedon tarjoaman hyödyn eritasoisesti. Yhtenä näkökulmana nähtiin, että analyysitieto tarjoaa tiedon valvontakohteista tai tarkemman kuvauksen kohteesta. Toinen näkökulma asiaan oli, että analyysitiedolla on merkittäviä hyötyjä niin ulkomaalaisvalvontatoiminnan lainmukaisten edellytysten toteuttamisessa, kohteiden määrittämisessä kuin toimintaympäristön ymmärtämisessä.

Haastateltavat toivat esiin analyysitoimintojensa vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Näkökulmat heijastivat käytetyn analyysitoiminnan tasoa. Analyysitoimintojen vahvuutena nähtiin toimiva ja laaja sidosryhmäyhteistyö. Heikkoutena koettiin analyysia varten kerätyn tiedon hallinnan puutteet. Koettiin, ettei ole toimivaa järjestelmää, johon tietoa tallennettaisiin. Myös ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävään piilorikollisuuteen liittyvä tiedonhankinta koettiin puutteelliseksi ja ongelmalliseksi. Vihjetiedot ei nähty riittäviksi tarjoamaan tietoa mainitusta rikollisuudesta.

Analyysitoiminnan mahdollisuuksina nähtiin ammattitaitoinen henkilöstö sekä useiden ulkomaalaisvalvontaan liittyvien tiedostamattomien toimintamallien olemassaolo, joiden ymmärtämisellä voitaisiin valvontatoimintaa parantaa. Uhkana koettiin olevan toimintaympäristöön liittyvän tietomassan valtava määrä, jonka tehokas hyödyntäminen analyysissä voi aiheuttaa tilanteen, jossa nykyiset ulkomaalaisvalvontaan käytettävät resurssit eivät ole riittäviä. Tähän liittyi myös koettu uhka, jossa piilorikollisuuden määrä poikkeaisi nykyisestä käsityksestä ollen todellisuudessa huomattavasti runsaampaa.

Kehitysnäkökulmina esille tuotiin kerätyn tiedon hallintaa varten perustettava sähköinen järjestelmä, mahdollisesti neukkari. Nähtiin perusteltuna, että luotava neukkari olisi valtakunnallinen. Tällöin kaikki poliisin ulkomaalaisvalvontaan liittyvät toimijat tallentaisivat keräämiään tietoja yhdenmukaisesti neukkariin ja toisivat näin esiin toiminta-alueensa ajankohtaisia ilmiötietoja organisaation muiden toimijoiden hyödynnettäväksi. Lisäksi valvontatoimintaan kohdennettujen resurssien määrän tarkoituksenmukainen lisääminen koettiin tarpeelliseksi. Myös henkilöstön ulkomaalaisvalvontaan ja analyysiosaamiseen liittyvä ammattitaidon kehittämiseen tulisi panostaa.

Merkittävänä kehitysnäkökulmana haastateltavat kokivat, että tiedon kulkeminen valtakunnallisesti koko poliisiorganisaation sisällä ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävistä asioista on puutteellista. Koettiin, että tieto ei kulje, ja että ulkomaalaisvalvontaan liittyen tulisi olla enemmän ”yhdessä tekemisen meininkiä” valtakunnallisesti. Tietojen vaihtuminen perustuu yli oman toiminta-alueen rajojen ylittäviin toimiviin henkilösuhteisiin. Todettiin, ettei poliisin ulkomaalaisvalvontatoimijoilla ole olemassa yhteistä foorumia, jonka kautta mm. valvontatoimintaan liittyviä ajankohtaisia ilmiötietoja voitaisiin välittää koko organisaatiolle. Tähän liittyen eräässä haastattelussa tuotiin esille esimerkki hyväksi havaitusta viikoittaisesta valtakunnallisesta palaverikäytännöstä poliisin maastapoistotoimintaan osallistuvien toimijoiden kesken. Palaverissa käsitellään ajankohtaisia toimintaan liittyviä merkittäviä ilmiöitä ja mahdollisia tulevia haasteita, sekä osallistujat tuovat aktiivisesti esille omia havaintojaan toimintaympäristöstä. Poliisin ulkomaalaisasioille ja -valvonnalle peräänkuulutettiin sisällöltään vastaavaa palaveria, jossa tietojen vaihdon tulisi tapahtua hyvin matalalla kynnyksellä eri toimijoiden välillä. Nähtiin perustelluksi, että mainittua palaveria pidettäisiin kuukausittain.

5 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Peilaten Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisvalvontaa ohjaavaa analyysitoimintaprosessia ja sen tuotteita ajankohtaiseen tietoon ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävästä toimintaympäristöstä sekä muiden poliisilaitosten analyysitoimintoihin voidaan todeta, että siinä on puutteita niin analyysiprosessin kuin tietojohdoisuuden osalta.

Itä-Suomen poliisilaitoksen edustajien haastattelutietoihin perustuen nykyisen analyysitoiminnan tuottaman tiedon taso on pintapuolista ja heikkoa. Toiminnolla ei pyritä tekemään syvällisempää analyysiä toimintaympäristöstä, sen ilmiöistä ja muutoksista. Ryhmän ymmärrys toimintaympäristöstä jää puutteelliseksi, minkä perusteella valvontatoiminta ei todennäköisesti ohjautu tarkoituksenmukaiseen suuntaan.

Samalla analyysitoiminto on kuitenkin riittävän tehokas suhteessa käytettäviin resursseihin. Passiivisen tiedonhankintavan myötä ryhmän ei tarvitse käyttää merkittävästi voimavarojaan tiedon keräämiseen muodostaakseen valvontaa ohjaavaa analyysitietoa.

Nykyinen analyysitieto onkin riittävää ohjaamaan valvontatoimintaa tarvittavan tehokkaasti niissä harvoissa tilanteissa, kun valvontatoimintaa voidaan tehdä ryhmän toimesta pääsääntöisesti valtakunnallisten ulkomaalaisvalvontaviikkojen aikana. Nykyisen analyysitoiminnon myötä ryhmän jäsenet saavat kokemusta analyysitoiminnasta, mikä antaa edellytykset mahdolliselle analyysitoiminnan kehittämislle.

Aineiston keräämisen myötä oli havaittavissa resurssien selkeä vaikutus ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitiedon tuottamiselle. Niin Itä- kuin Sisä-Suomen poliisilaitoksissa ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitiedon tuottamisesta vastaavien tahojen toiminta ja voimavarat on priorisoitu ymmärrettävästi maastapoistotoimintaan. Mainittujen laitosten ulkomaalaistutkintaryhmät ovat laaja-alaisesti vastuussa toiminta-alueensa kaikesta poliisin ulkomaalaistutkinnasta ja -toiminnasta ulkomaalaisvalvonnan ollen vain yksi osa mainittua laajaa tehtäväkenttää. Tämän vuoksi analyysitietotoiminnassa koettiin mainituissa laitoksissa selkeitä puutteita samalla ymmärtäen toiminnan ajankohtaisten realiteettien vaikutus valvontaa ohjaavalle analyysitoiminnalle: ”Ei ole aikaa ja voimavaroja” -näkemys toistui usein haastatteluissa.

Helsingin poliisilaitoksen lupapalveluyksikön valvonta- ja tutkintaryhmän tehtävänä on koordinoita ulkomaalaisvalvontaa toiminta-alueellaan. Oli selkeästi havaittavissa, kuinka ryhmän toiminnan ollessa rajattuna keskeisiltä osin ulkomaalaisvalvontaan, on sillä merkittäviä hyötyvaikutuksia valvontaa ohjaavalle analyysitoiminnalle. Valvonta- ja tutkintaryhmällä on aikaa ja voimavaroja kerätä ja analysoida valvontatoimintaan liittyvää tietoa, mikä näkyy suoraan analysoidun tiedon laadussa ja tiedon merkittävänä vaikutuksena valvontatoiminnan tehokkaassa ohjaamisessa. Haastattelun aineistosta onkin selvästi nähtävissä, että tiedon merkitys on ymmärretty hyvin tärkeäksi osaksi valvontatoiminnan laatua ja tuloksellisuutta. Vaikka tutkimuksen tarkoituksena ei ole vertailla eri poliisilaitosten analyysitoimintoja ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa, on analyysitoiminnan kehittämisen näkökulmasta tärkeää todeta, että Helsingin valvonta- ja tutkintaryhmä tuotti aineiston keruun kohteina olleista poliisilaitoksista laadukkainta ja laaja-alaisinta analyysitietoa toimintaympäristöstään. Haastattelussa tuli esille huomattava määrä erilaisia ulkomaalaisvalvontatoiminnassa hyödynnettäviä ilmiötietoja, jotka lukijan harmiksi rajaavat kuitenkin nyt toteutettavan tutkimuksen ulkopuolelle.

