

**Toimenpidevalinnan perusteet
ulkomaalaisvalvonnassa**

**Oikeusdogmaattinen tutkimus poliisin
ulkomaalaisvalvonnan normistosta ja sen tulkinnasta**

Kalle da Silva Gonçalves

11/2018

| | | |
|--|---|---|
| Tekijä Kalle da Silva Gonçalves | Tutkinto Poliisi (YAMK) | |
| Julkaisun nimi Toimenpidevalinnan perusteet ulkomaalaisvalvonnassa – Oikeusdogmaattinen tutkimus poliisin ulkomaalaisvalvonnan normistosta ja sen tulkinnasta | Julkisuusaste Julkinen | |
| Ohjaajat Pekka Björk & Janne Ylijärvi | Opinnäytetyön muoto Oikeusdogmaattinen tutkimus | |
| Tiivistelmä | | |
| <p>Tutkimus selvittää syrjinnän vastaisen oikeuden näkökulmasta, mikä on ulkomaalaislain normiperustan mukaan hyväksyttävää ulkomaalaisvalvontaa ja millaisissa tilanteissa toimivaltuuksia voidaan käyttää. Oikeusdogmaattisen tutkimusmenetelmän avulla selvitän ulkomaalaisvalvontasäännöksen sisältöä ja tulkintaa eri oikeuslähteiden kautta. Pyrin erityisesti määrittelemään, millä perustein valvontatoimenpiteitä tulisi valita, jotta toiminta ei olisi etnisesti profiloivaa.</p> <p>Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisvalvonnan tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemukseen laittomasta maahantulosta ja oleskelusta. Lain ilmaus yleisistä tiedoista ja kokemuksista toimivaltuuksien käytön perustana on kuitenkin altis subjektiivisille tulkinnoille. Syventyessäni ulkomaalaisvalvontaa koskevaan lainsäädäntöön, ohjeisiin ja tutkimuksiin kävi ilmi, että se, mitä ulkomaalaisvalvonnalla tavoitellaan ja kehen sitä voidaan kohdentaa, on usein käytännössä epäselvää. Tyypillisin väärinkäsitys on se, että ulkomaalaisvalvonnalla tarkoitetaan ulkomaalaisten valvontaa ja että pelkkä käsitys ulkomaalaisuudesta riittää edellytykseksi toimivaltuuksien käyttämiseen. Tämä voi johtaa siihen, että valvontaa kohdennetaan rodullistamisen kautta ihmisiin, joiden ei tulisi joutua poliisin toimivaltuuksien käytön kohteeksi.</p> <p>Etnisestä profiloinnista käydyssä keskustelussa on tehty erottelua syrjivän etnisen profiloinnin ja etnisen profiloinnin välillä. Etnisyyden määrittäminen ei kuitenkaan kuulu viranomaisen harkintavallan piiriin. Etnisyyden määrittämisen tulee aina pohjautua itseidentifikaatioon, eikä etnisyyttä tule käyttää toimenpiteiden perustana. Etninen profilointi on myös laajasti kansainvälisesti tehottomaksi osoitettu poliisitoiminnan muoto. Sen lisäksi, että ihmisten asettaminen erilaiseen asemaan etnisyyteen perustuen on syrjintää, se on epäoikeudenmukaista ja vähentää luottamusta poliisiin.</p> <p>Valitun valvontatoimenpiteen tulee perustua, vihje-, havainto- tai analyysitietoihin. Ongelmallista on se, ettei Suomessa poliisilla ole käytössä tiedon keräämiselle ja analysoinnille valtakunnallista menetelmää. Rakenteet analysoidun tiedon tuottamiselle puuttuvat, eikä sitä, miten ja millaista tietoa käytetään, ole määritelty. Näkemykseni mukaan laadukas ulkomaalaisvalvonta edellyttää ymmärrystä tarjolla olevista tietojohdamisen menetelmistä ja niiden käyttötavoista. Tutkimuksessa tuon esille, minkälaisia käytännön työkaluja erilaiset tietojohdoiset menetelmät tarjoavat ulkomaalaisvalvonnan ohjaamiseen ja valvontatoimenpiteen valintaan.</p> <p>Tavoitteenani on epäkohtien esiintuomisen, lain tulkinnan sekä tietojohdoisten menetelmien tarkastelun kautta tukea käytännön valvontatoimintaa ja sen johtamista. Tutkimustuloksiini pohjaten suosittelen, että jatkossa poliisi kirjaa hätäkeskustietojärjestelmään henkilöllisyyden tarkastamisen perusteet seikkaperäisesti.</p> | | |
| Sivumäärä 109+1 liitesivu | Tarkastuskuukausi ja vuosi Marraskuu 2018 | Opinnäytetyökoodi (OPS) YAMK 2017 |
| Avainsanat Ulkomaalaisvalvonta, analyysi, tietojohdoinen poliisitoiminta, etninen profilointi, syrjintä | | |

| | | |
|--|--|--|
| Author Kalle da Silva Gonçalves | | Degree Master of Police Services |
| Title of thesis The basis of procedure selection in immigration control – A juridical study of the statutory basis of immigration control | | Secrecy obligation Public |
| Thesis advisors Pekka Björk & Janne Ylijärvi | | Thesis format Juridical thesis |
| Abstract <p>The purpose of this study is to discover what kind of immigration control is acceptable according to the Alien's Act and in which immigration control situations can police jurisdiction be used. I will clarify the content and interpretation of the immigration control regulation through different legal sources to find acceptable grounds for statutory interpretation with the help of a juridical perspective. I have especially attempted to define how immigration control can be conducted so that it does not include ethnic profiling.</p> <p>According to the Alien's Act, immigration control must be based on the officers' general knowledge and experience about illegal immigration and residence. The expression general knowledge and experience in the clause enables a very subjective base for deliberation on the use of police jurisdiction. As I studied the legislation, instructions and research on immigration control, it appeared so, that the goals of immigration control and who can be targeted by it, are very unclear. The most common misconception is that immigration control stands for monitoring of foreigners and that a mere conception of foreignness is sufficient grounds for applying jurisdiction. This can lead to people who should not be subjected to police jurisdiction being targeted by immigration control, through the process of racialization.</p> <p>In the discussion on ethnic profiling there has been a distinction between discriminating ethnic profiling and ethnic profiling. However, defining ethnicity does not fall under the discretion of the police. The definition of one's ethnicity should always rely on self identification and ethnicity should never be used as a basis for police action. Treating people differently based on their ethnicity is discrimination. It is also unjust and it decreases the public's trust in the police.</p> <p>The chosen monitoring measure should be based on information derived from tips, observations or analysis. Police of Finland does not have a consistent nationwide method for information-led police management. Structures for producing analyzed knowledge are missing and it has yet to be defined what kind of data is used and how. In my view, immigration control requires understanding of the information-led methods available and their various uses. In this thesis I introduce the kinds of practical tools different information-led methods have to offer for the direction of immigration control and for the selection of monitoring measures.</p> <p>By bringing forth misconduct, interpreting the law and going through different methods of information-led policing, my goal is to support the practices and management of the police. Based on the results of my study I propose that the police should document a detailed account of the grounds for each conducted stop and search into the information system of the public-safety answering point.</p> | | |
| Number of pages 109+1 attachment | Month and year of approval November 2018 | Thesis code (OPS) YAMK 2017 |
| Keywords Immigration control, analysis, information-led policing, racial profiling, discrimination | | |

Sisällys

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Johdanto | 1 |
| 1.1 | Aikaisempi tutkimus | 3 |
| 1.2 | Tutkimusongelma ja tutkimuksen rakenne | 3 |
| 2 | Metodologia | 6 |
| 3 | Ulkomaalaislaki poliisitoiminnan pohjana | 11 |
| 3.1 | Ulkomaalaislain tarkoitus ja hallinnollinen valvonta | 11 |
| 3.1.1 | Hyvän hallinnon perusteiden toteutuminen | 13 |
| 3.1.2 | Hallitun maahanmuuton edistäminen | 16 |
| 3.2 | Ulkomaalaisvalvonta..... | 17 |
| 3.2.1 | Poliisin toimintavelvoite..... | 17 |
| 3.2.2 | Selvitettävät asiat | 18 |
| 3.2.3 | Toteuttamistapa..... | 18 |
| 3.2.4 | Seuraamukset | 19 |
| 3.2.5 | Ulkomaalaisvalvontakohteen valikoituminen | 19 |
| 3.2.5.1 | Valvontaviranomaisen yleiset tiedot ja kokemus | 20 |
| 3.2.5.2 | Havainnot, vihjeet ja analyysitiedot | 21 |
| 3.2.5.3 | Etnisen alkuperän käyttöä koskevat varaukset..... | 24 |
| 3.2.5.4 | Tarkastusoikeus | 26 |
| 3.2.6 | Julkisrauhan suojaamaan paikkaan tehty tarkastus..... | 27 |
| 4 | Ulkomaalaisvalvonnan ohjaaminen tietojohtoisesti | 30 |
| 4.1 | Tiedolla johtaminen | 30 |
| 4.2 | Tietojohtoinen poliisitoiminta Suomessa..... | 32 |
| 4.3 | Reaktiivinen poliisitoiminta | 34 |
| 4.4 | Tietojohtoisia poliisitoiminnan menetelmiä | 40 |
| 4.4.1 | Broken Windows Policing..... | 40 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.4.2 | Community Policing | 43 |
| 4.4.3 | CompStat..... | 46 |
| 4.4.4 | Evidence-Based Policing..... | 49 |
| 4.4.5 | Hot Spots Policing | 51 |
| 4.4.6 | Intelligence-Led Policing..... | 55 |
| 4.4.7 | National Intelligence Model | 58 |
| 4.4.8 | Problem-Oriented Policing..... | 61 |
| 4.4.9 | Reassurance Policing | 64 |
| 4.5 | Yhteenveto tietojohdoisista menetelmistä | 66 |
| 5 | Etnisyyteen perustuva syrjintä poliisitoiminnassa | 68 |
| 5.1 | Etnisyys..... | 68 |
| 5.2 | Syrjinnän kieltö..... | 70 |
| 5.3 | Viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta | 71 |
| 5.4 | Syrjinnän tapoja poliisitoiminnassa | 72 |
| 5.4.1 | Välitön syrjintä..... | 73 |
| 5.4.2 | Välillinen syrjintä | 73 |
| 5.4.3 | Häirintä..... | 74 |
| 5.4.4 | Ohje tai käsky syrjiä..... | 75 |
| 5.5 | Syrjintä, etninen profilointi ja poliisin legitimitetti..... | 75 |
| 5.6 | Epäoikeudenmukaisen poliisitoiminnan seurauksista | 81 |
| 6 | Johtopäätökset ulkomaalaisvalvonnan yleisistä edellytyksistä..... | 85 |
| 6.1 | Toimenpiteiden suhteuttaminen tavoitteeseen..... | 85 |
| 6.2 | Vaatimukset vuorovaikutukselle | 86 |
| 6.3 | Toimivallan tulkinnan haasteet..... | 86 |
| 6.4 | Kokemukset laittomasta maassaolosta toimivallan käytön perusteena | 88 |
| 6.5 | Analysoidun tiedon todentamisen vaatimus..... | 89 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.6 | Syrjinnän kieltö ulkomaalaisvalvonnassa | 90 |
| 6.7 | Hyväksyttävän ulkomaalaisvalvonnan havainnollistaminen | 91 |
| 7 | Lopuksi | 92 |
| 7.1 | Yhteenveto | 92 |
| 7.2 | Suosituksena kirjaamisvelvollisuuden käyttöönotto valvontatoiminnassa .. | 92 |
| 7.3 | Jatkotutkimusehdotus..... | 95 |
| 7.4 | Loppusanat..... | 96 |
| | Lähteet | 98 |
| | Liitteet..... | 109 |
| | Vertailutaukko tietöjohtoisen poliisitoiminnan menetelmistä..... | 109 |

”Yksi oikeusvaltion perusoletuksia on ihmisten yhdenvertaisuus. Syrjintä kyseenalaistaa tuon käsityksen. Syrjintä on siksi uhka paitsi yksilölle, myös yhteiskunnalle. Siten syrjinnän torjuminen on oikeusjärjestelmälle keskeinen haaste.”

(Lindstedt 2009, 129.)

1 Johdanto

Olen järjestämässäni ulkomaalaisvalvonnan koulutustilaisuuksissa Helsingin poliisilaitoksella ja Turun pääpoliisiasemalla törmännyt useasti kysymykseen, kuinka ulkomaalaisvalvontaa voidaan tehdä ulkomaalaisten parissa siten, että toiminta ei ole etnisesti profiloivaa. Sama kysymys on toistunut ajoittain myös erilaisissa mediajulkaisuissa ja sosiaalisessa mediassa. Keskustelua on käyty poliisin toimien oikeutuksen ja toimien tehokkuuden välillä. Näissä keskusteluissa keskeinen kysymys on ollut se, miksi etnistä profilointia ei voi käyttää, kun sen voisi olla tehokas ja helppo keino ”tavoitteiden” saavuttamiseksi. Vastaavanlainen ajatuskulku on tullut ilmi myös julkisuudessa virassa olevien ja jo eläkkeelle siirtyneiden poliisien julkisissa puheenvuoroissa.

Se, mitä ulkomaalaisvalvonnalla tavoitellaan ja kehen sitä voidaan kohdentaa, vaikuttaa olevan monille keskustelijoille epäselvää. Tyypillisin väärinkäsitys on se, että ulkomaalaisvalvonnalla tarkoitetaan ulkomaalaisten valvontaa ja että pelkkä käsitys ulkomaalaisuudesta riittää poliisin toimivaltuuksien käyttämisen edellytykseksi. Käsitys henkilön ulkomaalaisuudesta perustuu puolestaan oletukseen siitä, millainen henkilö ”näyttää” ulkonäkönsä perusteella suomalaiselta tai ulkomaalaiselta.

Hallituksen esityksessä 169/2014 todetaan, että *valvonnan kohteita valittaessa valinta usein tehdään näköhavaintojen perusteella tavoitteena kohdentaa valvonta ulkomaalaisiin.*¹ Tässä kohtaa tuleekin tarkastella valvontatoimenpiteeseen johtavaa harkintaprosessia. Perustuvatko valvontatoimenpiteeseen johtavat näköhavainnot valvonnan kohteena olevan ihmisen ulkonäköön vai siihen mitä hän tekee? Toisin sanoen, onko hänen käyttäytymisensä sellaista, että poliisilla herää epäily ulkomaalaislaissa säädettyjen säännösten rikkomisesta?

Ulkonäön perusteella tehdyissä ulkomaalaisuutta ja suomalaisuutta koskevissa oletuksissa on kyse rodullistamisesta eli siitä, minkä näköisten ihmisten ajatellaan voivan olla suomalaisia. Rodullistamisella tarkoitetaan luokitteluprosessia, jossa

¹ HE 169/2018, 18.

ihmisiä jaetaan ihmisryhmiin heidän oletetun taustansa perusteella ja jossa heihin liitetään erilaisia stereotyyppioita ja ennakkoluuloja². Taustaoletuksena tässä prosessissa on, että valtaväestöstä eroavia piirteitä omaavat ihmiset olisivat perustavanlaatuisesti erilaisia³. Tyypillisesti rodullistamisen hierarkkisen kategorisoinnin prosessiin kuuluu ihmisryhmien muodostamisen lisäksi erilaisten negatiiviseksi arvoitettujen ominaisuuksien, kuten alempiarvoisuuden tai rikollisuuden, liittäminen rodullistettuihin toisiin, joita ei liitetä ”meihin”.⁴ Aikaisemmin 1920–1970-luvuilla painotettiin biologisia ominaisuuksia. Sitten painopiste on siirtynyt kulttuuriseen toiseuttamiseen. Rodullistaminen pohjautuu nykyisin erityisesti sosiaaliseen luokitteluun.⁵ Mikäli poliisin ulkomaalaisvalvontaa ohjaa rodullistettu käsitys ulkomaalaisuudesta, tämä voi johtaa siihen, että epäilykset kohdistuvat rodullistettuihin toisiin ja valvontaa kohdennetaan maassa laillisesti oleskeleviin ihmisiin sekä Suomen kansalaisiin, joiden ei tulisi joutua ulkomaalaisvalvonnan kohteeksi.

Kentällä toimivat ja toimintaa johtavat poliisit joutuvat ulkomaalaisvalvontaa tehdessään tilanteisiin, jossa valvonnan perusteita kyseenalaistetaan. Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarjota poliisille tietopohja, johon nojautuen pystytään perustelemaan ja kohdistamaan valvontatoimintaa vastaamaan paremmin lainsäädännön asettamia vaatimuksia sekä luopumaan toimenpiteistä tarvittaessa ymmärtäen, millaisia seurauksia epäoikeudenmukaisesti kohdennetulla toimivaltuuksien käyttämisellä voi olla.

Tarkastelen tutkimuksessani ulkomaalaisvalvonnan tavoitteita sekä siihen liittyviä poliisin toimivaltuuksien käytön edellytyksiä. Pureudun erityisesti tietojohdoisen poliisitoiminnan, etnisyyden ja syrjinnän käsitteisiin. Syvennyn siihen, miten kansallinen ja kansainvälinen lainsäädäntö määrittelevät etnisen profiloinnin, ja tuon esille, kuinka esimerkiksi pelkkään ihmisen ulkonäköön tai puhuttuun kieleen perustuva ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksien käyttö on syrjivää ja

² Laukkanen ym. 2018, 288; Miles 1989, 111–112 ja 117.

³ Laukkanen ym. 2018, 288.

⁴ Keith 1993, Webster 2007, 3 mukaan.

⁵ Back & Solomos, 2009, Alemanji 2016, 7 mukaan.

epäoikeudenmukaista. Pysin tässä tutkimuksessa selvittämään myös, kuinka ulkomaalaisvalvontaa voidaan tehdä tietojohdoisuutta käyttäen siten, että valvonta ei ole etnisesti profiloivaa.

1.1 Aikaisempi tutkimus

Suomessa ei ole tehty aikaisempaa lainopillista tutkimusta, jossa olisi tutkittu ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksien käytön edellytyksiä suhteessa tietojohdoiseen poliisitoimintaan ja syrjintää koskevaan kieltoon. Lähimmäksi tutkimustani osuvat Timo Kelloniemen ja Matti Pitkäsen Poliisiammattikorkeakoulussa tekemät opinnäytteet. Kelloniemi on opinnäytteessään *Syrjivän etnisen profiloinnin välttäminen ulkomaalaisvalvonnassa*⁶ pyrkinyt löytämään tapoja välttää etnistä profilointia. Tutkimaani aihetta sivuten Pitkänen on opinnäytetyössään *Ulkomaalaisvalvontaa ohjaava analyysitieto Itä-Suomen poliisilaitoksessa: ulkomaalaisvalvonnan analyysitoimintaprosessista ja tietojohdoisuudesta*⁷ pyrkinyt selvittämään teemahaastattelujen keinoin, kuinka ulkomaalaisvalvontaa ohjataan analysoidun tiedon avulla. Pitkänen on todennut opinnäytteessään tietojohdoisen toiminnan puuttumisesta, että analyysillä tuotettu tieto ohjaa ulkomaalaisvalvontaa vain jälkikäteisesti⁸, mikä on yhteneväistä omien havaintojeni kanssa.

Poliisin harjoittamaa etnistä syrjintää on Yhdysvalloissa tutkittu laajasti jo 1900-luvun alusta saakka. Tästä kirjallisuudesta olen ottanut tarkastelun kohteeksi erityisesti poliisin tekemiä pysäytyksiä käsittelevät lähteet. Ben Bradford, Jack Glaser, Angela J. Hattery ja Earl Smith – vain muutamia mainitakseni – ovat tutkimuksissaan tuoneet esille epäoikeudenmukaisia poliisitoiminnan käytäntöjä. Tarkoitukseni on tuoda esille, millaiset toimet vaarantavat poliisin legitimitettä.

1.2 Tutkimusongelma ja tutkimuksen rakenne

Selvitän tutkimuksessani, mikä on lain mukaan hyväksyttävää ulkomaalaisvalvontaa ja kuinka tietojohdoisuutta voidaan käyttää toimenpidevalinnassa. Hyväksyttävyyttä

⁶ Kelloniemi 2017.

⁷ Pitkänen 2007.

⁸ Pitkänen 2017, 67.

pyrin arvioimaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Lisäksi lähestyn tutkittavaa aihetta seuraavien kysymysten kautta:

- Mitä ulkomaalaisvalvonnalla tavoitellaan?
- Millä tavoin hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat ulkomaalaisvalvonnan tekemistä?
- Mitkä ovat poliisin toimivaltuuksien käytön edellytykset ulkomaalaisvalvonnassa?
- Kuinka ulkomaalaisvalvontaa voidaan tehdä siten, että valvonta ei ole etnisesti profiloivaa?
- Millaisia menetelmiä tietojohtoinen poliisitoiminta tarjoaa ulkomaalaisvalvonnan toimenpidevalinnan tueksi?

Tutkimuksen toisessa luvussa esittelen metodologista lähestymistapaani. Kolmannessa luvussa tarkastelen, mikä on ulkomaalaislain tarkoitus ja mikä on hyväksyttävää ulkomaalaisvalvontaa kansallisen ja kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden ja poliisin toimintavelvoitteen avaamisen jälkeen syvennyn ulkomaalaisvalvontaan ja sen edellytyksiin. Valvonnan edellytyksiä käsitellessä tuon esille analysoidun tiedon ja etnisen alkuperän käsitteen. Neljännen luvun olen omistanut analysoidun tiedon ja siihen liittyvän tietojohtoisen poliisitoiminnan käsitteiden selkeyttämiseen. Koska suomalaisen tietojohtoisen poliisitoiminnan menetelmää ei ole vielä määritelty, tarkastelen millaisia menetelmiä länsimaissa, erityisesti Yhdysvalloissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, on käytetty ja parhaillaan käytetään. Aiheen laajalla käsittelyllä pyrin tekemään kansainväliset menetelmät tutuiksi ja helpommin sovellettavaksi, jotta tiedon kerääminen, käyttäminen ja käytetyn menetelmän odotettavissa olevat seuraukset olisivat paremmin hallittavissa. Viidennessä luvussa syvennyn etniseen syrjintään. Etnisyyden käsitteen ja syrjinnän kiellon käsittelyn jälkeen siirryn käsittelemään poliisin legitimitettiin sekä sitä, kuinka se voi vaarantua syrjivien toimenpiteiden seurauksena. Jatkan tästä etnisen syrjinnän eri tapoihin ja tuon kansainväliseen tutkimukseen nojautuen esille esimerkkejä siitä, millaiset poliisin toimintatavat voivat olla syrjiviä. Lähdeaineistona käytän pääasiallisesti englannin kielellä julkaistuja teoksia niin tietojohtoista poliisitoimintaa kuin poliisin etnistä syrjintää käsiteltäessä. Luvussa 6

vedän yhteen tutkimukseni keskeiset käsitteet ja johtopäätökset siitä, mikä on hyväksyttävää ulkomaalaisvalvontaa. Päätän tutkimuksen laittoman maassa oleskelun valvontavelvoitteeseen liittyvään jatkotutkimusehdotukseen.

2 Metodologia

Tässä oikeustieteellisessä tutkimuksessa perehdytään poliisin ulkomaalaisvalvontaa koskevan sääntelyn tulkintaan. Tutkimuksen kannalta keskeisin säännös on ulkomaalaislain 129 a §, jossa määritellään ulkomaalaisvalvonnan edellytykset ja periaatteet. Tutkimustehtäväksi olen muotoillut sen selvittämisen, mikä on normiperustan mukaan hyväksyttävää ulkomaalaisvalvontaa ja millaisissa käytännön ulkomaalaisvalvontatilanteissa toimivaltuuksia voidaan käyttää. Oikeusdogmaattisen tutkimusmenetelmän avulla selvitän ulkomaalaisvalvontasäännöksen sisältöä ja tulkintaa eri oikeuslähteiden kautta. Pyrin erityisesti määrittelemään, millä perustein valvontatoimenpiteitä tulisi valita, jotta toiminta ei olisi etnisesti profiloivaa. Seuraavaksi esittelen tarkemmin oikeustieteellisen tutkimuksen menetelmiä sekä tämän tutkimuksen kannalta oleellisinta oikeusdogmaattista lähestymistapaa soveltuvien osin.

Pyrin erityisesti määrittelemään, millä perustein valvontatoimenpiteitä tulisi valita, jotta toiminta ei olisi etnisesti profiloivaa

Oikeustiede ja yhteiskuntatiede tutkivat oikeutta. Oikeustiede ja yhteiskuntatiede kuitenkin eroavat toisistaan tutkittavan kohteen ja tutkimuksen tuloksien osalta. Oikeustiede tutkii oikeusjärjestystä siinä missä yhteiskuntatiede tutkii oikeudellisia käytäntöjä.⁹ Oikeustiede on tieteellinen käytäntö, jota ohjaavat tieteen kriteerit ja pelisäännöt. Sen tuottamilla tuloksilla ei ole samanlaista välitöntä pakkovallan tuomaa sitovuutta kuin lainsäädännöllä ja tuomioistuinratkaisuilla. Oikeustieteen lausumien normatiivinen voima ei vallitsevan oikeuslähdeopillisen käsityksen mukaan perustu oikeustieteilijöiden muodolliseen auktoriteettiasemaan vaan lausumien argumentatiiviseen vakuuttavuuteen. Toisaalta se on oikeudellinen käytäntö, joka osallistuu oman tutkimuskohteensa eli oikeusjärjestyksen uusintamiseen ja muokkaamiseen.¹⁰ Oikeustieteen erityisluonne tulee ilmi siinä, että oikeustiede vaikuttaa välittömästi tutkimuskohteensa kehitykseen¹¹. Tässä tutkimuksessa pyrin

⁹ Mattila 1999, 857–861.

¹⁰ Tuori 2000, 160, 162, 301.

¹¹ Mattila 1999, 857.

tuomaan esille ulkomaalaislain tarkoitusta koskevia perusteluita kohtuuden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta¹².

Oikeustieteellinen tutkimus voidaan jakaa seuraaviin osa-alueisiin: oikeushistoria, oikeussosiologia, vertaileva oikeustiede, lainoppi, de lege ferende -tutkimus, oikeusteoria ja oikeusfilosofia.¹³ Oikeustieteellisen tutkimuksen sisällä normeja on mahdollista tarkastella myös oikeuspolitiikan keinoin. Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa voidaan tarkastella muun muassa lainsäädännön tulkinnan vaikutuksia, kuten tämän työn syrjintää koskevassa luvussa pyrin tekemään.¹⁴ Jotta voidaan pohtia, mitä tutkimusmenetelmiä tutkimuksessa käytetään, on ensin määritettävä, mistä oikeustieteen osa-alueesta tutkimuksessa on kyse.¹⁵ Lisäksi oikeustieteellisessä monitieteisiä lähestymistapoja hyödyntävässä tutkimuksessa on hallittava tieteellisen tutkimuksen perusmenetelmät. Olennaisinta on kyetä erottamaan voimassa oleva oikeus jo kumotusta lainsäädännöstä. Säädöksiin ei voida viitata kirjallisuuden kautta.¹⁶

Suurin osa oikeustieteellisestä tutkimuksesta, kuten tämäkin tutkimus, kuuluu lainopin eli oikeusdogmatiikan alueelle. Lainopin tehtävänä on selvittää, mikä on voimassaolevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa¹⁷. Lainoppi on perinteisesti jaettu kahteen osaan: oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen sisällön selvittämiseen tähtäävään toimintaan eli tulkintaan, ja voimassa olevan oikeuden jäsentämiseen eli systematisointiin sekä niiden yhtensovittamiseen.¹⁸ Sen piirissä tutkitaan voimassaolevaa oikeutta sekä sitä, mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä löytyvällä tiedolla on. Muita oikeuslähteitä voivat olla esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjat sekä Euroopan Unionin tuomioistuimen ja korkeimman oikeuden päätökset.¹⁹

¹² vrt. Husa ym. 2005, 16.

¹³ Mattila 1999, 859–860.

¹⁴ Husa ym. 2005, 13.

¹⁵ Hirvonen 2011, 21.

¹⁶ Sutela ym. 2003, 10.

¹⁷ Husa ym. 2005, 13.

¹⁸ Aarnio 1978, 52.

¹⁹ Hirvonen 2011, 43.

Lainopillinen systematisointi on voimassa olevien oikeusnormien järjestämistä siten, että niiden merkityssisältöä voidaan tulkita²⁰. Kaikki oikeudellisen aineiston systematisointi on pohjimmiltaan asioiden välisten yhteyksien selvittämistä²¹ eli oikeudellisen informaation jäsentämistä hallittavaan muotoon.

Oikeudellinen tulkinta puolestaan tarkoittaa lakitekstin tai muun oikeudellisen tekstin merkityksen avaamista eli merkityssisällön antamista esimerkiksi lakitekstin kielellisille ilmaisuille. Tulkintakannanotto on perusteltava vallitsevasta oikeuslähdeopista ja tulkintateoriasta johdettuihin perusteisiin.²² Lainoppi tulkitsee oikeusnormeja sekä punnitsee ja sovittaa yhteen oikeusperiaatteita.²³ Oikeusnormilla tarkoitetaan tiettyyn oikeusjärjestykseen sisältyvää sääntöä tai periaatetta, joka tavalla tai toisella koskee inhimillistä käyttäytymistä. Oikeusnormilla voidaan tarkoittaa joko säännön ilmaisevaa oikeuslähdettä tai sen tulkittua merkityssisältöä.²⁴ Oikeusperiaatteella tarkoitetaan oikeuteen sisältyvää keskeistä arvoa tai tavoitetta. Oikeusperiaatteet ovat oikeuteen yleisesti sekä erityisiin oikeudenaloihin sisältyviä keskeisiä normatiivisia arvoja ja tavoitteita. Lainoppi esittää tulkinnan oikeusnormin merkityssisällöstä ja samalla kannanoton siitä, että kyseinen oikeusnormi kuuluu voimassaolevaan oikeuteen.²⁵ Kartoitettaessa normiperustan mukaan hyväksyttävää ulkomaalaisvalvontaa on yhdenvertaisuuden, suhteellisuuden ja vähimmän haitan oikeusperiaatteiden lisäksi otettava huomioon kohtuusperiaate. Kohtuusperiaatteen mukaan kaikessa lainkäytössä on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei yhtä oikeutta toteutettaessa jouduta kohtuuttomasti loukkaamaan tai rajoittamaan toista oikeutta²⁶.

Oikeusnormia tutkittaessa lähtökohtana on tekstin sisällön erittely, jossa lakitekstissä esiintyville epämääräisille sanoille annetaan merkityssisältö²⁷. Tässä tutkimuksessa pyrin määrittelemään ulkomaalaislain 129 a § 3 momentissa käytetyt käsitteet: laittomaan maahantuloon ja oleskeluun liittyvä yleinen tieto ja kokemus, analysoitu

²⁰ Mattila 1999, 860.

²¹ Aarnio 1978, 79.

²² Mattila 1999, 332–333.

²³ Hirvonen 2011, 24.

²⁴ Mattila 1999, 787.

²⁵ Hirvonen 2011, 24.

²⁶ Mattila 1999, 792.

²⁷ Husa ym. 2005,16.

tieto ja etninen alkuperä. Termien keskeistä merkityssisältöä selvittäessäni syvennyn tietojohtoiseen poliisitoimintaan sekä syrjintään, joille on molemmille omistettu oma lukunsa.

Oikeuslähteen käsitteellä tarkoitetaan laajimmassa merkityksessä kaikkia juridisen tulkinnan perusteita. Käytännössä oikeuslähteet on jaettu kolmeen ryhmään: vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.²⁸

Jos oikeuslähde on **vahvasti velvoittava**, tulee julkisen vallan käytössä lähteen ilmaisemaa normia noudattaa virkavastuulla. Suomessa esimerkkejä tällaisista oikeuslähteistä ovat kansanedustuslaitoksen antamat säädökset, perustuslaki ja niin sanottu tavallinen laki. Näiden pohjalta voidaan antaa toisia asetuksia sekä alemmanasteisia säädöksiä. Tavanomaisen oikeuden eli maantavan merkitys on vähenemässä, mutta sekin kuuluu vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Tavanomainen oikeus eli tilanne, jossa lakia ei ole, on jollain oikeudenalalla vakiintunut käytäntö tai tapa.²⁹

Koska Suomi on Euroopan unionin jäsen, sovelletaan Suomessa vahvasti velvoittavana myös eurooppaoikeutta. Se jaetaan primääriin ja sekundääriin eurooppaoikeuteen. Primääriin eurooppaoikeuteen kuuluvat jäsenvaltioiden keskinäiset sopimukset, kuten perustamissopimukset, niihin tehdyt muutossopimukset ja liittymissopimukset. Sekundääriä eurooppaoikeutta on Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen ja muutossopimusten nojalla annettu normisto, joka koostuu asetuksista, direktiiveistä, päätöksistä ja suosituksista.³⁰

Eurooppaoikeuden ensisijaisuus on yhteisön oikeuden keskeinen periaate, ja se kuuluu luonnostaan Euroopan yhteisön erityisluonteeseen, joten ensisijaisesti yhteisöoikeuden toimivalta-alueella sovelletaan Euroopan oikeudellista normistoa, toissijaisesti kansallista.³¹ Eurooppaoikeuden yläpuolella ovat kansainvälisen oikeuden normit, jotka sitovat Euroopan unionia. Kansainvälistä oikeutta voidaan

²⁸ Mattila 1999, 775–776.

²⁹ Karttunen ym. 2012, 42.

³⁰ Husa ym. 2005, 45.

³¹ Euroopan unionin virallinen lehti 2006.

muodostaa valtioiden välisillä sopimuksilla. Tällaisia sopimuksia ovat esimerkiksi Kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus.³² Molemmat ovat muodollisesti eduskuntalain tasoisina voimassa, eli ne ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä³³. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen soveltamisratkaisut lasketaan myös vahvasti velvoittaviksi oikeuslähteiksi.³⁴

Heikosti velvoittavan oikeuslähteen ilmaiseman normin noudattamatta jättämistä ei katsota viranomaisella virkavirheeksi. Tästä huolimatta lainkäyttäjän on käytettävä hyväksi myös heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Näihin oikeuslähteisiin lukeutuvat tuomioistuinten ennakkoratkaisut sekä lainvalmisteluaineisto.³⁵ Tuomioistuinten ennakkoratkaisujen tarkastelu lisää oikeudellista ennakoitavuutta ja lainvalmisteluaineistosta käy ilmi lainsäätäjän tarkoitus.

Sallittuihin oikeuslähteisiin luetaan oikeusvertailevat ja oikeushistorialliset argumentit, oikeuskirjallisuus, oikeustiede (lainoppi), arvot ja arvoasetelmat sekä teleologiset argumentit. Tilanteesta riippuen argumenttien painoarvo vaihtelee, mutta oleellista on, etteivät sallitut oikeuslähteet ole velvoittavia. Niiden käytölle ei myöskään ole kirjattu oikeusohjeita. Tämän tutkimuksen näkökulmasta on tärkeää tuoda esille, ettei sellaisiin perusteluihin, joiden pohjana on rotu- tai sukupuolierottelu tai ajankohtainen politiikka, ole vallitsevan yhteiskuntakäsityksen [ja yhdenvertaisuusperiaatteen] perusteella mahdollista vedota.³⁶

³² Karttunen ym. 2012, 42.

³³ Ojanen 2003, 105.

³⁴ Karttunen ym. 2012, 42.

³⁵ Mattila 1999, 777.

³⁶ Mattila 1999, 777.