5.1 Analyysitiedon käsitteestä

Kaikki haastateltavat kokivat, ettei analyysitiedon käsitettä ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa ole määritelty selkeästi poliisiorganisaatiossa. Analyysitoiminnasta vastaaville ei ollut täysin selvää mitä analyysitiedolla ulkomaalaisvalvontaan liittyen tarkoitetaan ja mitä analyysitiedolta halutaan. Yleisesti analyysitiedon käsitettiin tarkoittavan jalostettua tietoa.

Koska toteutettavaa analyysiä ja sen prosessia ei ole tarkemmin ohjattu ulkomaalaisvalvontaan liittyen Itä-Suomen poliisilaitoksessa, ilmentää jokaisen analyysin tulos analysoijan henkilökohtaista tapaa käsitellä tietoa mielessään. Itse analyysin taso voi olla hyvin pintapuolista tai syvällisempää tiedon käsittelyä. Yleensä ottaen analyysin tulos koostuu analyysintekijän ammattitaidon, yleisen elämäkokemuksen ja työelämäkokemustietojen yhdistämisestä toimintaympäristöstä hankittuun tietoon. Tulee huomioida, että haastateltavia ei pyydetty tarkasti kuvailemaan, millainen heidän henkilökohtainen analyysissä toteuttama ajattelumalli, ns. analyysiprosessinsa on. Näin ollen haastattelijat kuvasivat käsitystään analyysistä yleisellä tasolla esimerkiksi luonnehtien analyysiä tiedon ”pureskeluksi” eivätkä tuoneet esiin poliisin analyysikäsikirjassa mainittuja rikosanalyysiprosessin vaiheita, kuten tietojen yhdistelyä, tietojen tulkintaa/vertaamista ja alustavien päätelmien tekoa. On mahdollista, että haastateltavat tekevät mainittuja vaiheita analyysissään tiedostaen tai tiedostamattaan.

Analyysitiedon nähtiin koostuvan kokonaisvaltaisesti kaikesta ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävästi tiedosta. Mainittu käsitys on yksinkertaisempi ja selkeämpi verrattuna ulkomaalaislain 7 luvun 129 a §:n ulkomaalaisvalvonnan ja sen toimenpiteiden perusteista. Pykälässä toimintaa ohjaavat tiedot on jaettu yleisiin tietoihin, kokemukseen, havaintoihin, vihjetietoihin ja analyysitietoihin. Haastattelujen perusteella on nähtävissä, että analyysissä ei tehdä, ehkä turhaakin, rajanvetoa tiedon luonteen välillä: kaikesta tiedosta voidaan tehdä, tavalla tai toisella, valvontaa ohjaavaa analyysitietoa.

Vahvin liitännäisyys ulkomaalaisvalvonnan analyysitiedolla nähtiin olevan valvontakohteiden määrittelyyn. Tuotettu analyysitieto ohjaa valvontatoimintaa laittomasti maassa oleskelevien, harmaan työvoiman sekä oheisrikollisuuden paljastamiseksi tarjoten perusteltuja valvontakohteita. Tämä näkemys vastaa Hallituksen esityksen HE 169/2014 vp

mukaista, operatiivisen analyysin muotoa ulkomaalaisvalvonnan analyysitiedosta. Analyysi määrittelee kohteen.

Asiaa ei kuitenkaan nähty vain suppeasti operatiivisen analyysin merkityksessä. Koettiin, että analyysitiedon tulisi tuottaa kuvaa laajemminkin toimintaympäristöstä. Sen tulisi tarjota tietoa valvontaan liittyvistä ajankohtaisista sekä mahdollisesti kehittyvistä ja tulevista ilmiöistä toimintaympäristössä. Nähtiin tarpeelliseksi, että tiedon tulisi selittää lisää ilmiöitä, ei pelkästään ohjata valvontatoimintaa. Myös analyysitiedon hyödyntäminen toiminnan resurssien ohjaamisessa tuotiin esille. Näin ollen tiedolla nähtiin olevan strategisen analyysin ulottuvuus. Kuitenkin laaja-alainen käsitys ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitiedon mahdollisuuksista poikkesi käytännössä toteutettavasta analyysitoiminnasta Itä-Suomen poliisilaitoksessa. Analyysitiedolla tavoitellaan perusteltuja kohteita, strategisen analyysitiedon jäädessä haaveeksi. Tämä on ymmärrettävää nykytilanteessa huomioiden ulkomaalaistutkintaryhmän analyysia varten käytettävissä olevat resurssit: ryhmän työpanos painottuu tutkimushetkellä hyvin voimakkaasti poliisin maastapoistotoimintaan, joka juontaa juurensa vuonna 2015 alkaneeseen turvapaikkailmiöön. Ulkomaalaistutkintaryhmällä ei ole aikaa ja voimavaroja toimia analyysitoiminnon eduksi niin, että sillä tuotettaisiin laaja-alaisempaa strategista analyysiä tai monimuotoisempaa operatiivista analyysiä.

5.2 Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisvalvontaa ohjaava analyysitoimintaprosessi

Prosessijohtamisen näkökulmasta poliisiorganisaatioon liittyen asiakkuus, asiakkaan prosessi ja asiakkaan prosessille arvon tuottaminen voidaan nähdä laajoina käsitteinä. Laaja-alaisesti tarkastellen poliisiorganisaation toiminnan kontekstissa asiakkaaksi voidaan käsittää kaikki Suomen lain piiriin kuuluvat ihmiset ja oikeushenkilöt, joille poliisi tuottaa arvoa toteuttaessaan palveluita mainittujen toimijoiden perustuslaillisten oikeuksien turvaamiseksi ja toimintaedellytysten ylläpitämiseksi poliisilain 1 luvun 1§:n (22.7.2011/872) mukaisesti turvaamalla oikeus- ja yhteiskuntajärjestystä, ylläpitämällä yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ennalta estämällä, paljastamalla, selvittämällä sekä saattamalla rikoksia syyteharkintaan. Poliisi luo arvoa asiakkailleen yhteiskunnallisen vaikuttamisen myötä.

Toteuttaakseen osaltaan poliisitoiminnallista ydinprosessia, laittoman maassa oleskelun, laittoman työnteon ja niiden oheisrikollisuuden torjuntaa, Itä-Suomen ulkomaalaistutkintaryhmä toteuttaa sen osaprosessina ulkomaalaisvalvontaa. Ulkomaalaisvalvontaa ohjaava analyysitoiminto voidaan käsittää valvontatoimintaan sisältyväksi toimintaprosessiksi.

Tuon esille seuraavassa Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysiprosessin elementit ja luon niiden pohjalta kuvauksen analyysitoimintaprosessista.

5.2.1 Ohjaus

Tuotettua analyysiä ohjaa analyysin toteuttamisesta vastuussa olevien henkilöiden käsitys analyysistä ja sen tuloksena tavoiteltavasta tiedosta. Prosessikuvauksen näkökulmasta mainitut käsitykset toimivat siis analyysitoimintaprosessin ohjaavina tekijöinä. Vaikka haastattelussa asia ei tullut esille, on haastateltavien yhdenmukaisten vastausten perusteella pääteltävissä, että valvontakohteiden määrittämiseen tähtäävä analyysitieto perustuu haastateltavien sisäistämään ulkomaalaislain ja sitä tarkentavaan ulkomaalaisvalvontaohjeen yleiseen määritelmään tavoiteltavasta analyysitiedosta.