3 Ulkomaalaislaki poliisitoiminnan pohjana

Poliisin suorittama ulkomaalaisvalvonta on esillä yhteiskunnallisessa keskustelussa toistuvasti. Keskustelussa aiheina ovat sisäisen turvallisuuden turvaaminen sekä viranomaisen eriarvoistava toiminta, tässä tapauksessa syrjivä etninen profilointi. Keskeinen haaste ulkomaalaisvalvonnan toteuttamisessa on kartoittaa, millainen poliisitoiminta on syrjivää. Tämän tutkimuksen olennainen tehtävä on sen erittelemine, millainen poliisitoiminnallinen menettely ulkomaalaisvalvonnassa on voimassaolevan lainsäädännön mukaan syrjivää ja mikä on puolestaan hyväksyttävää. Kartoitettaessa hyväksyttävän ulkomaalaisvalvonnan tulkintaa pitää ensin kyetä hahmottamaan, millaiset toimet eivät ole sallittuja ulkomaalaisvalvonnassa. Aloitan tarkastelun ulkomaalaislain tarkoituksesta ja etenen siitä ulkomaalaisvalvonnan määrittelyyn ja toimivaltanormiston tulkinnan haasteisiin.

3.1 Ulkomaalaislain tarkoitus ja hallinnollinen valvonta

Ulkomaalaislakiin perustuva valvonta on hallinnollista valvontaa, johon sovelletaan hallintolakia, kuten ulkomaalaislain 4 §:ssä todetaan. Ulkomaalaislain keskeiseksi tarkoitukseksi on kirjattu hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttaminen ja edistäminen ulkomaalaisasioissa. Lain pyrkimyksenä on myös hallitun maahanmuuton edistäminen saattamalla ulkomaalaisia henkilöitä viranomaisvalvonnan piiriin sekä kansainvälisen suojelun antaminen suojelua tarvitseville henkilöille.³⁷

Ulkomaalaislakia sovelletaan maahantulon, maastalähdön, oleskelun sekä Suomessa tehtävään työhön liittyvien asioiden käsittelyssä hallintolain edellyttämällä tavalla³⁸. Selvitettäessä ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytyksiä sovelletaan poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä³⁹.

Ulkomaalaislaki säädettiin vuonna 2004, mutta varsinainen ulkomaalaisvalvontapykälä lisättiin lakiin vasta 1.5.2015. Lisäyksen tavoitteena oli

³⁷ Ulkomaalaislaki 1§.

³⁸ Ulkomaalaislaki 2 § ja Ulkomaalaislaki 4 §.

³⁹ Ulkomaalaislaki 4 §.

selkeän sääntelyn kautta tehdä ulkomaalaisvalvonnasta helpommin mielletävää ja hyväksyttävää toimintaa. Pyrin tässä tutkimuksessa tuomaan esille, ettei ulkomaalaisvalvonnan määrittelypykälän kohdalla selkeyden tavoitetta ole kaikilta osin vielä saavutettu.

Ulkomaalaislakia ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvovat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja rajavartiolaitos⁴⁰. Kaikki ulkomaalaisluvut siirtyivät vuoden 2017 alusta Migrin⁴¹ alaisuuteen. Migri käsittelee kaikki ensimmäiset oleskelulupahakemukset sekä jatkolupa- ja pysyvän oleskeluluvan hakemukset. Lisäksi se hoitaa EU-kansalaisten rekisteröinnit, heidän perheenjäsentensä oleskelukorttihakemukset sekä muukalaispassi- ja pakolaisen matkustusasiakirjahakemukset. Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislain 212 §:ssä tarkoitettu valvonta rajoittuu lähinnä oleskeluluvan saaneiden henkilöiden lupaedellytysten jälkivalvontaan sen arvioimiseksi, ovatko heidän oleskeluoikeutensa myöntämisen edellytyksenä olleet olosuhteet edelleen olemassa⁴². Poliisille on jäänyt ulkomaalaisvalvonta, käännyttämis- ja karkottamisasioiden toimeenpano sekä viisumien jatkaminen.

Poliisin näkökulmasta keskeisin ja ongelmallisin haaste on se, kuinka ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säädösten noudattamista voidaan valvoa. Esimerkiksi oleskeluluvan tai viisumin voimassaoloajan ylittyminen ei tule poliisille suoraan esiin mistään rekisteristä, vaan se tulee ilmi kentällä tapahtuvan satunnaisen valvonnan kautta.

Juuri satunnainen valvonta on ollut julkisuudessa kritiikille altis. Satunnaisessa valvonnassa tulee huomioida mihin tietoon valittu valvontatoimenpide perustuu. Ongelmaa ei synny, kun poliisi saa tiedon laittomasta maahantulosta tai maassaolosta, oikeudettomasta ansiotyön teosta tai ulkomaalaisuudesta osana muuta poliisitehtävää tai vihje-, havainto- tai analysoituun tietoon perustuen. Jos taas näitä tietoja ei vielä ole ja valvontatoimenpide perustuisi vain rodullistamisen kautta muodostettuun

⁴⁰ Ulkomaalaislaki 212 §.

⁴¹ Maahanmuuttovirasto.

⁴² HE 169/2014, 18.

käsitykseen ulkomaalaisuudesta, on ulkomaalaisvalvontaa toteutettu syrjintäkiellon vastaisesti. Seuraavaksi tarkastelen, mitä hyvällä hallinnolla ja hallitulla maahanmuutolla tarkoitetaan ulkomaalaislain kontekstissa. Tässä jatkan ulkomaalaisvalvonnan määrittelypykälän tulkintaan.

3.1.1 Hyvän hallinnon perusteiden toteutuminen

Hyvän hallinnon käsitteen alle on koottu viranomaisen julkisen vallan käyttämiseen kohdistuvia vaatimuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että viranomainen toimii asiallisesti ja laillisesti turvaten yksilön perusoikeuksia ja oikeusturvaa. Hyvän hallinnon perusteet ohjaavat asiakaspalvelun käytänteitä viranomaistoiminnassa ja asettavat tälle toiminnalle korkean laadullisen vaatimuksen.

Hyvän hallinnon käsite pohjautuu Suomen perustuslain 21 §:n mukaiseen vaatimukseen hyvästä hallinnosta. Säännöksellä turvataan muun muassa yksilön oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Perustuslain hyvän hallinnon vaatimusta täydentävät hallintolain 6 §:ssä luetellut hallinnon oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuus-, suhteellisuus-, objektiviteetti-, luottamuksensuoja- sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate. Ennen hyvän hallinnon perusteiden tarkastelua nostan esille ulkomaalaislakiin kirjatun vähimmän haitan periaatteen.

Vähimmän haitan periaate on ulkomaalaisvalvonnan keskiössä ja se tulee huomioida aina toimenpidevalinnassa. Sen mukaan ulkomaalaislakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä⁴³. Periaate on nostettu myös esille poliisilaissa. *Poliisin toimenpiteillä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi*⁴⁴. Vähimmän haitan periaate on otettu esiin myös ulkomaalaislain määrittelypykälässä. Sen mukaan *Valvonta on toteutettava valvonnan kohteen oikeuksia kunnioittaen ulkomaalaislain 5 §:ssä säädetyllä tavalla*⁴⁵.

⁴³ Ulkomaalaislaki 5 §.

⁴⁴ Poliisilaki 1 luku 1 §.

⁴⁵ Ulkomaalaislaki 129 a § 2 mom.

Tämä periaate koskee kaikkia valvonnan kohteita riippumatta siitä, onko tämä ulkomaalainen vai ei⁴⁶.

Yhdenvertaisuusperiaate, joka yleisellä tasolla on osana kaikkea modernia länsimaista oikeutta⁴⁷, asettaa viranomaiselle velvoitteen kohdella toimenpiteen kohteena olevia yksilöitä tasapuolisesti. *Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi sukupuolen, iän, alkuperän, uskonnon, poliittisen näkemyksen, terveydentilan tai muun vastaavan seikan perusteella*⁴⁸. Periaate velvoittaa viranomaista myös kohtelemaan samanlaisessa tilanteessa olevia yksilöitä samalla tavoin yksilöön kohdistuvista oletuksista riippumatta. Yhdenvertaisuusperiaate ei kuitenkaan estä ulkomaalaisen asettamista erilaiseen asemaan Suomen kansalaiseen nähden, kun kyseessä on ulkomaalaisen oikeus tulla maahan ja oleskella maassa⁴⁹.

Kun perustellaan hyväksyttävää syytä ulkomaalaislain mukaisen toimenpiteen kohdentamiseen, tulee tarkasteltavaksi ulkomaalaislain 129 a §. Pykälän mukaan *ulkomaalaisvalvonnan tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemukseen laittomasta maahantulosta ja oleskelusta*. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti tulee punnittavaksi, mitkä yksilöön kohdistumattomat syyt aiheuttavat epäilyksen laittomasta maahantulosta tai oleskelusta verrattuna toiseen samanlaisessa tilanteessa olevaan yksilöön. Esimerkkinä tällaisesta punnitsemista vaativasta kysymyksestä on se, millä hyväksyttävällä syyllä joukkoliikenneasemalla valitaan tarkastuksen kohteeksi tietty henkilö ihmisjoukosta. Ulkomaalaisen on vaadittaessa esitettävä matkustusasiakirja poliisille⁵⁰, mutta Suomalaisen henkilön kohdalla tällaista velvollisuutta ei ole. Tärkeää on kyetä pohtimaan, mistä seikoista tarkastusta suorittavalle poliisille muodostuu käsitys ulkomaalaisuudesta.

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen yksilöön kohdistamat toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa lain asettamiin tavoitteisiin. Keinot valitun toimenpiteen toteuttamiseksi tulee valita siten, että yksilön perusoikeuksia rajoitetaan

⁴⁶ HE 169/2014, 22.

⁴⁷ Mattila 1999, 791.

⁴⁸ Suomen perustuslaki 6 §.

⁴⁹ Suomen perustuslaki 9 §.

⁵⁰ Ulkomaalaislaki 14 § 2 mom.

mahdollisimman vähän ja että keinot ovat asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja, toisin sanoen kohtuullisia. Punnittaessa toimenpiteiden kohtuullisuutta tulee ottaa erityisen tarkasti huomioon, mitä vahinkoa ulkomaalaisvalvonnalla voidaan aiheuttaa esimerkiksi rodullistetulle ihmiselle silloin, kun puututaan hänen perusoikeuksiinsa.⁵¹ Käsittelen luvussa 6 epäoikeudenmukaiseksi koetun viranomaistoiminnan mahdollisia seuraamuksia. Suhteellisuusperiaate tulee näkemykseni mukaan ottaa huomioon erityisesti valvonnan suunnittelussa ja suuntaamisessa.

Objektiviteettiperiaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen toiminta tulisi olla aina puolueetonta⁵². Lisäksi vaatimuksena on, että suoritettavat toimenpiteet ja käytänteet myös näyttäisivät puolueettomilta kansalaisen näkökulmasta. Valittujen toimenpiteiden tulee olla asiallisesti perusteltuja, eivätkä viranhaltijan henkilökohtaiset oletukset tai suhtautuminen käsiteltävään asiaan saa vaikuttaa niihin. Ulkomaalaisvalvonnassa tämä tarkoittaa sitä, ettei toimenpiteitä voida perustella näennäisen sattumanvaraisuuden kautta, vaan toimenpiteille tulee olla peruste, joka on todennettavissa siten, ettei vaaranneta luottamusta poliisin toimien oikeudenmukaisuuteen ja puolueettomuuteen.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomainen käyttää lainsäädännöllä annettua toimivaltaa juuri siihen tarkoitukseen, johon se on tarkoitettu⁵³. Ulkomaalaisvalvonnassa, jossa puututaan yksilön perusoikeuksiin, on erityisen tärkeää olla selvillä siitä, mitä toimivaltuuksien käyttämisellä pyritään saavuttamaan. Tarkoitussidonnaisuuden periaate on mukana kaikessa viranomaisen päätöksenteossa, ja käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muiden oikeusperiaatteiden puutteet tarkoittavat myös tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkomista ja harkintavallan väärinkäyttöä. Toimivallan ylittäminen tai epäasialliset vaikuttimet, joilla aiheutetaan haittaa tai vahinkoa päätöksenteon kohteena olevalle, voivat täyttää myös rikoslain 40 luvun 7 §:n mukaisen virka-aseman väärinkäytön tunnusmerkistön.

⁵¹ Esitutkintalaki 4 luku 4 §, poliisilaki 1 luku 3 § ja hallintolaki 6 §.

⁵² Suomen perustuslaki 6 §, Esitutkintalaki 4 luku 1 §, hallintolaki 6 § ja poliisilaki 1 luku 6 §.

⁵³ Poliisilaki 1 luku 5 §.

Neljää mainittua oikeusperiaatetta täydentävät hallintolain 7–10 §:ssä käsitellyt muut hyvän hallinnon periaatteet, joita ovat luottamuksensuojan- ja palveluperiaate, palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyö. Hallintolakiin kirjattujen periaatteiden lisäksi hyvän hallinnon toteuttamiseen sisältyy vielä perustuslain 12 §:n 2 momentin mukainen julkisuusperiaate. Periaatteen mukaan jokaisella on oikeus tietää, millaista tietoa heistä viranomaisella on heistä hallussaan. Perustuslain julkisuusperiaatetta täydentää laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, eli julkisuuslaki, joka sisältää tarkemmat säädökset julkisuusperiaatteen soveltamisesta.

Ulkomaalaisvalvonnassa mainitut periaatteet tulevat huomioitavaksi erityisesti vuorovaikutustilanteissa, joissa kielimuuri voi muodostua yhdeksi suurimmista haasteista. Poliisin on asioitava toimenpiteen kohteena olevan henkilön ymmärtämällä kielellä siten, että tämä käsittää, minkälaisia hallinnollisia toimenpiteitä häneen kohdistuu ja mistä syystä⁵⁴. Vuorovaikutustilanteet eivät voi jäädä vain muutamaan sanaan. Tarvittaessa on käytettävä esimerkiksi puhelintulkkausta. Poliisilla on myös velvoite antaa hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

3.1.2 Hallitun maahanmuuton edistäminen

Ulkomaalaislain mukaisella hallitun maahanmuuton edistämishallinnolla tarkoitetaan lähtökohtaisesti ulkomaalaisten henkilöiden laillisen maahantulon mahdollistamista. Vuonna 2017 poliisihallituksen julkaisemassa *laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjuntaohjelmassa* on mainittu, että keskeistä hallitun maahanmuuton ylläpitämisessä ja laittoman maassa oleskelun ennaltaehkäisemisessä on toimiva ja nopea turvapaikkaprosessi sekä tehokas ulkomaalaisvalvonta sisämaassa. Ulkorajoilla tavoitteena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen ja laittomien rajanylitysten estäminen. Turvapaikkaprosessissa haasteena on maastapoistamispäätösten täytäntöönpanojen onnistuminen sekä se, että maassa oleskelevien turvapaikanhakijoiden joukosta pystytään hankittua tietoa analysoimalla löytämään

⁵⁴ Ulkomaalaislaki 203 § ja Hallintolaki 8–9 §.

mahdolliset riskihenkilöt, joilla voi olla vaikutusta maan sisäiseen turvallisuuteen. Hallittuun maahanmuuttoon kuuluu olennaisena osana myös laittoman maahantulon estäminen, jotta laittomasti maahan tulleet ihmiset eivät syrjäydy joutuessaan viranomaisvalvonnan ja tuen ulkopuolelle. Laittoman maahantulon torjuntaan tähtäävillä toimilla ei pyritä estämään tai vaikeuttamaan pakolaisten tai turvapaikanhakijoiden maahanpääsyä tai laillista maassa oleskelua.⁵⁵

3.2 Ulkomaalaisvalvonta

Ulkomaalaisvalvonnalla tarkoitetaan ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa ja erityisesti laittoman maassa oleskelun torjuntaa⁵⁶. Sen tarkoituksena on myös ulkomaalaisen henkilön maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten valvonta niin, että yleinen järjestys ja turvallisuus säilyvät. Valvonnan tavoitteena on löytää laittomasti maassa oleskelevia ja työskenteleviä ulkomaalaisia, luvattomasti ulkomaalaisia työntekijöitä palkkaavia ja/tai työnantajavelvollisuuksia laiminlyöviä työnantajia sekä tunnistaa ihmiskaupan uhreja. Ulkomaalaisvalvonnalla voidaan myös paljastaa laittoman maahantulon järjestämistä, ihmiskauppaa, paritusta sekä muuta rajat ylittävää rikollisuutta. Lisäksi sillä ennaltaehkäistään Suomeen pyrkivien haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden joutumista rikollisten ja rikollisryhmien hyväksikäytön uhreiksi.⁵⁷

3.2.1 Poliisin toimintavelvoite

Ulkomaalaisvalvonta on veloitettu poliisin tehtäväksi ulkomaalaislain 212 §:n mukaan. Ulkomaalaisvalvonnan lisäksi poliisin tehtäviin kuuluu poliisilain mukaan myös ulkomaalaislain 185 §:n mukaisen ulkomaalaisrikkomuksen, ulkomaalaislain 186 §:n mukaisen työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen, rikoslain 17 luvun 7 §:n 8 §:n mukaisen laittoman maahantulon järjestämisen sekä rikoslain 47 luvun 6 a §:n mukaisen luvattoman ulkomaalaisen työvoiman käytön ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen⁵⁸.

⁵⁵ Poliisihallitus 2017,11–12.

⁵⁶ Ulkomaalaislaki 129 a § 1 mom ja HE 169/2014, 22.

⁵⁷ Poliisihallitus 2017, 12.

⁵⁸ Poliisilaki 1 luku 1 §.

Poliisihallitus on antamassaan *ulkomaalaisvalvontaohjeessa* perustellut ulkomaalaisvalvonnan toimintavelvoitetta myös sillä, että Euroopan unioni ja Schengenin säännöstö velvoittavat torjumaan laitonta maahantuloa ja oleskelua Schengenin alueella, koska alueella ei ole sisärajarakastuksia^{59,60} Ulkomaalaisvalvonnassa laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ehkäistään ja torjutaan tekemällä viranomaisyhteistyötä niin lähtömaissa kuin lähialueillakin, sekä ulkorajoilla että sisämaassa, sekä kehittämällä rajaturvallisuusjärjestelmää kansallisesti ja EU-tasolla perusoikeuksien kunnioittamisen ja tietosuojan vaatimukset huomioon ottaen. Schengen-alueella tapahtuvan sisäisen liikkuvuuden seuranta kehitetään laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjumiseksi sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi. Tavoitteena on, että uhrien oikeuksien toteutumista tehostetaan eri viranomaisten toimenpitein. Luvattomasti tai ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien henkilöiden ihmisoikeudet on kansainvälisten sopimusten mukaisesti taattava ja niiden toteutumista on seurattava. Haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt on tunnistettava ja heidän erityistarpeisiinsa on vastattava.⁶¹

3.2.2 Selvitettävät asiat

Ulkomaalaisvalvonnassa poliisi selvittää, kuka valvonnan kohteena oleva henkilö on, mikä valvonnan kohteena olevan henkilön kansalaisuus on, onko hän laillisesti vai laittomasti Suomessa, onko hänellä oikeus tehdä töitä sekä onko hänen maassa oleskelunsa suhteen tarvetta ryhtyä toimenpiteisiin.

3.2.3 Toteuttamistapa

Ulkomaalaisvalvontaa toteutetaan ensisijaisesti osana muuta poliisitoimintaa, kuten hälytystehtävien, rikostorjunnan, liikenteenvalvonnan tai yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvien tehtävien yhteydessä⁶². Valvontaa voidaan kohdentaa

⁵⁹ POL-2015-8376.

⁶⁰ Schengenin rajasäännösten artiklan 21 mukaan, sisärajan ylittävän henkilön liikkumiseen voidaan puuttua, kun kansallista lainsäädäntöä rikotaan (da Silva Gonçalves 2016, 36). Tärkeää on kuitenkin huomioda, ettei ulkomaalaisvalvonnalla tarkoiteta rajavalvontaa, vaikka se tapahtuisikin rajanylityksen yhteydessä.

⁶¹ Valtioneuvosto 2013.

⁶² HE 169/2014,9.

teemavalvontana myös julkisrauhan⁶³ suojaamiin kohteisiin, kuten työpaikoille, ja sellaisiin kohteisiin, joissa voidaan analysoidun tiedon perusteella olettaa olevan ulkomaalaisvalvonnassa tavoiteltavia henkilöitä. Tyypillisesti tarkastuksia tehdään rakennustyömaille ja ravintoloihin.

3.2.4 Seuraamukset

Mahdollisia seurauksia valvontatoimenpiteestä voivat olla poliisitutkinta henkilöllisyyden tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi, maahantulokiellon määrääminen, rangaistusvaatimus, luvan epääminen tai peruuttaminen tai esitutkinnan käynnistäminen paljastuneen rikoksen johdosta.⁶⁴ Lisäksi valvonta voi johtaa karkotukseen⁶⁵, käännyttämiseen⁶⁶ tai turvaamistoimen määräämiseen⁶⁷.

3.2.5 Ulkomaalaisvalvontakohteen valikoituminen

Ulkomaalaisvalvonnassa tavoitteena on kohdentaa valvontaa ulkomaalaisiin siten, että henkilöllisyyden tarkastukset osoittautuisivat mahdollisimman harvoin aiheettomiksi. Samalla tulisi huomioida, ettei ulkomaalaisia asetettaisi tarpeettomasti erilaiseen asemaan Suomen kansalaisiin nähden.⁶⁸

Tarkemmin ulkomaalaisvalvonnan edellytykset on määritelty 129 a §:ssä. Kyseisen pykälän 3 momentissa on lueteltu kolme kohtaa, joiden kaikkien on täytyttävä, jotta ulkomaalaisvalvontaa voidaan pitää lain mukaan hyväksyttävänä.

⁶³ Julkisrauhan suojaamia alueita ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa ovat liikehuoneisto, toimisto, tuotantolaitos, kokoustila tai muu vastaava huoneisto tai rakennus tai sellaisen rakennuksen aidattu piha-alue. Rikoslaki 3 luku 24§.

⁶⁴ Poliisihallitus 2015.

⁶⁵ Karkotuksella tarkoitetaan maasta poistamista, kun ulkomaalaislain 143 § mukainen laillinen maassaolon edellytys on lakannut.

⁶⁶ Käännyttämisellä tarkoitetaan maahantulon estämistä ulkomaalaislain 142 §:n 2 momentin 1–3 kohtien mukaisesti ja ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista.

⁶⁷ Turvaamistoimella tarkoitetaan velvoitetta ilmoittautumiseen, määräystä luovuttaa matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisin haltuun tai ilmoittaa poliisille paikka, josta henkilö on tavoitettavissa, vakuuden asettamista, määräystä asua tietyssä paikassa ja säilöön ottamista. Turvaamistoimilla pyritään varmistamaan ulkomaalaisen henkilön tavoitettavuus hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytyksien selvittämiseksi, hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi tai muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

⁶⁸ HE 169/2014, 18.

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

Pyrin seuraavaksi avaamaan näiden kolmen edellytyksen sisältöä ja tarkastelemaan niiden herättämiä kysymyksiä.

3.2.5.1 Valvontaviranomaisen yleiset tiedot ja kokemus

Ulkomaalaisvalvonnan tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemukseen laittomasta maahantulosta ja oleskelusta.

Ensimmäinen esille tulevista kysymyksistä on, mitä tarkoitetaan valvontaviranomaisella. Tarkoitetaanko poliisitoiminnan kontekstissa valvontaviranomaisella poliisiorganisaatiota vai yksittäistä virkamiestä? Määrittelypykälän taustalla olevan *hallituksen esityksen 169/2014* mukaan termin voi tulkita tarkoittavan molempia, eli organisaation sekä yksittäisen virkamiehen yleisiä tietoja ja kokemuksia laittomasta maahantulosta ja oleskelusta.

Kuten olen aikaisemmin tuonut esille, ulkomaalaisvalvontaa kuuluu pääsääntöisesti toteuttaa muun poliisitoiminnan ohella. Millainen kokemuspohja voi ylipäänsä olla työntekijällä, joka ei ole töissä ulkomaalaispoliisissa ja tosiasiallisesti tekemissä laittoman maahantulon tai maassa oleskelun kanssa? Kokemuspohjaan liittyvä vaatimus yhdistettynä taustalla olevan tiedon määrittelemättömyyteen luo tilanteen, jossa toimivaltuuden käyttämisen ja harkintavallan rajat sekä oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet eivät ole yksiselitteisen selkeitä. Toimivallan käytön perusteiden tulisi kuitenkin olla selkeitä ulkomaalaislain uudistuksen myötä, kuten *hallituksen esityksessä 28/2013* on todettu.

Toinen esille tuleva kysymys on, mitkä ovat sitten poliisiorganisaation yleiset tiedot ja kokemukset laittomasta maahantulosta ja oleskelusta? Mitkä ovat ne käyttäytymiseen perustuvat indikaattorit, jotka esimerkiksi osoittavat, että poliisipartion tapaama

henkilö on laittomasti maassa? Omassa selvitystyössäni en ole löytänyt listaa, jossa olisi eritelty, millaista on sellainen käyttäytyminen, joka ilmentäisi laitonta maahantuloa tai maassa oleskelua. Voiko siis syntyä vaara siitä, että kokemattomuuden tai tiedon puutteen vuoksi ei sisäistetä sitä, että ulkomaalaisvalvonnalla ei tarkoiteta ulkomaalaisuuden valvontaa eikä kokemuksilla laittomasta maahantulosta tarkoiteta kokemuksia ulkomaalaisuudesta?

Vuonna 2018 julkaistussa Helsingin yliopiston *Pysäytetyt-hankkeen loppuraportissa* selvitettiin muun muassa poliisin ulkomaalaisvalvonnan käytäntöjä poliisin näkökulmasta. Raportin mukaan toimivaltuuksia käytetään rodullistaviin oletuksiin perustuen sen sijaan, että perustana käytettäisiin toimivallan käytön kohteena olevaan henkilöön yksilöityä tietoa, joka liittyy mahdolliseen ulkomaalaislain rikkomiseen⁶⁹. Samainen raportti toi myös esille, kuinka poliisin tietämyksessä ulkomaalaislain tarkoituksesta ja tavoitteista on kehitettävää. Laittomaan maahantuloon tai laittomaan maassa oleskeluun liittyvän analysoidun tiedon puute ja kokemustietoon nojaaminen voivat luoda tilanteen, jossa valvontaa suorittava poliisi luottaa vain omaan subjektiiviseen kokemukseensa valvontatoimenpidettä suorittaessaan.

3.2.5.2 Havainnot, vihjeet ja analyysitiedot

Valvontatoimenpiteiden tulee perustua tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje- tai analyysitietoihin.

Vaikka ulkomaalaisvalvonnan pohjana voi olla subjektiivinen kokemus, tulee valvontatoimenpiteen perustua tietoon. Vihjetietoja poliisi voi saada muilta viranomaisilta, kuten Aluehallintovirastolta, Maahanmuuttovirastolta, Rajavartiolaitokselta ja Verohallinnolta. Lisäksi poliisi saa vihjetietoja kansalaisilta henkilökohtaisesti monin eri tavoin arjen työssä sekä sähköisten alustojen, kuten esimerkiksi Nettivinkki-lomakkeen, kautta. Vihjetietojen luotettavuutta tulee kuitenkin arvioida kriittisesti.

⁶⁹ Helsingin yliopisto 2018, 84–102.

Havaintotiedoilla tarkoitetaan aistihavainnoin tai teknisten apuvälineiden kautta tehtyjä huomioita joko suoraan ihmisistä tai asiakirjojen puutteista⁷⁰. Erityisen tärkeää aistihavaintojen arvioinnissa on se, ettei ulkomaalaisuus ole ihmistä tarkasteltaessa aistein havaittavissa. Varman tiedon ulkomaalaisuudesta voi saada vain asiakirjoista.⁷¹

Jokaisen lienee yleiskielellisesti helppo mieltää, mitä tarkoitetaan tehdyillä havainnoilla tai poliisin saamalla vihjetiedoilla, mutta mitä tarkoitetaan analyysitietojen käsitteellä? Ulkomaalaisvalvontaohje⁷² tai ulkomaalaislain esityöt⁷³ eivät avaa käsitettä. Myöskään ulkomaalaislaista ei löydy määritelmää analyysille. Kuitenkin analysoidun tiedon käyttämiseen viitataan niin ohjeissa kuin lain esitöissä. Analysoidun tiedon retoriikka on esillä myös julkisuudessa käydyssä keskustelussa. Usein poliisit perustelevat ulkomaalaisvalvontaa viittaamalla analysoituun tietoon, jota on käytetty toimenpiteiden kohdentamisessa. Harvoin kuitenkaan tarkennetaan, millaista tietoa on käytetty ja miten poliisi on tiedon kerännyt tai saanut tietoonsa. Näin vaarana on, että valitut toimenpiteet perustuvat vain subjektiiviseen kokempohjaan ja analysoidun tiedon vaatimus ohitetaan. Objektiviteettiperiaatteen mukainen todennettavissa olevan perusteen vaatimus tulee esiin juuri tässä. Kuten olen aikaisemmin tuonut esille, jokaisessa yksittäisessä kohtaamisessa tulisi huolehtia siitä, että luottamus poliisin toimien oikeudenmukaisuuteen ja puolueettomuuteen ei vaarannu. Seuraavaksi tarkastelen mitä analysoidulla tiedolla tarkoitetaan ja miten valvontatoimenpiteen valinta liittyy tietojohdotoiseen poliisitoimintaan.

Suomen poliisin analyysitoiminnan ohjeistuksen keskeisimmät lähteet ovat Sinetissä⁷⁴ julkaistu Analyysitoiminnan käsikirja, National Policing Improvement Agencyn

⁷⁰ HE 28/2003, HE 34/2004, HE 169/2014 ja HE 64/2016.

⁷¹ HE 169/2014, 11.

⁷² POL-2015-8376.

⁷³ HE 28/2003 (ulkomaalaislain uudistusta käsittelevä Hallituksen esitys) ja HE 169/2014 (muun muassa ulkomaalaislain 129 a §:ä koskeva Hallituksen esitys).

⁷⁴ Sinetti-intranet on turvaverkossa toimiva koko poliisihallinnon yhteinen sisäisen viestinnän kanava, jossa julkaistaan poliisin ja Polamkin toimintaan liittyviä sisältöjä ja uutisia.

julkaisema analyysiohjeisto⁷⁵, RTA-toiminnan kehittämisen raportti ja Opastin-hankkeen loppuraportti. NPIA määrittelee analyysin seuraavasti:

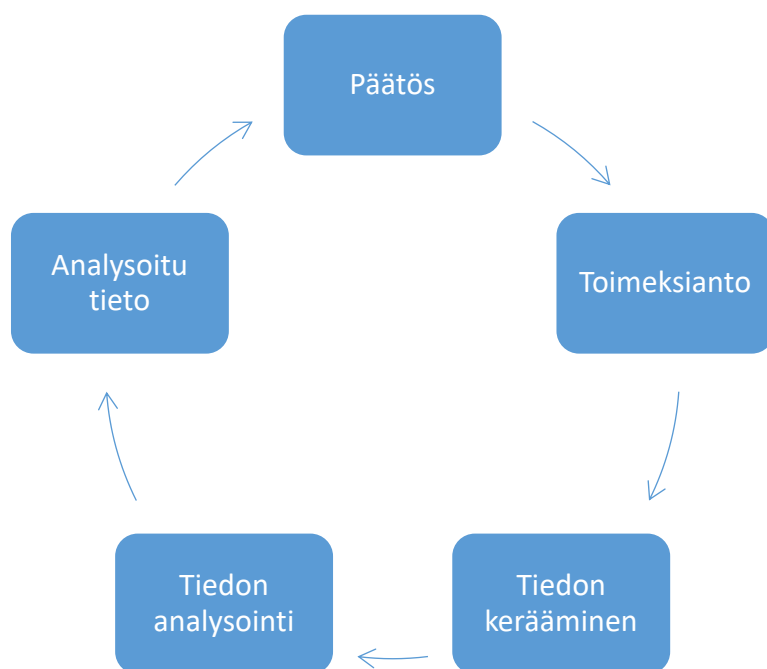
Analyysi on prosessi, jossa kerätään, arvioidaan ja tulkitaan monenlaista dataa ja tehdään päätelmiä ja suosituksia. Analyysi havaitsee malleja informaatiossa ja tekee päätelmiä tapahtumien pohjalta, mikä tekee mahdolliseksi operationaalisten päättäjien päättää sopivista jatkotoimenpiteistä. Tämä saattaa sisältää poliisitoimintaa, lisätiedon keruuta tai rikosten ja häiriöiden vähentämiseen tähtäävää strategiaa. Se tukee strategista päätöksentekoa ja taktista resurssien käyttöä estämään, vähentämään ja paljastamaan rikoksia ja häiriöitä. Analyysillä on oma osansa tunnistettaessa tehokkaita menettelytapoja sekä taktisen ja strategisen toiminnan arvioinnista saatuja opetuksia.⁷⁶

Varsinainen analysointiprosessi ja tiedon kerääminen ovat riippuvaisia analyytikolle annettavasta toimeksiannosta, joka asettaa suunnan koko analyysityölle. On tärkeää määritellä selkeä toimeksianto, jotta varmistetaan, että analyysi pysyy oikein kohdennettuna.⁷⁷ Selvä toimeksianto edesauttaa sitä, että tieto kerätään tietyllä menetelmällä ja käytetty menetelmä tarjoaa vastauksen, jota voidaan käyttää päätöksenteon tukena, kun tehdään päätös toimivaltuuksien käyttämisestä. Olen pyrkinyt havainnollistamaan analysoituun tietoon pohjautuvan päätöksenteon kulkua seuraavalla yksinkertaistetulla kaaviolla:

⁷⁵ Ohjeistusta ei ole merkitty salassa pidettäväksi hallituksen asiakirjojen salassapito-ohjeistuksessa (GPMS, Government Protective Marking Scheme), toisin kuin muut listassa mainitut lähteet, joiden salassa pidettävään sisältöön en tässä tutkimuksessa viittaa.

⁷⁶ National Policing Improvement Agency 2008, 10.

⁷⁷ National Policing Improvement Agency 2008, 17.



Jotta voitaisiin antaa laadukas toimeksianto, tulee toimeksiantajan tietää, mitä menetelmiä hänellä on käytettävissään, jotta perusteellisesti tehty analysoitu tieto voidaan tuottaa. Toisin sanoen hänen tulee olla perehtynyt tietojohdoiseen poliisitoimintaan. Jos toimeksiantaja ei tunne menetelmiä riittävällä tarkkuudella, toimeksianto voi muodostua sellaiseksi, ettei se ole toteutettavissa tai analyysituloksia ei voida hyödyntää päätöksien tukena.

Mitä tietojohdoisella poliisitoiminnalla sitten tarkoitetaan? Tämän tutkimuksen seuraavassa pääluvussa 4 pyrin selkeyttämään, mistä puhutaan, kun puhutaan tietojohdoisesta poliisitoiminnasta. Tavoitteenani on tehdä tietojohdoisen poliisitoiminnan käsitteistä ja käytänteistä helpommin ymmärrettäviä ja tuoda ne osaksi ulkomaalaisvalvontaa, jotta analysoitua tietoa voitaisiin käyttää päätöksenteon tukena niin toimenpidevalinnan kuin toimenpiteen kohteen osalta. Tätä ennen tarkastelen kuitenkin kolmatta toimivallan käytön edellytystä.

3.2.5.3 Etnisen alkuperän käyttöä koskevat varaukset

Valvontatoimenpide ei saa perustua pelkästään tai ratkaisevassa määrin henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään.

Kahden edellisen kohdan lisäksi ulkomaalaislain 129 a §:n 3 momentissa todetaan, että etninen alkuperä ei saa toimia pelkästään tai ratkaisevassa määrin valvonnan perustana. Mutta minkä verran on ratkaisevissa määrin ja mitä tarkoitetaan etnisyydellä? Hallituksen esitys⁷⁸ jättää siis tältä osin tulkinnanvaraa toimivaltuuksien käyttämiselle. Koska tavoitteenani on kartoittaa hyväksyttävän ulkomaalaisvalvonnan käytänteitä siten, että toimivaltuuksien käyttäminen olisi hyväksyttävissä myös toimivaltuuksien käytön kohteena olevan ihmisen näkökulmasta, pyrin yksinkertaistamaan käsitteen.

Olisiko toimivaltuuksia kohdennettu tähän ihmiseen ilman hänen etnistä alkuperäänsä koskevaa oletusta? Jos vastauksena on ei, on toimenpide suoritettu ratkaisevissa määrin etnisyyteen perustuen. Tällainen toiminta on syrjintää. Etninen alkuperä voi olla osana päätöksentekoa, mutta vain siltä osin kuin kaikki muu saatavilla oleva tieto laittomasta maahantulosta tai maassa oleskelusta olisi ilman sitäkin johtanut toimivaltuuksien käyttämiseen.

Etnisyyteen perustuva syrjintä on mainittu myös perustuslain 6 §:ssä. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Huomionarvoista on, että perustuslain mukainen syrjinnän kieltö on ehdoton, eikä siitä voi poiketa ilman hyväksyttävää syytä.

Perustuslakivaliokunta on todennut kannanotossaan, että *pitkäaikaisessa käytännössä vakiintuneen linjan mukaisesti on valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista poiketa muodollisesta yhdenvertaisuudesta vain, jos siihen on hyväksyttäviä, kuten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämistä tarkoittavia perusteita*⁷⁹. Tällaiseksi perusteeksi voidaan katsoa esimerkiksi positiivinen erityiskohtelu. Lisäksi yhdenvertaisuuslain 11 § tarkentaa erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteita. Sen mukaan *erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin, sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia*⁸⁰. Tämä tulee huomioida erityisesti juuri

⁷⁸ HE 169/2014.

⁷⁹ PeVL 73/2002.

⁸⁰ Yhdenvertaisuuslaki 11 §.

ulkomaalaisvalvonnassa, kuten kaikessa poliisitoiminnassa muutenkin. Pykälä ottaa perustuslakivaliokunnan kanssa yhtenäisesti huomioon positiivisen syrjinnän, ja sitä ei sovelleta, jos syrjintä perustuu etniseen alkuperään.⁸¹

Ulkomaalaisvalvontaohjeessa todetaan syrjintää käsiteltäessä, että koska ulkomaalaisten maassa oleskelun valvonta kohdistuu muihin kuin Suomen kansalaisiin, kyse ei ole kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä, vaan laissa säädetyn valvontatehtävän suorittamisesta. Samassa ohjeessa edelleen todetaan, että ulkomaalaisvalvonnan kohteeksi voi joutua myös Suomen kansalainen ja että valvonnan periaatteet koskevat kaikkia valvonnan kohteita riippumatta siitä, onko kohde suomalainen vai ei. Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio on todennut 24.8.2004 hänelle tehtyyn kanteluun⁸² antamassaan vastauksessa, että ulkomaalaisvalvonnassa tarvittavat toimenpiteet pyritään mahdollisimman pitkälle kohdistamaan ulkomaalaisiin.

3.2.5.4 Tarkastusoikeus

Ulkomaalaislain 129 b §:n mukaan poliisilla on ulkomaalaisvalvontaa varten oikeus saada ulkomaalaiselta valvonnan kohteelta tiedot ja tarkastaa tarvittavat asiakirjat hänen henkilöllisyydestään ja kansalaisuudestaan sekä maassa oleskelua ja työntekoa koskevasta oikeudestaan. Työnteko-oikeuden valvonta voi kohdistua ulkomaalaiseen henkilöön, joka oleskelee laillisesti maassa mutta tekee laittomasti työtä.

Suomen kansalainen voi joutua tarkastuksen kohteeksi yksilöön perustumattomasta syystä, kuten liikenteenvalvonnan tai ravintolatarkastuksen yhteydessä. Näissäkin tapauksessa ulkomaalaislain 129 b §:n mukainen tarkastusoikeus on sidottu ulkomaalaisuuteen. Poliisilla on poliisilain 2 luvun 1 §:n mukainen oikeus saada yksittäisen tehtävän suorittamiseksi jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa. Tämä tarkastusoikeus on sidottu konkreettiseen

⁸¹ Yhdenvertaisuuslaki 11 §.

⁸² Dnro 2711/4/03

poliisitehtävään. Esimerkiksi jos pysäytetyn ajoneuvon kuljettaja on ulkomaalainen, ei se tarkoita automaattisesti, että muut kyydissä olevat henkilöt ovat ulkomaalaisia.

Tarkastusoikeuden käyttäminen vaatii, että jokaisen tarkastettavan henkilön kohdalla ulkomaalaislain 129 a §:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Jos kaikki käsillä olevat tiedot viittaavat siihen, että tarkastuksen kohteena on ulkomaalainen, tarkastus on ollut oikeutettu, vaikka siinä ilmenisikin, että kohteena on Suomen kansalainen. Tällöinkin tulee pohtia tarkkaan, onko tarkastus perustunut ratkaisevassa määrin oletettuun etniseen alkuperään. Arvio valvonnan laillisuudesta tai hyväksyttävyydestä tehdään etukäteistietojen pohjalta. Lopputulos ei vaikuta laillisuuteen tai oikeutukseen.

Valvontaa tekevän poliisin on erityisen tärkeää havahtua tarkastelemaan omaa toimintaansa ja sen taustalla vaikuttavia oletuksia, jos toimivallan käytön perusteena on ollut käsitys siitä, että ei-valkoisuus riittää herättämään epäilyksen ulkomaalaisuudesta. Suomen kansalainen voi näyttää miltä vain ja laittomasti maassa oleva ihminen voi olla valkoihoinen. Sen lisäksi, että pelkkään ulkonäköön perustava valvonta on laitonta, se ei anna varmaa tietoa kenenkään kansalaisuudesta. Käsittelen tämän tutkimuksen kuudennessa luvussa syrjintää, etnisyyttä, etnistä profilointia ja sitä, mitä syrjinnällä poliisitoiminnassa tarkoitetaan ulkomaalaisvalvonnan kontekstissa.

3.2.6 Julkisrauhan suojaamaan paikkaan tehty tarkastus

Ulkomaalaisvalvontaa voidaan tehdä myös julkisrauhan suojaamissa paikoissa, kuten ravintoloissa ja työmailla. Syrjintäkielto koskee myös työpaikoille tehtäviä tarkastuksia. Poliisin tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei tarkastuksia tehdä oletetun ulkomaalaisuuden perusteella. Esimerkiksi se, että ravintolassa myydään niin sanottua etnistä ruokaa, ei riitä tarkastuksen perusteeksi. Kuten kaikissa muissakin valvontatilanteissa, toimenpiteen pohjana oleva tieto pitää asettaa kriittisen tarkastelun kohteeksi. Tulee harkita miten valvonnan kohteet valikoituvat ja missä tarkastuksia tehdään.

Tarkastukseen, joka tehdään julkisrauhan suojaamassa paikassa, kohdistuu vielä erikseen säädettyjä velvoitteita. Poliisilla on ulkomaalaisvalvontaa varten oikeus päästä julkisrauhan suojaamaan tilaan tai muuhun paikkaan, tilaan tai kulkuneuvoon, johon ei ole yleistä pääsyä ja joka ei ole pysyväisluonteiseen asumiseen käytetty, jos se on perusteltua ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maassaolo-oikeuden tai työnteko-oikeuden selvittämiseksi. Pääsyyn on oikeus, jotta poliisi voi saada valvonnan kohteena olevalta tarvittavat asiakirjat hänen henkilöllisyydestään ja kansalaisuudestaan sekä maassa oleskelua ja työntekoa koskevasta oikeudesta. Tarkastuksen aloittamisesta ja sen perusteesta on ilmoitettava tilan haltijalle tai tämän edustajalle niin pian kuin mahdollista toimenpiteen suorittamista vaarantamatta. Tarkastus voidaan tehdä, vaikka tilan haltija tai tämän edustaja ei ole paikalla tai tätä ei tavoiteta.⁸³

Poliisin on ilmoitettava tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, ellei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Edellä tarkoitettulla asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Tarkastuksen kuluessa asianosaiselle on, mikäli mahdollista, kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. Tarkastus on suoritettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa. Tarkastajan on viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle.⁸⁴

Tarkastuskertomukseen on merkittävä ainakin seuraavat asiat:

- laadintapäivämäärä, asiakirjan numero
- tarkastuksen tehnyt viranomainen, osoite ja puhelinnumero
- tarkastukseen osallistuneet henkilöt

⁸³ Ulkomaalaislaki 7 luku 129 b §.

⁸⁴ Hallintolaki 6 luku 39 §.

- tarkastuskohde: kohteen nimi, kohde/tila, kohteen y-tunnus tai vastaava, yrityksen osoite, tarkastusaika ja -paikka, läsnä olevat asianosaiset, asianosainen, jolle ilmoitettu tarkastuksen aloittamisesta
- tarkastuksen kulku ja keskeisimmät havainnot.

Tarkastuksista ja tarkastuskertomuksista on pidettävä poliisiyksiköittäin kirjaa siten, että tarvittaessa kertomusten lukumäärä ja tarkastusten kohteet sekä niistä johtuneet toimenpiteet tietyllä aikavälillä ovat selvitettävissä. Jos tarkastuksen johdosta käynnistyy poliisitutkinta tai esitutkinta, on asiasta tehtävä kirjaukset Patja-järjestelmään.⁸⁵

⁸⁵ Poliisihallitus 2015.

4 Ulkomaalaisvalvonnan ohjaaminen tietojohdoisesti

Toin aiemmassa luvussa esille, kuinka ulkomaalaisvalvonnassa käytettävien valvontatoimenpiteiden tulee perustua havainto-, vihje- tai analyysitietoihin. Tarkastelen tässä luvussa tietojohdoista poliisitoimintaa ja käyn läpi, millaisia tavoitteita erilaisilla tietojohdoisilla menetelmillä on tarkoitus saavuttaa ja kuinka niiden mukaan tietoa voidaan käyttää. Näkemykseni mukaan, laadukas ulkomaalaisvalvontatoimenpiteen toteuttaminen edellyttää ymmärrystä tarjolla olevista tiedolla johtamisen menetelmistä ja niiden käyttötavoista. Tarkoitukseni on seuraavaksi tuoda esille, minkälaisia käytännön työkaluja eri tietojohdoiset menetelmät tarjoavat ulkomaalaisvalvonnan ohjaamiseen ja valvontatoimenpiteen valintaan. Arvioin toimenpiteiden seurauksia ihmisoikeusnäkökulmasta.

4.1 Tiedolla johtaminen

Tietojohdoinen poliisitoiminta pohjaa liiketalouden saralla kehitettyihin tiedon hallinnan ja hyödynnettävyyden menetelmiin, toisin sanoen tietojohdoamiseen (Knowledge Management). Tietojohdoamisen tarkoituksena on organisaation suorituskyvyn parantaminen hyödyntämällä sen aineetonta pääomaa, tietoa⁸⁶. Liiketalouden saralla ei olla kuitenkaan saavutettu konsensusta siitä, miten tietojohdoisuus tulisi määritellä. Tyypillisesti tietojohdoisuus jaetaan teknologiakeskeiseen ja ihmiskeskeiseen tiedon hallintaan.⁸⁷ Teknologiakeskeisessä tietojohdoamisessa korostetaan tietojärjestelmien roolia, kun taas ihmiskeskeisessä tarkastellaan hiljaista tietoa yrityksen menestystekijänä ja tavoitteena on kehittää välineitä tietoon liittyvän johtamisen tukemiseen.⁸⁸

Suomalaisessa tietojohdoamisessa yleinen lähestymistapa on erottaa toisistaan tiedon johtaminen ja tiedolla johtaminen. Tiedon johtaminen viittaa organisaation oppimiseen ja uusiutumiseen, uuden tiedon luontiin sekä tietovarantojen ja -virtojen

⁸⁶ Laihonen ym. 2013, 77.

⁸⁷ Hislop, Donald 2009, 49.

⁸⁸ Laihonen ym. 2013, 8.

hallintaan. Tiedolla johtaminen viittaa toimintatapoihin, joilla organisaation tietoa jalostetaan ja hyödynnetään organisaation toiminnan johtamisessa.⁸⁹

Tietojohdaminen voidaan käsittää myös kattokäsitteenä, jonka sateenvarjon alle voidaan laskea tietojohdamisen eri osa-alueita, kuten aineettoman pääoman johtaminen, tietojärjestelmien kehittäminen ja hallinta, liiketoimintatiedon hallinta sekä tietämyksenhallinta. Näiden osa-alueiden määritelmiä ei ole kuitenkaan tarkasti rajattu, ja niillä on osin yhteisiä piirteitä.⁹⁰ Tässä tutkimuksessa pureudun tarkastelemaan erityisesti tietojohdoisen poliisitoiminnan määritelmää ja rajaon liiketaloudellisen tietojohdamisen tutkimuksen ulkopuolelle.

Kuten tietojohdamisen käsitteen määrittely liiketalouden puolella, on myös tietojohdoisen poliisitoiminnan määrittelemisen suomalaisessa kontekstissa hyvin rajaamatonta. Tätä määrittelemättömyyttä selventääkseni käytän jatkossa kansainvälisistä, suomalaisessa poliisitoiminnassa tietojohdoisuuteen liitettyistä menetelmistä niiden alkuperäisiä englanninkielisiä nimityksiä. Huomion arvoista on, että suomalainen tietojohdoinen poliisitoiminta – siten kun siitä yleensä puhutaan – pohjautuu tietojohdoisiin poliisitoiminnan menetelmiin länsimaisessa kontekstissa, tarkemmin sanottuna Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa kehitettyihin menetelmiin. Käsittelen menetelmiä aakkosellisessa järjestyksessä kaiken pohjalla olevan reaktiivisen toiminnan (Professional Policing) jälkeen.

Aluksi selvitän, millainen historiallinen tausta tietojohdoisella poliisitoiminnalla on Suomessa. Tämän jälkeen käyn lyhyesti läpi, millaisia määritelmiä tietojohdoiselle poliisitoiminnalle on Suomessa annettu. Jotta pystyisi hahmottamaan, miten tietojohdoinen poliisitoiminta eroaa tyypillisestä poliisitoiminnasta, on ymmärrettävä, mitä on reaktiivinen toiminta ja miten tietojohdoinen poliisitoiminta siitä eroaa. Tästä jatkan yleisempiin tietojohdoisuuteen liitettyihin menetelmiin poliisitoiminnan kentällä. Poliisiurallani olen törmännyt tietojohdoista poliisitoimintaa käsiteltäessä esimerkiksi siihen, että Intelligence-Led Policing -menetelmää on käytetty tai se on käännetty tarkoittamaan tietojohdoisuutta. Intelligence-Led Policing on vain yksi

⁸⁹ Laihonen ym. 2013, 32.

⁹⁰ Laihonen ym. 2013, 77.

menetelmä muiden menetelmien joukossa. Tätä erontekoa selventääkseni eri menetelmien kuvauksia seuraa yhteenvetotaulukko, jonka tarkoituksena on selkeyttää niiden välisiä eroja, jotta teorioiden soveltaminen olisi helpompaa. Tässä työssä käyty poliisitoiminnan tietojohdoisten teorioiden läpikäyminen ei korvaa syvällistä menetelmiin perehtymistä, mutta selkeyttää lukijalleen, mitä poliisitoiminnan tietojohdoisuudella tarkoitetaan ja mitkä ovat kulloisenkin menetelmän ydinkohtia.

4.2 Tietojohdoinen poliisitoiminta Suomessa

Tietojohdoinen poliisitoiminta on tullut mukaan poliisin johtamiskoulutuksen sanastoon 2000-luvun alkupuolella. Suomessa vuosina 2002–2005 toimi yhteispohjoismainen analyysityöryhmä, jossa Pohjoismaiden ylijohdot yhdessä kehittivät yhteispohjoismaista tietojohdoisen toiminnan mallia. Suomen ylijohdoa edusti tuolloin Helsingin poliisilaitos.

Tietojohdoista poliisitoimintaa on Suomessa kehittänyt erityisesti osana poliisikoulutusta Poliisiammattikorkeakoulussa ainakin Matti Mälkiä, Johan Pawli ja Jussi Hakaniemi, sisäasianministeriössä Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun professori Sirpa Virta sekä Keskusrikospoliisi.

Ensimmäistä kertaa poliisin *Vuosikertomuksessa* tietojohdoaminen esiintyi vuonna 2008. Tuolloin tietojohdoisen poliisitoiminnan määriteltiin käsittävän systemaattisesti kerätyn ja analysoidun tiedon sekä kokemusperäisen tiedon strategisen käyttämisen. Samalla tuotiin esille, kuinka analyysitoiminta kytkeytyy suoraan tulosjohtamiseen.⁹¹ Seuraavan kerran tietojohdoisuudesta puhuttiin *Vuosikertomuksessa* vuonna 2015, jolloin se liitettiin ennaltaehkäisevään toimintaan ja analyysityöhön⁹². Vuodesta 2005 kerätyssä vuosikertomusarkistossa vain näissä kahdessa mainitussa puhutaan tietojohdoisesta poliisitoiminnasta. Tämä osaltaan kuvaa sitä, miten tietojohdoisuus ei ole konkreettisesti ollut osana poliisitoimintaa laajassa mittakaavassa.

Vuosina 2009–2010 järjestettiin Tietojohdoisen poliisitoiminnan käytäntöjen ja rakenteiden kehittämisprojekti, jonka tuloksia on yritetty integroida

⁹¹ Tiainen 2008, 10.

⁹² Torvinen 2015,6.

analyysitoimintaan ja johtamiseen. Tietojohdoisen toiminnan saralla poliisin toimintaa on kehitetty vuonna 2010 julkaistussa *Lähipoliisitoiminnan strategiassa* sekä luottamukselliseksi leimatussa vuonna 2011 laaditussa *Tietojohdoisen poliisitoiminnan kattava käyttöönnotto operatiivisessa poliisitoiminnassa* -työryhmäraportissa. Vuosien 2009–2011 kehitystyön jälkeen poliisin hallintorakenneuudistukset näyttävät kuitenkin johtaneen kehitystyön hidastumiseen. Kuvaavaa on, että poliisin ensimmäinen strategia julkaistiin vasta vuonna 2015.

Selvitystyössäni on tullut esille, että vain vuonna 2014 julkaistu *Poliisin ennalta estävän toiminnan strategia vuosille 2014–2018* ottaa kansallisella tasolla huomioon aikaisempia poliisin toimintaan suunnattuja menetelmiä. Strategia ammentaa tulokulmia kansainvälisistä tietojohdoisuuden menetelmistä, kuten Community Policing ja Problem-Oriented Policing, jotka esittelen myöhemmin tässä tutkimuksessa. Kansainvälisten teorioiden sekoittuminen tietojohdoisuuden sateenvarjon alle sekoittaa entisestään suomalaisen tietojohdoisuuden määritelmää. *Tietojohdoisen poliisitoiminnan käytäntöjen ja rakenteiden kehittämisprojektin 2009–2010* mukaan Suomen poliisin tietojohdoisuuden pohjalla on elementtejä Problem-Oriented Policing - ja CompStat-menetelmistä.

Poliisin vuosien 2017–2020 strategiassa mainitaan, kuinka tietojohdoisuutta ja tietoverkoista saatavaa tietoa tulee hyödyntää turvallisuuden ylläpitämisessä. Yksi poliisin strategisista tavoitteista on myös parantaa poliisin analyysiosaamista ja tähän liittyviä työkaluja. Poliisin strategian mukaan tietojohdoiseen poliisitoimintaan kuuluu turvallisuuden edistäminen ennakoivasti, alueelliset erityispiirteet ja strategiset päämäärät huomioiden. Poliisitoiminnan suunnittelu ja päätökset tulisi tehdä reaaliaikaisen ja analysoidun tiedon avulla sekä kansainvälistä tutkimustietoa hyödyntäen.

Tietojohdoinen poliisitoiminta eroaa rikostorjunnan analyysitoiminnasta siinä, että edeltävällä tarkoitetaan yleisesti kokonaisvaltaista johtamisfilosofiaa, kun taas jälkimmäinen tarkoittaa johonkin tiettyyn tapaukseen liittyvän tiedon keräämistä ja prosessointia paremman päätöksenteon tueksi. Siinä missä tietojohdoisuus pyrkii

lähtökohtaisesti proaktiiviseen toimintaan, rikostorjunnan analyysi käsittelee jo tapahtuneeseen rikokseen liittyvää dataa.

Tietojohdoinen poliisitoiminta on osana poliisilaitosten tulossopimuksia. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksen vuosien 2017–2021 tietojohdoisuuteen liittyviksi tavoitteiksi on asetettu ennalta estävän toiminnan rakenteiden ja toimintamallien vakiinnuttaminen tietojohdoisesti, strategisen ja operatiivisen analyysitoiminnan kehittäminen sekä analyysitoiminnassa käytettävän tiedon laadun kehittämiseen osallistuminen. Tulossopimuksesta paljastuu tietojohdoisen toiminnan rakenteiden kehittämisen keskeneräisyys. Toteutustapaa tai virstanpylväitä toiminnan kehittämislle ei ole tulossopimuksessa mainittu.

Ongelmana tietojohdoisen poliisitoiminnan strategisten tavoitteiden saavuttamisessa on se, ettei sille ole suomalaisessa kontekstissa kirjattu toimivaa määritelmää eikä sen soveltamista varten ole luotu virallista valtakunnallisesti noudatettavaa toimintaohjetta. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa sisäministeriö on laatinut tietojohdoisen poliisitoiminnan toimintaperiaatteen (National Intelligence Model) ja sen soveltamisohje on kirjattu selkeäksi yhtenäiseksi toimintamalliksi (National Intelligence Model – Code of Practice). Suomessa tietojohdoisen poliisitoiminnan rakenteita ei ole vielä muodostettu. Tällä hetkellä tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittäminen on vastuutettu tulossopimusten kautta poliisilaitoksille. Tämä taas on johtanut siihen, että poliisilaitosten toiminnan kehittäminen tapahtuu vain laitoskohtaisesti. Poikkihallinnollinen kehittäminen ja jo tehdyistä virheistä oppiminen ei näyttäisi olevan kehittämisen ytimessä.

4.3 Reaktiivinen poliisitoiminta

Professional Policing, Reactive Policing, Standard Policing, Repressive Policing ja Incident-Driven Policing – nämä kaikki menetelmät ovat keskenään synonyymejä perinteiselle tai toisin sanoen tyypilliselle poliisitoiminnalle, joka poikkeaa tietojohdoisesta proaktiivisesta poliisitoiminnasta.

Reaktiivinen poliisitoiminta on pääasiallinen poliisitoiminnan muoto, ja sillä on pitkä historiallinen tausta. Pitkät perinteet ja tavanomaiset strategiat ylläpitävät osaltaan

reaktiivista toimintamallia⁹³. Reaktiivinen toiminta koetaan poliisien keskuudessa yleisesti ainoaksi ”oikeaksi” poliisityöksi. Tehokas vastaaminen hälytyksiin koetaan arvokkaammaksi kuin aikaa vievä selvitystyö ja tiedon analysoiminen.⁹⁴ Siitäkin huolimatta, että tutkimukset ovat osoittaneet jo 60-luvulta saakka reaktiivisen hälytystehtävien hoitamisen olevan hyvin rajallinen tapa vaikuttaa rikollisuuteen ja vastata kansalaisten vaatimuksiin turvallisuuden ylläpitämisestä⁹⁵.

Poliisiammattikorkeakoululla järjestetyssä analyysitoiminnan seminaarissa 15.11.2017 Portsmouthin yliopiston tohtori Adrian James toi esille näkemyksensä, jonka mukaan kaikesta poliisitoiminnasta jopa 80 prosenttia on reaktiivista. Vaikkakin laajalti kritisoitu, reaktiivinen poliisitoiminta, eli hälytykseen tai ilmoitettuun rikokseen reagoiminen ja tapahtuneen tutkiminen, on poliisin yleisin toimintamalli ja näin ollen määritetty Standard Policing -malliksi⁹⁶.

OSCE (The Organization for Security and Co-operation in Europe) on todennut, että Standard Policing on tunnetuin poliisitoiminnan menetelmä. OSCE:n määritelmän mukaan Standard-mallissa poliisi reagoi valvontapyyntöihin ja hälytyksiin vastaamalla puheluihin ja pyyntöihin sekä partioimalla sattumanvaraisesti ja näkyvästi etsien rikoksia tai häiriöitä. Tavanomaiselle menetelmälle on myös tyypillistä näkemys, jonka mukaan vain poliisi voi ratkaista turvallisuuteen liittyvät ongelmat. Tämä on suora vastakohta proaktiiviselle toiminnalle, jossa turvallisuusongelmia pyritään ratkaisemaan yhdessä yhteisöjen kanssa.⁹⁷

Tavanomaisen poliisitoiminnan on laajasti katsottu saaneen alkunsa vuonna 1829 London Metropolitan Policen käyttöönoton ohjesäännön myötä. Tuolloin ensimmäiset konstaapelit aloittivat partioinnin tietyllä reitillä tietyinä ajankohtana. Vaikka myöhemmin jalkapartiointi korvattiin ajoneuvopartioinnilla ajoneuvojen

⁹³ Greene, Bergman & McLaughlin, Phillipsin 2012, 15 mukaan.

⁹⁴ Phillips 2012, 16.

⁹⁵ Eck & Spelman 1987, 11.

⁹⁶ Weisburd and Eck 2004, Ratcliffe 2012, 22 mukaan.

⁹⁷ OSCE Guidebook 2017, Intelligence-Led Policing, 14.

yleistyttyä 1900-luvulla ja vaikka teknologia on kehittynyt, toiminnan periaate ja tosiasiallinen toiminta ei ole juurikaan muuttunut noista ajoista.⁹⁸

Yhdysvalloissa 1900-luvun vaihteessa poliisitoiminta oli suoraan yhteydessä paikalliseen poliittiseen toimintaan ja poliisitoimintaa sävytti laajalle levittänyt korruptio. Poliisit olivat vahvasti mukana poliittisessa toiminnassa valvoen äänestyksiä ja vartioiden erilaisia tuotantolaitoksia, tehtaita, satamia ja rautatieasemia. Poliisipäälliköt olivat tuohon aikaan lähinnä poliittisia keulakuvia ilman todellista valtaa omaan päällystöönsä ja varsinaiseen poliisityöhön⁹⁹. Korruption estämiseksi poliisitoiminnan ohjaus siirrettiin paikalliselta tasolta keskushallinnolle ja poliisiorganisaatiolle muodostettiin sotilaalliseen tapaan hierarkkiset rakenteet. Poliisitoiminnan ensisijaiseksi tavoitteeksi tuli rikollisuuden torjunta, ja poliisin johtajiksi valittiin henkilöitä, jotka olivat jo osoittaneet kykynsä johtaa ja toimia itsenäisesti.¹⁰⁰ Poliisivoimien irtauduttua suorasta poliittisesta toiminnasta Professional Policing -malli alkoi muodostua¹⁰¹.

1920–1950-luvuilla teknologian kehittyminen vauhditti poliisin siirtymistä autopartiointiin ja Professional Policing -malli irtaantui entisestään yhteisöjen kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Puhelimen yleistyminen mahdollisti kansalaisille rikoksista ja häiriöistä ilmoittamisen suoraan poliisin keskuksen, josta autopartioita voitiin ohjata tapahtumapaikoille kaksisuuntaisen radion käyttöönoton myötä. Tämä johti siihen, että partiot olivat sidottuja ajoneuvoihin, joissa radiot olivat. Auton luota poistuminen saattoi johtaa hälytyksen laiminlyöntiin ja sitä kautta kansalaisen tekemään valitukseen. Partio saattoi myös tällaisessa tilanteessa menettää mahdollisuuden suorittaa kiinnioton. Jalkapartiointi väheni merkittävästi partioiden karsastaessa jalkautumista ja työnjohdollisesti tähän asennoitumiseen kannustettiin. Poliisin johto ei välittänyt siitä, että jalkapartiointin vähentyessä yhteistyö yhteisöjen kanssa sekä tieto yhteisön ongelmista romahti.¹⁰² Tuolloiset johtajat kehittivät yleistyneen autopartiointin myötä Preventive Patrol -teorian. Teorian tarkoituksena oli

⁹⁸ Thibault ym. 2015, 130–131.

⁹⁹ Walker 1977; Monkonnen 1981, Eck & Spelman 1987, 11 mukaan.

¹⁰⁰ Fogelson 1977; Walker 1977, Eck & Spelman 1987, 12 mukaan.

¹⁰¹ Vollmer 1933; Wilson 1950, Eck & Spelman 1987, 12 mukaan.

¹⁰² Eck & Spelman 1987, 12 mukaan.

satunnaisen autopartioinnin avulla luoda rikoksentekijöille illuusio poliisin kaikkialle ulottuvasta valvonnasta ja näin ennaltaehkäistä rikosten syntymistä. Teoria kehittyi jälkijättöisesti yrityksenä hallita partioiden jo omaksumaa toimintamallia.¹⁰³

1950-luvulla reaktiivinen toiminta oli siis saanut nykyäänkin vallalla olevan muotonsa. Poliisitoiminta, niin rikostorjunta kuin hälytys- ja valvontatoiminta, alkoi keskittyä rikosilmoituksiin ja niihin vastaamiseen mahdollisimman tehokkaasti ja nopeasti. Siinä missä aikaisemmin luotiin verkostoja yhteisöihin ja keskityttiin aktiivisiin rikoksentekijöihin, nyt toiminnan fokus siirtyi poliisille ilmoitettuihin tekoihin. Näin Preventive Patrol -menetelmä juurtui osaksi lähes kaikkea poliisitoimintaa, ja se on tänäkin päivänä osa koko poliisikulttuuria.¹⁰⁴

Preventive Patrol -toimintaa havainnollistaa seuraava kuvaus tavanomaisesta kenttäpartion työpäivästä: Työvuoro alkaa tehtävänantopalaverilla, jossa kenttäryhmän alipäällystöön kuuluva ryhmänjohtaja varmistaa, että kaikki työvuorossa olevat ovat saapuneet töihin. Hän muodostaa henkilöstöstä partiot, käy läpi edellisen vuorossa olleen työvuoron huomionarvoiset tapahtumat sekä kertoo partioille ajankohtaiset uutiset toimivaltuuksiin tai käytäntömuutoksiin liittyen. Kuluvan vuoron erityiset huomiota vaativat tapahtumat käydään läpi ja aikaan sidotut erityistehtävät, kuten vankienkuljetukset ja vartiointitehtävät, jaetaan partiolle. Tämän jälkeen partiot tarkistavat ajoneuvonsa, pakkaavat varustuksensa ajoneuvoihin ja suuntaavat jollekin ennalta määrätylle maantieteelliselle alueelle. Varsinainen partiointi koostuu yksinkertaisuudessaan autopartioinnista määrätyllä alueella havaittuihin poliisin toimintaa vaativiin tapahtumiin reagoiden sekä hätäkeskuksen jakamia tehtäviä hoitaen. Kiireellisten tehtävien välille jäävänä aikana partioiden tulisi hoitaa itseohjautuvasti muita poliisitehtäviä, jotta mielikuva poliisitoiminnan kaikkialle ulottuvasta valvonnasta ja sen rikoksia ennaltaehkäisevä vaikutus saavutettaisiin.

¹⁰³ Wilson 1950; Wilson 1962, Eck & Spelman 1987, 13 mukaan.

¹⁰⁴ Eck & Spelman 1987, 13 mukaan.

Vapaasti ohjautuvan työn osuus kentällä toimivien partioiden työstä on empiiristen tutkimusten mukaan yllättävän suuri, jopa 25–80% kokonaistoiminnasta.¹⁰⁵ Mitä vapaasti ohjautuvana aikana sitten todellisuudessa tehdään? Partioiden toiminta määräytyy pitkälti partioiden omien mielenkiinnonkohteiden kautta. Tyypillisimmin tämä tarkoittaa sitä, että partiot valvovat huumausaineiden katukauppaa, liikennettä tai vain seuraavat muiden partioiden toimintaa voidakseen auttaa näitä tehtävien hoitamisessa. Tämän ohella vapaasti ohjautuvana aikana partiot ruokailevat, tankkaavat ajoneuvonsa, hoitavat työhön liittyviä sekä henkilökohtaisia asioitaan. Kenttätöimintää johtavien ryhmänjohtajien tarkoituksena on varmistaa resurssien riittävyys, jotta partiot voivat vastata tehtäviin ripeästi, sekä tukea partioita erityisen vaativissa tehtävissä. Työnohjauksen ollessa vailla laadukasta analysoitua tietopohjaa koko toiminnasta muodostuu reaktiivista yksittäistapausten hoitamista.¹⁰⁶

1970-luvun alussa valtaosa Yhdysvaltojen poliisilaitoksista pohjasi toimintansa Preventive Patrol -menetelmään. Tämän jo vakiintuneen teorian varsinainen haastaminen alkoi vuonna 1974, kun Kansas City Police Department yhdessä Police Foundationin kanssa julkaisivat poliisitoimintaa mullistavan kokeen tulokset ja muutama isompi poliisilaitos alkoi kokeilla uudenlaisia toimintataktiikoita. Kansas City Preventive Patrol Experiment käynnistyi vuoden 1972 lokakuussa ja jatkui vuoden 1973 loppuun. Kokeessa Preventive Patrol -hypoteesia lähdettiin testaamaan ensin kaksin-, sitten kolminkertaistamalla ja lopulta poistamalla partiot kokonaan. Tutkimustulos osoitti, ettei partioiden määrällä ollut mitään yhteyttä rikosten ennaltaehkäisemiseen tai liikennesrikoksiin. Vain tietyillä alueilla öisin saatiin lyhytaikaisia vaikutuksia aikaan. Huomion arvoista oli myös, että tuolloin asukastyytyväisyys oli korkeimmillaan niillä alueilla, joista satunnainen partiointi oli lopetettu kokonaan, ja alimmillaan niillä alueilla, joilla partioiden määrää oli nostettu. Tutkimustuloksia kritisoitiin tutkimusolosuhteiden osalta, mutta tutkimustulos

¹⁰⁵ Weisburd, Wooditch, Weisburd ym. 2015; Famega 2005; Famega, Frank & Mazerolle 2005, Lum & Koper 2017, 7 mukaan. Omat kokemukseni kentältä vastaavat näiden tutkimusten tuloksia silloin, kun operatiivinen vahvuus on riittävä tehtävien hoitoon siten, että vapaasti ohjautuvalle työlle jää aikaa. Tämä on Suomen kontekstissa riippuvaista vuodenaikasta. Esimerkiksi kesällä lomapoistumien sekä loppuvuodesta pikkujoulujen aikaan, tehtävien hoidon osuus on suurempi kuin hiljaisena aikana keväällä ja syksyisin.

¹⁰⁶ Lum & Koper 2017, 6–9.

vahvasti epäilyjä menetelmän toimivuudesta. Koetta jatkettiin vuonna 1977. Tuolloin testattiin rikosten ennaltaehkäisevää vaikutusta suhteessa poliisin nopeuteen saapua rikospaikalle. Tutkimuksen tulos vahvasti edellisen kokeen tulosta suhteessa reaktiivisen toiminnan toimivuuteen. Nopealla vasteajalla ei saatu aikaiseksi minkäänlaista vaikutusta rikosmääriin tai kiinniottomääriin.¹⁰⁷

1980-luvun alussa uusi julkisjohtaminen¹⁰⁸ Isossa-Britanniassa toi tulosjohtamisen mukaan poliisitoimeen Metropolitan Police -laitoksen poliisipäällikkö Sir Kenneth Newmanin johdolla. Tulostavoitteiden asettamista vastustettiin aluksi, mutta julkishallinnon muutos vei myös poliisitoiminnan mukanaan tehokkuuden retoriikan siivittämänä.¹⁰⁹ Suomessa julkisjohtaminen koki suuren muutoksen 1990-luvun alussa, ja Suomi onkin ollut Euroopassa uuden julkisjohtamisen toteuttajien eturintamassa.¹¹⁰ Tulosohjauksesta on tullut erottamaton osa reaktiivisen poliisitoiminnan ohjausta. Operatiivisessa toiminnassa tämä tulee ilmi vahvimmin vuorokohtaisissa kehityskeskusteluissa, joissa suurin toimintaa ohjaava tieto tulee vuorokohtaisista tehtävä- ja toimenpideseurantatilastoista. Toimintaa ohjataan suoraan sen mukaan, miten tilastolliset tavoitteet on saavutettu.