5.2.2 Syötteet

Ryhmä kerää analyysitoimintaprosessiin syötteinä valvontatoimintaan liittyvää tietoa eri tietolähteistä. Pääsääntöisesti ryhmä ei hanki valvontatoimintaan liittyvää tietoa aktiivisesti itse, vaan ryhmä ottaa tietoa vastaan passiivisesti. Ryhmä kerää tietoa seuraavista tietolähteistä:

- valvontatoiminnan viranomaissidosryhmät:
 - o aluehallintovirasto, rajavartiolaitos, maahanmuuttovirasto
- ryhmän jäsenten kokemustietoa, esim. tiedot aikaisemmista valvontatapahtumista
- yksityishenkilöiltä tulleita vihjetietoja
- RTA-toiminto
- poliisin muut toiminnot
- vastaanottokeskukset
- kenttätoiminnan blogit
- poliisin käytössä olevat rekisterit

Valvontaa ohjaavan analyysitiedon nähtiin koostuvan käytännössä miltei täysin edellä mainittujen tietolähteiden vihjetietoihin. Lisäksi analyysissä hyödynnetään ryhmänjäsenten aiempien valvontatapahtumien kokemustietoa. Poliisin käytössä olevia rekistereitä hyödynnetään vihjeen tai kohteen tarkemmassa rikosanalyysissä, kun ryhmällä on tiedossa konkreettinen valvontakohte.

5.2.3 Resurssit

Analyysitoimintaprosessiin käytettävät resurssit perustuvat ulkomaalaistutkintaryhmän henkilöstöön, heidän osaamiseen ja heidän työtehtävissään käyttämiinsä ICT-laitteistoon. Ryhmä vastaa sille eri tietolähteistä saapuneen tiedon keräämisestä ja analysoimisesta. Pääsääntöisesti tietoa kerätään ryhmän yhteiseen sähköpostiin. Tästä huolimatta tieto kerääntyy hajanaisesti ryhmässä ”kenelle sattuu”, minkä johdosta tieto on hajallaan ryhmässä. Tietojen analysointivastuu ryhmässä ei ole täysin selvä. Yleensä esimiehet määrittävät valvontakohteet analyysinsä perusteella, ja he jakavat kohteet tutkijoille valvonnan toteuttamiseksi. Tutkija tekee tarkemman analyysin itse kohteesta. Kuten mainittu, suurimman haasteen analyysitoimintaprosessille asettaa ryhmän käytettävissä olevat henkilöstöresurssit.

5.2.4 Analyysiprosessi

Tarkastellessa valvontaa ohjaavan tiedon analyysiprosessia on siinä havaittavissa samankaltaisuutta poliisin analyysikäsikirjan mukaisiin analyysiprosessin vaiheisiin: tiedon kerääminen ottamalla vastaan tietoa, priorisoinnin muodossa tapahtuva tietojen järjestäminen, tietojen vertaaminen aiempaan kokemustietoon, tiedon ”pureskelun” myötä tapahtuva tulkinta ja lopulta tuotettava johtopäätös, joka jaetaan ryhmälle valvontakohteen muodossa.

Kuitenkin analyysiprosessin taso on heikkoa ja jopa tietyllä tapaa olematonta. Analysoitu tieto on käytännössä ryhmän keräämää ns. raakatietoa. Ryhmän keräämä tieto on miltei sellaisenaan hyödynnettävissä valvonnassa: esimerkiksi saapuneessa vihjeessä on mainittu tarvittavat tiedot kohteesta valvonnan suorittamiseksi. Tarvittaessa analyysillä selvitetään paikka, resurssi, valvonnan ajankohta sekä tehdään mahdollinen tarkempi selvitys kohteesta. Analyysin taso johtopäätöksineen on siis hyvin pintapuolista.

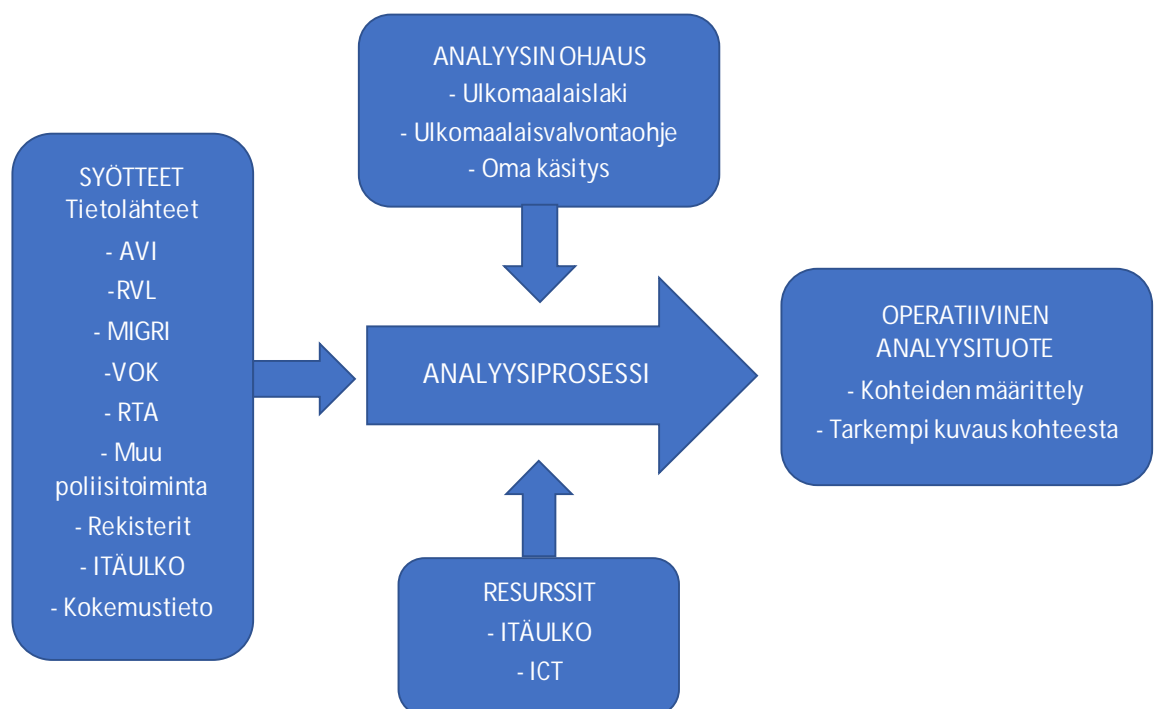
5.2.5 Tuote

Analyysiprosessin tuotteena muodostetaan operatiivista analyysitietoa perustelluista valvontakohteista, joihin valvontatapahtumien voimavarat on järkevä suunnata. Kohteet valitaan valtakunnallisten valvontaviikkojen teeman mukaisesti sekä rajaten kohteita järkevästi analyysissä. Lisäksi valvontakohteesta tuotetaan tarkempaa kuvausta kohdeanalyysillä.

Analyysin tuote jalostetaan kirjalliseen valvontasuunnitelman muotoon muutaman kerran vuodessa ennalta määrättyjen valtakunnallisten ulkomaalaisvalvontaviikkojen aikana. Analyysin tuloksena ei tuoteta muuta kirjallista tuotetta mainitun valvontasuunnitelman lisäksi. Valvontasuunnitelmassa on tuotu esille valvontatapahtuman kohteet. Tuotteen pääasiallinen hyödynsaaja on ulkomaalaistutkintutkintaryhmä.

5.2.6 Prosessikuvaus

Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisvalvontaa ohjaava analyysitoimintaprosessi voidaan kuvata yhdistämällä analyysiprosessiin edellä kuvatut elementit: analyysiprosessin ohjaavat tekijät, resurssit, syötteen. Elementtien myötävaikutuksesta analyysiprosessi tuottaa operatiivista analyysitietoa ohjaamaan ulkomaalaisvalvontaa.



5.3 Tietojohtoisuudesta

On todettava, että kokonaisvaltaisen analysoidun tiedustelutiedon muodostaminen ajankohtaisesta toimintaympäristöstä, sen ilmiöistä ja sen mahdollisista muutoksista on todella haastavaa vaatien useiden eri toimijoiden merkittävää voimavarojen panostusta. Huomioiden Itä-Suomen ulkomaalaistutkintaryhmän analyysitoimintaan käytettävissä olevat resurssit sekä toiminnan prioriteetit, on ymmärrettävää, että mainitun tavoitteen saavuttaminen ei ole mahdollista ryhmän tämän hetkissä tilanteessa.