Tulosohjaus asettaa suurimmissa määrin organisaation johtajille ja koko toimintaorganisaatiolle vastuun tulostavoitteiden saavuttamisesta. Tämä johtaa siihen, että merkitykselliseksi jää vain se, mikä on organisaation mitattava tulos.¹¹¹ Suurin ongelma poliisin johtamiseen kohdistuvassa tulosohjauksessa on se, että poliisi toimii täysin erilaisessa toimintaympäristössä kuin muut julkisen sektorin toimijat ja että poliisin tulostavoitteet määritetään poliittisen tahdon mukaan.¹¹² Poliisi joutuu pyrkimään tulosvastuullisesti kohti hallituksen sille budjetissa asettamia tavoitteita, jotka sen myös odotetaan saavuttavan mahdollisimman tehokkaasti¹¹³.

¹⁰⁷ Eck & Spelman 1987, 13–14; Ratcliffe 2012, 20–22. Thibault ym. 2015, 131–132.

¹⁰⁸ New Public Management.

¹⁰⁹ Ratcliffe 2012, 34.

¹¹⁰ Tienari & Meriläinen 2009, 57 mukaan.

¹¹¹ Gillespie 2006, Den Heyer 2011, 419–429 mukaan.

¹¹² Loveday 1995, Den Heyer 2011, 419–429 mukaan.

¹¹³ Den Heyer 2011, 419–429.

Tulosohjauksen ja reaktiivisen toiminnan yhteys tulee ilmi, kun tarkastellaan, miten poliisin strategia ja sitä kautta kentällä toimivien partioiden työnohjaus muodostuu. Poliisin strategia pohjautuu hallitusohjelmaan, jonka pohjalta on laadittu sisäisen turvallisuuden selonteko ja edelleen sisäisen turvallisuuden strategia. Yhdessä Valtioneuvoston kehys- ja budjettipäätösten kanssa Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteko ja strategia vaikuttavat poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmaan sekä Poliisihallituksen ja poliisilaitosten välillä tehtäviin tulossopimuksiin. Oman yli 12 vuotta kestäneen kenttäurani aikana olen havainnut, kuinka laitoskohtaiset tulossopimusten operatiivisen toiminnan tavoitteet jalkautetaan partioille vuorokohtaisen tehtävä- ja toimenpideseurannan kautta. Työn ohjaamisen korkein prioriteetti tuntuu olevan tilastollisten tavoitteiden saavuttaminen muunlaisten työn laatua ja tuloksellisuutta tarkastelevien mittareiden uupuessa.

Reaktiivisen toiminnan taustalla oleva tulosohjaus on osaltaan vaikuttanut siihen, että reaktiivinen toiminta on säilyttänyt asemansa pääasiallisena toimintamallina rikosten torjunnassa sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä siitä huolimatta, ettei sen tueksi ole empiiristä näyttöä. Riippumatta siitä, partioitiinko ennakoivasti, lisättiinkö partioiden määrää tai parannettiinko vasteaikoja, tutkimukset eivät ole pystyneet osoittamaan johdonmukaisia tai merkittäviä parannuksia rikosten tai häiriöiden ennaltaehkäisemisessä sekä kansalaisten turvallisuudentunteen parantamisessa.¹¹⁴

4.4 Tietojohtoisia poliisitoiminnan menetelmiä

Seuraavaksi esittelen yleisimpiä länsimaisessa poliisitoiminnassa käytössä olevia menetelmiä.

4.4.1 Broken Windows Policing

Broken Windows Policing on James Q. Wilsonin ja George L. Kellingin luoma teoria, joka esiteltiin vuonna 1982 julkaistussa artikkelissa Broken Windows. Teoria pohjautuu Stanfordin yliopiston psykologi Philip Zimbardon vuonna 1969

¹¹⁴ Weisburd & Eck 2004, Ratcliffe 2012, 20–21 mukaan.

suorittamaan kokeeseen, jossa Zimbardo pysäköi auton ilman rekisterikilpiä ja konepelti ylhäällä kadulle Kalifornian Palo Altossa ja vastaavan auton myös ilman kilpiä New Yorkin Bronxiin. Bronxissa auton kimppuun käytiin kymmenen minuutin sisällä auton "hylkäämisestä". Ensin paikan päälle saapui kolmen hengen perhe, joka irrotti autosta jäähdyttimen ja akun. Vuorokauden sisällä autosta oli viety käytännössä kaikki arvokas. Tämän jälkeen alkoi sattumanvarainen auton tuhoaminen. Auton ikkunat rikottiin, siitä revittiin osia irti ja sen osia tuhottiin. Lapset alkoivat käyttää autoa leikkipaikkanaan. Suurin osa autoon kajonneista olivat siististi pukeutuneita valkoihoisia kansalaisia. Palo Alton kadulle pysäköity auto sai olla koskemattomana viikon, jonka jälkeen Zimbardo rikkoi autoa lekalla teorian testaamiseksi. Rikkinainen auto ei saanutkaan enää olla rauhassa, vaan sivulliset osallistuivat auton rikkomiseen ja muutaman tunnin kuluttua auto oli käännetty ympäri ja kokonaan tuhottu. Jälleen valtaosa auton rikkomiseen osallistuneista olivat niin sanottuja "kunniallisia" valkoihoisia kansalaisia.¹¹⁵

Wilson ja Kelling (1982) rajasivat tapahtumaketjun, jossa häiriökäyttäytyminen johtaa yhteisön rapistumiseen ja sen myötä rikollisuuden nousuun. Heidän mukaansa epäkohtelias käyttäytyminen (norkoilu, julkijuopottelu ja prostituutio) ja rakenteellinen epäsosiaalisuus (tyhjät tontit, roskat, hylätyt rakennukset) johtavat asukkaiden ja työssäkävien turvattomuudentunteen kohoamiseen. Pelko taas johtaa varakkaampien asukkaiden poismuuttoon ja jäljellejäävien asukkaiden eristäytymiseen ja sosiaalisten kontaktien välttämiseen. Sosiaalisten vuorovaikutusten harvinaistuessa asukkaat tulevat toisilleen tuntemattomiksi. Tuntemattomuus johtaa sosiaalisen kontrollin puuttumiseen ja häiriökäyttäytymiseen. Yhteisöstä muodostuu häiriökäyttäytymisen lisääntyessä otollinen kasvualusta rikollisuudelle. Wilsonin ja Kellingin mukaan mainittu tapahtumaketju johtaa juurensa poliisin ja kansalaisten puuttuvaan yhteistyöhön sosiaalisen epäjärjestyksen ennaltaehkäisemisessä.¹¹⁶

Broken Windowsin ajatus kiteytyy yhteistyöhön poliisin ja kohdeyhteisön välillä. Teoriaa on kritisoitu sen vähäisestä vaikutuksesta rikostilastoihin ja siitä, että se

¹¹⁵ Wilson & Kellig 1982, 3.

¹¹⁶ Welsh, Braga, & Bruinsma 2015.

kyseenalaistaa poliisin tarpeellisuuden¹¹⁷. Kansalaisten tuntema turvallisuudentunne on kuitenkin kohonnut, kun poliisi on partioinut jalan ja puuttunut yhdessä yhteisön kanssa sovittuun sopimattomaksi katsottuun käyttäytymiseen. Broken Windows -teorian tavoitteena on puuttua ongelmien juurisyihin, siinä määrin kuin poliisi voi ongelmia hoitaa, sen sijaan, että hoidettaisiin vain ilmeneviä oireita. Keinona tähän on eheän yhteisön vaaliminen epäjärjestykseen puuttumalla.¹¹⁸

Wilsonin ja Kellingin väittämää tukee Satu Salmen Turun yliopistolle vuonna 2006 tekemä väitöstutkimus, jonka mukaan poliisin kannattaisi partioida enemmän jalkaisin ja jalkautua useammin autopartioinnin aikana. Yhtenevästi Wilsonin ja Kellingin tekemien havaintojen kanssa Salmen tutkimuksessa todetaan, että jalkaisin liikkuva poliisi koetaan ystävällisemmäksi ja läheisemmäksi, kun taas autopartioiva poliisi vaikutti kansalaisten silmissä etäiseltä ja vähemmän ystävälliseltä.¹¹⁹

1970-luvun puolivälissä New Jersey'n osavaltiossa suoritettu Safe and Clean Neighborhoods Program jalkautti poliisit partioautoista kaupunkien kaduille. Tavoitteena oli rikostilastojen laskeminen. Poliisilaitosten päälliköt kritisoivat suunnitelmaa. Heidän mukaansa poliisin liikkuvuutta rajoitettiin liiaksi ja sillä vaikeutettiin partioiden suoraa kontrollointia laitoksista käsin. Viisi vuotta ohjelman alettua Washingtonin Police Foundation julkaisi kokeilun raportin, jossa todettiin, ettei jalkapartiointi ollut vähentänyt rikollisuutta. Kuitenkin huomion arvoista oli se, että asukkaiden turvallisuudentunne oli kohonnut. Valvontakohteiden asukkaat myös suhtautuivat poliisiin suvaitsevammin. Myös valvonta-alueilla jalan partioineet poliisit suhtautuivat asukkaisiin myönteisemmin, ja heidän työmoraalinsa ja tyytyväisyys omaan työhönsä olivat kasvaneet.¹²⁰

Kuten aikaisemmin olen tuonut esille, Broken Windows -teorian keskeisenä toimintamallina on puuttua järjestyshäiriöihin yhdessä valvottavan alueen yhteisön kanssa. Kuten myös Wilson ja Kelling tuovat huolensa esiin, on tärkeää huomioida, mikä määritetään epäsosiaalisiksi käyttäytymiseksi. On syytä huolehtia, ettei poliisin

¹¹⁷ George Mason university 2017.

¹¹⁸ Wilson & Kellig 1982, 10.

¹¹⁹ Salmi 2006.

¹²⁰ Wilson & Kelling 1982, 1.

suorittamasta valvonnasta muodostu syrjivää esimerkiksi käyttämällä epämääräisiä perusteita ihmisten poistamiseksi valvottavalta alueelta. Vaarana on myös, että toimet muodostuvat utilitaristisesti syrjiviksi, jos esimerkiksi ikää, ihonväriä, kansallisuutta tai tosiasiallisesti harmitonta käyttäytymistä alettaisiin käyttää perusteena jonkin tietyn alueen valvonnassa. Jalankulkijoihin ja ajoneuvojen pysäytyksiin sekä vähäiseen häiriökäyttäytymiseen keskittyvä valvonta on myös voitu kokea puolueelliseksi, loukkaavaksi ja epäoikeudenmukaiseksi¹²¹. Poliisin on siksi oltava hereillä ”normaalista poikkeavaan käyttäytymiseen” puuttuessa, jottei poliisista muodostu milloinkaan yhteisössä mahdollisesti vallitsevan syrjinnän väline.¹²² On tärkeä myös kyetä tunnistamaan, mitä pidetään normaalina, ja myös pohtia sitä, millä perusteilla juuri tätä normaalin määritelmää ylläpidetään. Epänormaaliksi määrittyvä käytös ja toiminta eivät nimittäin välttämättä ole kenellekään vahingollista.

4.4.2 Community Policing

Community Policing -menetelmän kehittäjää tai syntyhetkeä on varsin hankala määrittää. Tämä johtunee siitä, että poliisitoimintaa, jossa on pyritty kuuntelemaan yhteisön huolia ja näin tekemään päätöksiä paikallisella tasolla, on ollut jo ainakin 1920-luvulta asti.

1920-luvulta aina 1970-luvulle saakka Yhdysvaltojen poliisitoiminta oli murroksessa. Tuona aikana paikallinen päätöksenteko vahvisti rooliaan ja keskushallinnon päätäntävalta heikkeni ja tämän myötä toiminnallinen tehokkuus kasvoi. Desentralisaation¹²³ edistyessä poliisin rooli muuttui poliittisesta työkalusta ammattimaisemmaksi vakavaan rikollisuuteen keskittyväksi toimijaksi.¹²⁴

1960-luvulla poliisin väkivaltaiset toimet rauhanomaisten mielenosoitusten valvonnassa antoivat alkusysäyksen laajoille väkivaltaisille mellakoille. Tämä taas loi poliisipäälliköille paineen voittaa takaisin yhteisöjen luottamus poliisia kohtaan. Luottamusta lähdettiin tavoittelemaan tekemällä yhteistyötä vähemmistöyhteisöjen

¹²¹ Haberman ym. 2016, 532.

¹²² Wilson & Kelling 1982, 7.

¹²³ Päätöksenteon siirtäminen kansalliselta tasolta paikalliselle.

¹²⁴ Kelling and Wycoff 2002, Ratcliffen 2012, 31–32 mukaan.

kanssa. Oman leimansa toiminnalle antoi se, että tehtävään määrättiin poliiseja, joilta oli otettu virka-aseet pois alkoholiongelmien tai muun luottamuspujan vuoksi.¹²⁵ Ennaltaehkäisevää poliisitoimintaa ei laajassa mittakaavassa vielä tänäkään päivänä arvosteta samalla tavalla kuin muuta kentällä tapahtuvaa poliisitoimintaa. Vaikkei Community Policing -menetelmä vielä tässä vaiheessa ollut täysin muotoutunut, se sisälsi jo piirteitä, jotka siihen myöhemmin vakiintuivat, kuten poliisin desentralisaatio ja yhteisön mukaan ottaminen rikosten torjuntaan¹²⁶.

1980-luvulla Wilsonin ja Kellingin luoma Broken Windows Policing vaikutti edelleen Community Policing -menetelmään jalkauttamalla poliisipartiot ihmisten keskuuteen. Ajatuksena oli, että yhdessä ihmisten kanssa rikoksia voidaan ennakoida ja ennaltaehkäistä, ja näin menetelmästä muodostui yksi proaktiivisen poliisitoiminnan tehokkain keino.¹²⁷

Community Policing -menetelmän ajatuksena on ottaa valvottavan vastualueen yhteisö mukaan paikallisiin rikosilmiöihin liittyviin poliisin päätöksiin¹²⁸. Menetelmä nojaa vahvasti desentralisaatioon, ja sen tavoitteena on pyrkiä luomaan yhteisölle yhteenkuuluvuuden tunnetta tietyllä maantieteellisellä alueella ja näin parantaa yhteisön elämänlaatua. Toiminta perustuu kolmeen ydintoimintoon:

- tavanomaisten valvontaresurssien uudelleen jako
- poliisin ja yhteisön vuorovaikutus rikosten vähentämiseksi ja turvallisuudentunteen lisäämiseksi paikallisin proaktiivisin keinoin
- yksimielisesti yhteisön kanssa sovittujen keinojen käyttäminen rikosten juurisyiden korjaamiseksi sen sijaan, että vain hoidettaisiin oireita.¹²⁹

Community Policing -menetelmän toimeenpanemisessa on kaksi suurta haastetta. Ensinnäkin keskijohto voi kohdata vastustusta tämän toimintatavan käyttöönotossa sen vuoksi, että poliisin päätöksentekoon tuodaan mukaan siviilejä. Toisekseen

¹²⁵ Kelling and Wycoff 2002, Ratcliffen 2012, 31–32 mukaan.

¹²⁶ Ratcliffe 2012, 31–32.

¹²⁷ Thibault ym. 2015, 140–141.

¹²⁸ Thibault ym. 2015, 9–10.

¹²⁹ Oliver 1998, Somervillen 2009, 264 mukaan.

yhteisön luottamuksen voittaminen vaatii pitkäjänteistä työtä, johon ei aina olla valmiita, kun tavoitteet halutaan saavuttaa nopeasti.

Koska menetelmän käyttäminen vaatii proaktiiviseen jalkautumiseen kykeneviä poliiseja, rekrytoinnissa tulisi tuoda esille, kuinka jalkautuva poliisityö on edelleen tärkeää ”oikeaa”¹³⁰ poliisityötä, sekä korostaa tämän tehtävän vaativuutta ja sen merkitystä rikostorjunnalle kokonaisuudessaan.¹³¹

Jotta voidaan sanoa, että Community Policing -menetelmä on käytössä, on tarkasteltava, täyttyvätkö seuraavat kriteerit:

- saavutettavat päämäärät ovat yhteisön, ei poliisijohdon, asettamia
- keskijohto on koulutettu tehtävään, ja he ovat mukana menetelmän käyttöönoton ja soveltamisen kaikissa vaiheissa
- menetelmä on irrallaan hälytystehtävien hoidosta¹³²
- toiminta on pysyvää ja pitkäjänteistä (rahoituksesta riippumatta)
- ongelmanratkaisussa keskitytään ongelmien tunnistamiseen ja ratkaisujen löytämiseen yhdessä poliisin johdon kanssa
- rikosten ennaltaehkäisy on toiminnan korkein prioriteetti
- tehtävässä toimivat poliisit pyrkivät parantamaan yhteisön elämänlaatua rikoksia ennaltaehkäisevin keinoin.¹³³

Yhdysvalloissa ja muualla maailmalla kokemukset ovat osoittaneet, etteivät yritykset soveltaa Community Policing -menetelmää ole aina olleet systemaattisesti yhteydessä yhteisön kehittämiseen tai rikosten ennaltaehkäisemiseen ja näin positiivisten tulosten osoittaminen on ollut haasteellista. Brogdenin ja Nijharin mukaan useimmiten ja useimmissa maissa Community Policing -menetelmän käyttöönotto on jopa ollut yhteisölle haitallista, koska yhteisön todellisia olosuhteita¹³⁴ tai paikallisen

¹³⁰ Tavanomaisessa poliisityössä korostuu kenttätöiden arvostaminen ”oikeana” poliisityönä.

¹³¹ Thibault ym. 2015, 140.

¹³² Tällä tarkoitetaan partioiden sijoittamista C-hälytysluokkaan, jolloin partioille ei jaeta hälytyskeskuksesta suoraan tehtäviä. C-hälytysluokan partiot kuitenkin edelleen hoitavat kiireellisiä tehtäviä kentällä ollessaan. Tällä mahdollistetaan partioiden keskittyminen pitkäjänteiseen projektituontoiseen työhön.

¹³³ Thibault ym. 2015, 142.

¹³⁴ Erityisesti yhteisön kyky valvoa omia normejaan.

poliisilaitoksen tilaa¹³⁵ ei ole huomioitu.¹³⁶ Positiivisia tuloksia on kuitenkin saavutettu silloin, kun on pystytty parantamaan luottamusta poliisiin. Poliisin legitimitetin vahvistuessa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen todennäköisimmin helpottuu. Myös tutkimusnäyttöä löytyy sen suhteen, että yhteisölle tärkeiden normien valvonta voi tehostua juuri sidosryhmäyhteistyön ja yleensäkin yhteisöjen kanssa tehdyn läheisen yhteistyön myötä.¹³⁷

Menetelmää käytettäessä tulee huomioida, että tyypillisesti vain pieni osa yhteisön jäsenistä on aktiivisia yhteisön kehittämisessä, ja tuo pieni osa ei välttämättä edusta yhteisöä kokonaisuudessaan.¹³⁸ Näin ollen tulee olla hyvin kriittinen sen suhteen, mitkä ovat yhteisön todellisia huolenaiheita. Kuten olen aikaisemmin Broken Windows -menetelmää käsitellessäni tuonut esille, on tärkeää kyetä havaitsemaan, miten ja miksi halutaan poliisiin puuttuvan ongelmiin sekä kenen etua näillä toimilla ajetaan. Myöskin on syytä olla kriittinen sen suhteen, miten ongelma on esitetty ja miten se on muodostunut.¹³⁹

4.4.3 CompStat

1990-luvun alussa rikollisuus oli New Yorkin kansalaisten suurin huolenaihe, ja rikollisuustilanteesta muodostui vuoden 1993 pormestarivaalien keskeinen kysymys. Asukkaiden turvattomuudentunne todennäköisesti johti pormestari David Dinkinsin vaalitappioon ja Rudy Giulianiin nousuun kaupungin johtoon. Vaalivoittonsa jälkeen pormestari Giuliani yhdessä poliisipäällikkö Bill Brattonin kanssa loivat vision tulevaisuuden New Yorkille tavoitteenaan tehdä kaupungista turvallinen, parantaa kansalaisten turvallisuudentunnetta sekä näin kohottaa elämisen laatua.¹⁴⁰ Tavoitteen saavuttamiseksi luotiin CompStat-malli¹⁴¹.

CompStat on yksinkertaistettuna suorituskyvyn hallinnointimenetelmä, jonka tarkoituksena on vähentää rikollisuutta ja edistää muita poliisilaitoskohtaisia

¹³⁵ Laitoksen korruptio, sen suorittama väkivalta ja näin aiheutettu pelko, viha ja halveksunta.

¹³⁶ Brogden & Nijhar 2005, Somervillen 2009, 265 mukaan.

¹³⁷ Renauer, 2007, Somervillen 2009, 265 mukaan.

¹³⁸ Somerville 2009, 266.

¹³⁹ Bacchi 2009, 1-21.

¹⁴⁰ Bureau of Justice Assistance 2013, 3.

¹⁴¹ Compare statistics.

tavoitteita¹⁴². Kuten Jussi Hakaniemi on Pro gradu -tutkielmassaan *Analyysitoiminta ja päätöksenteko paikallispoliisissa – tietojohtoisen poliisitoiminnan sovelluksia* todennut, CompStat-malli nähdään usein tilastopohjaiseen seurantaan perustuvana tulosjohtamisen mallina¹⁴³. CompStat -menetelmä korostaa tiedon jakamista laitoksen sisällä mutta myös vastuuttaa ankarasti poliisilaitosten johtoa tulosten saavuttamiseen ja toiminnan tehostamiseen. Mallin yleisesti tunnistettavat neljä ydintoimintoa ovat:

- ajantasainen tiedon tuottaminen
- resurssien nopea allokoiminen
- tehokkaiden toimintataktiikoiden valinta
- jatkuva tulosten arviointi.¹⁴⁴

Tunnusomainen CompStat-mallin piirre on säännönmukaisesti järjestettävät palaverit, joissa laitoksen johtoryhmä keskustelee ja analysoi rikollisuuteen liittyviä ongelmia sekä sopii ongelmien hoitamiseen käytettävistä strategioista. Usein ongelmien käsittelyn vastuuseen valitaan kulloisenkin ongelman maantieteellisestä alueesta vastaava esihenkilö.¹⁴⁵

CompStat-mallissa poliisilaitosten päällystö on vastuussa oman toimialueensa rikostilastoista. Mallin johtamisfilosofian mukaan vastuuttamisen kautta keskijohto motivoituu käyttämään maantieteellisesti jaotelluista rikostilastoista ajantasaisesti tuotettua rikostiedustelutietoa päätöksensä tukena.¹⁴⁶ Mallia soveltaneita johtajia palkitaan, mutta onnistumisista ei pidetä kirjaa eikä hyväksi todettuja toimintatapoja ole koottu yhteiseen käyttöön.¹⁴⁷ Menetelmän pääpainoksi muodostuu varsin helposti yksittäisen johtajan suorituskyvyn mittaaminen. New Yorkissa poliisipäällikkö Bratton korvasi menetelmän käyttöönoton jälkeen kolmanneksen New Yorkin poliisipiirien vastuujohtajista ensimmäisen puolentoista vuoden jälkeen. Menetelmää onkin kuvattu eräänlaisena poliisialan darwinismina. Tehokkaimmat operatiiviset johtajat saivat

¹⁴² Bureau of Justice Assistance 2013, 2.

¹⁴³ Hakaniemi 2012, 34.

¹⁴⁴ Bureau of Justice Assistance 2013, 2.

¹⁴⁵ Bureau of Justice Assistance 2013, 2.

¹⁴⁶ Ratcliffe 2013, 62–63.

¹⁴⁷ Sherman 1998, 6.

jatkaa tehtävissään, kehittyivät ja menestyivät, kun taas heikommin pärjäävät löysivät itsensä nopeasti asemastaan syrjäytettyinä.¹⁴⁸

Yksilölliseen tai yksikkökohtaiseen suoriutumiseen perustuva palkitsemisjärjestelmä kannustaa keskinäiseen kilpailuun yhteistyön sijaan. Tämä voi ilmetä muun muassa tiedon pimittämisenä. Tietoa toimivista käytännöistä ei jaeta työyhteisön kanssa. Tulostavuuksiin keskittyminen on luonut Eternonin ja Silvermanin mukaan tilanteen, jossa keskijohdon vastuussa olevat johtajat ovat jopa vääristelleet rikostilastoja välttääkseen joutumasta esille huonossa valossa viikoittaisissa palaverissa.

Kuinka rikostilastoja sitten voidaan väärentää? Koska CompStat käyttää hyväkseen raportoitua tietoa, voidaan joitain tietoja yksinkertaisesti jättää raportoimatta. Rikoksia luokitellaan rikkomuksiksi, anastetun omaisuuden arvo arvioidaan todellisuutta vähäisemmäksi, jolloin omaisuusrikos luokitellaan lieväksi, tai vähintäänkin sitä ei luokitella törkeäksi, tai sarja rikoksia kirjataan vain yhdeksi rikokseksi. Yksi varsin epäeettinen tapa on jättää ilmoituksia kirjaamatta tai tehdä ilmoitusten jättäminen poliisille käytännössä mahdottomaksi. Tämä on erityisen tuomittava tapa siitä syystä, että rikoksen uhri saattaa kokea olevansa itse syyllinen tapahtuneeseen rikokseen, jolloin säästääkseen itseään nöyryytykseltä ja kärsimykseltä kokee hän helpommaksi vain jättää rikoksen ilmoittamatta.¹⁴⁹

On syytä pyrkiä tunnistamaan tilastotiedon tuottamisen yhteydessä tapahtuvien väärinkäytösten mahdollisuus sekä kysyä, johtaako tiukka managerialistinen johtaminen vain näennäiseen tulosten paranemiseen. CompStat -menetelmä ja tulkinta siitä, onko menetelmä ollenkaan tietojohdoista sen vahvan managerialistisuuden vuoksi, on ristiriitainen lähteestä riippuen. Olen kuitenkin käsitellyt CompStat-menetelmää tietojohdoisuuden sateenvarjon alla, koska menetelmä on vaikuttanut merkittävästi analyysitoiminnan kehittymiseen ja tiedon käyttämiseen johtamisen tukena.

¹⁴⁸ Walsh & Vito 2004, Ratcliffen 2013, 62–63 mukaan.

¹⁴⁹ Eterno & Silverman 2010, 428.

4.4.4 Evidence-Based Policing

Evidence-Based Policing -konseptin on kehittänyt Cambridgen yliopiston kriminologian laitoksen professori Lawrence W. Sherman vuonna 1998 kirjoittaessaan artikkelin *Evidence-Based Policing* Washingtonin Police Foundationille¹⁵⁰. Evidence-Based Policing -menetelmällä tarkoitetaan parhaan saatavilla olevan poliisityöhön liittyvän tutkimustiedon hyödyntämistä toimintamalleja luotaessa. Menetelmän tarkoitus on kartoittaa, mitkä toimintamallit toimivat, ohjata poliisityötä sekä arvioida sen harjoittajia ja tehdyn työn saavutuksia kriittisesti. Yksinkertaisesti sanoen tavoitteena on selvittää, mikä toimii ja miksi.¹⁵¹

Menetelmän on myös tarkoitus karsia reaktiivista kokemuseräistä poliisitoimintaa ja jalostaa toimintamallit toimiviksi systemaattisen tiedonkeruun, testauksen ja tulkinnan kautta. Kantava ajatus Evidence-Based Policing -menetelmän taustalla on se, että jokaisella on oikeus omaan mielipiteeseensä, mutta ei omaan tietoonsa.¹⁵² Ilman analysoitua tietoa vaarana on, että kun poliisit selvittävät tilanteita omien käsitystensä varassa, toiminta pohjautuu esimerkiksi ennakkoluuloihin ja poliisityön luonteen vuoksi vinoutuvaan perspektiiviin eri ihmisryhmistä.¹⁵³

Omiin kokemuksiin pohjatuvan tiedon toimintaa ohjaava voima vaikuttaa kaikilla aloilla ja joissain tapauksissa estää systemaattisesti toimivien menetelmien löytämisen ja soveltamisen.¹⁵⁴ Malliesimerkkinä toimii vuonna 1990 New Yorkin osavaltiossa tehty tutkimus, jossa selvitettiin ohitusleikkauksissa kuolleiden määrää suhteessa sairaaloihin ja yksittäisiin kirurgeihin. Tämä tutkimus sai alkunsa toisesta tutkimuksesta, jossa selvisi, että osavaltion ohitusleikkauskuolleisuuden keskiarvo oli 3,7 prosenttia, mutta joillakin kirurgeilla jopa 82 prosenttia. Kirurgit näkivät oman ammattitaitonsa riittävänä eivätkä olleet tunnistaneeet tutkimuksessa ilmennyttä ongelmaa. Kirurgien ja sairaaloiden suuresta vastustuksesta huolimatta tutkimustulokset julkaistiin. Niiden mukaan mitä harjaantuneempia kirurgit olivat

¹⁵⁰ College of Policing 2017.

¹⁵¹ Sherman 1998, 3–4.

¹⁵² Sherman 1998, 3–4.

¹⁵³ Korander 2014, 194–195

¹⁵⁴ Sherman 1998, 3–4.

työssään, eli kuinka paljon leikkauksia he tekevät vuodessa, sitä pienempi kuolinriski oli. Tätä korrelaatiota hyväksikäyttäen pienen määrän leikkauksia tekevien sairaaloiden leikkaustoiminta lopetettiin kokonaan, ja osavaltion leikkauskuolleisuus laski 40 prosenttia kolmessa vuodessa.¹⁵⁵ Kokemus toiminnan laadukkuudesta ja omista taidoista ei siis vastannut tutkittua tietoa.

Sherman on jakanut menetelmän soveltamisen kolmeen¹⁵⁶ strategiseen pääperiaatteeseen¹⁵⁷:

1. **Kohdentaminen.** Poliisin tulisi käyttää laadukasta tutkimustietoa rajallisten resurssien kohdentamiseksi ennakoitaviin häiriöihin ja rikoksiin.
2. **Testaaminen.** Kun kohteet on valittu, poliisin tulisi testata erilaisia menetelmiä ongelmanratkaisuun, jotta voidaan selvittää, mikä menetelmä toimii parhaiten haittojen vähentämiseksi.
3. **Seuranta.** Kun poliisi on käyttänyt tutkimustietoa kohdentaakseen testattuja ja soveltuvimpia menetelmiä, tulee toimintaprosessia ja sen vaikutuksia seurata. Tähän sisältyy myös yhteisöjen näkemys toimien legitimitetistä.

Yksi Evidence-Based Policing -menetelmän vahvuuksista on, että sen käyttäjät selvittävät, onko käsillä olevaan ongelmaan kehitelty jo toimiva ratkaisu, esiintyykö ongelmaa muualla ja minkälaisia virheitä sovelletuissa toimenpiteissä on tehty. Menetelmän käyttäminen vaatii soveltajaltaan itsekriittisyyttä ja oman toiminnan tarkastelua, eli juuri niitä ominaisuuksia, jotka eivät perinteiseen poliisitoimintaan tyypillisesti sisälly. Suomalaisessa poliisityön kentässä aika ja resurssit toki usein rajoittavat pohjatyön tekemistä, mutta keskeistä on tutkia omaa tekemistä pitkin matkaa ja muuttaa sitä tarvittaessa.

Evidence-Based Policing ei ole kuitenkaan pelkästään tiedon tuottamista ja soveltamista, vaan menetelmän käyttäjän tulee myös huomioida, miten tietoa tulkitaan ja miten se otetaan vastaan jokapäiväisessä poliisitoiminnassa¹⁵⁸. Haasteena on saada

¹⁵⁵ Millenson 1997, 195, Sherman 1998, 3–4 mukaan.

¹⁵⁶ Targeting, Testing, and Tracking,

¹⁵⁷ Sherman 2013, 6–7.

¹⁵⁸ Lum, 2009; Lum & Koper, 2014, Telep & Lum 2014, 260–361 mukaan.

kentällä toimivat poliisit hyödyntämään empiiristä tutkimustietoa työssään¹⁵⁹. Varsin laajalla rintamalla tutkijat ovat osoittaneet, kuinka vastahakoisia poliisit ovat hyväksymään tutkimustietoa poliisityön tueksi¹⁶⁰. Vesa Mutilainen on vuonna 2014 julkaistussa *Poliisin toimintaympäristö* -katsauksessa tuonut esille, kuinka poliisien ja tutkijoiden näkemykset tutkimustietoon eroavat, ja havainnollistanut näkemyserot seuraavalla listauksella:¹⁶¹

Poliisien näkökulma:

- miksi tutkijat keskittyvät rakentelemaan vain teorioitaan?
- miksi tutkijat eivät tuota hyödyllistä tietoa?
- miksi tutkijat pyrkivät näyttämään poliisit aina huonossa valossa?
- miksi tutkijat eivät kykene kirjoittamaan selkeällä kielellä?
- miksi tutkijat ovat aina kovin itsetietoisia?

Tutkijoiden näkökulma:

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

4.4.5 Hot Spots Policing

Yksinkertaisimmillaan Hot Spotilla poliisin terminologiassa tarkoitetaan poliisin valvontaresurssin keskittämistä jollekin maantieteellisesti rajatulle alueelle, jonne on keskittynyt rikollisuutta¹⁶². Termi ei sinänsä pidä sisällään mitään tiettyä toimintamallia eikä termille ole yleisesti hyväksyttyä yhtenäistä määritelmää¹⁶³.

¹⁵⁹ Lipsky 1980, Telep & Lum 2014, 260–361 mukaan.

¹⁶⁰ Bailey 1998; Lum 2009; Lum ym. 2012; Mastrofski 1999; National Research Council 2004; Sherman 2013; Weiss & Bucuvalas 1980; Weisburd 1980, Lum & Koper 2017, 17 mukaan.

¹⁶¹ Mutilainen 2014, 63.

¹⁶² Lum & Koper 2017, 60.

¹⁶³ Eck 2015, Lum & Koper 2017, 60 mukaan.

Poliisi ja tutkijat ovat jo pitkään, ainakin 1940-luvulta saakka, tunnistaneet, että rikollisuus on tyypillisesti keskittynyt tietyille asuin- ja hallinnollisille alueille¹⁶⁴. Perinteisesti poliisi on keskittänyt valvontaansa juuri näille alueille. Tiedonkäsittelyn kehittyminen on mahdollistanut rikosten analysoinnin ja maantieteellisen keskittämisen esimerkiksi tiettyihin osoitteisiin, risteyksiin, kortteleihin tai asuinalueisiin mahdollistaen tarkoituksenmukaisen ja tarkan valvontaresurssien käyttämisen.¹⁶⁵

Tyypillisimmin Hot Spotiksi muodostuu alue, jossa ihmiset liikkuvat paljon. Julkisen liikenteen keskittymät, paljon kauppaliikkeitä ja ravintoloita sisältävät alueet sekä alueet, joilla on paljon mahdollisuuksia vapaa-ajan toimintaan, kuten puistot, luovat myös mahdollisuuden rikolliseen toimintaan – erityisesti, jos alueella ei ole valvontaa.¹⁶⁶ Valvonta-alueen valinta ei kuitenkaan ole täysin mutkatonta. Taustajatoksena sopivan alueen valinnalle on ennustaa historialliseen rikosdataan perustuen, millä alueella ihmisellä on kohonnut riski joutua rikoksen uhriksi. Hot Spots Policing -menetelmän tarkoituksena on käyttää resurssien allokoinnissa hyväksi sitä, etteivät rikokset ole jakautuneet tasaisesti maantieteellisesti. Oletuksena on, että rikoksia tulee todennäköisesti tapahtumaan siellä, missä niitä on aikaisemminkin tapahtunut. Kuitenkin dataa analysoitaessa on otettava huomioon, että liian pienen alueen valinta voi jättää tärkeitä alueita, joilla valvontaa tarvittaisiin, valvonnan ulkopuolelle. Liian ison alueen valinta voi taas muodostua käytettävät valvontaresurssit huomioon ottaen mahdottomaksi valvoa.¹⁶⁷

Hot Spotteihin keskittyminen mahdollistaa poliisin tekemän valvontatoimen tehostamisen monin tavoin. Ensinnäkin poliisi voi keskittää valvontaa juuri sinne, missä todennäköisimmin rikoksia tapahtuu. Näkyvä valvonta tehostuu, kun partioita keskitetään pienemmällä alueelle laajan valvonta-alueen sijaan.¹⁶⁸ Toiseksi pienemmälle alueelle keskittyminen antaa partiolle mahdollisuuden selvittää, mitkä olosuhteet vaikuttavat rikosten ja häiriökäyttäytymisen syntymiseen. Syntyneiden

¹⁶⁴ Shaw & McKay 1942, Koper 2014 mukaan.

¹⁶⁵ Koper 2014, 124.

¹⁶⁶ Lum & Koper 2017, 61.

¹⁶⁷ Walter ym. 2013, 19–20.

¹⁶⁸ Sherman & Weisburd, Koper 2014, 125 mukaan.

johtopäätösten kautta valvonnallisia, tutkinnallisia ja ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä voidaan kohdentaa yhteistyössä paikallisen hallinnon kanssa.¹⁶⁹

Hot Spots Policing -menetelmästä on tullut hyvin yleinen valvontastrategia paikallispoliisin keskuudessa Yhdysvalloissa ja muualla ulkomailla, erityisesti poliisiosastoissa, joiden toimivalta-alueet kattavat laajan maantieteellisen alueen. Law Enforcement Management and Administrative Statisticsin (LEMAS) vuonna 2007 tekemän kyselyn mukaan, 13 % kaikista Yhdysvaltojen poliisitoimijoista käyttivät Hot Spots -identifiointia¹⁷⁰. Tämä ei kuitenkaan kerro koko totuutta. Mitä suurempia poliisiyksiköt ovat, sitä yleisempää Hot Spots Policing -menetelmän käyttö on. 66–80 % poliisiyksiköistä, joiden alueella oli 100 000 – 500 000 asukasta, käyttivät Hot Spots Policing -menetelmää. Yli 500 000 asukkaan poliisiyksiköistä jopa 92–100 % käyttivät kohdealueidensa valinnassa Hot Spots Policing -menetelmää.¹⁷¹

Toimintamalleissa sekä toimivaltuuksissa ja niiden käytössä Hot Spot -alueilla voi olla suuria eroja. Esimerkiksi Berliinissä paikallisella poliisilla on huomattavasti laajemmat toimivaltuudet Hot Spot -alueiden sisällä kuin niiden ulkopuolella. Berliinissä jalankulkijoiden satunnaiseen tarkastamiseen ei paikallisella poliisilla ole toimivaltuutta, mutta Hot Spot -alueella käytännössä kenet vain voidaan pysäyttää ja tarkistaa ilman erityistä syytä.¹⁷²

Laaja tutkimusnäyttö on osoittanut, että poliisin valvonnan keskittäminen tietylle, verrattain pienelle maantieteelliselle alueelle voi edesauttaa rikollisuuden ja järjestyshäiriöiden ennaltaehkäisemisessä ja vähentämisessä. Tutkimukset ovat myös osoittaneet laajemmissa määrin, että tietylle alueelle keskitetty tehovalvonta ei välttämättä johda rikollisuuden siirtymiseen toisaalle. Tehovalvonnan rikoksia ennaltaehkäisevät vaikutukset ovat voineet ulottua myös valvonta-alueen ulkopuolelle.¹⁷³ Kuten olen aiemmin tuonut ilmi, rikollisuus tyypillisesti keskittyy alueille, joilla liikutaan paljon sekä tarjotaan kaupallisia tai vapaa-ajan palveluita.

¹⁶⁹ Ekc 1994, Koper 2014, 125 mukaan.

¹⁷⁰ Burch 2012 ja Reaves 2010, Koper 2014, 125 mukaan.

¹⁷¹ Burch 2012 ja Reaves 2010, Koper 2014, 125 mukaan.

¹⁷² Bremermann 2016.

¹⁷³ Clarke & Weisburd 1994, Hesseling 1994 ja Eck 1994, Bragan 2001 mukaan.

Vaikka poliisin suorittama valvonta voi vaikeuttaa rikollisten tekojen tekemistä, rikollisen toiminnan alue pysyy samana Hot Spotista huolimatta.

Vaikka Hot Spots Policing -menetelmä on laajalti käytetty, on tärkeää ymmärtää, ettei menetelmä itsessään kerro, millaisia toimia valitun alueen sisällä tulisi tehdä. Tutkimus on osoittanut, että järjestyshäiriöihin puuttuminen voi ennaltaehkäistä rikoksia, mutta se ei kerro, mikä menetelmä on kullekin alueelle soveltuvin, koska jokaisella alueella on omat erityispiirteensä ja olosuhteensa.¹⁷⁴

Jos valvonnassa keskitytään pääasiallisesti Hot Spotteihin, on kriittistä poliisin onnistumisen kannalta selvittää, kuinka alueella liikkuvat ihmiset suhtautuvat valvontaan. Kun selvitetään Hot Spot -alueella aikaansa viettävien ihmisten näkemyksiä poliisin toiminnasta, voidaan paremmin kartoittaa kulloiseenkin tilanteeseen sopivia lähestymistapoja.¹⁷⁵

Erytyisesti, jos poliisilaitoksilla pidetään kansalaisten luottamusta poliisiin arvossa, on tärkeää selvittää, kokevatko valvonta-alueen ihmiset poliisin toimet oikeudenmukaisiksi. Yllättävää voi olla, ettei pelkästään rikollisuuden tai järjestyshäiriöiden vähentäminen riitä siihen, että kansalaiset olisivat tyytyväisiä poliisin toimiin. Hot Spot -alueilla valvontatoimenpiteet on suoritettava siten, että poliisin toimenpiteen kohteeksi joutuneet ihmiset kokevat poliisin toimet oikeudenmukaiseksi ja poliisin kunnioittavaksi.¹⁷⁶ Teoriassa mitä taktiikkaa tahansa voidaan soveltaa siten, että ihmisiä kohdellaan kunnioittavasti ja oikeudenmukaisesti. On hyvä tiedostaa, että tietyillä taktiikoilla on enemmän potentiaalia tulla nähdyiksi epäoikeudenmukaisina. Kuten aikaisemmin olen tuonut esille, jalankulkijoiden ja autoilijoiden tarkastaminen ja vähäisistä rikkomuksista suoritettut kiinniotot voidaan kokea epäreiluina ja syrjivinä, erityisesti silloin, kun tarkastuksen kohteena on rodullistettu ihminen.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Braga 2001, 121–122.

¹⁷⁵ Haberman ym. 2016, 533.

¹⁷⁶ Cheurprakobkit & Bartsch 2001, Haberman ym. 2016, 542 mukaan.

¹⁷⁷ Green 1999 ja Skolnick & Caplovitz 2001, Haberman ym. 2016, 542 mukaan.

4.4.6 Intelligence-Led Policing

Alkujaan Intelligence-Led Policing oli operatiivinen taktiikka, jonka tarkoituksena oli vähentää rikollisuutta proaktiivisin menetelmin, joita kohdennettiin rikostiedustelusta saadun tiedon avulla. Menetelmää jalostettiin liikejohtoisempaan suuntaan Kentin poliisipiirissä Isossa-Britanniassa Sir David Phillipsin alaisuudessa¹⁷⁸. Phillips aloitti toiminnan siirtämällä valvontaresursseja reaktiivisesti toimivista rikostutkintayksiköistä proaktiivisiin yksiköihin. Hän peräänkuulutti laajaa tiedonkeruuta ja tähän tietoon pohjautuvaa päätöksentekoa koko poliisilaitoksen laajuudella.¹⁷⁹ Phillipsin lähestymistapa keskittyi aktiivisiin ja korkean rikosprofiilin omaaviin tekijöihin. Kentin poliisipiirissä kehitelty toiminta antoi alkusysäyksen näkemykselle, jonka mukaan menetelmä voisi toimia myös laajemmin poliisialalla.¹⁸⁰ Alkuvaiheiden jälkeen käsitys Intelligence-Led Policing -toimintatavasta laajeni liiketoimintamalliksi, jonka hallinnolliseksi filosofiaksi muodostui keskittyminen informaation keräämiseen strategisten ratkaisujen löytämiseksi paikallisesti ja kansallisesti yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.¹⁸¹

Intelligence-Led Policing -käsitteen sisältöä tai menetelmän soveltamista ei ole kuitenkaan yhdenmukaisesti määritelty¹⁸². Kirjallisuudessa Intelligence-Led Policing -menetelmää hallitsee kaksi eri konseptia: Jerry Ratcliffen vuoden 2008 malli sekä David L. Carterin ja Jeremy G. Carterin yhteistyössä vuonna 2009 kehittämä malli¹⁸³. Nämä mallit jakavat yhtenevän filosofisen perustan mutta eroavat siinä, kuinka Intelligence-Led Policing -menetelmää tulkitaan lainvalvojien parissa ja kuinka mallia sovelletaan käytäntöön.¹⁸⁴ Käyn seuraavaksi läpi mallien eroja ja niiden suhdetta suomalaiseen tapaan soveltaa Intelligence-Led Policing -menetelmää.

Jerry Ratcliffe, Intelligence-Led Policing -toimintamallin pioneeri, on karkeasti määritellyt, että tietojohtoinen toiminta tulisi ymmärtää kokonaisvaltaisena

¹⁷⁸ James 2003, Ratcliffe 2012,15 mukaan.

¹⁷⁹ John & Maguire 2004, Ratcliffe 2012,15 mukaan.

¹⁸⁰ Flood & Gaspar 2009, Ratcliffe 2012,15 mukaan.

¹⁸¹ Ratcliffe 2012, 15.

¹⁸² Carter & Carter 2009, 9.

¹⁸³ David L. Carterin ja Jeremy G. Carterin mallista käytetään lyhennystä C&C.

¹⁸⁴ Carter 2013, 23.

johtamisfilosofiana, jossa analysoitu tieto ja rikostiedustelutieto muodostavat kehyksen mahdollisimman objektiivista päätöksentekoa varten. Viitekehykseen sisältyy rikostutkinta, rikostorjunta, rikollisten tekojen vaikeuttaminen, ongelmien vähentäminen ja ennaltaehkäisevä toiminta. Toiminta toteutetaan sekä strategisen johtamisen että tehokkaiden operatiivisten toimien avulla. Tietojohdoisuus liittyy erityisesti johtamisessa parempaan päätöksentekoon, jonka pitäisi konkretisoitua parempana operatiivisena tekemisenä, jossa poliisin resurssit pyritään allokoimaan tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.¹⁸⁵

Ratcliffen tietojohdoisuuden määritelmä koostuu kolmesta osa-alueesta. Ensinnäkin Ratcliffen määritelmässä poliisin omat rekisterit ja hallinnon ulkopuolinen tieto yhdistyvät rikostiedustelutietoon. Nämä eri lähteistä saatavat tiedot muodostavat yhdessä päätöksentekomateriaalin. Erilaisten tietojen tulee kohdata ja jalostua ennen päätöksentekoa. Toisekseen määritelmä lähestyy kaikkia poliisitoiminnan tavoitteita yhteisinä eikä jaa niitä toimintasektorikohtaisiksi tavoitteiksi. Operatiiviset toimet, joilla tavoitteita pyritään saavuttamaan, määräytyvät erilaisiksi eri yksiköille. Kolmanneksi Ratcliffe yhdistää kaksi edellistä osa-aluetta toisiinsa tavoitteenaan paremmat strategiset päätökset. Päätösten tulee perustua analysoituun tietoon ja johtaa operatiivisiin toimiin, joita ohjaavat yhteiset tavoitteet ja toiminnan eri osa-alueiden parempi koordinointi. Toimintamallin ytimessä on keskittyä keskeisiin rikoksentehtäjiin sekä Hot Spotteihin. Ratcliffen mukaan vain muutama prosentti rikollisista tekee suurimman osan rikoksista, joten on tehokasta keskittyä tunnettuihin rikoksentehtäjiin sekä alueisiin, joilla rikoksia tehdään.¹⁸⁶ Nämä piirteet tekevät Ratcliffen mallista sellaisen, että se pelkistetysti sanottuna näkee vain sen, mitä tehdyistä rikoksista Poliisiasiain tietojärjestelmään¹⁸⁷ tai muihin järjestelmiin on kirjattu.

Carterin ja Carterin (jäljempänä C&C) malli eroaa Ratcliffen mallista siten, että siinä pyritään tunnistamaan olosuhteet ja rakenteet, jotka edesauttavat rikosten

¹⁸⁵ Polamk 2010.

¹⁸⁶ Ratcliffe 2012.

¹⁸⁷ Poliisiasiain tietojärjestelmä (Patja) on valtakunnallinen poliisin tietojärjestelmä, johon kirjataan muun muassa rikosilmoitukset.

tekemistä¹⁸⁸. Mallin tarkoituksena on tuottaa uutta tietoa lainvalvojien avuksi, taktisten vastausten löytämiseksi sekä strategisen suunnittelun tueksi alati muuttuvalla toimintakentällä.¹⁸⁹ C&C-malli ammentaa pohjatietoa muista menetelmistä, kuten Community Policingista, joihin Ratcliffen malli tekee pesäeroa.¹⁹⁰ C&C-malli pyrkii myös ottamaan huomioon ennakointiin, eli riskien arviointiin ja hallintaan, liittyvän näkökulman toimintaympäristön muutoksissa. Oman toimintaympäristön perusteellinen tunteminen ja kyky muutosten ennakoimiseen sekä nopeaan reagointiin voisi varmasti edesauttaa suomalaista operatiivista poliisitoimintaa. Suomalainen lähipoliisitoiminta on jo vuoden 2010 strategiassaan huomionnut paikallisten olosuhteiden ja tiedon keräämisen merkityksen omalle toiminnalleen.¹⁹¹ Lähipoliisitoiminta toimii kuitenkin vielä käytännössä erillään muusta operatiivisesta toiminnasta. Mielestäni olisi syytä paneutua siihen, mitä jo verrattain pitkään toteutetusta lähipoliisitoiminnasta ja nykyaikaisesta ennaltaehkäisevästä poliisitoiminnasta olisi opittavissa ja sovellettavissa koko suomalaisen poliisitoiminnan kenttään.

Suomalainen ennaltaehkäisevä toiminta on ollut lähellä Ratcliffen menetelmää, kuitenkin eroten siitä siten, että se on riippuvainen tulossopimuksesta. C&C-menetelmästä suomalainen toiminta eroaa siinä, että C&C-menetelmä ottaa huomioon toimintaympäristön vaikutukset rikollisuuteen. C&C-menetelmä ei ole myöskään riippuvainen tulossopimuksesta. Kuten *Tietojohdoisen poliisitoiminnan käytäntöjen ja rakenteiden kehittämisprojekti 2009–2010* -väliraportissa todetaan, tulossopimusten sisältö ja tulossopimusten vallitseva kirjaamiskäytäntö muodostavat suuren haasteen tavoitteiden muuntamiseksi operatiivisiksi toimiksi. Vallitsevissa tulossopimuksissa on ollut liian suuri määrä tavoitteita, jotka velvoittavat poliisilaitosta. Yksiköiden väliset tavoitteet eivät myöskään aina ole yhteismitallisia eivätkä siten tue toisiaan. Tavoitteilla ei myöskään aina ole selkeää yhteyttä sovittuihin toimenpiteisiin. Tämä johtaa vääjäämättä tilanteeseen, jossa tulossopimuksessa sovittujen tavoitteiden ja toimenpiteiden siirtäminen käytännön operatiiviseen toimintaan on aikaa vievää ja

¹⁸⁸ Carter 2013, 80.

¹⁸⁹ Carter & Carter 2009, 11.

¹⁹⁰ Carter 2013, 85.

¹⁹¹ Lähipoliisitoiminnan strategia 2010.

raskasta. Ratcliffe ja C&C molemmat peräänkuuluttavat paikallisten olosuhteiden huomioimista, joten Intelligence-Led Policing -menetelmää sovellettaessa laitoksilla olisi myös oltava vapaus asettaa tavoitteita omien prioriteettiensa mukaan.

Nykyinen käytäntö, jossa tulossopimuksessa mainitut tavoitteet ja toimenpiteet eivät kohtaa ja jossa eri yksiköiden tavoitteet eivät tue toisiaan, aiheuttaa kohtuuttoman paljon vaivaa laitoksille. Tavoitteiden asettamisen ongelmaksi muodostuu yksinkertaisesti se, ettei niiden määrittämiseen ole riittävästi aikaa. Tulossopimus julkaistaan tammi-helmikuussa, ja uudesta tulossopimuksesta aletaan neuvotella jo saman vuoden loka-marraskuussa. Tavoitteiden kartoittamisen aika jää auttamattoman lyhyeksi varsinkin, kun otetaan huomioon kesälomapoistumat. Tavoitteiden kartoittaminen tulisi jaksottaa riittävän pitkälle ajalle, jotta niiden toteuttaminen olisi edes teoriassa mahdollista. Tulossopimusten muututtua kolmevuotisista viisivuotisiksi pitkäaikaiselle strategiselle vaikuttamiselle on tehty enemmän tilaa. Aika näyttää, miten lisäaika käytetään hyväksi.

4.4.7 National Intelligence Model

Isossa-Britanniassa jo 2000-luvun alusta saakka käytössä ollut National Intelligence Model on poliisitoimea ohjaava liiketoimintaprosessi. Sen tarkoituksena on tarjota operatiiviselle poliisitoiminnalle tarkennettuja toimintakohteita mahdollisimman tehokkaan resurssieconomian saavuttamiseksi. Prosessi on riippuvainen poliisille tulevan informaation analysoinnista ja poliisin suorittaman tiedustelun laadusta. Analysoitu tieto mahdollistaa laadukkaamman ongelmanratkaisun lainvalvonnassa ja sopivan menetelmän valinnan rikoksia ennaltaehkäistessä. Toimintamallin tavoitteena on kohottaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, vähentää rikollisuutta ja näin lisätä ihmisten turvallisuudentunnetta. National Intelligence -mallia ei ole rajoitettu mihinkään tiettyyn poliisitoiminnan taktiikkaan tai käytettäväksi vain jollain erityistoiminta-alueella, vaan se soveltuu käytettäväksi koko poliisitoimen kentällä.¹⁹² Toimintamallin tehokas käyttö mahdollistaa jatkumon yleistä järjestystä ja turvallisuutta häiritsevien tapahtumien hoitamisesta vakavien rikosten tutkimiseen.

¹⁹² Home Office 2017,6-9.

Tapahdumien yhteyden selvittäminen antaa mahdollisuuden tunnistaa ne paikalliset pulmat, jotka kaipaavat poliisin huomiota kipeimmin.¹⁹³ Malli on yhteensopiva muiden toimintamallien kanssa, erityisesti niiden, jotka vaativat toimiakseen tietojen analysointia, kuten Intelligence-Led Policing, Evidence-Based Policing, Problem-Oriented Policing ja Reassurance Policing.

Toimintamallin toimeenpanemisen keskiössä ovat eri johtoryhmien kokoukset. Kokouksissa on tarkoitus sopia, millaista valvontamenetelmää tullaan kulloisenkin esillä olevan poliisin toimintaa vaativan ongelman ratkaisemiseen käyttämään, sekä päättää, millaista tietoa pitää tuottaa päätöksenteon tueksi ja kuinka se hankitaan.¹⁹⁴ Kokouksissa pyritään siis suunnitelmalliseen ongelmanratkaisuun. Suunnitteluprosessia hoidetaan kolmella tasolla, jotka on luokiteltu vakavuuden mukaan. Ensimmäisellä tasolla käsitellään rikoksia, joiden selvittäminen voidaan hoitaa paikallisin resurssein, sekä yleisen järjestyksen turvaamista ja liikenteen valvontaa. Toinen taso koskee isompia rikosilmiöitä, joiden hoitaminen vaatii yhteistyötä eri virastojen kanssa sekä mahdollisia lisäresursseja. Kolmannella tasolla tarkoitetaan kaikkein vakavimpia rikoksia sekä kansallisesti tai kansainvälisesti toimivaa järjestäytyntä rikollisuutta.¹⁹⁵

Jotta poliisipalvelut olisivat tietojohdoisia, National Intelligence -toimintamalli vaatii toimintatapojen vakiinnuttamista poliisitoimeen paikallisella ja kansallisella tasolla. Tietojohdoisuuden vaatimukset on toimintamallissa jaettu neljään ydinresurssiin¹⁹⁶:

1. Tiedollinen resurssi – lainopillinen tietämys, ammattitaito, poliisin toimintamallien tuntemus, johtaminen ja ohjaus, toiminta sidosryhmien kanssa.¹⁹⁷
2. Rakenteelliset resurssit – tarkoituksenmukaisten rakenteiden ja toimivan organisaation olemassaolo. Riittävän hyvät tietotekniset laitteet, jotta toimintamallin mukainen tehokas tiedonkäsittely on mahdollista ilman

¹⁹³ Home Office 2017, 6–9.

¹⁹⁴ Home Office 2017, 10.

¹⁹⁵ Home Office 2017, 9–10.

¹⁹⁶ Home Office 2017, 7.

¹⁹⁷ Home Office 2017, 7.

päällekkäisiä ohjelmistoja. Edellytyksenä on myös, että tietojen siirto on turvallista ja varmennettua.¹⁹⁸

3. Tietolähteresurssit – varmistetaan, että tiedonkeruu tapahtuu tehokkaasti ja mahdollisimman laajasti. Tietoa kerätään kaikista niistä lähteistä, jotka ovat merkityksellisiä poliisitoiminnalle, niin lähipoliisitoiminnan paikallisella tasolla kuin järjestäytyneen rikollisuuden kansainvälisellä tasolla.¹⁹⁹
4. Henkilöstöresurssit – varmistetaan ammattimainen henkilöstörakenne, joka muodostuu koulutetuista ja tehtäviin sopivimmista henkilöistä. National Intelligence -toimintamallin ehkä tärkein vaatimus on se, että osataan valita juuri oikeat henkilöt oikeisiin tehtäviin.²⁰⁰

Toimintamalli vaatii jokaisen edellä mainitun resurssin laadukkaan tuottamisen, jotta sen onnistunut täytäntöönpano olisi mahdollinen. Lisäksi toimintamalliin on kirjattu eettinen toimintaperiaate. Toimintamallia käytettäessä tulee huomioida eri asiat, jotka ovat merkityksellisiä moninaisuuden ja eri kulttuurien huomioimisessa, mukaan lukien ”rotu”, uskonto, sukupuoli, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli-identiteetti ja ikä. Tämä periaate kattaa kaiken toimintamalliin kuuluvan toiminnan, ja se tulee huomioida myös henkilöstöä tehtäviin valittaessa.²⁰¹

National Intelligence -toimintamallin käyttöönotto ei ole sujunut Isossa-Britanniassa ongelmitta. Pääsyyinä tähän on ollut se, että poliisin toimintakulttuuri ei ole ollut tietojohdoista. Ongelmia on ollut muun muassa sen kanssa, miksi tietoa hankitaan, mistä tietoa saadaan sekä kuinka hankittua tietoa käytetään.²⁰²

Huomionarvoista on, miten määritellään tiedustelutieto tai poliisin käyttöön analysoitavaksi päätyvä tieto. Vuonna 1993 tiedoksi määriteltiin vain todistusaineistona käytettävä tieto²⁰³. Butler määritteli raportissaan tiedustelutiedon olevan tekniikka, jolla parannetaan olemassa olevan tiedon perusteita²⁰⁴. Vuonna 2002

¹⁹⁸ Home Office 2017, 7.

¹⁹⁹ John & Maguire 2004, 3.

²⁰⁰ Home Office 2017, 7.

²⁰¹ Home Office 2017, 3.

²⁰² John & Maguire 2004, Kleiven 2006, 256 mukaan.

²⁰³ Audit Commission, Kleiven 2006, 260 mukaan.

²⁰⁴ Butler 2004, Kleiven 2006, 260 mukaan.

Metropolitan Police Servicen Intelligence Unitin käytössä olleessa toimintaohjeessa tiedustelutiedolla tarkoitettiin tietoa, joka on toiminnan perusteena²⁰⁵. Kaikkein yllättävintä lienee, että alkuperäisessä National Intelligence -toimintamallissa poliisin käyttöön tulevan tiedon määrittelyä ei ole tehty ollenkaan. Myöhemmin päivitetystä National Intelligence Model -manuaalissa tiedustelutiedoksi on määritelty tieto, joka on käynyt läpi ennalta määritellyn laatuarvioinnin sekä riskiarvion ja joka on omiaan tukemaan poliisin päätöksentekoa.²⁰⁶ Tämä määritelmä ei kuitenkaan viittaa mihinkään lähteeseen²⁰⁷. Sama tiedon määritelmän puuttuminen tai epämääräisyys on ongelmana myös muissa menetelmissä.

4.4.8 Problem-Oriented Policing

Problem-Oriented Policing -menetelmä pyrkii irtautumaan reaktiivisesta, operatiivisesta sekä tutkinnallisesta toiminnasta ja tarjoaa sen tilalle ratkaisukeskeisempää otetta²⁰⁸. Lähestymistapa ei ole uusi, sillä poliisissa on aina pyritty ratkaisemaan ongelmia, mutta sen mukanaan tuoma työnohjaus ja tuki sekä tekninen osaaminen mahdollistavat tehokkaamman ongelmaratkaisun²⁰⁹. Herman Goldsteinia pidetään Problem-Oriented Policing -menetelmän pääarkkitehtina. Hänen 1970-luvulla julkaisemiinsa teoksiin *The Urban Police Function* (1973) ja *Policing a Free Society* (1977) sekä 1979 kirjoittamaansa poliisitoiminnan ongelma-analyysia käsittelevään artikkeliin pohjautuva kirja *Problem-Oriented Policing* (1990) on useimmin lainattu teos aihetta käsiteltäessä.²¹⁰ Kirjassaan Goldstein toi esille johtopäätöksensä, jonka mukaan operatiivinen poliisitoiminta keskittyi hälytystehtävien reaktiiviseen hoitamiseen sen sijaan, että olisi selvitetty, mitä on tapahtunut, ennen tapahtumapaikalle saapumista. Hän ehdotti poliisin toimintakulttuurin muutosta kohti harkittua päätöksentekoa.²¹¹

²⁰⁵ Her Majesty's Inspectorate of Constabulary 2002, Kleiven 2006, 260 mukaan

²⁰⁶ Centrex 2005, Kleiven 2006, 260 mukaan.

²⁰⁷ Kleiven 2006, 260.

²⁰⁸ Williamson 2008, Rogers 2009, 213–214 mukaan.

²⁰⁹ Peak & Glensor, 1996, Rogers 2009, 213–214 mukaan.

²¹⁰ Rogers 2009, 213–214.

²¹¹ Rogers 2009, 213–214.

London Metropolitan -poliisipiirin päällikkö Lord Stevens on esittänyt jo aikoinaan poliisitoiminnan keskeisimmän haasteen seuraavalla analogialla, joka kiteyttää reaktiivisen poliisitoiminnan ongelman: Hän pyysi kuulijoitaan kuvittelevan vuolaana virtaavan joen, joka on temmannut mukaansa satoja ihmisiä. Hän esitti, että tavanomainen poliisitoiminnallinen ratkaisu on hypätä virtaan pyrkimyksenä pelastaa niin monta ihmistä kuin vain mahdollista sen sijaan, että suunnattaisiin ylävirtaan selvittämään, miksi ihmiset ovat alun perin joutuneet virran armoille. Hän jatkoi, että näin syntyy hallitsemattoman kysynnän ja yhtä hallitsemattoman tarjonnan kierre. Poliiseista muodostuu hengenpelastajia, jotka pakonomaisesti yrittävät uida vastavirrassa tapahtumasta toiseen, soveltaen erilaisia taktiikoita, jotka ovat keskenään muiden tapausten kanssa koordinoimattomia. Lopulta koko toiminta on hajanaista ilman selkeää tulosta.²¹²

Problem-Oriented Policing -menetelmän tavoitteena on tuottaa jotain kestäväää päivän päätteeksi. Menetelmä on konseptina yksinkertainen, mutta käytännössä sen toteuttaminen on hankalaa. Yksinkertaistettuna mallin mukaan poliisilaitoksia tulisi johtaa siten, että laitosten kyky ennakoita ja kontrolloida yleisestä järjestystä ja turvallisuutta koskevia uhkia on maksimoitu ja että toiminta on oikeudenmukaista ja tehokasta.²¹³ Mitä sitten vaaditaan, että poliisilaitos voisi toimia näin? Lyhyt vastaus on: kaikki mahdollinen. Olennaista on se, kuinka laitos resursoidaan, miten sitä valvotaan, kuinka sitä johdetaan, ketä sinne palkataan, miten se toimii sidosryhmien kanssa ja kuinka se arvioi omaa toimintaansa sekä tulostaan. Kaikkea toimintaa ei sinänsä tarvitse muuttaa, kunhan kaikki toiminta on reilua ja oikeudenmukaista.²¹⁴

Jotta ongelmia voitaisiin ratkaista, pitää ensin määrittää, mitä ongelmalla tarkoitetaan. Ongelmalla Problem-Oriented Policing -menetelmän mukaan tarkoitetaan mitä tahansa asiaa, joka aiheuttaa kansalaisille huolta tai haittaa. Tällä ei tarkoiteta vain ongelmia, jotka liittyvät poliisitoimintaan, tai vain rikoksia sekä häiriökäyttäytymistä.

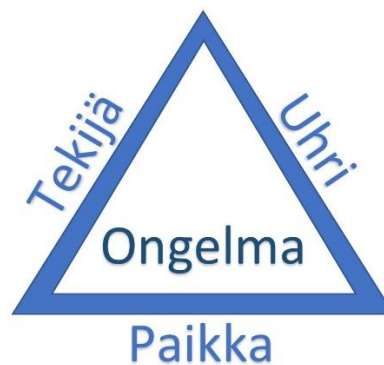
²¹² Scott & Kirby 2012, 3.

²¹³ Scott & Kirby 2012, 3.

²¹⁴ Scott & Kirby 2012, 3.

Ongelmat voivat kirjaimellisesti olla mitä vain. Jos tämä sisäistetään, sidosryhmäyhteistyön merkitys ja tarpeellisuus tulee välittömästi selväksi.²¹⁵

Problem-Oriented Policing -mallin mukaan vaaditaan kolme elementtiä, jotta ongelma voi muodostua. Tekijä, uhri ja paikka. Alla ongelman muodostumista on havainnollistettu kolmioanalyysimallilla. Mallin ajatuksena on, että vaikuttamalla kolmion sivuilla oleviin elementteihin ongelman poistumisen mahdollisuus kasvaa tai ongelma poistuu.²¹⁶



Kaavion mukaiset elementit ovat

1. tekijä: rikoksen tekijä tai häiriön aiheuttaja
2. uhri: rikoksen tekijän tai häiriön aiheuttajan teoista kärsivä taho
3. paikka: alue ja ajankohta, jossa rikos tai häiriö tapahtuu.

Kun kaikki kolme elementtiä yhdistyvät, muodostuu ongelma, joka vaatii poliisin huomiota. Ongelmaa analysoitaessa tulisi huomioida kaikkiin elementteihin vaikuttavat asiat ja kerätä niihin liittyvät havainnot ongelmien ennakkoinnin mahdollistamiseksi.²¹⁷

Poliisista löytyy useita yksittäisiä esimerkkejä tapauksista, joissa ongelmat on osattu sekä havaita että analysoida, mutta yleisesti haasteena on ollut juuri ongelmien analysointi – usein se sivuutetaan kokonaan, tehdään liian hätäisesti tai toteutetaan

²¹⁵ Rogers 2009, 213–214.

²¹⁶ Rogers 2009, 213–214.

²¹⁷ Rogers 2009, 213–214.

vain pinnallisesti²¹⁸. Tämä on tärkeää ymmärtää, koska liian suppein tiedoin tehtävät päätökset johtavat epämääräisiin ratkaisuihin, eikä ongelmia saada poistettua tai ne uusiutuvat.²¹⁹

Analysoinnissa on tärkeää, että tapahtumat sarjoitetaan, jotta voidaan muodostaa käytännönläheinen ymmärrys siitä, miksi ne ovat tapahtuneet²²⁰. Tämä ei kuitenkaan ole tyypillistä toimintaa poliisissa. Tavanomaisesti poliisissa ei ole koettu tarpeelliseksi ymmärtää, mitä eri tapahtumien taustalla on, eli mitkä tekijät ovat vaikuttaneet tapahtuman syntyyn. Tapahtumien juurisyihin vaikuttavien asioiden, kuten taloudellisten, psykologisten, sosiaalisten ja erilaisten yhteiskunnallisten rakenteiden tuntemus, ei ole ollut vaatimuksena kaikkien rikosten hoitamisessa. Problem-Oriented Policing -menetelmässä on kuitenkin tarkoitus kartoittaa ja ymmärtää niitä olosuhteita, jotka myötävaikuttavat ongelmien syntymiseen.²²¹

4.4.9 Reassurance Policing

Reassurance Policing kehitettiin alun perin vuosina 2003–2004 Kaakkois-Englannin Surreyssa käsittelemään kansalaisten tuntemusta rikollisuuden kasvamisesta, vaikka tilastojen mukaan rikollisuus oli laskussa. Ajatuksen taustalla oli Association of Chief Police Officers²²² -yritykselle tehty tutkimus Civility First, jossa tunnistettiin kuilu kansalaisten rikostilanteen tuntemuksen ja poliisin keräämien tilastollisten tietojen välillä. Poliisin ratkaisu kuilun poistamiseksi kehiteltiin yhteistyössä Surreyn poliisin ja Surreyn yliopiston kanssa Martin Innesin luomaan Signal Crimes -näkökulmaan pohjautuen.²²³

Signal Crimes -näkökulman mukaan tietyt rikokset ja yhteiskunnan häiriötilanteet toimivat signaaleina, jotka muokkaavat joidenkin ihmisten käsitystä

²¹⁸ Capowich & Roehl 1994; Sampson & Scott 2000, Cordner 1998; Clarke 1998, Bullock ym. 2006, 17 mukaan.

²¹⁹ Bullock ym. 2006, 17.

²²⁰ Goldstein 1990, Bullock ym. 2006, 17 mukaan.

²²¹ Scott 2000, Bullock ym. 2006, 17 mukaan.

²²² Association of Chief Police Officers oli vuoteen 2009 asti Isossa-Britanniassa toiminut poliisin toimintamalleja kehittänyt voittoa tavoittelematon yritys, jonka korvasi National Police Chiefs' Council. Yritys tarjosi poliisipäälliköille foorumin, jossa voitiin käsitellä strategiseen johtamiseen liittyviä asioita.