Tarkastellen ulkomaalaistutkintaryhmän ulkomaalaisvalvontatoiminnan tietojohtoisuutta toimintaympäristön ymmärtämisen näkökulmasta voidaan siinä todeta olevan merkittäviä puutteita. Toteutettu analyysitieto on heikkotasoisista operatiivista analyysitietoa perustuen vihje- ja kokemustiedon mukaisiin jo ilmenneisiin tapahtumiin. Tämän myötä toimintaympäristöstä saadaan selville sattumalta tiettyjä ajankohtaisia ilmiöitä, joita hyödynnetään toiminnan ohjauksessa tutkimuksessa aiemmin esitettyjen esimerkkien mukaisesti. Näin ollen valvontatoiminta keskittyy lähinnä ”tulipalojen sammuttamiseen”. Huomioimalla tutkimuksen kuvaus poliisin toimintaympäristöstä ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa sekä benchmarking-menetelmällä hankittu aineisto voidaan todeta, että ulkomaalaisvalvontaan liittyviä ajankohtaisia ilmiötietoja on olemassa runsaasti. Tämän vuoksi on todennäköistä, että ryhmällä on hyvin puutteellinen tilannekuva todellisesta toimintaympäristöstään.

Ryhmän käsitys ajankohtaisesta toimintaympäristöstä ja sen ilmiöistä perustuu suppeasti vain ryhmän passiivisesti keräämään tietoon. Tiedonhankinta perustuu muutamiin tietolähteisiin jättäen hyödyntämättä benchmarking-aineiston mukaisia useita merkittäviä sisäisiä ja avoimia tietolähteitä. Kuitenkin useiden toiminnan ohjauksessa hyödynnettävien tietolähteiden olemassaolo tiedostettiin. Lisäksi tiedonhankinta ei ole systemaattista ja kohdennettua: tietoa otetaan vastaan ”se mitä annetaan”, tieto ohjautuu ”kenelle sattuu” ja tieto on hajallaan ryhmässä. Hajallaan olevaa tietoa ei saada ohjattua tehokkaasti koko ryhmän tai muun poliisitoiminnan hyödynnettäväksi ulkomaalaisvalvontatoiminnassa.

Puutteellisten ajankohtaisten ilmiötietojen vuoksi ryhmän ulkomaalaisvalvonnan taktisen toiminta on puutteellista. Huomioimalla valvontatilanteessa analyysitiedolla esiin nostetut

riskit esimerkiksi tiettyyn asiakasryhmään ja sen toimintaan liittyen, voitaisiin tehtyihin riskeihin liittyvien havaintojen myötä ohjautua valvontatoimenpiteissä tehokkaasti rikollisuuden paljastamiseksi. Haastatteluiden mukaan tietyt ryhmän jäsenet saavat satunnaisesti tietoonsa toimintataktiikassa huomioitavia ilmiötietoja. Kuitenkin tietojen hajanaisuuden ja tietojen hallintaan liittyvien puutteellisuuksien vuoksi, ei ilmiötietoa saada hyödynnettyä täysimääräisesti ryhmän ulkomaalaisvalvonnan toimintataktiikassa.

Koska laitton maassa oleskelu, laitton työnteko ja niihin liittyvä oheisrikollisuus ovat piilorikollisuutta, ryhmän keräämät tiedot edustavat hyvin todennäköisesti ns. jäävuorenhuippua ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävistä ilmiöistä ja rikoksista toiminta-alueella. Ryhmä ei pysty tekemään aktiivista tiedon keräämistä ja valvontaa, joilla olisi merkittävä asema piilorikollisuuden paljastamisessa. Tämän vuoksi analyysitiedon ohjaama ulkomaalaisvalvontatoiminta on repressiivistä, jälkikäteen vaikututtavaa, ja on hyvin todennäköistä, ettei sitä kohdenneta tehokkaasti ajankohtaisesti merkittäviin kohteisiin.

Analyysiprosessi ei saavuta strategisen analyysin tasoa, minkä vuoksi analyysitieto ei riitä kuvaamaan mahdollisia muutoksia, uhkia tai nousevia ilmiöitä toimintaympäristössä. On todennäköistä, että toimintaympäristön muutoksia ennakoivaa analyysiä tekee jokainen ryhmän jäsen eritasoisesti yhdistämällä ammatillista- ja elämäkokemustaan työ- ja yksityiselämässä eri lähteistä tekemiinsä havaintoihin. Tämän kaltaisesta analyysistä tuotiin esiin hyvä esimerkki liittyen vuoden 2015 syksyllä alkaneeseen turvapaikkailmiöön. Yhdistämällä mainittu ilmiö analyysin tehneen poliisimiehen kokemustietoon turvapaikanhakijoihin liittyvistä ilmiöistä, ymmärsi analyysin tehnyt ilmiön johtavan hyvin todennäköisesti sittemmin kehittyneisiin ilmiöihin. Tehdyt arviot ja johtopäätökset jäävät kuitenkin niiden luoneiden henkilöiden mieliin. Tietoa ja sen potentiaalista hyötyä ei saada ulotettua toiminnan strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen tai se voi tapahtua ulkomaalaistutkintaryhmässä tiedostamatta ja intuitiivisesti analyysin tehneen esimiehen myötä.

Strategisen analyysitiedon puutteen vuoksi ei valvontatoimintaa ja sen resursseja voida suunnitella, ohjata ja johtaa tarkoituksenmukaisen tehokkaasti pitkällä tähtäimellä. Vaikka valvontatoiminnan kiinnijäämisriskin kasvattamiseen perustuva, rikoksia ennalta estävä vaikutus nostettiin perustellusti esille eräässä haastattelussa, laaja-alaisen analyysitiedon puutteen vuoksi ei valvontatoimintaa voida ohjata tehokkaasti vastaamaan

toimintaympäristössä mahdollisesti kehittyviin uhkakuviin. Toimintaa ei voida ohjata ennaltaehkäisevästi esimerkiksi tietyn rikosilmion kehittymistä vastaan. Tuotetun analyysitiedon myötä valvontatoimintaan liittyvä resurssien ohjaus on operatiivisesti painottunutta. Benchmarkingin myötä ilmeni mielenkiintoinen resursseihin liittyvä analyysitoiminnon uhka: toimintaan liittyvää tietomassaa on valtavasti, minkä voi johtaa niin suureen määrään ulkomaalaisvalvonnallisia kohteita, ettei valvontatoiminnasta selviydytä olemassa olevilla resursseilla. Tieto voi siis ”lisätä tuskaa”. Toimivan ja laaja-alaisen analyysitoiminnan eräänä mahdollisena seurauksena voidaan päätyä tilanteeseen, jossa paremman toimintaympäristön tilannekuvan myötä herätään aiemmasta käsityksestä huomattavasti poikkeavaan runsaamman ja monimuotoisemman rikollisuuden olemassa oloon. Tämä tuottaisi entistä suuremman haasteen käytettävissä oleville resursseille.

Haastattelujen mukaan paikallisella RTA-toiminnolla ei ole käytännössä roolia ulkomaalaisvalvontatoiminnan operatiivisen tai strategisen analyysitiedon tuottamisessa. Huomioiden, että RTA-toiminnot perustettiin osaltaan poliisin tietojohdoisen toiminnan tukemiseksi, on toiminnon analyysiosaamisen ja ammattitaidon hyödyntämättä jättäminen merkittävä puute. Nykyisin RTA-toiminto välittää ryhmälle vihjetietoja, jotka eivät yleensä ottaen tarjoa ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävää tietoa.