²²³ Sherman ym. 2002, Tuffin ym. 2006, x-xi mukaan.

turvallisuustilanteesta, ja näin vaikuttavat heidän käyttäytymiseensä ja kokemukseensa rikoksen uhriksi joutumisesta. Signaalirikosten kartoittaminen antaa poliisille mahdollisuuden kohdentaa valvontaa niihin rikoksiin ja häiriöihin, jotka eri yhteisöt kokevat merkityksellisimmiksi.²²⁴

Mikä sitten on signaalirikos? Käsitteen kehittäjän, Cardiffin yliopiston professori Martin Innesin mukaan signaalirikos on tapahtuma, joka vaikuttaa ihmisten omaan tuntemukseen henkilökohtaisesta turvallisuudesta. Signaalirikos voi olla merkittävä kansallinen tai kansainvälinen tapahtuma, mutta myös paikallinen tapaus. Paikallisella tasolla tulkinta oman turvallisuuden vaarantumisesta aiheuttaa pelkoa ja vihaa kanssaihmiä kohtaan sekä huolta oman asumisympäristön turvallisuudesta. Laajemmat, jopa katastrofaaliset, tapahtumat taas voivat vaikuttaa yhteiskunnan rakenteisiin ja siihen, millaista politiikkaa aletaan harjoittaa. Signaalirikokset keskittävät tehokkaasti ihmisten huomion kapeasti johonkin tiettyyn tapahtumaan, tyypillisesti sellaiseen, jota pelätään eniten. Näin signaalirikokset luovat poliisitoiminnalle tietynlaisen tilauksen ja vaatimuksen asiaan puuttumiseen. Esimerkiksi syyskuun 2011 iskuilla oli suuri vaikutus eri turvallisuusinstituutioihin Yhdysvalloissa mutta myös muualla maailmassa. Signaalirikoksiksi eivät lukeudu vain tietyt rikokset. Rikosten ja erilaisten yhteiskunnan häiriöiden aiheuttamaa vaikutusta suuntaavat rikoksen laadun lisäksi se, miten, missä ja minkälaisissa olosuhteissa ne ovat tapahtuneet. Iso merkitys on myös sillä, millaiseen yhteisöön rikos on vaikuttanut.²²⁵ Signaalirikoksille tyypillistä kuitenkin on, että ne muistetaan vielä pitkään tapahtumien jälkeen.

Reassurance Policing -menetelmän käyttö vaatii siis valvontaresurssien kohdentamista valvonta-alueen yhteisön mielestä oikeaan paikkaan. Yhteisön vuorovaikutuksen merkitys on kriittistä, jotta voitaisiin vaikuttaa siihen, kuinka hyvin ihmiset tuntevat poliisin palvelevan juuri heidän tarpeitaan. Valvontataktiikkana on ollut jalkauttaa ihmisten keskuuteen helposti lähestyttäviä poliiseja, jotka omalla

²²⁴ Tuffin ym. 2006, 20.

²²⁵ Innes 2014, 1–20.

toiminnallaan voivat puuttua turvallisuudentunnetta alentaviin tekoihin ja tapahtumiin.²²⁶

Taktiikan soveltaminen vaatii yksittäiseltä poliisilta paljon. Tehtävässä toimivan poliisin tulisi pystyä olemaan luotettava henkilö, jonka puoleen voi kääntyä kaikissa poliisitoimintaan liittyvissä asioissa. Tehtävässä tulisi onnistua niin hyvin, että yhteisö, jonka parissa hän toimii, kokee hänen tekemänsä työn niin merkitykselliseksi, että pelko rikoksen uhriksi joutumisesta vähenisi. Tehtävää vaikeuttaa erityisesti mahdolliset aikaisemmat huonot kokemukset kanssakäymisestä poliisin kanssa. Lisäksi yhteisön parissa toimivan poliisin tulisi pystyä vakuuttamaan ihmiset siitä, että todellinen riski joutua rikoksen uhriksi on luultua alhaisempi, ja näin nostaa omalla toiminnallaan ihmisten kokemaa turvallisuudentunnetta.²²⁷

Kuten Millie ja Herrington ovat todenneet, Reassurance Policing -strategian tavoitteet, muun muassa rikoksen uhriksi joutumisen pelon vähentäminen, poliisin luotettavuuden parantaminen ihmisten silmissä, tiedonkeruun tehostaminen, rikosten vähentäminen ja paikallisen yhteisön parantaminen, ovat kunnianhimoisia. Ne ovat kuitenkin saavutettavissa, jos ihmisten luottamus ansaitaan ja jos paikallisiin poliisin valvontatoimiin saadaan yhteisöltä oikeutus. Reassurance Policing -menetelmää on kritisoitu siitä, ettei se tuo poliisin valvontatoimeen mitään uutta. Kuitenkin signaalirikosten kartoittaminen ja niihin keskittyminen erottaa Reassurance Policing -menetelmän Community Policingista ja muista yhteisön kanssa läheisesti yhteistyötä tekevästä taktiikoista.²²⁸

4.5 Yhteenveto tietojohdoisista menetelmistä

Olen yllä käynyt läpi erilaisia tietojohdoisuuden sateenvarjon alle kuuluvia menetelmiä. Kun kartoitetaan ulkomaalaisvalvontaan soveltuvaa menetelmää, esiin nousee erityisesti Evidence Based Policing -menetelmä. Menetelmän vahvuutena on kriittinen suhtautuminen käytettävissä olevaan tietoon ja tieteellisesti tehokkaiksi osoitettujen menetelmien etusija valittaessa sopivaa toimintatapaa. Menetelmän on myös tarkoitus

²²⁶ Tuffin ym. 2006, xii.

²²⁷ Millie & Herrington 2004.

²²⁸ Millie & Herrington 2004.

karsia reaktiivista kokemusperäistä poliisitoimintaa ja jalostaa toimintamallit toimiviksi systemaattisen tiedonkeruun, testauksen ja tulkinnan kautta.

Erilaisten menetelmien ydinkohtien ja eroavaisuuksien hahmottaminen voi olla hankalaa. Tästä syystä tutkimuksen lopussa liitteenä olevaan taulukkoon on kerätty esittelemäni menetelmät pois lukien National Intelligence Model -menetelmä, koska NIM itsessään ei ole sidottu tiettyyn toimintamalliin vaan pyrkii hyödyntämään kulloinkin soveltuvinta menetelmää. Taulukko on mukautettu Michael S. Scottin ja Stuart Kirbyn tutkimuksen pohjalta, ja se on tarkoitettu tulostettavaksi A3 tai suurempaan kokoon. Sen tarkoituksena on helpottaa kulloiseenkin tilanteeseen sopivan menetelmän valintaa.

5 Etnisyyteen perustuva syrjintä poliisitoiminnassa

Kolmannessa luvussa tarkastelin ulkomaalaislain 129 a §:ä ja erityisesti pykälän kolmatta momenttia. Momentissa sanotaan: Valvontatoimenpide ei saa perustua pelkästään tai ratkaisevassa määrin henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään. Tässä luvussa käyn läpi, mitä etnisyydellä, syrjinnällä ja etnisellä profiloinnilla tarkoitetaan Euroopan ihmisoikeussäädösten kontekstissa länsimaaisessa poliisitoiminnassa. Tästä jatkan erilaisiin etnisen syrjinnän muotoihin ja siihen, miten ne voivat ilmetä poliisitoiminnassa. Luvun lopussa käyn läpi, kuinka vakavat seuraukset poliisin suorittamalla syrjivällä etnisellä profiloinnilla voi olla profiloinnin kohteeksi joutuneelle ihmiselle sekä koko poliisitoiminnalle.

5.1 Etnisyys

Mitä tarkoitetaan etnisyydellä, kun siihen viitataan kiellettyinä syrjintäperusteena ulkomaalaislaissa? Etninen alkuperä ja etnisyys ovat käsitteitä, joita ei määritellä missään Suomen laissa tai muussa virallisessa säädöksessä. Niiden merkitys ei myöskään arkikielessä ole vakiintunut muiden syrjintäkiellon käsitteiden, kuten esimerkiksi iän tai uskonnon tavoin.²²⁹

Etymologisesti ”etninen” ja ”etnisyys” pohjautuvat kreikan kielen sanaan *ethnos* ja *ethnikos*. Sanasta on ainakin kaksi erilaista tulkintaa. Ensimmäisen mukaan sanalla tarkoitetaan kansaa tai ryhmää, ja sitä on käytetty tehtäessä ero ryhmien välillä. Toisen tulkinnan mukaan sanalla on viitattu kreikan kielessä ulkopuolisiin, myöhemmin pakanoihin.²³⁰

Tyypillisesti etnisyydellä viitataan sosiaalisten ryhmien väliseen erontekoon²³¹. Ihmiset sekä erottautuvat itse muista että tekevät eroja muiden välille kulttuurisin välinein. Jotta ryhmä tulisi määritellyksi etniseksi ryhmäksi, sillä yleensä oletetaan olevan tavalla tai toisella yhteinen alkuperä.²³² Etnisyys liitetään sellaisiin

²²⁹ Lepola & Villa 2007, 108–109. Cashmore 2008, 143.

²³⁰ Rastas ym. 2005, 121.

²³¹ Law 2010, 78.

²³² Rastas ym. 2005, 117.

ominaisuuksiin, kuten kansallinen tai maantieteellinen alkuperä, sukujuuret, kieli, kulttuuri, uskonto, tavat ja arvot, mutta etnisiä ryhmiä on mahdotonta täsmällisesti ja objektiivisesti määritellä näiden ominaisuuksien perusteella.²³³

Keskeistä sellaisessa prosessissa, jossa muodostetaan käsitystä etnisyydestä, on ollut ihmisten jakaminen ”meihin” ja ”heihin”. Etnisen eronteon määrittäminen vaatii aina vähintään kaksi osapuolta ja tapahtuu ryhmien välisten erojen rajalla.²³⁴ Tyypillisesti tällaisessa eronteon muodostamisen prosessissa suurin painoarvo on annettu ”rodulle”²³⁵. Käyttäessäni tässä tutkimuksessa termiä ”rotu” haluan korostaa, ettei mitään biologisesti määriteltävissä olevia ihmisrotuja ole olemassa. Ihmisen tummasta tai vaaleasta ihonväristä ei seuraa muita ominaisuuksia, kuten esimerkiksi tiettyä älykkyyden tasoa.²³⁶ Rodun määrittely on pohjimmiltaan ulkoapäin tuotettu ja väkivaltainen luokittelutapa²³⁷. ”Rotu” sekoitetaan usein kulttuuriin, joka edelleen sekoitetaan etnisyyteen siten, että ”rotua”, kulttuuria ja etnisyyttä käytetään keskenään vaihtokelpoisesti²³⁸. Etnisyys on tullut korvaamaan ennen kaikkea ”rodun” käsitettä. Siitä on tullut ”korrektimpi” tapa käsitellä kulttuuriin tai ulkonäköön liitettyjä eroja.²³⁹ Etnisten erontekojen määrittämisessä olennaista on, ettei eroja ole ennen kuin ne tehdään.²⁴⁰ Euroopassa ”rotuun” perustavaan erontekoon ”meidän” ja ”toisten” välillä on liittynyt erityisesti juutalaisten, muslimien ja rodullistettujen ihmisten epäinhimillistäminen²⁴¹. Etnisyys-käsitteen näennäinen viattomuus erontekojen välineenä tulee ilmi erityisesti siinä, miten etnisyyteen liittyvä erottelu voi johtaa toimintaan, kuten etniseksi puhdistukseksi kutsuttuun tilanteeseen²⁴²

Kansainvälisesti on tyypillistä, että viranomaistoiminnassa johtopäätöksiä etnisyydestä tehdään pelkästään ulkonäköön pohjautuen. Esimerkiksi tiettyyn

²³³ Lepola & Villa 2007, 108–109 mukaan. Law 2010, 78.

²³⁴ Cashmore 2008, 143. Walmann 1979, Jenkins 2008, 20 mukaan.

²³⁵ Jenkins 2008, 21.

²³⁶ Kortteinen & Makkonen, 10.

²³⁷ Kibria 2000, Liebkind 1994, Rastas ym. 133 mukaan.

²³⁸ Webster 2007, 2–3.

²³⁹ Rastas ym. 2005, 123.

²⁴⁰ Riitaoja 2013, 32.

²⁴¹ Goldberg, 2015, 7.

²⁴² Rastas ym. 2005, 123.

pukeutumistyyliin liitetään oletus uskonnosta ja sen vaikutuksesta käyttäytymiseen. Haitallisin tällainen ulkonäköön liitetty etnisyyden käsitys on silloin, kun ihminen joutuu esimerkiksi viranomaisen pysäyttämäksi ilman, että hänen käyttäytymisensä olisi tosiasiallisesti vaikuttanut asiaan.²⁴³ Rotusyrjintäsopimuksen tulkintaa koskevissa virallisesti hyväksytyissä suosituksissa on todettu, että sen arvioiminen, voidaanko henkilöä pitää jonkin etnisen tai rodullisen ryhmän jäsenenä, ei ole viime kädessä viranomaisten harkintavallan piiriin kuuluva asia, vaan arvioinnin tulee ensisijaisesti perustua henkilön itseidentifikaatioon.²⁴⁴

Rajanveto sen suhteen, onko kyseessä esimerkiksi etninen, kansallinen, rodullinen, kielellinen vai uskonnollinen ryhmä, on tulkinnanvaraista. Määrittelyongelmilla ei ole merkitystä siinä suhteessa, että lainsäädännön sisältämät syrjintäperusteiden luettelot kattavat kaikki tällaiset perusteet. Mutta siinä suhteessa käsitteen etninen syrjintä tulkinnan täsmällisyydellä on merkitystä, että lainsäädännössä etninen syrjintä on erityisasemassa.²⁴⁵

5.2 Syrjinnän kieltö

Syrjinnän kiellon tarkoituksena on taata, että ihmisiä kohdellaan samalla tavalla riippumatta heidän tilanteestaan. Ihmisten erilainen kohtelu on hyväksyttävissä vain, jos erilaisella kohtelulla pyritään parantamaan heikommassa asemassa olevan ihmisen tilannetta.²⁴⁶ Miksi syrjintä on laissa kiellettyä? *Uhrin näkökulmasta syrjintä on epäoikeudenmukaista poissulkemista tai erottelua, jonka seurauksena yksittäinen uhri tai kokonainen joukko samaan ryhmään kuuluvia uhreja jää paitsi jostakin, joka heille kuuluisi, kuten muillekin.* Uhrin näkökulmasta jokainen syrjivä teko merkitsee sitä, ettei hänen yhdenvertaista arvoaan suhteessa muihin ihmisiin kunnioiteta.²⁴⁷

Ihmisen asettaminen erilaiseen asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella, eli syrjiminen, on nimenomaisesti laissa kiellettyä niin

²⁴³ Glaser 2015, 16.

²⁴⁴ Makkonen 2003, Linstedt 2009, 133 mukaan

²⁴⁵ Linstedt, 133.

²⁴⁶ Hirvelä & Heikkilä 2017, 1165–1166.

²⁴⁷ Kortteinen & Makkonen 2000, 8.

perustuslain, hallintolain, yhdenvertaisuuslain, rikoslain kuin ulkomaalaislainkin perusteella²⁴⁸. Syrjinnän kieltämisestä säädetään myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.²⁴⁹ Lisäksi Euroopan Unionissa kansallista lainsäädäntöä ohjataan direktiivein. Etniseen syrjintää liittyen *Neuvoston Direktiivissä 2000/43/EY 2 artiklassa* todetaan, ettei minkäänlaista rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa välitöntä tai välillistä syrjintää saa esiintyä. Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä, 1.12.2009 lähtien, Euroopan unionin perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova. Perusoikeuskirjaan on koottu perusoikeuksina suojatut oikeudet ja vapaudet.²⁵⁰ Perusoikeuskirjan 21 artiklassa kielletään muun muassa kaikenlainen syrjintä, joka perustuu rotuun, ihonväriin, etniseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin tai kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen.²⁵¹

*Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen mukaan "rotuun" perustuvalla syrjinnällä ei ole mitään teoreettista eikä käytännöllistä oikeutusta. Lisäksi sopimuksessa todetaan, että ihmisten välinen rotuun, ihonväriin ja etniseen alkuperään perustuva syrjintä on kansojen välisten ystävällisten ja rauhanomaisten suhteiden esteenä sekä omiaan häiritsemään kansojen välistä rauhaa ja turvallisuutta, samoin kuin samassa valtiossa lähekkäin asuvien ihmisten välisiä hyviä suhteita.*²⁵²

5.3 Viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta

Syrjinnän kieltämisen lisäksi Suomea koskevissa sopimuksissa on viranomaisia velvoitettu edistämään yhdenvertaisuutta. *Euroopan ihmisoikeussopimus* tuli voimaan Suomessa vuonna 1990. Sopimus velvoittaa jäsenmaat turvaamaan jokaisen perusoikeudet ja vapaudet.²⁵³ *Lissabonin sopimuksen* 1 a artiklassa todetaan, kuinka koko Euroopan Unionin keskeisenä arvona on muun muassa ihmisoikeuksien

²⁴⁸ Suomen perustuslaki 6 §, Hallintolaki 6 §, Yhdenvertaisuuslaki 8 §, Rikoslaki 11 luku 11 §, ja Ulkomaalaislaki 129 a § 3 mom.

²⁴⁹ Muun muassa kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus 1 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimus 14 artikla, Lissabonin sopimus 1 a artikla ja Lissabonin sopimus 5 b artikla.

²⁵⁰ Ojanen 2010, 17, 121 ja 124–125.

²⁵¹ Euroopan unionin perusoikeuskirja 21-artikla.

²⁵² Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus 37/1970.

²⁵³ Aaltonen ym. 2012.

kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Samaisen sopimuksen 5 b artiklaan on kirjattu pyrkimys torjua kaikki rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon ja vakaumukseen perustuva syrjintä.²⁵⁴ Suomea koskee EU-oikeuden mukaisen tulkinnan velvoite, jonka mukaan hallintoviranomaisten on kansallista oikeutta sovellettaessa otettava huomioon direktiivejä ja niiden tulkinnassa EU-tuomioistuimen antamia ratkaisuja²⁵⁵.

Myös vuoden 2015 alussa voimaan tullut yhdenvertaisuuslaki velvoittaa viranomaisen edistämään yhdenvertaisuutta, ehkäisemään syrjintää ja tehostamaan syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Lain mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin tehokkaisiin ja tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi.²⁵⁶

5.4 Syrjinnän tapoja poliisitoiminnassa

Rikoslaisissa on säädetty rangaistavaksi ihmisen asettaminen virkatoiminnassa eriarvoiseen tai muita olennaisesti huonompaan asemaan etnisyyteen liitettyjen asioiden vuoksi ilman hyväksyttävää syytä.²⁵⁷ Syyn hyväksyttävyyttä voidaan arvioida tarkastelemalla menettelyn perusteluita ja sen vaikutuksia. Syrjintä tulee kyseeseen, jos kohtelu yksilöiden välillä on niin erilaista, ettei edes hyväksyttävä syy sitä oikeuta.²⁵⁸ Erilainen kohtelu on hyväksyttävissä silloin, kun sillä vahvistetaan heikommassa asemassa olevan ihmisen oikeuksia ja tarkoituksena on yhdenvertaisuuden edistäminen²⁵⁹.

Seuraavaksi käyn läpi erilaisia poliisityössä esiintyviä syrjinnän muotoja ja sidon ne käytäntöön esimerkkien avulla. Käytännön esimerkit helpottavat syrjintätilanteiden tunnistamista ja siten mahdollistavat yhdenvertaisuuden edistämistä. Tekomuotoja

²⁵⁴ Lissabonin sopimus 1 a artikla ja 5 b artikla.

²⁵⁵ Ahtela ym. 2006, 278.

²⁵⁶ Yhdenvertaisuuslaki 1 § ja 5 §.

²⁵⁷ Rikoslaki 11 luku 11 §.

²⁵⁸ Hirvelä & Heikkilä 2017, 1166.

²⁵⁹ Yhdenvertaisuuslaki 9 §.

tarkastellessa en tee eroa kansalaisuuden perusteella, koska etninen syrjintä kohdistuu rodullistettuihin ihmisiin heidän kansalaisstatuksestaan riippumatta.

5.4.1 Välitön syrjintä

Syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta vertailukelpoisessa tilanteessa olevaa²⁶⁰. Jos poliisi on saanut ohjeet tai jos hän päättää itse omien tietoisten tai tiedostamattomien ennakkoluulojensa takia käyttää toimivaltuuksia henkilön etnisyyteen liitetyn oletuksen perusteella, kyseessä on välitön syrjintä. Tällainen peruste kohdella ihmisiä eri tavalla on selvästi lainvastainen.²⁶¹

Välitöntä syrjintää on esimerkiksi rodullistetun henkilön pysäyttäminen tietyistä rikoksesta epäiltynä yksinomaan tai pääasiallisesti sen vuoksi, että hän kuuluu tai hänen oletetaan kuuluvan johonkin etniseen vähemmistöön.²⁶² Tällaisessa rodullistamisessa ihmiset leimataan ulkonäkönsä ja etnisyytensä edustajina ja heidät ryhmänä asetetaan epäilyksen alaisiksi riippumatta siitä, mitä he ovat. Tyypillinen havaitsemani esimerkki suomalaisessa poliisitoiminnassa tällaisesta syrjivästä ja rodullistavasta toimintavasta on romanitaustaisen autonkuljettajan pysäyttäminen siten, että pysäyttämisen perusteena on vain oletus rodullistettuun ja leimattuun vähemmistöön kuulumisesta.

5.4.2 Välillinen syrjintä

Syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan kyseiseen henkilöön liitetyn syyn perusteella. Välillistä syrjintää on näennäisesti puolueeton valvontatoiminta, joka kuitenkin käytännössä saattaa rodullistettuun ryhmään kuuluvat henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan muihin ryhmiin nähden. Esimerkiksi pysäytetään satunnaisesti tietyllä alueella tietyinä aikana liikkuvia ihmisiä siten, että kyseisenä aikana valtaosa tarkastuksen kohteeksi joutuvista ihmisistä on rodullistettuja. Yleisötilaisuuteen,

²⁶⁰ Yhdenvertaisuuslaki 10 §. Hirvelä & Heikkilä 2017, 1175-1176

²⁶¹ Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2010, 24-25.

²⁶² Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2010, 15-16.

mielenosoitukseen tai vaikkapa yökerhoon tai niiden lähiympäristöön kohdistettu valvonta, jossa tiedetään olevan jonkin vähemmistön edustajia, on välillisesti syrjivää, jos toiminnan perusteena käytetään vain oletusta tarkastettavien kuulumisesta johonkin etniseen ryhmään.²⁶³

5.4.3 Häirintä

Henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava käyttäytyminen on häirintää, jos loukkaava käyttäytyminen liittyy syrjinnän kiellossa mainittuun seikkaan, ja käyttäytymisellä luodaan henkilöä halventava, nöyryyttävä tai häntä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri²⁶⁴. Tyypillisesti häirintään syyllistyy myymälävalvontaja, joka ottaa tungettelevan valvonnan kohteeksi kauppaan saapuvan rodullistetun ihmisen. Poliisitoiminnassa erityisesti Zero Tolerance Policing -menetelmällä on luotu vastaavanlainen vihamielinen ja hyökkäävä ilmapiiri²⁶⁵. Valvonnan kohdistaminen rodullistettuun ihmiseen vain omien ennakkoluulojen perusteella ilman mitään käyttäytymisestä johtuvaa syytä on halventavaa ja uhkaavaa ja näin ollen kuuluu syrjintäkiellon piiriin.

Olen törmännyt poliisiorganisaatiossa käsitykseen, jonka mukaan poliisi voisi kohdistaa ulkomaalaisvalvontaa ihmisjoukkoon puhutun kielen tai ulkonäön perusteella. Kuten olen jo tuonut esille, puhuttu kieli tai ulkonäkö ei anna minkäänlaista tietoa siitä, että tarkastuksen kohde olisi ulkomaalainen tai toimisi laittomasti. Poliisin näkökulmasta henkilöpapereiden tarkistaminen voi olla hyvin arkinen tapahtuma. Tarkastuksen kohteelle se voi näyttäytyä uhkaavana tilanteena. Valvontatoimenpiteitä toteutettaessa tulisi ottaa huomioon se, miten poliisin toiminta koetaan. Edellä kuvattu väkijoukkoon kohdistuva valvonta on näkemykseni mukaan omiaan muodostamaan uhkaavaa ilmapiiriä ja näin heikentämään luottamusta poliisiin.

²⁶³ Vrt. Autoilijoiden pysäyttäminen. Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2010, 24–25.

²⁶⁴ Yhdenvertaisuuslaki 14 §.

²⁶⁵ Newborn & Jones 2007.

5.4.4 Ohje tai käsky syrjiä

Välittömän ja välillisen syrjinnän sekä häirinnän lisäksi syrjintää on myös ohje tai käsky syrjiä²⁶⁶. Syrjinnän muodot kattavat sekä syrjintää koskevan päätöksenteon että päätösten täytäntöönpanon. Näin ollen syrjintään syyllistyy esimies, joka antaa alaisilleen ohjeet syrjivästä toiminnasta, ja hänen alaisensa, joka toteuttaa saamiaan ohjeita. Virkamies, joka asianomaista toimintaa ohjaavien säännösten mukaan vastaa toiminnan lainmukaisuudesta, voi joutua vastuuseen syrjinnästä silloinkin, kun hän tietää alaisten syrjivän ihmisiä ja sallii menettelyn laiminlyömällä velvollisuutensa puuttua asiaan. Tyypillinen esimerkki tällaisesta työnjohdosta on ravintolan omistajan antama käsky olla päästämättä tiettyyn väestöryhmään kuuluvia ihmisiä sisälle ravintolaan tai evätä heiltä tarjoilu. Poliisitoiminnan kontekstissa kaikki ohjeet tai käskyt, jotka johtavat välittömään tai välilliseen syrjintään tai häirintään, ovat jo itsessään syrjintää.

5.5 Syrjintä, etninen profilointi ja poliisin legitimizeetti

Eduskunnan oikeusasiamies Jukka Lindstedt²⁶⁷ on todennut yhdenvertaisuuden olevan yksi oikeusvaltion perusoletuksista. *Syrjintä asettaa tämän käsityksen kyseenalaiseksi ja on siten uhka niin yksilölle kuin yhteiskunnallekin. Syrjinnän torjuminen onkin siten keskeinen haaste oikeusjärjestelmälle.*²⁶⁸ Kuten aikaisemmassa luvussa tietojohtoisuuden käsittelyn yhteydessä olen tuonut ilmi, poliisin epäoikeudenmukainen toiminta murentaa voimakkaasti kansalaisten luottamusta poliisiin. Vuoden 2007 lopulla julkaistussa tutkimuksessa *Syrjintä Suomessa 2008* lähes 70 % suomalaisista piti yhdenvertaisuutta tärkeimpänä perusoikeutena²⁶⁹. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen yksilöille sekä yhteisöille on olennainen osa länsimaisen sekä pohjoismaisen hyvinvointi- ja oikeusvaltion sisäisen turvallisuuden työtä²⁷⁰. Syrjintä on koettu läpi länsimaisen poliisitoiminnan historian kaikkein epäoikeudenmukaisimmaksi poliisitoiminnan muodoksi. Syrjivästi tehty

²⁶⁶ Yhdenvertaisuuslaki 8 §.

²⁶⁷ Lindstedt toimi eduskunnan oikeusasiamiehenä 1.10.2005 –30.9.2009.

²⁶⁸ Lindstedt 2009,129.

²⁶⁹ Aaltonen ym. 2009, 6.

²⁷⁰ Sisäministeriö 2017b, 10.

ulkomaalaisvalvonta heikentää sisäistä turvallisuutta vähentämällä luottamusta poliisin toiminnan oikeudenmukaisuuteen. Rodullistettujen yhteisöjen näkökulmasta epäoikeudenmukaisimmaksi valvonnan tavaksi on koettu ihmisten pysäyttäminen etnisen profiloinnin perusteella²⁷¹.

Toukokuun 2015 alussa voimaan tullut ulkomaalaislain muutos toi mukanaan entistä vahvemman etnisen profiloinnin kiellon, sillä ulkomaalaisvalvontaa ei lain mukaan saa perustaa etniseen profilointiin. Ohjeista huolimatta etninen profilointi on noussut esiin laillisuusvalvojien poliisiin kohdistamissa huomioissa, ja yhdenvertaisuusvaltuutettu nosti tämän esille viimeksi huhtikuussa 2016. Kansainvälisten tutkimusten mukaan etninen profilointi vaikuttaa negatiivisesti profiloinnin kohteeksi joutuneiden henkilöiden luottamukseen suhteessa poliisiin ja laajemmin viranomaisiin. Laittoman maahantulon vastaisen toiminnan tulisi tapahtua tavalla, joka lisää yhteiskunnan sisäistä turvallisuutta eikä heikennä luottamusta laillisesti maassa olevien väestöryhmien sisällä ja välillä. Tällainen luottamuspuola on omiaan heikentämään turvallisuutta.²⁷²

Syrjivä etninen profilointi määritellään seuraavasti: yksilön kohtelemisen muita samanlaisessa tilanteessa olevia henkilöitä epäedullisemmin esimerkiksi käyttämällä sellaisia poliisivaltuuksia kuin pysäytyksiä ja etsintöjä niin, että päätös näiden valtuuksien käyttämisestä perustuu yksinomaan tai pääasiallisesti kyseisen henkilön rotuun, etniseen alkuperään tai uskontoon²⁷³. Etnistä profilointia koskevassa keskustelussa on tehty vertailua syrjivän etnisen profiloinnin ja etnisen profiloinnin välillä. Kuten olen etnisyyttä käsitellessäni aiempana todennut, etnisyyden määrittäminen ei ole viranomaisen harkintavallan piiriin kuuluva asia, vaan etnisyyden määrittäminen tulee aina perustua itseidentifikaatioon. Näin ollen ihmisten asettaminen erilaiseen asemaan etnisyyteen perustuen on syrjintää. Erilaiseen asemaan asettamisen ei voida katsoa olevan hyväksyttävissä myöskään profiloinnissa. Etninen profilointi tarkoittaisi sitä, että etnisyydelle annettaisiin merkitys, joka

²⁷¹ Bowling & Phillips 2007, 936.

²⁷² Poliisihallitus 2017, 22.

²⁷³ Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2010, 15.

ratkaisevissa määrin voisi johtaa valvontatoimenpiteeseen. Myöskään rodullistetun ihmisen näkökulmasta syrjivän etnisen profiloinnin ja etnisen profiloinnin välisellä erolla ei ole merkitystä. Molemmat toiminnot johtaisivat siihen, että mahdolliset toimenpiteet perustuisivat tosiasiallisesti etnistä alkuperää koskevaan oletukseen.

Miksi etninen profilointi on lainvastaista? YK:n ihmisoikeuskomitean ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sellainen kohtelu, joka perustuu yksinomaan tai ratkaisevissa määrin henkilön etniseen alkuperään, on syrjivää.²⁷⁴ Etninen profilointi on lainvastaista, koska se vahingoittaa yhteiskunnan eri ryhmien välisiä suhteita ja loukkaa ihmisarvoa. Se on yhteiskunnallisesti haitallista, koska se synnyttää jännitteitä ja epäluottamusta eri yhteisöjen välille, ja ihmisarvolle vahingollista, koska profiloinnissa ei oteta huomioon sitä, että kukin henkilö on ainutlaatuinen yksilö.²⁷⁵ Perusoikeuksia käsittelevä Euroopan unionin riippumaton asiantuntijaverkosto on todennut seuraavaa: Samanlaisessa tilanteessa olevien henkilöiden erilaisella kohtelulla, joka johtuu toisen oletetusta rodusta tai etnisestä alkuperästä, voi olla kauaskantoisia seurauksia. Tällainen toiminta kasvattaa vastakkainasetteluja ja epäluottamusta sekä ruokkii stereotyyppioita ja olisi periaatteellisista syistä katsottava lainvastaiseksi kaikissa olosuhteissa. Tämä voi johtaa tiettyihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden ylikriminalisointiin ja näin vahvistaa rikollisuuden ja etnisen alkuperän välille luotuja stereotyyppisiä mielle yhtymiä.²⁷⁶

Jos poliisi yhdistää tietyn ”rodun”, etnisen alkuperän tai uskontokunnan muodostamat vähemmistöt järjestelmällisesti rikolliseen toimintaan, profiloinnista tulee syrjivää. Tällöin poliisi käyttää lainvalvontaa koskevien päätönsä perustana henkilön ”rotua”, etnistä alkuperää tai uskontoa muiden oleellisempien käyttäytymiseen

²⁷⁴ Ks. Rosalind Williams *Lecraft v. Espanja*, YK:n ihmisoikeuskomitean päätös komm. nro 1493/2006, 30.7.2009, *Timishev v. Venäjä*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio nro 55762/00, 13.12.2005, *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali v. Yhdistynyt kuningaskunta*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio nro 9214/80, 28.5.1985.

²⁷⁵ Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2010, 18-19.

²⁷⁶ Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2010, 18-19.

liittyvien seikkojen sijaan. Profilointi, jossa tiettyjä henkilöitä syrjitään heidän rotunsa perusteella, on sekä lainvastaista että rikollisuuden torjunnan kannalta tehotonta.²⁷⁷

Stop & Search, Stop & Frisk, pysäyttäminen – terminologia vaihtelee kansainvälisesti, mutta toimintamalli on sama. Ympäri maailmaa kaikilla näillä tarkoitetaan julkisissa tiloissa tehtävää ihmisten pysäyttämistä ja tarkastamista. Tarkastukset voivat kohdistua asiakirjoihin ja mukana olevaan omaisuuteen. Tarkastuksia perustellaan tyypillisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamisella etsimällä vaarallisia esineitä, huumausaineita, laittomia maahanmuuttajia tai terroristeja. Pysäytetyksi voi joutua niin kadulla kävelevä, autolla ajava kuin esimerkiksi joukkoliikenneasemalla asioiva matkustaja.²⁷⁸

Julkisissa tiloissa tehty ihmisten pysäyttäminen ja tarkastaminen kohdistuu hyvin epäsuhtaisesti rodullistettuun väestöön, ja sen on tunnistettu olevan merkittävä syy vähemmistöyhteisöjen ja poliisin välillä olevaan luottamuspulaan.²⁷⁹ Yhdistyneen kuningaskunnan tärkein poliisin harjoittamaa syrjintää koskeva tutkimus, Sir William Macpersonin toimittama Stephen Lawrencen murhaa koskeva tutkimus, osoitti, kuinka tummaihoisia ihmisiä pysäytetään tarkastettavaksi väestörakenteeseen verrattuna täysin epäsuhtaisesti verrattuna valkoihosiin ihmisiin.²⁸⁰

Pysäyttämiseen liittyy aina epäily jostain lainvastaisesta toiminnasta. Jos epäily kohdistetaan pääsääntöisesti vain tiettyyn väestön osaan, luodaan poliisitoiminnan kulttuuria, joka koetaan epäoikeudenmukaiseksi. Tämä vähentää poliisin legitimitettä²⁸¹ ja murentaa luottamusta viranomaisen kykyyn toimia mahdollisimman objektiivisesti.²⁸² Poliisin työn tehokkuus on riippuvainen yleisön

²⁷⁷ Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2010, 13.

²⁷⁸ Weber & Bowling 2013, 1.

²⁷⁹ Brown 2014, 121 ja 125.

²⁸⁰ Delsol 2006, 56.

²⁸¹ Legitimiteetillä poliisitoiminnan kontekstissa tarkoitan sitä, nähdäänkö poliisin toiminta oikeutettuna yleisön näkökulmasta. Edustaako poliisi toiminnallaan niitä oikeusperiaatteita, joita sen yhteiskunnassa halutaan noudattaa. Legitimiteetin menettäminen voi osaltaan vaikuttaa siihen, että epäoikeudenmukaisesti toimivan viranomaisen sääntöjä ei haluta noudattaa, kun ne koetaan epäoikeudenmukaisiksi. Bradford 2017, 53. Caldero & a. 2018, 148–163.

²⁸² Weber & Bowling 2013, 5.

tuesta.²⁸³ Yleisön tuen menettäminen on jopa todennäköistä, mikäli poliisin toiminta ei ole lainmukaista tai se on epäoikeudenmukaista. Se, onko kohtelu epäoikeudenmukaista ja onko kyseessä etninen syrjintä, tulee yksinkertaisimmin esille, kun otetaan vertailukohteeksi valkoihoinen ihminen. Olisiko viranomaisen kohdellut valkoihoista ihmistä samassa tilanteessa samalla tavoin?²⁸⁴ Olisiko hän tullut pysäytetyksi?