6 ILMENNEITÄ KEHITYSIDEOITA

Tarkastellen Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitoimintaprosessin toiminnallisia pullonkauloja kerättyyn aineistoon peilaten voidaan nostaa esiin tiettyjä toimenpiteitä, jotka ovat merkityksellisiä analyysitoimintaprosessin ja samalla sen ohjaaman ulkomaalaisvalvontatoiminnan tietojohdoisuuden kehittämiseksi Itä-Suomen poliisilaitoksessa. Kehitysideoissa ja niiden mahdollisessa toteuttamisessa ei ole huomioitu analyysitiedosta vastaavan ulkomaalaistutkintaryhmän toiminnan nykytilanteen realiteetteja, etenkin resursseja, jotka asettavat merkittävän haasteen toiminnan kehittämiseksi. Koska esiin nostettujen kehitysideoiden toteuttaminen vaatisi mm. useiden eri toimijoiden huomattavan voimavarojen panostuksen, sopii sananparsi ”Helpommin sanottu, kuin tehty” tilanteeseen oikein hyvin.

Ryhmän toiminnan reaali-teeteistä huolimatta analyysitoiminnon kehittämistä nykyistä parempaan suuntaan ei tule nähdä mahdottomana tehtävänä. Ryhmällä on edellytykset toiminnon kehittämiseksi ulkomaalaisvalvontatoimintaa kohtaan motivoituneen

henkilöstön myötä sekä heidän analyysitoimintaan liittyvän kokemuksen vuoksi. Huomioiden lisäksi nykyisen analyysitoiminnon heikon tason, voidaan toimintaa kehittää helposti parempaan suuntaan pienilläkin asioilla.

Analyysitoiminnon heikkotasaisuudella tulee nähdä myös analyysitoimintoa uhkaava näkökulma. Heikon tason vuoksi henkilöstö ei välttämättä hahmota, miksi analyysiä ja sen ohjaamaa valvontaa tehdään, minkä vuoksi analyysitoiminto voi tuntua merkityksettömältä. Ryhmässä ei välttämättä hahmoteta, millä pienilläkin asioilla analyysitoimintoa voitaisiin parantaa, mikä voi voimistaa entistään merkitsemättömyyden kokemusta toimintaa kohtaan. Jos analyysitoimintaa ei kehitetä, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa analyysitoiminnosta ”menee koko maku”.

Tulee myöskin huomioida, että analyysitoiminnan kehittämisen tarve ulottuu ulkomaalaisvalvontatoiminnan perusteisiin saakka: lain mukaan valvontatoiminta perustuu osaltaan analyysitietoon. Laadukkaan analyysitiedon myötä voidaan varmistaa ulkomaalaisvalvontatoiminnan lainmukaisuus sekä estää etnisen profiloinnin ilmenemistä toiminnassa.

Seuraavat kehitysideoita on luotu tutkimuksessa kerätyn aineiston perusteella. Näin ollen niissä jää huomioimatta useat muut toimintaa kehittävät näkökulmat esimerkiksi valtakunnallisen viranomaisyhteistyön kehittäminen.

6.1 Ohjaus

Koulutuksen järjestäminen analyysistä vastuussa olevalle henkilöstölle heidän analyysiosaamisen kehittämiseksi on perusteltua. Analyysiosaamisen kehittäminen auttaisi analyysikäsitteen ja analyysiprosessin kirkastamisessa ja näin ollen parantaisi toteuttavaa analyysiä. Lisäksi analyysitoiminnan merkitystä tulisi kirkastaa sitä suorittavalle henkilöstölle korostamalla asiaa merkitystä työyhteisön sisäisessä viestinnässä.

6.2 Syötteen

Tiedonhankintaa tulisi parantaa lisäämällä analyysissa käytettävien tietolähteiden määrää. Tulisi hyödyntää tehokkaammin jo olemassa olevaa toimivaa sidosryhmäyhteistyötä sekä verkostoitua muiden paikallisten ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävien sidosryhmien

välillä tietojenvaihdon ja yhteistyön mahdollistamiseksi. Toimivan, vuorovaikutteisen tietojenvaihdon ja yhteistyön varmistamiseksi tulisi luoda toistuvia palaveri- ja raportointikäytänteitä toimijoiden välille. Vakiintuneet käytänteet ennaltaehkäisisivät nykyiseen tietojenvaihtoon liittyvää uhkaa, jossa tietojenvaihtoon liittyvien avainhenkilöiden poistuessa toiminnasta katoaa heidän mukanaan toimivat kontaktit ja tämän myötä toimiva tietojenvaihto. Verkostoitumisen tarvetta ja olemassa olevan sidostyhmätoiminnan kehittämistä tulisi punnita ainakin seuraavien paikallisten tahojen välillä:

- Rajavartiolaitos
- Tulli
- Aluehallintovirasto
- Työvoimatoimisto
- Maistraatti
- Elinkeinoelämä
- Kansaneläkelaitos
- Maahanmuuttovirasto
- Vastaanottokeskukset
- Maahanmuuttajayhteisöt

Poliisin sisäisten toimijoiden välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa tulisi parantaa.

- Suojelupoliisi
- Keskusrikospoliisi
- Muut paikallispoliisin toiminnot
 - o Valvonta- ja hälytysyksikkö sis. liikennepoliisisektorin
 - o Rikostorjunta
 - Talousrikostutkinta
 - o Maahanmuuttajien parissa korostuneesti työskentelevät erityistoiminnot
 - Kummipoliisitoiminto
 - EET

Tiedonhankinnassa tulisi hyödyntää aktiivisesti olemassa olevia paikallisia ja valtakunnallisia palaveri- ja raportointikäytänteitä. Analyysissä merkittävää tietoa tulee kerätä mm. poliisin eri toimintojen päivittäisraporteista, operatiivisista viikkoraporteista

sekä valtakunnallisista tilannekuvaraporteista. Tavoitteena olisi saavuttaa ns. ”kentän ääni”. Lisäksi poliisin lukuisia käytettävissä olevia rekistereitä tulisi pyrkiä käyttämään mahdollisimman laaja-alaisesti hyödyksi. Seuraavassa suppea esimerkkikuvaus mainituista rekistereistä:

- PATJA
- UMA
- ULKONET (sisältää useita eri rekistereitä)
- VTJ
- Kaupparekisteri
- Postin osoitetietorekisteri
- OPNE

Myös avointen tietolähteiden tietoa tulisi hyödyntää analyysissä. Vaikka avointen tietolähteiden määrä onkin valtava, tarjoavat etenkin media, sosiaalinen media sekä ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävät tutkimukset analyysissä hyödynnettävää tietoa.

Yhdeksi tärkeimmistä paikallista ja ajankohtaista toimintaympäristöä kuvaavaksi tietolähteeksi voidaan nähdä ryhmän ulkomaalaisvalvontatoiminta. Valvonnasta vastaavan tulisikin tehdä aktiivista valvontatoimintaa toimintaympäristöstä kumpuavan havainto- ja kokemustiedon kartuttamiseksi analyysia varten.

Eräs tärkein tiedonhankintaa laaja-alaisesti parantava toimi olisi kehittää valtakunnallisesti poliisin ulkomaalaisvalvontatoimintaan liittyvien tahojen välistä tietojenvaihtoa. Poliisin ulkomaalaisvalvontatoiminnasta vastaavilla on olemassa runsaasti merkittävää toimintaan liittyvää ilmiötietoa, jonka saattaminen poliisin muiden paikallisten analyysitoimintojen hyödynnettäväksi parantaisi merkittävästi analyysitiedon ohjaamaa ulkomaalaisvalvontatoimintaa. Perusteltuja vaihtoehtoja valtakunnallisen tietojenvaihdon toteuttamiseksi ovat mm. mainittujen toimijoiden valtakunnallinen palaveri ja valtakunnallinen ulkomaalaisvalvonnan analyysirekisteri. Huomioiden asian valtakunnallisen laajuuden on perusteltua, että kehitys- ja koordinaatiovastuu asiassa on muulla taholla kuin Itä-Suomen poliisilaitoksella.

6.3 Resurssit

Panostettaessa analyysitoiminnon kehittämiseen, tulee toiminnolle antaa aikaa ja muut tarvittavat voimavarat toimivan tiedon keräämisen ja analysoinnin mahdollistamiseksi. Voimavarat tule kohdentaa niin, että analyysistä vastaava taho voi olla ns. ”asian äärellä” keräten tietoa aktiivisesti eri lähteistä sekä seuraten paikallista ja valtakunnallista toimintaympäristöä. Muut mahdolliset tehtävät eivät saa haitata merkittävästi analyysistä vastaavan työtä. Ryhmän analyysitoimintavastuuta tulisi tarkentaa. Tulisi punnita mahdollisuus, jossa analyysitoiminnasta vastaaminen osoitetaan tietyille henkilöstön jäsenille ryhmässä. Lisäksi tulisi selvittää RTA-toiminnon mahdollisuus toimia osana analyysin tuottamisessa. Analyysivastuuta voitaisiin jakaa ryhmän ja RTA-toiminnon kesken. Yksi mahdollinen esimerkki tästä on järjestely, jossa RTA-toiminto panostaisi strategiseen analyysiin ryhmän keskittäessä voimavaransa operatiiviseen analyysiin.

Kerättyjen tietojen hallintaa tulee parantaa. Yksi mahdollinen ratkaisu asiaan olisi paikallisen analyysineukkarin luominen. Neukkariin kerättäisiin kaikki analyysin kannalta merkittävät tiedot mm. etsintäkuulutetut ulkomaalaiset, ryhmän suorittamat valvonnat ja niissä tehdyt toimenpiteet ja havainnot. Neukkari toimisi samalla vuorovaikutteisesti analyysityökaluna, joka auttaisi ryhmää muodostamaan kuvaa toimintaympäristöstään. Neukkarin käyttö- ja hyödyntämismahdollisuuksia voitaisiin laajentaa mm. paikallisen RTA-toiminnon suorittamalle strategiselle analyysille tai jopa valtakunnalliselle tasolle aiemmin mainitun esimerkin mukaisesti. Ennen neukkarin toteuttamista tulisi punnita tarkkaan sen tarjoama todellinen hyöty valvontatoiminnalle: neukkari ja sen käyttö tulisi todella parantaa toiminnan laatua ja tehokkuutta, ei toimia resursseja hukkaavana lisätyönä. Huomioiden neukkariin tallennettavien tietojen luonteen, tulisi se hyvin todennäköisesti muodostamaan henkilötietolain 43 §:n (22.4.1999/523) mukaisen luvanvaraisen henkilörekisterin. Tämä voi olla mahdollinen este analyysirekisterin toteuttamiselle.

6.4 Tuotteet

Kehittämällä analyysitoimintoprosessin ohjausta, syötteitä ja resursseja, tulee analyysin pyrkiä tuottamaan ajankohtaista tilannekuvaa toimintaympäristöstä, sen ilmiöistä ja toimintaympäristön mahdollisista muutoksista. Tuotettavassa analyysitiedossa tulisi siis tavoitella niin operatiivista kuin strategista analyysitietoa tukemaan valvontatoiminnan suunnittelua, ohjausta ja johtamista.

Prosessijohtamisen näkökulmasta analyysitoimintaprosessi tulisi ulottaa myös tietojen jakamisen myötä yli organisaation sisäisten osastojen rajojen sekä yli organisaation rajojen. Analysoitu tieto tulisi jakaa mahdollisimman laajan käyttäjäkunnan hyödynnettäväksi. Tätä tarkoitusta tukisi analyysituotteen jalostaminen kirjalliseen tai muuten tallennettuun muotoon. Tietoa tulisi jakaa tarkoituksenmukaisesti kaikille siitä hyötyville, niin toiminnan ulkoisille sidosryhmille, kuin laaja-alaisesti poliisiorganisaation sisällä paikallisesti ja valtakunnallisesti. Toimintaympäristöä laajemmin kuvaava strateginen analyysituote tulisi jakaa ylemmän johdon hyödynnettäväksi poliisitoiminnan laaja-alaisempaa strategisesta ohjauksesta, suunnittelusta ja johtamisesta varten. Tällä olisi merkittävä hyöty torjuttaessa nykyisen analyysitoiminnan uhkaa, jossa organisaation päätöksenteossa ei mahdollisesti ymmärretä toimintaympäristön tilaan perustuvaa, tosiasiallista valvonnan tarvetta. Ulkomaalaisvalvontaan liittyvän piilorikollisuuden ajantasaisen ja ennakoivan tilannekuvan esille tuonti päätöksenteossa loisi paremmat edellytykset ulkomaalaisvalvontatoiminnan perusteluun resurssointiin ja toiminnan ohjaukseen. Ulkomaalaisvalvontaan liittyvä päätöksenteko olisi johdonmukaista ja perusteltua suhteessa toimintaympäristöön, millä olisi merkittävä hyöty laittoman maassa oleskelun, laittoman työnteon ja niiden oheisrikollisuuden paljastamiseen ja torjuntaan. Näin ollen päätöksenteolla olisi osaltaan ennalta estävä vaikutus laittoman maassa oleskeluun tunnistettujen riskien ilmenemiselle toiminta-alueella. Strategista analyysituotetta tulisi hyödyntää ulkomaalaistutkintaryhmässä ulkomaalaisvalvontatoiminnan pitkän tähtäimen toiminnan suunnittelussa ja ohjauksessa mm. kohdentamalla valvontaa mahdollisiin riskikohteisiin ennaltaehkäisemään mahdollisesti kehittyvää rikollisuutta.

Toimivan operatiivisen analyysin myötä ulkomaalaisvalvontatoiminta ohjautuisi tehokkaasti ja se suunnattaisiin toimintaympäristön kannalta perusteltuihin kohteisiin. Tietoa tulisi pyrkiä tuottamaan mahdollisimman usein ajankohtaisesti merkittävistä ilmiöistä hyödynnettäväksi päivittäisessä ulkomaalaisvalvontatoiminnassa. Aktiivisemmän analyysitoiminnon kautta voitaisiin tuottaa runsaammin ulkomaalaisvalvontatoimintaa tehostavia toimintataktisia ja tiedonhankinnallisia toimintamalleja. Tuotettuja analyysitietoon perustuvia toimenpidesuosituksia esimerkiksi toimintataktiikkaan liittyen tulisi jakaa koko organisaation hyödynnettäväksi. Tietoja hyödyntämällä koko organisaatiolla olisi paremmat edellytykset laadukkaalle ja tulokselliselle ulkomaalaisvalvontatoiminnalle.

7 LOPUKSI

Tutkimuksen perusteella ilmeni puutteita Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisvalvontaryhmän ulkomaalaisvalvontaa ohjaavassa analyysitoimintaprosessissa ja sen tuottaman analyysitiedon tasossa tietojohdoisen poliisitoiminnan kontekstissa. Tutkimuksessa kuvattiin mainittu toimintaprosessi. Näistä puutteista huolimatta analyysitoiminnon ja sen tason katsottiin olevan riittävää suhteessa käytettäviin voimavaroihin. Toimintaympäristön ymmärtämiseksi ja sen ilmiöiden tunnistamiseksi ei tiedonhankinta ole kuitenkaan riittävää ja analyysillä tuotettu tieto ohjaa ulkomaalaisvalvontaa vain jälkikäteisesti toimintaympäristön ilmiöihin.

Itä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaistutkintaryhmä ei kuitenkaan ole yksin haastavan tilanteensa kanssa. Kerätyn aineiston perusteella Sisä-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisvalvonnasta vastaava toimija toimii samankaltaisten haasteiden parissa. Molemmista tapauksissa käytettävissä olevat resurssit ja hyvin ruuhkautunut työtehtävien määrä ovat merkittävät tekijä esille tulleiden puutteiden ilmenemiselle. Tämän vuoksi tutkimuksessa esille tuotujen kehitysideoiden toteuttaminen on todennäköisesti haasteellista.

Tutkimuksen perusteella voidaan perustellusti peräänkuuluttaa ideologista kehittämisenäkökulmaa: poliisinorganisaation tulisi toimia ulkomaalaisvalvontaan liittyvässä toiminnassa paremmin yhteen hiileen puhaltavana, yhtenä suurena organisaationa. Paikallisesti tämä tarkoittaisi tarkoituksenmukaisten toimintojen parempaa yhteistyötä ulkomaalaisvalvontaan liittyvän analyysitiedon tuottamisessa. Ulkomaalaisvalvonnasta vastaava toimija sekä RTA-toiminto tulisi tehdä aktiivisempaa yhteistyötä. Valtakunnallisesta näkökulmasta koko organisaation yhteistyöhön, tietojenvaihtoon ja toiminnan koordinaation panostamalla paikallisissa organisaatioissa lepäävä tieto saataisiin ohjatuksi koko organisaation hyötykäyttöön. Tällä olisi parhaassa tapauksessa merkittäviä ja laaja-alaisia vaikutuksia koko poliisiorganisaation toiminnan tuloksellisuudelle sen vastatessa ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävän toimintaympäristön asettamiin haasteisiin.