Pysäytysten negatiiviset seuraukset yksilölle ja yhteiskunnalle ovat moninaisia. Tarkastuksen kohteena olleet ihmiset ovat kuvanneet pysäytyksiä pelottaviksi, nöyryyttäviksi ja jopa traumaattisiksi kokemuksiksi.²⁸⁵ Ensinnäkin jonkin tietyn vähemmistöryhmän toistuva pysäyttäminen voi vahvistaa stereotyyppistä käsitystä ryhmän osallisuudesta rikollisuuteen. Toiseksi, kun pysäyttämisiä kohdistetaan rodullistettuun vähemmistöön, merkittävä osa yhteisöstä joutuu käymään läpi kokemuksen siitä, että heitä kohdellaan epäiltyinä, ja sietämään sen, että heidän tavaroitaan tai ajoneuvojaan tarkastetaan julkisesti. Kolmanneksi pysäyttäminen vaikuttaa hyvin negatiivisesti yhteiskunnalliseen yhteenkuuluvuuden tunteeseen, vähentää luottamusta poliisiin ja aiheuttaa syrjäytymistä. Neljänneksi epäoikeudenmukaiset pysäytykset voivat lisätä rikollisuutta. Kun poliisin legitimitetti laskee, lain vapaaehtoinen noudattaminen ja yhteistyö viranomaisten kanssa voi heikentyä. Viidenneksi pysäyttäminen vahvistaa sosiaalisia rajoja eri yhteisöjen välillä.²⁸⁶

Epäsuhtaisesti ja epäoikeudenmukaisesti kohdennettu poliisitoiminta on myös tehotonta ja voi toimia katalyyttina radikalisaatiolle²⁸⁷. Pysäytyksiä tehdään huomattavan paljon suhteessa siihen, minkä verran kohteita pysäytyksillä todellisuudessa tavoitetaan, tehtiinpä pysäytyksiä sitten ulkomailla tai Suomessa. Esimerkkeinä mainitsen muutaman tapahtuman. Vuonna 1992 Lontoossa tehdyssä rutiinipartiointia havainnoivassa tutkimuksessa kävi ilmi, että nuoria tummaihoisia

²⁸³ Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2010, 40–41.

²⁸⁴ Law 2010, 168.

²⁸⁵ Shuford 1999, Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2010, 41 mukaan.

²⁸⁶ Weber & Bowling 2013, 133-134.

²⁸⁷ Brown 2014, 122; 131.

miehiä pysäytettiin selkeästi enemmän kuin muita vähemmistöryhmiä. Tämä johti siihen, että pysäytettyjen ihmisten kollektiiviset kokemukset valvontatilanteista nostivat voimakasta vihamielisyyttä poliisia kohtaan. Vuoden 2010 viimeisellä neljänneksellä Leicesteshiressä ja Thames Valleyssa tehdyssä valvonnassa pysäytettiin 17 926 ihmistä. Pysäytyksistä vain 54 johti kiinniottoihin²⁸⁸. Poliisi ja rajavartiolaitos järjestivät Helsingin ydinkeskustassa vuoden 2016 keväällä lyhyen ajan sisällä neljä ulkomaalaisiin kohdistunutta tehovalvontaiskua, joissa tarkistettiin noin 2000 ihmistä. Tavoiteltavia kohteita löydettiin vain muutama²⁸⁹. New Yorkin poliisilaitoksen julkaisemien tilastojen mukaan New Yorkissa pysäytettiin vuosina 2002–2016 yli 5 miljoonaa henkilöä. Pysäytetyistä ihmisistä 90 % ei ollut syylistynyt mihinkään rikokseen²⁹⁰.

Stop & Search -toimintaa on perusteltu myös sen terrorismia estävällä vaikutuksella. Kuitenkin tutkimukset ovat osoittaneet, että pysäyttämällä on hyvin vähän vaikutusta terrorismin ennaltaehkäisemiseen tai havaitsemiseen. Pysäyttämisiä kuitenkin kohdistetaan terrorismintorjunnan varjolla ihmisiin, joilla ei ole mitään tekemistä terrorismin kanssa. Tällainen toiminta heikentää poliisin ja vähemmistöyhteisöjen suhteita.²⁹¹ Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Yhdysvalloissa, Ruotsissa ja Alankomaissa tehdyissä tutkimuksissa on todettu, että etninen profilointi on tehotonta terrorismin torjunnassa²⁹².

Rodullistetun ihmisen asemasta katsoen oikeudenmukaisen poliisitoiminnan ei tarvitse olla ristiriidassa tehokkuustavoitteiden kanssa. Päinvastoin sellaisen eettisen poliisitoiminnan edistämisen, joka on oikeudenmukaista heikommassa asemassa olevan ihmisen kannalta, voidaan katsoa olevan ammattimaisesti ja operatiivisesti tehokkaan poliisitoiminnan keskiössä.²⁹³ *Poliisin vuosien 2017–2020 strategiassa* poliisin tavoitteeksi on mainittu poliisin vahvan luottamuksen ylläpitäminen ja avoin

²⁸⁸ Brown 2014, 122.

²⁸⁹ Konttinen 2016.

²⁹⁰ NYCLU 2018.

²⁹¹ Brown 2014, 122; Bowling & Weber 2011, Brown 2014, 213 mukaan.

²⁹² Open Society Institute 2009, 11.

²⁹³ Brown 2014, 121.

yhteiskunnallinen vaikuttaminen.²⁹⁴ Tämän strategisen tavoitteen saavuttamiseksi poliisi ei voi näyttäytyä esimerkiksi sellaisena uhkana, että rodullistettu suomalainen mieltii kaupungille lähtiessään, joutuuko hän pysäytetyksi kaupungilla asioidessaan.

5.6 Epäoikeudenmukaisen poliisitoiminnan seurauksista

Epäoikeudenmukaisen poliisitoiminnan seuraukset voivat olla hyvin haitallisia yhteiskuntajärjestykselle sekä vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisin toiminnalla ei ole vaikutusta yhteiskunnallisten ongelmien, kuten työttömyyden, tuloerojen tai näistä juontuvan syrjäytymisen, muodostumiseen. Kuitenkin syrjäytyminen on paitsi ulkoa tuotettua taloudellista syrjäyttämistä, niin myös sosiaalista ulkopuolelle työntämistä, johon poliisin toiminta taas voi vaikuttaa. Lisäksi toistuva kokemus voi tuottaa näkemyksen itsestä syrjässä olevana ja ulkopuolelle jätettynä, mikä voi taas purkautua esim. vihana poliisia kohtaan. Näin poliisin epäoikeudenmukaiset toimet voivat olla laukaiseva tekijä, joka voi pahimmillaan johtaa esimerkiksi mellakkaan. Poliisin tulisi olla tietoinen toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa poliisin legitimitettä. Esimerkiksi edellä kuvatut Stop & Search - ja Zero Tolerance Policing -menetelmät²⁹⁵ ovat olleet osana poliisin ja erilaisten rodullistettujen yhteisöjen välien polarisoitumista²⁹⁶. Kun polarisoitunut tilanne on kytenyt riittävän pitkään, yksi poliisin epäoikeudenmukainen tai sellaiseksi koettu teko on voinut laukaista tilanteen hyvin vakavin seurauksin. Kansainvälisiä esimerkkejä löytyy vuosikymmenten varrelta valitettavan paljon, ja mainitsen tässä niistä vain muutamia. Kaikille näille tapauksille yhteistä on legitimitetin menettäminen ja poliisin rooli katalyyttina konfliktin syttymisessä.

Chicagossa vuonna 1919 viisi päivää kestänyt mellakka sai alkunsa, kun William Sauber murhasi Eugene Williamsin. Williams oli uinut rotuerotellun järven valkoiselle puolelle, jossa Sauber oli kivittänyt Williamsia sillä seurauksella, että tämä hukkuu.

²⁹⁴ Sisäministeriö 2017a.

²⁹⁵ Zero Tolerance Policing menetelmä yhdistetään monesti 1990-luvun New Yorkiin ja Broken Windows menetelmään. Laajassa merkityksessä sitä on käytetty poliisitoiminnassa ja politiikassa kuvaamaan kovaa linjaa rikosten suhteen. Menetelmää toteuttaessa poliisi jopa aggressiivisesti puuttuu pienimpiinkin rikkomuksiin. Seurauksena on tyypillisesti ollut poliisin legitimitetin menetys erityisesti vähemmistöryhmiin. Ks. esimerkiksi Newborn & Jones 2007

²⁹⁶ Ks. Brandsma 2017 polarisaatiosta.

Poliisi ei koskaan ottanut Sauberia kiinni. Poliisilla oli jo ollut vahva rooli Jim Crow -lakien²⁹⁷ ylläpitämisessä, ja lopulta se, että poliisi ei pyrkinyt tavoittamaan Sauberia, johti luottamuksen lopulliseen menettämiseen ja sen myötä mellakkaan. Mellakassa kuoli 43 ihmistä ja yli 500 henkilöä loukkaantui.²⁹⁸

Vuonna 1964 Harlemissa New Yorkin poliisilaitoksen komisario Thomas Gilligan ampui 15-vuotiaan James Powellin tämän opiskelijatovereiden edessä, kun hän oli suorittamassa opintoja kesäkoulussa. Tapaus tutkittiin, mutta Gilligania ei koskaan tuomittu. Pitkään jatkunut poliisiväkivalta kulminoitui tähän tekoon, jonka seurauksena Harlemissa syttyi viikon kestänyt mellakka. Mellakassa kuoli yksi ihminen, 118 loukkaantui ja 450 henkilöä otettiin kiinni rikoksesta epäiltynä. New Yorkin poliisilaitoksen arvion mukaan aineelliset vahingot vaihtelivat 500 000 ja 1 000 000 dollarin välillä.²⁹⁹

Los Angelesissa Wattsin kaupunginosassa vuonna 1965 kuusi päivää kestänyt mellakka aiheutti yli 40 miljoonan dollarin aineelliset vahingot. Mellakka sai alkunsa, kun Marquette Fry tuli järjestyspoliisi Lee W. Mikusin pysäyttämäksi rattijuopumuksesta epäiltynä. Poliisin ja yhteisön kiristyneet välit leimahtivat väkivaltaiseen yhteenottoon.³⁰⁰ Usean päivän ajan mellakoijat kaatoivat ja polttivat autoja sekä ryöstelivät kauppoja. Tapahtumapaikalle liikekannallepantiin 14 000 kansalliskaartin sotilasta, ja Los Angelesiin ja sen ympäristöön perustettiin yli 45 neliömailin kokoinen ulkonaliikkumiskieltoalue. Mellakassa kuoli 43 ihmistä, yli tuhat loukkaantui ja yli 4 000 henkilöä otettiin kiinni.

New Jerseyyn Newarkissa vuonna 1967 tapahtunut mellakka syttyi, kun kaksi Newarkin poliisilaitoksen konstaapelia pysäytti taksinkuljettaja John Smithin liikenne rikkomuksen vuoksi ja pahoinpiteli hänet. Tapahtumia edelsi pitkään jatkunut etninen profilointi, pysäytykset ja poliisiväkivalta kaupungin tummaihoista väestöä

²⁹⁷ Valkoihoisten ja Afrikkalaistaustaisten Amerikkalaisten väliseen rotuerotteluun perustuva lainsäädäntö. Cashmore 2008, 223-224.

²⁹⁸ Hattery & Smith 2018, 27-32.

²⁹⁹ Hattery & Smith 2018, 32-34.

³⁰⁰ Cashmore 2008, 374, 378-379. Civil Rights Digital Library 2018, Watts Riots.

kohtaan. Kuuden päivän aikana 26 ihmistä sai surmansa, 750 loukkaantui ja yli tuhat ihmistä otettiin kiinni. Aineelliset vahingot ylittivät 10 000 000 dollaria.³⁰¹

Miamissa vuonna 1980 neljä konstaapelia pahoinpiteli Arthur McDuffien kuoliaaksi ylinopeudesta alkaneen takaa-ajon päätteeksi. Konstaapelit vapautettiin syytteistä. Miamin poliisilaitoksen pitkään jatkunut syrjivä toiminta yhdessä vapauttavan oikeuden päätöksen kanssa laukaisi mellakan, joka johti 18 ihmisen kuolemaan ja satojen miljoonien dollarien aineellisiin vahinkoihin. Miamin mellakka erosi aikaisemmista siinä, että väkivallan kohteena oli erityisesti kaupungin valkoihoinen väestö.³⁰²

Eteläisen Lontoon Brixtonin kaupunginosassa vuonna 1981 syttyneen mellakan taustalla oli alueen asukkaiden mukaan pitkään jatkunut poliisin asukkaisiin kohdistama häirintä. Metropolitan Police oli ottanut aikaisemmin käyttöön toimintamallin Swamp 81, jonka tavoitteena oli ”hukuttaa” alue järjestyspoliiseilla. Alueen partiomääriä lisättiin ja voimakkaasti lisääntynyt etninen profilointi yhdessä Stop & Search -toiminnan kanssa johtivat tapausta selvittäneen Lord Scarmanin mukaan poliisin legitimitetin menettämiseen ja mellakan syttymiseen. Brixtonissa, kuten Wattsin mellakassa, poliisi oli erityisesti väkivallan kohteena.³⁰³

Rodney King pahoinpideltiin Los Angelesissa 1992. Jälleen pahoinpitelystä vastuussa olleet poliisit vapautettiin kaikista syytteistä, ja yksi Yhdysvaltojen pahimmista mellakoista sai alkunsa. Nähtyään George Holidayn kuvaaman videon pahoinpitelystä tuolloin Yhdysvaltojen presidenttinä toiminut George H. W. Bush kommentoi, ettei hän voinut ymmärtää, kuinka vapauttava tuomio saattoi olla mahdollinen. Viranomaisten epäoikeudenmukainen toiminta johti mellakkaan, jossa kuoli 54 ihmistä ja 2 383 loukkaantui. Tapahtumien aikaan syttyi yli 7 000 tulipaloa, 3 100 yritystä vahingoittui ja aineelliset vahingot nousivat lähes miljardiin dollariin.³⁰⁴

³⁰¹ Hattery & Smith 2018, 37-39.

³⁰² Cashmore 2008, 380.

³⁰³ Cashmore 2008, 373-375 ja 384-385.

³⁰⁴ Cashmore 2008, 318. Hattery & Smith 2018, 32-34.

Pariisissa vuonna 2005 poliisin etninen profilointi ja Zero Tolerance -toiminta oli rapauttanut poliisin ja yhteisön välit johtaen siihen, että Bouna Traore ja Zyed Benna saivat surmansa piiloutuessaan muuntaja-asemalle välttääkseen poliisin pysäytyksen. Syvä epäluottamus poliisia kohtaan yhdistettynä tapahtuneeseen laukaisi Pariisissa ja sen lähiympäristöissä kolme viikkoa kestäneen mellakan, jossa paloi yli 8 000 autoa ja yli 2 800 henkilöä otettiin kiinni.³⁰⁵

Valkoihoinen konstaapeli Darren Wilson ampui kuoliaaksi aseettoman Michael Brownin Missourin osavaltiossa Fergusonissa vuonna 2014. Välittömästi tapahtuman jälkeen paikalliset asukkaat alkoivat kerääntyä paikallisen poliisilaitoksen ulkopuolelle, ja usean yön ajan he ottivat yhteen poliisin kanssa. Mellakassa loukkaantui 16 ihmistä, joista 6 oli poliiseja, ja yli 325 ihmistä otettiin kiinni. Jälleen kerran tapahtumia edelsi pitkään jatkunut järjestelmällinen syrjivä toiminta, jota Fergusonin poliisilaitos harjoitti rodullistettua väestöä kohtaan. Syrjintä tuotiin esille U.S. Department of Justicen raportissa, ja ensimmäistä kertaa Yhdysvaltojen valtionhallinnon tasolta otettiin kantaa pysäytyksiin ja toiminnan syrjivyyteen.³⁰⁶

Freddie Carlos Gray Jr. otettiin kiinni Baltimoreessa vuonna 2015 käänköveitsen hallussapidosta. Gray kuoli viikkoa myöhemmin kuljetuksen aikana saamiinsa poliisin aiheuttamiin vammoihin. Seuranneessa viikon kestäneessä mellakassa poliisia heiteltiin muun muassa palopommein, ja paikalle jouduttiin kutsumaan yli 500 kansalliskaartin sotilasta avustamaan poliisia. Jälleen tapahtumien taustalla oli poliisin väkivalta ja pitkään jatkunut epäoikeudenmukainen toiminta.³⁰⁷

³⁰⁵ The New York Times 2005. Financial Times 2018.

³⁰⁶ Hattery & Smith 2018, 42-45.

³⁰⁷ Hattery & Smith 2018, 45-34.

6 Johtopäätökset ulkomaalaisvalvonnan yleisistä edellytyksistä

Seuraavaksi käyn läpi tämän tutkimuksen keskeisimmät johtopäätökset.

6.1 Toimenpiteiden suhteuttaminen tavoitteeseen

Suomalaisilla, Suomessa asuvilla ulkomaalaisilla sekä Suomeen tulevilla ulkomaalaisilla on Suomessa melkein samanlaiset perustuslain turvaamat oikeudet. Ulkomaalaislain mukaisia ulkomaalaiseen henkilöön kohdistuvia velvoitteita³⁰⁸ valvottaessa on huomioitava, ettei mahdollinen toimenpiteiden erilainen kohdentaminen Suomen kansalaisen ja ulkomaalaisen henkilön välillä muodostu mielivaltaiseksi tai kohtuuttomaksi.³⁰⁹ Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan valvontatoimenpide on kyettävä perustelemaan suhteessa valvonnalla tavoiteltavaan päämäärään ja tehtävän kiireellisyyteen sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin perustuviin seikkoihin. Valvonta on toteutettava valvonnan kohteena olevan henkilön oikeuksia kunnioittaen³¹⁰ ja siten, ettei ulkomaalaislakia sovellettaessa rajoiteta ulkomaalaisen oikeuksia enempää kuin on välttämätöntä.³¹¹ Pykälän säännöstä on noudatettava kaikessa ulkomaalaislain mukaan tehtävässä toimenpideharkinnassa. Säännös heijastaa hallinnossa yleisesti noudatettavaa suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaan viranomaisten toimenpiteiden tulee olla oikein mitoitettuja suhteessa tavoiteltuun päämäärään.³¹² Kaikessa toiminnassa tulee punnita ovatko valitut toimet oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Näkemykseni mukaan reaktiivisia toimia, joiden seuraamuksia ei ole riittävän laajasti punnittu, ei tule käyttää. Ne ovat hyvin usein tehottomia ja aiheuttavat haittaa sekä tarpeettomasti tarkastuksen kohteeksi joutuville ihmisille että koko poliisiorganisaatiolle. Tyypillisin esimerkki tästä on suureen määrään ihmisiä tai liikeyrityksiä kohdistettu ulkomaalaisvalvonta, joka ei pohjaudu laadukkaaseen analysoituun tietoon.

³⁰⁸ Esimerkiksi maahantulon edellytykset (ulkomaalaislaki 11 §), viisumisvelvollisuus (ulkomaalaislaki 19 §) ja ilmoittautumisvelvollisuus (ulkomaalaislaki 118 §).

³⁰⁹ PeVM 11/2009

³¹⁰ Ulkomaalaislaki 5 §. Ulkomaalaisen oikeuksien kunnioittaminen.

³¹¹ Ulkomaalaislaki 129 a § Ulkomaalaisvalvonta.

³¹² KHO 2016:170.

6.2 Vaatimukset vuorovaikutukselle

Valvonnan kohteena olevan ulkomaalaisen aikaisemmat kokemukset poliisiviranomaisista voivat poiketa paljonkin siitä, miten poliisi toimii Suomessa. Aikaisempi kohtelu on voinut olla esimerkiksi väkivaltaista, syrjivää ja/tai korruptoitunutta. Valvontaa suorittavan poliisin tulee huomioida tämä siten, että hän toimii korostetun asiallisesti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen³¹³, toisin sanoen ystävällisesti, niissäkin tilanteissa, kun valvonnan kohteena oleva henkilö suhtautuu toimenpiteeseen varautuen tai jopa aggressiivisesti. Monessa vuorovaikutustilanteessa valmius antaa perustelu toimenpiteestä³¹⁴ sekä kyky antaa hallintoasian hoitamiseen liittyviä neuvoja ovat omiaan muodostamaan kuvaa ammattitaitoisesta poliisista, joka toimii poliisin strategian mukaisen avoimen toiminnan tavoitteen³¹⁵ ja hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaan.

6.3 Toimivallan tulkinnan haasteet

Ulkomaalaislain toimivallan tulkinnan haasteena on osaltaan sen kartoittaminen, mitkä toimenpiteet kuuluvat minkäkin lain toimivallan piiriin. Toimivallan rajoja tulkittaessa tulee tietää, ollaanko tekemässä hallinnollista toimenpidettä, kuten lupavalvontaa, muuta turvaamistoimenpidettä, rikosten esitutkintaa vai poliisitutkintaa esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämiseksi. Esimerkiksi etsintäkuulutettujen tavoittaminen ja rajatarkastukset eivät kuulu ulkomaalaisvalvontaan. Ulkomaalaisvalvonnassa tavoitteiden keskiössä on laittoman maassa oleskelun torjunta.

Rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen kuuluvat poliisin tehtäviin³¹⁶. Nämä tehtävät eivät kuitenkaan varsinaisesti kuulu ulkomaalaisvalvonnan piiriin ulkomaalaislaissa annetun tämänhetkisen ulkomaalaisvalvonnan määritelmän mukaan. Edelleen esitutkintalain 3 luvun 3 §:n mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Ennen

³¹³ Poliisilaki 1 luku 6 §.

³¹⁴ Poliisilaki 1 luku 7 §.

³¹⁵ Sisäministeriö 2017a.

³¹⁶ Poliisilaki 1 luku 1 §.

esitutkinnan aloittamista esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvitettävä kyseiseen rikosepäilyyn liittyvät seikat erityisesti siten, että ketään ei aiheettomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan. Tästä seuraa eräänlainen vaikeus hahmottaa, mitä oikeastaan ollaan tekemässä, kun harjoitetaan ulkomaalaisvalvontaa. Koska nykyinen lainsäädäntö on tulkinnanvarainen, olennaista on selvittää, milloin toimivaltuuksia voidaan ulkomaalaisvalvonnassa käyttää.

Kuten aikaisemmin luvussa kolme toin esille, Helsingin yliopiston Pysäytetyt-hankkeessa poliiseille tehdyt haastattelut toivat esille ongelman poliisin ulkomaalaislain tuntemuksessa. Haastatteluaineistosta käy ilmi, että poliisissa ei aina ymmärretä sitä, ettei ulkomaalaisvalvonnalla tarkoiteta ulkomaalaisten valvontaa. Se, että valvonnan kohteena tulee aina olla käyttäytyminen eikä oletus ulkomaalaisuudesta, ei haastatteluvastausten perusteella ole poliisin toiminnassa selvää.

Termin ulkomaalaisvalvonta ongelmallisuuden on tuonut esille niin yhdenvertaisuusvaltuutettu kuin sisäministeri Kai Mykkänen. Vuonna 2016 yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti Helsingin poliisilaitoksella toiveen, että ulkomaalaisvalvontatermistä luovuttaisiin ja että sen sijaan käytettäisiin termiä laittoman maassaolon valvonta. Sisäministeri Mykkänen taas toivoi vuonna 2018 Helsingin poliisilaitoksella pidetyssä koulutustilaisuudessa, että ulkomaalaisvalvonnan sijaan poliisi puhuisi vain poliisin valvontatehtävästä.

Kun poliisipartiolle annetaan tehtäväksi suorittaa esimerkiksi liikenteenvalvontaa, huumevalvontaa tai ravintolavalvontaa, valvonnan kohde tulee ilmi jo tehtävänannosta. Ulkomaalaisvalvonnassa se, mitä tehdään, ei usein ole näin ilmeistä. Tällöin on riskinä, että ulkomaalaisvalvontaan perehtymätön partio kohdistaa toimenpiteitä ulkomaalaisiksi kokemiinsa henkilöihin sen sijaan, että ennen valvonnan kohteen ja toimenpiteen valintaa käytettäisiin jäljempänä kohdassa 6.7 havainnollistamaani ulkomaalaislakiin pohjautuvaa harkintaprosessia. Jo se, miten asioista puhutaan tai minkälaisia termejä käytetään, vaikuttaa siihen, miten asia koetaan. Ulkomaalaisvalvontatermin korvaaminen laittoman maassaolon valvonnalla voisi edesauttaa sen selkeyttämistä, mitkä asiat ovat valvonnan kohteena ja mitä

valvonnalla tavoitellaan. Seuraavaksi käyn läpi kolme ulkomaalaisvalvonnan keskeisintä toimivallan käytön edellytystä.

6.4 Kokemukset laittomasta maassaolosta toimivallan käytön perusteena

Ulkomaalaislaissa sanotaan, että ulkomaalaisvalvonnan tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemukseen laittomasta maahantulosta ja oleskelusta. Ongelmallista tässä on se, että sitä, mitä näillä yleisillä tiedoilla ja kokemuksilla tarkoitetaan, ei määritetä missään asiakirjoissa. Näin muodostuu tilanne, jossa harkinta toimivaltuuksien käytöstä voidaan tehdä hyvinkin subjektiivisin perustein. On huomioitava, että ulkomaalaisvalvonta voidaan käynnistää yleisten tietojen ja kokemusten pohjalta, mutta valvontatoimenpiteitä ei näiden perusteella voi valita. Valvontatoimenpiteen tulee aina perustua vihje-, havainto- tai analysoituun tietoon.³¹⁷

Hallituksen esityksessä 169/2014 todetaan, että *ulkomaalaisvalvonnassa henkilöllisyyden ja kansalaisuuden sekä oleskeluoikeuden selvittäminen tapahtuu muussa tarkoituksessa kuin henkilöön liittyvän rikosepäilyn vuoksi*. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole. Jotta ulkomaalaislain 129 a §:n mukaiset toimivallan käytön edellytykset täyttyvät, tulee jo epäillä laissa rangaistavaksi säädettyä tekoa. Laiton maahantulo, maassa oleskelu ja oikeudeton ansiotyönteko kuuluvat kaikki ulkomaalaisrikkomuksen tunnusmerkistöön. Tulee siis epäillä ulkomaalaisrikkomusta tai työnantajan ulkomaalaisrikkomusta ennen kuin toimivaltuuksia voidaan käyttää. Koska ketään ei saa myöskään aiheuttomasti asettaa rikoksesta epäillyn asemaan³¹⁸, tulee käyttäytymisen olla sellaista, että on hyvin todennäköistä, että tarkastelun kohteena oleva ihminen on tullut maahan tai on maassa laittomasti. Tämä on myös vähimmäisvaatimus sen suhteen, että poliisin toiminta on oikeudenmukaista. Tulkintani noudattaa vuonna 2017 tehtyä EU-MIDIS II -kyselytutkimuksen johtopäätöstä, jossa tuodaan esille, että poliisin pysäytysten tulee perustua käyttäytymiseen³¹⁹.

³¹⁷ Ulkomaalaislaki 129 a §.

³¹⁸ Esitutkintalaki 3 luku 3 §.

³¹⁹ European Union Agency for Fundamental Rights 2017, 18.

Ulkomaalaisvalvonnan kannalta ongelmalliseksi jää se, että esimerkiksi oleskeluluvan tai viisumin voimassaoloajan ylittyminen ei tule poliisille suoraan esiin mistään rekisteristä, vaan se tulee ilmi kentällä satunnaisesti tapahtuvan valvonnan kautta. Olemassaolevia järjestelmiä tulisi kehittää niin, että tarvetta sattumanvaraiselle valvonnalle ei ole. Toimenpiteet tulisi kohdistaa vain niihin henkilöihin, joiden maassaolo-oikeudessa on puutteita. Tämän voisi toteuttaa esimerkiksi siten, että eri viranomaisten käytössä olevat tietojärjestelmät vaihtaisivat tietoja keskenään nykyistä tehokkaammin. Esimerkiksi UMA-rekisterin³²⁰ tiedot voisivat automaattisesti päivittyä PATJA-järjestelmään.

6.5 Analysoidun tiedon todentamisen vaatimus

Tässä tutkimuksessa on selvinnyt, ettei Suomessa ole tietojohdoisen poliisitoiminnan yhtenäistä valtakunnallista menetelmää. Rakenteet analysoidun tiedon tuottamiselle puuttuvat, eikä sitä, miten ja millaista tietoa käytetään, ole määritelty. Pelkkä retorinen viittaus analysoituun tietoon ei riitä perusteluksi ulkomaalaisvalvonnan toimenpiteitä valittaessa, varsinkaan kun halutaan toimia avoimesti ja luottamusta herättävästi. Ulkomaalaisvalvonnan valvontatoimenpiteet tulee perustella siten, että myös toimenpiteen kohde voi pitää poliisin toimintaa oikeutettuna. Kun analysoituun tietoon viitataan, tulee kertoa, mitkä ovat ne seikat, jotka ovat vaikuttaneet päätökseen suorittaa valvontatoimenpide. Poliisitoiminnan luotettavuuden ja avoimuuden lisäämiseksi olisi hyvä myös kyetä nimeämään harkintaprosessissa käytetty menetelmä. Näkemykseni mukaan yhden tietyn tietojohdoisen menetelmän määrittäminen ja käyttöönotto tukisi koko poliisiorganisaation tiedon keräämistä ja hyödyntämistä. Ennen kuin tätä uutta menetelmää on määritetty, suosittelen Evidence Based Policing -menetelmää laajemmin käytettäväksi poliisitoiminnassa. Menetelmän käyttäminen vaatii soveltajaltaan muun muassa itsekriittisyyttä ja oman toiminnan tarkastelua, eli juuri niitä ominaisuuksia, jotka eivät perinteiseen poliisitoimintaan tyypillisesti sisälly.

³²⁰ Maahanmuuttoviraston päävastuullisesti ylläpitämä ulkomaalaisten henkilörekisteri, jota käytetään muun muassa ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyyn.

6.6 Syrjinnän kieltö ulkomaalaisvalvonnassa

Kuten olen edellä tuonut esille, etnisestä profiloinnista käydyssä keskustelussa on tehty ero syrjivän etnisen profiiloinnin ja etnisen profiiloinnin välille. Etnisyyden määrittäminen ei kuitenkaan tutkimukseni perusteella kuulu viranomaisen harkintavallan piiriin. Etnisyyden määrittämisen tulee aina pohjautua itseidentifikaatioon eikä etnisyyttä tule käyttää toimenpiteiden perustana. Ihmisten asettaminen erilaiseen asemaan etnisyyteen perustuen on niin kansallisen kuin kansainvälisenkin lainsäädännön mukaan syrjintää. Etnisyyden käyttö profiiloinnissa asettaa väistämättä ihmisiä eriarvoiseen asemaan, sillä siinä etnisyydelle annetaan merkitys, joka voi ratkaisevissa määrin johtaa valvontatoimenpiteeseen. Myöskään rodullistetun ihmisen näkökulmasta etnisen profiiloinnin ja syrjivän etnisen profiiloinnin välisen eron pohdinnalla ei ole merkitystä, sillä molemmat toiminnot johtaisivat siihen, että mahdolliset toimenpiteet ovat perustuneet etnisyyteen.

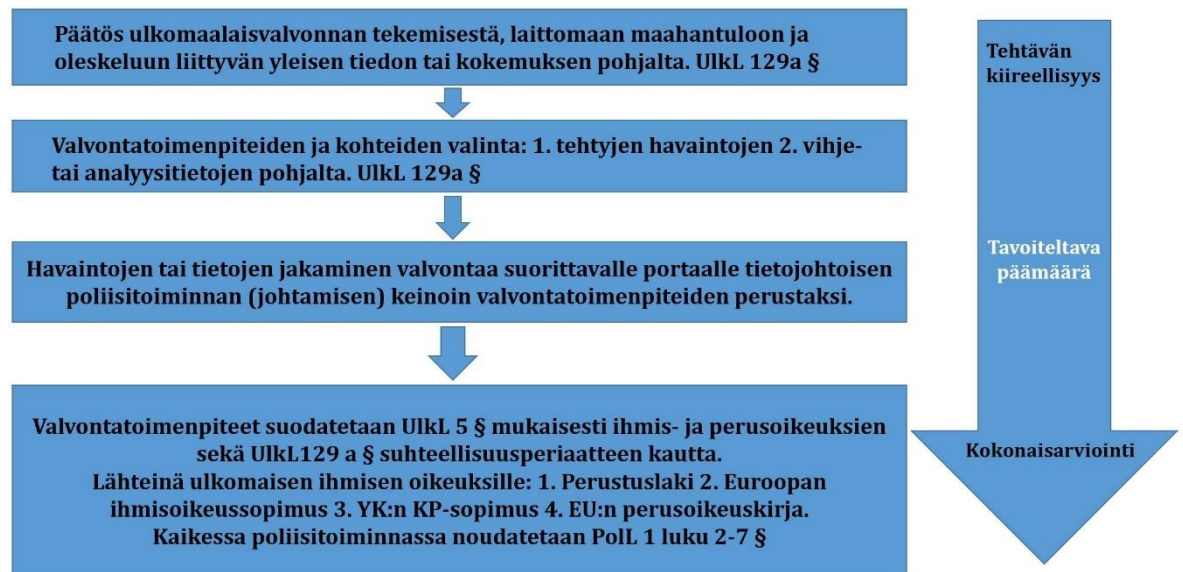
Toisinaan törmää väitteeseen etnisen profiiloinnin tehokkuudesta ulkomaalaisvalvonnan työkaluna. Tulisiko poliisilla olla oikeus määrittää ihmisen etnisuus? Vastaus on yksiselitteisesti ei. Ei ole mitään näyttöä siitä, että määrittämällä etnisuus voitaisiin tehdä laittoman maahantulon torjuntaa tehokkaasti. Sen sijaan poliisin tekemän etnisyyden määrittämisen ja sitä seuraavan epätasaisesti kohdentuvan poliisitoiminnan negatiivisista seuraamuksista on mittavasti näyttöä eri maista vuosikymmenien ajalta. Sen lisäksi, että etninen profiilointi on laitonta, se myös koetaan ymmärrettävistä syistä epäoikeudenmukaisena ja on omiaan heikentämään luottamusta poliisin toimien tasavertaisuuteen.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto on todennut, että kun rotua ja etnistä alkuperää koskevat tiedot poistetaan valvonnan kohteena olevien rikollisten yleisprofiilista ja poliiseja edellytetään tarkastelemaan muita kuin etniseen alkuperään liittyviä kriteerejä, poliisityön tehokkuutta tai osumien määrää voidaan parantaa syrjiviin käytäntöihin turvautumatta. Käytökseen perustuvien profiilien käyttö – ”rotuun” tai

etniseen alkuperään perustuvien profiilien käytön sijaan – voi siis jopa parantaa poliisityön tehokkuutta.³²¹

6.7 Hyväksyttävän ulkomaalaisvalvonnan havainnollistaminen

Valvontatoiminnan hyväksyttävyyttä arvioitaessa tulee ensinnäkin selvittää, kuuluuko harkittavana oleva toimenpide ulkomaalaisvalvonnan piiriin. Toiseksi on katsottava, minkälaiseen tietoon toiminta pohjautuu. Perustuuko toimenpide sellaiseen käyttäytymiseen, joka muodostaa objektiivisesti havaittavan epäilyn laittomasta maahantulosta tai oleskelusta? Kolmanneksi, valitun valvontatoimenpiteen tulee perustua todennettavissa olevaan havaintoon, vihjeeseen tai analyysitietoon. Toimenpiteen valinnassa tulee kiinnittää erityisesti huomiota tehtävän kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään ja kokonaisarvioon. Tulee siis arvioida, millaisia seurauksia toimenpiteellä on sen kohteena olevalle ihmiselle ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Alla oleva kaavio havainnollistaa tätä harkintaprosessia.



³²¹ Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2010, 38.

7 Lopuksi

Tässä luvussa teen yhteenvedon ja tuon esille käytännön poliisityöhön vaikuttavan kehitysehdotuksen. Päätän tutkimuksen jatkotutkimusehdotukseen ja loppusanoihin.