Tutkimus osoittaa perustellun tarpeen analyysitoiminnon kehittämiseksi Itä-Suomen poliisilaitoksessa. Lisäksi se tarjoaa tiettyjä lähestymistapoja toiminnan kehittämiseksi esille tuotujen kehitysideoiden myötä. Tämän vuoksi olisi perusteltua selvittää Itä-Suomen

poliisilaitoksen näkemys toiminnan kehittämistarpeesta ja etenkin mahdollisuudesta. On siis mahdollista, että nyt toteutettu tutkimus tulee toimimaan selvitystyönä ja pohjana myöhemmin toteutettavalle, toiminnan konkreettiseen kehittämiseen tähtäävälle tutkimukselle.

LÄHTEET

Brown, Steven David 2007: International Journal of Police Science & Management Volume 9 number 4 2007, pp. 336-340

Carter, Jeremy G. 2013: Intelligence-Led Policing – A Policing Innovation, LFB Scholarly Publishing 2013, El Paso, United States

Eskola, Jari & Suoranta, Juha 2008: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 8. painos. Vastapaino. Tampere.

Euroopan muuttoliikeverkosto 2016: Kolmansien maiden kansalaisten laitton työnteko Euroopan Unionissa – Suomen kansallinen raportti. EMT 2016. Helsinki. Luettavissa: http://www.emn.fi/files/1626/EMN_Illegal_employment_2017_EN_FI.pdf

Europol: Analyysiopas 2001. Luettavissa: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c5abefbc-f9ed-472a-875e-2fe378ba4ba8>, luettu 29.09.2017

Hakala, Juha T. 2004: Opinnäyteopas ammattikorkeakouluille. 2. painos. Gaudeamus Kirja. Helsinki

Hakaniemi, Jussi 2017: Tietojohdoinen poliisitoiminta, Johtamisen välineenä. Luennon 08.03.2017 powerpoint diasarja. Poliisiammattikorkeakoulu

Hakaniemi, Jussi 2012: Analyysitoiminta ja päätöksenteko paikallispoliisissa – Tietojohdoinen poliisitoiminnan sovelluksia. Pro Gradu. Tampereen Yliopisto.

HE 169/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Luettavissa:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_169+2014.pdf. Luettu 15.09.2017.

Henkilötietolaki 22.4.1999/523

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2009: Tutki ja kirjoita. 15. uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2008: Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press OY Yliopistokustannus. Helsinki

Itä-Suomen poliisilaitos 2015: Poliisipalvelut -linjan työjärjestys. Määräys. POL-2015-12028

Karlöf, Bengt & Östblom, Svante 1993: Benchmarking – Tuottavuudella ja laadulla mestariksi. Weilin+Göös. Jyväskylä

Kesti, Esko & Heinilä, Mika & Poutanen, Mia, Laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä 2017: Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma 2017-2020. Helsinki, Poliisihallitus.

luettavissa:

http://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/julkaisut/julkaisu/laittoman_maahantulon_ja_maassa_oleskelun_vastainen_toimintaohjelma_2017-2020?docID=58035 luettu 14.09.2017

Koivula, Ulla-Maija & Suihko, Kristiina & Tyrvänäinen, Jari 2002: Mission: Possible. Opas opinnäytteen tekijälle. 2. uudistettu painos. Pirkanmaan ammattikorkeakoulun julkaisusarja C. Oppimateriaalit nro 1. Pirkanmaan ammattikorkeakoulu, Tampere.

Laamanen, Kai 2009: Johda liiketoimintaa prosessien verkkona – ideasta käytäntöön 8. painos. Laatukeskus Excellence Finland. Helsinki

Laamanen, Kai & Tinnilä, Markku 2009: Prosessijohtamisen käsitteet. 4. uudistettu painos. Redfina Oy 2009. Espoo.

Lehtinen, Olli-Pekka 2017: Etelä-Suomessa yhä enemmän ulkomaalaisia laittomasti töissä – ilmoituksissa 100% kasvu. Uusimaa 2017. Luettavissa: <http://www.uusimaa.fi/artikkeli/482058-etela-suomessa-yha-enemman-ulkomaalaisia-laittomasti-toissa-ilmoituksissa-100-kasvu>

Maahanmuuttovirasto, kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2016, luettavissa: http://www.migri.fi/download/72625_Maahanmuuttoviraston_toimintakertomus_2016.pdf?95fc18197260d488 luettu 14.09.2017

Maahanmuuttovirasto, turvapaikka- ja pakolaistilastot 2015, luettavissa: http://www.migri.fi/download/50498_Tp-hakijat_tammi_2014.pdf?8dc12403d480d488 luettu 14.09.2017

Maahanmuuttovirasto, turvapaikka- ja pakolaistilastot 2014, luettavissa: http://www.migri.fi/download/45914_Turvapaikanhakijat.pdf?f94a2e03d480d488 luettu 14.09.2017

Maahanmuuttovirasto, turvapaikka- ja pakolaistilastot 2013, luettavissa: http://www.migri.fi/download/39437_Tp-hakijat_tammi_joulukuu_2012.pdf?65d43703d480d488 luettu: 14.09.2017

Manner, Maria & Teittinen, Paavo 2017: Ali tiskaa ja laittaa ruokaa parin euron tuntipalkalla – Suomeen on syntymässä harmaa talous, joka pyörii siirtolaisten hyväksikäytöllä. Helsingin sanomat 2017. Sisäinen lähde. Luettavissa: <http://www.hs.fi/talous/art-2000005171005.html>, luettu 14.09.2017

Mansikka, Ossi 2017: Viranomaisten pelko voi luoda Suomeen paperittomien pimeät vuokramarkkinat, sanovat asiantuntijat – Haitham ja Furat nukkuvat hätäsuojissa ja milloin missäkin. Helsingin sanomat 2017. Sisäinen lähde. Luettavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005195616.html>, luettu 14.09.2017

Onali, Alma 2017: Paperittomat nuoret pukeutuvat merkkivaatteisiin, nukkuvat baarien terasseilla ja myyvät mitä käsiinsä saavat – ja ilmiön ennustetaan tulevan myös Suomeen. Helsingin sanomat 2017. Sisäinen lähde. Luettavissa: <http://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000005348733.html>, luettu 14.09.2017

Paatero, Mikko 2017: Rinnakkaisyhteiskuntien syntyminen estettävä. Turun sanomat 2017. Luettavissa: <http://www.ts.fi/mielipiteet/kolumnit/3625734/Mikko+Paatero+++Rinnakkais+yhteiskuntien+syntyminen+estettava> Luettu: 12.10.2017

Pawli, Johan 2010: Tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittäminen paikallispoliisissa, loppuraportti 16.6.2010. Poliisiammattikorkeakoulu

Poliisilaki 22.7.2011/872

Poliisin analyysikäsi kirja. Poliisin sisäinen intranet. Sisäinen lähde. Luettu 10.09.2017

Poliisin kybertyöryhmän loppuraportti 2015: Poliisin kybertoimivaltuudet, POL-2015-3879

Poliisihallitus 2017: Poliisin strategia 2017-2020. Luettavissa: https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/57642_POL_ST_esite_suomi_210x280_LR.pdf?485335b0446cd488, luettu 15.09.2017

Poliisihallitus 2015: Ulkomaalaisvalvonta. Ohje. POL-2015-8376

Polisen 2015: Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser. Nationella operativa avdelningen 2015. Luettavissa: <https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/%C3%96vriga%20rapporter/Utsatta-omraden-sociala-risker-kollektiv-formaga-o-oonskade-handelser.pdf>. Luettu 12.10.2017

Pyörökivi, Sari 2013: Benchmarking-tutkimus ulkomaalaisvalvonnasta ravintola- ja rakennusalalla valtakunnallisten valvontaviikkojen aikana. Poliisiammattikorkeakoulu. PPT-opinnäytetyö

Ratcliffe, Jerry H. 2008: Intelligence-Led Policing, Willan Publishing, Devon EX15 3AT, United Kingdom

Sisäministeriön sisäinen julkaisu 2008: Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke, PORA hanke, I-vaiheen valtakunnallinen työsuunnitelma. SM 086:00/2007

Tuominen, Kari 1993: Benchmarking. Prosessiopas – Opi ja kehitä kilpailijoita nopeammin. Metalliteollisuuden kustannus Oy. Tampere

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301

Vasantola, Satu 2017: Irakilais mies vei HS:n toimittajan seksiluolaan, jossa suomalaiset miehet maksavat palveluista – moni turvapaikanhakija ja paperiton on päätenyt seksityöhön. Helsingin sanomat 2017. Sisäinen lähde. Luettavissa: <http://www.hs.fi/sunnuntai/art-2000005198660.html>, luettu 14.09.2017

Vasantola, Satu 2016: Suomeen on syntymässä tänä syksynä uusi paperittomien joukko – ”Jos joudun kadulle, menen ja varastan”. Helsingin sanomat 2016. Sisäinen lähde. Luettavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002921142.html>, luettu 14.09.2017

Virtanen, Petri & Wennberg, Mikko 2005: Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Edita Prima Oy 2005. Helsinki

Muu aineisto

Teemahaastattelut viisi kappaletta

LIITTEET

TEEMAHAASTATTELURUNKO

Haastattelussa käsiteltävät aihekokonaisuudet

Taustatiedot:

- Haastateltavan toimenkuva. Kuinka kauan haastateltava on toiminut nykyisessä tehtävässään?
- Ulkomaalaislain mukaan poliisin suorittaman ulkomaalaisvalvontatoimenpiteiden tulee perustua tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje- taikka *analyysitietoihin*. Millaisia kokemuksia haastateltavalla on ulkomaalaisvalvontatoimenpiteiden perusteena toimivan *analyysitiedon* hyödyntämisestä?

Teema 1: Ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan analyysitiedon käsitteestä

- Onko laissa mainittu *valvontatoimenpiteiden perusteena toimivan analyysitiedon* käsite määritelty selkeästi esim. poliisihallituksen, poliisilaitoksen tai muun toimesta?
- Mitä mielestäsi ko. analyysitiedolla tarkoitetaan?
- Mistä tiedoista ko. analyysitieto koostuu? Mitkä ovat sen tärkeimpiä tietolähteitä?

- Millaista tietoa analyysillä tulee mielestäsi tavoitella?

Teema 2: Ulkomaalaisvalvontaa ohjaavasta analyysitoimintoprosessista

- Kuvaile miten ulkomaalaisvalvontaa ohjaavan tiedon kerääminen ja analysointi (ns. analyysitoiminto) on järjestetty Itä-Suomen poliisilaitoksessa (erillistoiminto esim. analyysitoiminto vs. muuhun toimintoon integroitu esim. ulkomaalaistutkinta VAI useampi toimija (RTA+valvonnasta vastaava)?)
 - o Kuka kerää ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävää tietoa?
 - o Mistä lähteistä tietoa kerätään? Mistä kanavista tietoa saadaan (palaverit yms.)? (esim. rekisterit, vihjetiedot, poliisin paikalliset toiminnot, poliisin valtakunnalliset toiminnot, sidosryhmät, avoimet lähteet)
 - o Miten tietoa kerätään? Kerätäänkö tietoa aktiivisesti (+systemaattisesti) vai kerätäänkö tietoa passiivisesti ottamalla tietoa vastaan?
 - o Kuka analysoi kerätyn tiedon?
 - o Millaista tietoa analyysin pohjalta tavoitellaan ulkomaalaisvalvontaa varten?
 - o Miten analysoitu tieto jalostetaan operatiiviseen käyttöön?
 - Tuotetaanko tiedosta varsinainen analyysituote? Kirjallinen tuote vai sharepoint työtila, jne.
 - Millainen tuote on sisällöltään?
 - Kuinka tuote tilataan?
 - o Kuinka usein analysoidun tietoa tuotetaan?
 - o Miten analysoidussa tiedossa on otettu huomioon ulkomaalaisvalvontaan (laittomaan maassa oleskeluun, laittomaan työntekoon, ihmiskauppaan) liittyvät toimintaympäristö, sen muutokset ja ilmiöt?
 - Kuvaako analyysitieto olemassa olevia, ulkomaalaisvalvonnallisesti merkityksellisiä ilmiöitä?
 - Kuvaako analyysitieto mahdollisia kehittyviä ilmiöitä?
 - Kuvataanko ilmiöitä valtakunnallisella ja/tai paikallisella tasolla?
 - o Ketkä ovat analysoidun tiedon ns. loppukäyttäjät?

Teema 3: Kokemukset ulkomaalaisvalvontaan liittyvästä analyysitiedosta

- Miten analysoidun tietoa hyödynnetään ulkomaalaisvalvonnallisesti?
 - o Palveleeko analysoitu tieto niin päivittäis- kuin teemaluonteista ulkomaalaisvalvontaa?
- Miten analysoidun tieto ohjaa ulkomaalaisvalvontatoimenpiteitä operatiivisessa toiminnassa?
- Millaisia vaikutuksia analysoidulla tiedolla on ollut ulkomaalaisvalvontaan ja sen tuloksiin?
 - o Onko tietoa hyödynnetty julkisilla paikoilla suoritettussa ulkomaalaisvalvonnassa? Miten analysoidun tieto on vaikuttanut julkisilla paikoilla suoritettuun valvontaan?
 - o Mitä vaikutusta analysoidulla tiedolla on ollut kielletyn etnisen profiloinnin näkökulmasta?
 - o Millaisia vaikutuksia analyysitiedolla on ollut suoritettuna ulkomaalaisvalvonnan määrään?
 - o Millaisia vaikutuksia analyysitiedolla on ollut suoritettuna ulkomaalaisvalvonnan laatuun (esim. analyysitiedon myötä ymmärretty paremmin toimintaympäristöä -> tehty merkittäviä havaintoja -> paljastettu rikollisuutta)? Onko analyysitiedolla ollut vaikutusta toiminnan tuloksellisuuteen?

- Miten hyvin analysoitu tieto mielestäsi kuvaa poliisilaitoksen toimintaympäristöä, sen muutoksia ja ilmiöitä ulkomaalaisvalvonnallisesti?
 - o Jääkö jotain tietoa puuttumaan?
- Miten toimivaksi koet nykyisen analyysitoiminnon / toiminnan?
- Mitkä ovat mielestäsi nykyisen analyysitoiminnon vahvuudet ja heikkoudet?

Teema 4: Kehittämiskohteet ja tulevaisuudennäkymät

- Voidaanko nykyisen analyysitoiminnon avulla ulkomaalaisvalvontaa suunnitella ja kohdistaa tehokkaasti?
- Miten mahdollisesti kehittäisit nykyistä analyysitoimintoa?
- Mitä mahdollisuuksia ja uhkia nykyiseen analyysitoimintoon sisältyy?

Teema 5: Muut mielenkiintoiset kysymykset

- Millainen rooli on Poliisihallituksella ja Keskusrikospoliisilla ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävän analyysitiedon tuottamisessa?
- Millaisena koet valtakunnallisen yhteistyön ja tietojenvaihdon sekä poliisin, että muiden viranomaisten kanssa ulkomaalaisvalvonnallisesti merkittävässä, ns. LAMA-asioissa? Onko kehitystarpeita?
- Millaisena koet poliisin valmiudet hankkia ja tuottaa analysoitua tietoa ulkomaalaisvalvontatoiminnan suunnittelua ja ohjausta varten? Onko koulutustarpeita?
- Esimiehille: Oletko nimitettyä laittoman maahantulon ja ihmiskaupan päällystä ja oto-kouluttaja verkostoon? (Kuka on?) Mikä on kokemuksesi kyseisestä toiminnosta? Tarjoaako tietoa valvontaa varten?
- Onko haastattelussa tullut käsitellyksi mielestäsi merkittävimmät seikat asiaan liittyen? Onko muuta lisättävää asiaan?