7.1 Yhteenveto

Tutkimuksen kolmannessa luvussa kartoitin ulkomaalaislain tavoitetta ja sitä, mitä ulkomaalaisvalvonnalla tarkoitetaan. Aluksi selvitin, että ulkomaalaisvalvonta on hallintolain mukaista valvontaa, minkä vuoksi siihen soveltuvat hyvän hallinnon periaatteet. Hyvän hallinnon periaatteiden avaamisen jälkeen jatkoin ulkomaalaisvalvonnan määrittelypykälän käsittelyyn. Syventyessäni pykälään esille tuli kolme laissa määrittelemätöntä käsitettä: yleiset tiedot ja kokemus laittomasta maahantulosta ja oleskelusta, analysoitu tieto sekä etninen alkuperä. Näistä kahteen ensimmäiseen pureuduin jo luvussa kolme. Luvussa neljä syvennyin tietojohdoiseen poliisitoimintaan ja havaitsin, ettei Suomen poliisilla ole käytössään tiettyä määriteltyä tietojohdoisen poliisitoiminnan menetelmää. Kartoitin, millaisia tietojohdoisen poliisitoiminnan menetelmiä länsimaissa on käytössä, ja kokosin tämän tutkimuksen loppuun yhteenvetotaulukon, josta käy ilmi näiden erilaisten menetelmien ydinkohdat.

Viidennessä luvussa tarkastelin, mitä tarkoitetaan etnisellä alkuperällä ja toimivaltanormin mukaisella syrjinnän kiellolla. Määrittelin, mitä etnisyydellä tarkoitetaan, ja toin esille erilaisia etnisyyteen perustuvia syrjinnän tapoja. Kävin myös läpi historiallisia esimerkkejä siitä, millaisia seurauksia poliisin harjoittamalla epäoikeudenmukaisella toiminnalla voi pahimmillaan olla yhteiskunnalle ja poliisin legitimitetille.

7.2 Suosituksena kirjaamisvelvollisuuden käyttöönotto valvontatoiminnassa

Kuten olen tuonut esille, ulkomaalaisvalvontatoimenpiteen valinnassa erityisen tärkeää on se, millaista tietoa päätöksenteossa on käytetty ja miten tieto on saatu. Valitun valvontatoimenpiteen tulee perustua todennettavissa olevaan tietoon. Vaikka tutkimuksen tarkastelussa on ollut ulkomaalaisvalvonta, on tämä toimenpiteiden perusteiden harkintaprosessi ja sen kirjaaminen laajennettavissa myös muuhun poliisitoimintaan.

Poliisin yhtenä strategisena tavoitteena on avoin toiminta ja vaikuttavuuden edistäminen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi poliisi pyrkii muiden toimien ohella varmistamaan laillisuusvalvonnan toimintaedellytykset ja sen, että poliisitoiminta on tehokkaasti sisäisesti valvottua³²². Osana tätä toiminnan avoimuuden tavoitetta Helsingin poliisilaitos otti toukokuussa 2018 käyttöön uuden toimenpiteiden kirjaamiskäytännön kenttätyössä tehtävässä valvonnassa.

Kirjaamiskäytännön mukaan kentällä suoritettujen henkilöllisyystarkastusten peruste tulee aina selvittää tehtävälomakkeesta. Tässä toimintamallissa poliisipartio kirjaa poliisin kenttäjärjestelmän (POKE) kautta hätäkeskustietojärjestelmään tehtävän ja sen lokitietoihin merkinnän tarkastuksesta. Merkinnän tulee sisältää tieto tarkastetusta henkilöstä sekä kohdevalinnan perusteet. Siis tiedon henkilöllisyydestä ja siitä, miksi juuri kyseinen henkilö valittiin tarkastuksen kohteeksi. Kirjaamisvelvollisuuden tarkoituksena on tehdä valvonnasta läpinäkyvämpää ja ehkäistä etnistä profilointia syrjinnän muotona sekä edistää toimenpiteen kohteena olevan ihmisen oikeusturvaa tuomalla esiin valitun toimenpiteen perusteet. Kirjaamiskäytäntö voi vaikuttaa osaltaan siihen, että partiot joutuvat miettimään henkilöllisyyden tarkastamisen perusteluita aikaisempaa tarkemmin ja mahdollisesti luopumaan tarkastuksesta, jos perusteet eivät ole riittävät. Tällainen aikaisempaa käytäntöä syvempi etukäteisharkinta voi osaltaan edistää objektiviteettiperiaatteen mukaista toimintaa muistuttamalla, että toimenpiteille tulee olla asiallinen ja todennettavissa oleva peruste. Jokaisessa yksittäisessä kohtaamisessa tulisi huolehtia siitä, että luottamus poliisin toimien oikeudenmukaisuuteen ja puolueettomuuteen ei vaarannu.

Tähän mennessä kirjaamiskäytäntöä jalkautettaessa on noussut esiin kaksi kysymystä: Onko toimenpiteiden perusteiden kirjaamisvelvollisuus kohtuuton vaatimus valvontaa suorittavalle poliisipartiolle ja onko kirjaaminen lainmukaista?

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on *Gillan and Quinton V. The United Kingdom* -tapauksessa todennut, että ihmisen pysäyttäminen ja tarkastaminen on niin syvä

³²² Sisäministeriö 2017a.

yksityisyyden loukkaus, ettei oikeusturvan varmistamiseksi tehtyä kirjausta voida pitää kohtuuttomana vaatimuksena³²³. Kirjaaminen kenttäjärjestelmään on nopeaa ja yksinkertaista. Kirjaamiskäytäntö mahdollistaa jälkikäteisen laillisuusvalvonnan ja on omiaan edistämään oikeussuojan periaatetta.³²⁴ Hyvin pieneen vaivaan ja saatuihin hyötyihin nähden kirjaamiskäytäntöä ei voida pitää kohtuuttomana.

Lainmukaisuus nousee pohdittavaksi siltä osin, että kirjataanko poliisin kenttäjärjestelmän kautta hätäkeskustietojärjestelmään jotain sellaista tietoa, jota sinne ei saisi kirjata. Kirjaamiskäytännön mukaisesti aikaisempaa tarkemmin kirjataan vain toimenpiteen perusteet. Kun poliisi suorittaa poliisin kenttäjärjestelmän kautta kyselyn henkilön tiedoista, järjestelmään kirjautuu jo merkintä kyselystä tietoineen. Suoritetun kyselyn perusteet eivät ole luonteeltaan arkaluontoista tietoa, eikä Henkilötietolain 11 §:n mukainen arkaluonteisten tietojen käsittely ole ristiriidassa kirjaamiskäytännön kanssa. Esimerkiksi etnisyyteen tai ”rotuun” liittyviä tietoja ei edelleenkään kirjata. Lain hätäkeskustoiminnasta 17 §:n 6 kohdan mukaan poliisi voi kirjata hätäkeskustietojärjestelmään yksittäiseen tehtävään liittyviä tarpeellisia tietoja³²⁵. Nämä tiedot eivät luonteeltaan eroa hätäkeskuspäivystäjän kirjaamista tavanomaisista tehtävän taustatiedoista. Hätäkeskustietojärjestelmästä on myös laadittu Henkilötietolain 10 §:n mukainen rekisteriseloste³²⁶. Rekisteriselosteessa on listattu, että Hätäkeskustietojärjestelmään saa kerätä ja tallettaa hätäkeskustoiminnasta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettujen tehtävien kannalta tarpeellisia tietoja, kuten toimenpideseloste, aika, paikka, tiedot tehtävän suorittamiseen osallistuvista ja osallistuneista henkilöistä sekä muita yksittäiseen tehtävään liittyviä tarpeellisia tietoja.

Suosittelen, että Helsingin poliisilaitoksen toimenpiteiden perusteiden kirjaamiskäytäntö henkilöllisyyden tarkastuksissa otetaan käyttöön valtakunnallisesti ja että käytäntö koulutetaan kaikille valvonnan parissa kentällä työtään tekeville poliiseille.

³²³ European Court of Human Rights, 2010.

³²⁴ Ahtela ym. 2006, 309.

³²⁵ Laki hätäkeskustoiminnasta 20.8.2010/692.

³²⁶ Hätäkeskuslaitoksen dnro HAK/2011 /64 ja Poliisihallituksen dnro 2020/2010/4797.

7.3 Jatkotutkimusehdotus

Selvitin vuonna 2016 julkaistussa tutkimuksessani, millaisia ovat poliisin toimivaltuudet rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. Syvennyin samaan aihepiiriin tässä tutkimuksessa tarkastelemalla, mikä on hyväksyttävää ulkomaalaisvalvontaa. Luonnollinen askel sukeltaessani syvemmälle ulkomaalaislakiin olisi selvittää, miksi ulkomaalaislaki on sellainen kuin se on ja millaisia intressejä se palvelee. Tarkastelun kohteeksi haluaisin ottaa sen, mitä käsitetään laittomaksi maassaoloksi, ja vielä tarkemmin, minkälainen ongelma laitton maassaolo on tai millaiseksi ongelmaksi se esitetään?

Esimerkiksi laittoman maassaolon valvontaa perustellaan usein sillä, että laitton maassaolo rapauttaa kansantalouden. Millaisia esimerkkejä maailmalta tältä osin sitten löytyy? Yhdysvalloissa Clintonin hallinnon aikana laajamittainen laitton maassaolo ei johtanut Yhdysvaltojen talouden romahtamiseen. Päinvastoin kansantalous jopa vahvistui, kun Yhdysvaltojen talous integroitui paremmin maailmantalouteen, kun maahanmuuttajien myötä hylätyt asuinalueet elpyivät uusien asukkaiden otettua ne uudelleen käyttöön. Euroopan unionin luopuessa sisärajarakastuksista ennustettiin, että järjestäytynyt rikollisuus alkaisi rehottaa vapaasti, paikalliset kulttuurit jäisivät ulkoa tulleiden vaikutteiden jalkoihin ja seuraisi taloudellinen kaaos, kun ihmiset Euroopan köyhimmistä maista alkaisivat massoittain muuttamaan Pohjois-Eurooppaan. Tosiasiassa mitkään näistä ennustuksista eivät tapahtuneet, vaan EU alkoi kehittää köyhimpiä alueita tavoitteenaan korkeampi taloudellinen ja sosiaalinen vakaus.³²⁷

Valvontaa perustellaan taloudellisten intressien suojaamisen lisäksi muun muassa sillä, että laitton maassaolo kuormittaa terveyspalveluja, lisää ääriliikkeiden toimintaa ja heikentää yleistä turvallisuustilannetta³²⁸. Kuinka hyvin näitä asioita on kuitenkin tutkittu? Ongelmallista on, että esimerkiksi poliisihallituksen julkaisemassa laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjuntaohjelmassa ei juurikaan viitata lähteisiin, joita on käytetty päätelmien pohjana.

³²⁷ Vitale 2017, 194–195.

³²⁸ Poliisihallitus 2017, 12.

Sen selvittämiseksi, miksi laitonta maassaoloa pidetään ongelmana ja mitä nykyisillä ongelmaratkaisumenetelmillä saavutetaan, hyödyntäisin mahdollisessa jatkotutkimuksessa Carol Bacchin³²⁹ kysymyksenasettelua. Päästäkseni syvälle ongelmaksi esitetyn laittoman maassaolon juurille esittäisin muun muassa seuraavia kysymyksiä:

- Millainen ongelma laitton maassaolo on?
- Kuinka tätä ongelmaa on lähdetty ratkaisemaan?
- Millaisen taustaoletuksen ongelmaratkaisu kätkee sisäänsä?
- Miten ongelma on syntynyt?
- Mitä ei aseteta kyseenalaiseksi?
- Minkälaisia vaikutuksia ongelman esiintuonti aiheuttaa?
- Miten ongelma ja sen ratkaisumalli on tuotettu?
- Mitä ongelmaa poliisin laittoman maassaolon valvonta pyrkii ratkaisemaan?
- Onko hallitun maahanmuuton tavoitteita saavutettu erityisesti turvallisuuden näkökulmasta?
- Mitä laitton maassa oleskelu aiheuttaa?
- Tekeekö poliisi oikeita asioita ja tekeekö se asioita oikein?
- Miten valvontaan kulutetut resurssit suhteutuvat kotouttamiseen kulutettuihin resursseihin?
- Edistävätkö poliisin toimet oikeudenmukaisuutta?

7.4 Loppusanat

Tässä tutkimuksessa tavoitteenani on ollut selvittää, mikä on normiperustan mukaan hyväksyttävää ulkomaalaisvalvontaa ja missä poliisin ulkomaalaisvalvontatilanteissa toimivaltuuksia voidaan käyttää. Muiden tutkimuskysymysten lisäksi olen pyrkinyt erityisesti määrittelemään, kuinka ulkomaalaisvalvontaa voidaan tehdä siten, että valvonta ei ole etnisesti profiloivaa. Oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisen kohtelun edistäminen poliisitoiminnassa edellyttää parempaa tietopohjaa, läpinäkyvyyttä ja avointa vuorovaikutusta eri toimijoiden välillä. Tutkimuksen

³²⁹ Bacchi 2009, 1-21.

tarkoituksena on ollut epäkohtien esiin tuomisen, lain tulkinnan ja tietojohdoisten menetelmien tarkastelun kautta tukea käytännön valvontatoimintaa ja sen johtamista.

Lähteet

- Aaltonen, Milla; Joronen, Mikko & Villa, Susan 2009: *Syrjintä Suomessa 2008*, Ihmisoikeusliitto, Helsinki. Saatavilla: <https://yhdenvertaisuus-fi-bin.directo.fi/@Bin/d3a7b2290a80c05bf855a0c456956437/1512039094/application/pdf/117259/Syrjint%C3%A4%20Suomessa%202008.pdf>. Viitattu 30.11.2017.
- Aarnio, Aulis 1978: *Mitä lainoppi on?*, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Ahtela, Karoliina; Bruun, Niklas; Koskinen, Pirkko K; Nummijärvi, Anja & Saloheimo, Jorma 2006: *Tasa-arvo ja Yhdenvertaisuus*, Talentum, Helsinki.
- Alemanji, Aminkeng Atabong 2016: *Is there such a thing...? - A study of antiracism education in Finland*, Helsingin yliopisto, Helsinki. Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/167781/Istheres.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Viitattu 6.9.2018.
- Bacchi, Carol 2009: *Analysing Policy: What's the Problem represented to be?*, Pearson Australia, Sydney.
- Bradford, Ben 2017: *Stop and Search and Police Legitimacy*, Routledge, Lontoo.
- Braga, Anthony A. 2001: *The Effects of Hot Spots Policing on Crime*, The Annals of the American Academy, Sage Publications, Lontoo. Saatavilla: <http://journals.sagepub.com/polamk.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1177/000271620157800107>. Viitattu 29.9.2017.
- Bowling, Ben & Phillips, Coretta 2007. *Disproportionate and Discriminatory: Reviewing the Evidence on Police Stop and Search*, Modern Law Review, Blackwell Publishing, Oxford.
- Brandsma, Bart 2017: *Polarisation – Understanding the Dynamics of Us Versus Them*, Radicalisation Awareness Network, Schoonrewoerd.
- Bremermann, Kai 2016: *Polizeiabschnitt 55 -luento*, Berliinin poliisipiiri 55:ssä 12.12.2016, Berliini.

Bullock, Karen; Erolm Rosie & Tilley, Nick 2006: *Problem-Oriented Policing and Partnerships – Implementing an Evidence-Based approach to crime reduction*, Willan Publishing, Portland.

Bureau of Justice Assistance 2013: *CompStat: Its Origins, Evolution, And Future in Law Enforcement Agencies*, U.S. Department of Justice, Washington. Saatavilla: <https://www.bja.gov/publications/perf-compstat.pdf>. Viitattu 16.10.2017.

Caldero, Michael A; Jeffrey, Dailey D. & Withrow, Brian L. 2018: *Police Ethics – The Corruption of Noble – Cause Fourth Edition*, Routledge, New York.

Carter David L. & Carter, Jeremy G. 2009: *Intelligence-Led Policing: Conceptual and Functional Considerations for Public Policy* . Saatavilla: <https://scholarworks.iupui.edu/bitstream/handle/1805/3856/Carter-2009-Intelligence-Led-Policing.pdf?sequence=1>. Viitattu 12.10.2017.

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

Cashmore, Ellis 2008: *Encyclopedia of Race and Ethnic Studies*, Routledge, New York.

Civil Rights Digital Library 2018: *Watts Riots*, Saatavilla: http://crdl.usg.edu/events/watts_riots/?Welcome. Viitattu 30.5.2018.

College of Policing 2017: *What is Evidence-Based Policing?*, College of Policing, Washington: Saatavilla: <http://whatworks.college.police.uk/About/Pages/What-is-EBP.aspx>. Viitattu 11.11.2017.

Da Silva Gonçalves, Kalle 2016: *Poliisin toimivaltuuksia rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan*, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere. Saatavilla: <http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/117485/da%20Silva%20Goncalves%20Opinnaytetyo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Viitattu 20.2.2018.

Delsol, Rebekah 2006: *Institutional Racism, the Police and Stop and Search: A Comparative Study of Stop and Search in the UK and USA*, University of Warwick, Coventry.

Den Heyer, Garth 2011: *New public management - A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries*, Police Foundation, Washington.

Eck, John E. & Spelman, William 1987: *Problem-Solving – Problem-Oriented Policing in The Newport News*, National Institute of Justice, Washington.

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 24.8.2004/dnro 2711/4/03.

Eterno, John A. & Silverman, Eli B. 2010: *The NYPD's CompStat: compare statistics or compose statistics?*, International Journal of Police Science & Management Volume 12 Number 3, Sage Publications, Lontoo. Saatavilla:
<http://journals.sagepub.com/polamk.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1350/ijps.2010.12.3.195>. Viitattu 16.10.2017

Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999.

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2016/C 202/02).

Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2010: *Kohti tehokkaampaa poliisitoimintaa. Syrjivä etninen profilointi sen tausta ja ehkäiseminen: Opas*, Euroopan unionin perusoikeusvirasto, Luxemburg. Saatavilla:
https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_FI.pdf. Viitattu 30.11.2017.

Euroopan unionin virallinen lehti 2006: *17. Julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta, EUR-LEX*, Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A12016L%2FAFI%2FDCL%2F17>, Viitattu 18.5.2018.

European Court of Human Rights 2010: *Case of Gillan and Quinton V. The United Kingdom*, European Court of Human Rights. Saatavilla:
[https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:\[%22001-96585%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:[%22001-96585%22]}). Viitattu 1.8.2018.

European Union Agency for Fundamental Rights 2017: *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey Main results*, Bietlot, Charleroi.

Saatavilla: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>.
Viitattu 1.8.2018.

Financial Times 2018: *French police cleared over deaths that sparked 2005 riots*.
Saatavilla: <https://www.ft.com/content/f6c19402-fd68-11e4-9e96-00144feabdc0>.
Viitattu 2.6.2018.

Glaser, Jack 2015: *Suspect Race*, Oxford University Press, Oxford.

Goldberg, David Theo 2015: *Are We All Postracial Yet?*, Polity, Cambridge.

Goldstein, Herman 1990: *Problem-Oriented Policing*, R. R. Donnelley & Sons Company, Chicago.

Haberman, Cory P; Groff, Elisabeth R; & Rattcliffe, Jerry H. 2016: *Satisfaction With Police in Violent Crime Hot Spots – Using Community Surveys as a Guide for Selecting Hot Spots Policing Tactics*, Sage Publications, Lontoo. Saatavilla:
<http://journals.sagepub.com/polamk.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1177/0011128713516840>. Viitattu 20.9.2018.

Hakaniemi, Jussi 2012: *Analyysitoiminta ja päätöksenteko paikallispoliisissa – tietojohdoisen poliisitoiminnan sovelluksia*, Tampereen yliopisto, Tampere.

Hallintolaki 6.6.2003/434

Hattery, Angela J. & Smith, Earl 2018: *Policing Black Bodies – How Black Lives are Surveilled and How to Work for Chance*, Rowman & Littlefield, Lanham.

HE 28/2003

HE 34/2004

HE 64/2016

HE 169/2014

Henkilötietolaki 22.4.1999/523

Hirvelä, Päivi & Heikkilä, Satu 2017: *Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön*, Alma Talent, Helsinki.

Hirvonen, Ari 2011: *Mitkä Metodit?, Opas oikeustieteen metodologiaan*, Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki, saatavilla:
http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus_ja_julkaisut/julkaisut/yleinen_oikeustiede/hirvonen_mitka_metodit.pdf. Viitattu 14.3.2016.

Hislop, Donald 2009: *Knowledge Management in Organizations – Third Edition*, Ashford Colour Press Ltd, Hampshire.

Home Office 2017: *Code of Practice – National Intelligence Model*, Home Office, Lontoo, saatavilla: <http://library.college.police.uk/docs/npia/NIM-Code-of-Practice.pdf>. Viitattu 5.10.2017.

Husa, Jaakko; Mutanen, Anne & Pohjolainen, Teuvo 2005: *Kirjoitetaan juridiikkaa*, Talentum, Helsinki.

Hätäkeskustietojärjestelmän rekisteriseloste Hätäkeskuslaitoksen dnro HAK/2011/64, Poliisihallituksen dnro 2020/2010/4797. Saatavilla:
https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polii siwwwstructure/14841_Hatakeskustietojarjestelman_rekisteriseloste_1_2011.pdf?acc358e732c2d588. Viitattu 1.8.2018.

Innes, Martin 2014: *Signal crimes: Sosial Reactions to crime, disorder, and control*, Oxford university Press, Oxford.

Jenkins, Richard 2008: *Rethinking Ethnicity – Second edition*. Sage Publications Ltd, Lontoo.

John, Tim & Maguire, Mike 2004: *The National Intelligence Model: key lessons from early research*, Home Office Online Report 30/04, saatavilla:
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.625.4738&rep=rep1&type=pdf>. Viitattu 17.4.2017.

Karttunen, Timo; Laasanen, Hanna; Sippel, Liisa; Uitto, Tero & Aaltonen, Marjo 2012: *Juridiikan perusteet*, Sanoma Pro Oy, Helsinki

Kelloniemi, Timo 2017: *Syrjivän etnisen profiloinnin välttäminen ulkomaalaisvalvonnassa*, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere. Saatavilla: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/137585/ON_Kelloniemi.pdf?sequence=1. Viitattu 6.9.2018.

KHO 2016:170

Kleiven, Maren Eline 2006: *Where's the intelligence in the National Intelligence Model?*, International Journal of Police Science & Management, Sage publications, Lontoo. Saatavilla: <http://journals.sagepub.com/polamk.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1350/ijps.2007.9.3.257>. Viitattu 4.10.2017.

Koper, Christopher S. 2014: *Assessing the Practice of Hot Spots Policing: Survey Results from a National Convenience Sample of Local Police Agencies*, Journal of Contemporary Criminal Justice, Sage publications. Saatavilla: <http://journals.sagepub.com/polamk.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1177/1043986214525079>. Viitattu 27.9.2017.

Korander, Timo 2014: *Rikottujen ikkunoiden nollatoleranssi*, Painosalama Oy, Turku. Saatavilla: <https://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/99198/AnnalesC390Korander.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Viitattu 22.7.2018.

Kortteinen, Juhani & Makkonen, Timo 2000: *Oikeutta rasismien ja syrjinnän uhreille – Etnisen syrjinnän ja rasismien vastainen käsikirja*, Yliopistopaino, Helsinki.

Konttinen, Matti 2016: *Poliisi ja rajavartiolaitos tehostaneet ulkomaalaisvalvontaa Helsingin keskustassa – "Onhan tämä tilanne muuttunut"*. Yle. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-8821504>. Viitattu 28.2.2018.

Laihonen, Harri; Hannula, Mika; Helander, Nina; Ilvonen, Ilona; Jussila, Jari; Kukko, Marianne, Kärkkäinen, Hannu; Lönnqvist, Hannu; Myllärniemi, Jussi; Pekkola, Samuli; Virtanen, Pasi; Vuori, Vilma & Yliniemi, Terhi 2013: *Tietajohtaminen*, Tampereen teknillinen yliopisto, Tampere. Saatavilla:

<https://www.google.fi/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://tutcris.tut.fi/portal/files/1812772/tietajohtaminen.pdf&ved=2ahUKEwi94ICp2u7YAhWM3SwKHWz9C1AQFjAAegQIEhAB&usg=AOvVaw3qPzEr-3lvJOoUqzWPHxPz>. Viitattu 24.1.2018.

Laki hätäkeskustoiminnasta 20.8.2010/692

Laukkanen, Anu; Miettinen, Sari; Elonheimo, Aino-Maija; Ojala, Hanna & Saresma, Tuija (toim.) 2018: *Feministisen pedagogiikan ABC: Opas ohjaajille ja opettajille*, Vastapaino, Tampere.

Law, Ian 2010: *Racism and Ethnicity – Global Debates, Dilemmas, Directions*, Pearson Education Limited, Lontoo.

Lepola, Outi & Villa, Susan 2007: *Syrjintä Suomessa 2006*, Hakapaino, Helsinki. Saatavilla:

<https://people.uta.fi/~pirjo.nikander/Syrjinta%20Suomessa%202006.pdf>. Viitattu 25.5.2018.

Lindstedt, Jukka 2009: *Syrjintä etnisen alkuperän perusteella*, Eduskunnan oikeusasiamies, Helsinki. Saatavilla:

https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44748/Juhlajulkaisu_2015. Viitattu 30.11.2017.

Lum, Cynthia & Koper, S. Christopher 2017: *Evidence-Based Policing, Translating research into Practice*, Oxford University Press, Oxford.

Mattila, Heikki 1999: *Encyclopædia Iuridica Fennica VII: Oikeuden yleistieteet*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Miles, Robert 1989: *Rasismi*, Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Millie, Andrew & Herrington, Victoria 2004: *Reassurance Policing in Practice: Views from the Shop Floor*, Loughborough University, Leicestershire.

Mutilainen, Vesa 2014: *Poliisialan tutkimustieto ja sen haasteet, Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014*, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.

National Policing Improvement Agency 2008: *Analyysiohjeisto*, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.

Neuvoston Direktiivi 2000/43/EY

Newborn, Tim & Jones, Trevor 2007: *Symbolizing crime control – Reflections on Zero Tolerance*, Sage Publications, Lontoo. Saatavilla:

<http://journals.sagepub.com/polamk.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1177/1362480607075849>. Viitattu 3.6.2018.

NYCLU 2018: *Stop-And-Frisk Data*. The New York Civil Liberties Union, New York. Saatavilla: <https://www.nyclu.org/en/stop-and-frisk-data>. Viitattu 28.2.2018.

Ojanen, Tuomas 2003: *Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa*, Hakapaino Oy, Helsinki.

Ojanen, Tuomas 2010: *EU-oikeuden perusteita*, Edita, Helsinki.

Open Society Institute 2009: *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffektive and Discriminatory*, Open Society Institute, New York.

OSCE Guidebook 2017: *Intelligence-Led Policing*, The Organization for Security and Co-operation in Europe, Wien. Saatavilla:

<http://www.osce.org/chairmanship/327476?download=true>. Viitattu: 17.11.2017.

PeVL 73/2002

Phillips, Scott W. 2012: *The Attitudes of Police Managers Toward Intelligence-Led Policing*, FBI law enforcement bulletin, Quantico.

Pitkänen, Matti 2017: *Ulkomaalaisvalvontaa ohjaava analyysitieto Itä-Suomen poliisilaitoksessa – Ulkomaalaisvalvonnan analyysitoimintaprosessista ja tietojohdoisuudesta*, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere. Saatavilla: http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/136946/ON_Pitkanen.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 25.6.2018.

Polamk 2010: *Analyysi – Johtamisen Välineenä - Tietojohdoisen poliisitoiminnan käytäntöjen ja rakenteiden kehittämisprojekti 2009–2010*, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.

Poliisihallitus 2015. *Ulkomaalaisvalvonta*, POL-2015-8376.

Poliisihallitus 2017: *Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma 2017 – 2020*. Saatavilla: http://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/julkaisut/julkaisu/laittoman_maahantulon_ja_maassa_oleskelun_vastainen_toimintaohjelma_2017-2020?docID=5803. Viitattu: 19.2.2018.

Poliisilaki 22.7.2011/872.

Rastas, Anna; Huttununen, Laura & Löytty, Olli 2005: *Suomalainen Vieraskirja – Kuinka käsitellä monikulttuurisuutta*, Vastapaino, Tampere.

Ratcliffe, Jerry H. 2012: *Intelligence-Led Policing*, Routledge, Oxford.

Riitaoja, Anna-Leena 2013: *Toiseuksien rakentuminen koulussa*, Unigrafia, Helsinki.

Rikoslaki 19.12.1889/39.

Rogers, Colin 2009: *Problem-Oriented Policing and Promoting Public Confidence*, The Police Journal, Volume 82, Sage Publications, Lontoo. Saatavilla: <http://journals.sagepub.com/polamk.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1350/pojo.2009.82.3.456>. Viitattu 18.10.2017.

Salmi, Satu 2006: *"Seen a cop lately?": Finnish citizens' perceptions of the police*, Turun Yliopisto, Turku.

Scott, Michael S. & Kirby, Stuart 2012: *Implementing Pop - Leading, Structuring, and Managing a Problem-Oriented Police Agency*, U.S Department of Justice, Washington. Saatavilla:

http://www.popcenter.org/library/reading/pdfs/0512154721_Implementing_POP_FIN_092019.pdf. Viitattu 18.11.2017.

Sherman, Lawrence W. 1998: *Evidence-Based Policing. Ideas in American Policing Series*. Washington, D.C.: Police Foundation. Saatavilla:

<https://www.policefoundation.org/wp-content/uploads/2015/06/Sherman-1998-Evidence-Based-Policing.pdf>. Viitattu 10.11.2017.

Sherman, Lawrence W. 2013: *The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking*. The University of Chicago, Chicago. Saatavilla: <http://cebcp.org/wp-content/evidence-based-policing/Sherman-TripleT.pdf>. Viitattu 10.11.2017.

Sisäministeriö 2017a: *Poliisin strategia 2017–2020*, Sisäministeriö, Helsinki.

Saatavilla:

http://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/57642_POL_ST_esite_suomi_210x280_LR.pdf?485335b0446cd488. Viitattu 30.11.2017.

Sisäministeriö 2017b: *Hyvä Elämä – Turvallinen Arki*, Valtioneuvoston Periaatepäätös Sisäisen Turvallisuuden Strategiasta 5.10.2017, Sisäministeriö, Helsinki. Saatavilla:

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80782/sisaisen-turvallisuuden-strategia-verkko.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Viitattu 6.12.2017.

Somerville, Peter 2009: *Understanding Community Policing*, University of Lincoln, Lincoln. Saatavilla:

<http://www.emeraldinsight.com.polamk.idm.oclc.org/doi/pdfplus/10.1108/13639510910958172>. Viitattu 30.10.2017.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Sutela, Marja, Määttä, Tapio & Myrsky, Matti 2003: *Ohjeita oikeustieteelliseen tutkielman laatimiseen*. Joensuun yliopisto 2003, Pro gradu –tutkielma.

Telep Cody W. & Lum, Cynthia 2014: *The Receptivity of Officers to Empirical Research and Evidence-Based Policing: An Examination of Survey Data from Three Agencies*, Sage Publications, Lontoo. Saatavilla:

<http://journals.sagepub.com/polamk.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1177/1098611114548099>. Viitattu 10.11.2017.

Tiainen, Aija 2008: *Vuosikertomus 2008*, Painoyhtymä Oy, Porvoo. Saatavilla:

https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polii siwwwstructure/15040_poliisi_vuosikertomus_2008.pdf?82b8936bb3d2d588.

Viitattu 8.8.2018.

Tienari, Janne & Meriläinen, Susan 2009: *Johtaminen ja organisointi globaalissa taloudessa*, WSOYpro Oy, Helsinki.

The New York Times 2005: *Riots Spread From Paris to Other French Cities*. Saatavilla:

<https://www.nytimes.com/2005/11/06/world/europe/riots-spread-from-paris-to-other-french-cities.html>. Viitattu 2.6.2018.

Thibault, Edward A., Lynch, Lawrence M. & McBride, Bruce R. 2015: *Proactive Police Management – Ninth Edition*, Pearson Education, New Jersey.

Torvinen, Timo 2015: *Vuosikertomus 2015*, Lönnberg Painot Oy, Helsinki. Saatavilla:

https://poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polii siwwwstructure/48565_Poliisi_vuosikertomus_2015.pdf?e276a7ee8693d388. Viitattu 8.8.2018.

Tuffin, Rachel; Morris, Julia & Poole, Alexis 2006: *An evaluation of the impact of the National Reassurance Policing Programme*, Home Office Research Study 296, Home office, Lontoo. Saatavilla:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/115825/hors296.pdf, Viitattu 3.10.2017.

Tuori, Kaarlo 2000: *Kriittinen oikeuspositivismi*, WSLT, Helsinki.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301

Valtioneuvosto 2013: *Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia*, Valtioneuvosto, Toimenpideohjelma.

Vitale, Alex S. 2017: *The End of Policing*, Verso, Lontoo.

Weber, Leanne & Bowling, Ben 2013: *Stop and Search – Police Power in Global context*. Routledge, New York.

Webster, Colin 2007: *Understanding Race and Crime*, Open University Press, Berkshire

Welsh, Brandon C., Braga, Anthony A. & Bruinsma, Gerben N. 2015: *Reimagining Broken Windows: From Theory to Policy*, Journal of Research in Crime and Delinquency, Sage Publications, Lontoo. Saatavilla:

<http://journals.sagepub.com/polamk.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1177/0022427815581399>. Viitattu 25.9.2017.

Wilson, James Q. & Kelling, George L. 1982: *Broken windows*, The Atlantic Monthly, Boston. Saatavilla: https://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf. Viitattu 25.9.2017.

Yhdenvertaisuuslaki 30.12.2014/1325

Liitteet

Vertailutaukko tietojohdoisen poliisitoiminnan menetelmistä

Seuraavalla sivulla oleva taulukko on tarkoitettu tulostettavaksi kokoon A3.

| | Professional Policing | Broken Windows Policing | Community Policing | CompStat | Evidence-Based Policing | Hot Spots Policing | Intelligence-Led Policing | Problem-Oriented Policing | Reassurance Policing |
|--|--|---|---|---|--|--|---|--|---|
| Toiminta-ajatus | Rikollisuuden vähentäminen ja ennaltaehkäiseminen | vähentäminen keskitetyillä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamiseen valvontaan | Yhteisön ottaminen mukaan valvontatoimeen | Raportoitujen vakavien rikosten vähentäminen | Tieteellisesti tutkittujen valvontatarkoituksien ja -strategioiden käyttäminen | Rikollisuuden vähentäminen ja valvonnan kohdentaminen maantieteellisesti tietyille alueille | Ensijaaisesti järjestykseen rikollisuuden vähentämisen tiedon kerääminen, analysoiminen ja jakaminen kautta | Polisin tehtäviin kuuluvien turvallisuusongelmien tehokas hoitaminen | Keskittyminen signaali-rikoksiin (esim. järjestyshäiriöt, töhriminen, likiväli), jotka aiheuttavat turvallisuuden tunnetta yhteisössä |
| Polisin ja yhteisön välinen yhteistyö | Vain häilyyestehtäviin ja esitutkintaan liittyen | Yhteisön huolenaiheiden kartoittaminen | Päätetään yhteisöä aina | Ei julkilausuttu prioriteetti | Ei julkilausuttu prioriteetti | Ei julkilausuttu prioriteetti | Ei julkilausuttu prioriteetti | Määritellään paikallisten ongelmien kautta | Yhteisön ongelmien tunnistaminen |
| Painotus ongelmien analysointiin | Ei ollenkaan, jonkin verran pyritään ennakoimaan tulevia tapahtumia perinteisen rikosanalyysin avulla | Ei julkilausuttu prioriteetti | Yhteistyö yhteisön kanssa etusijalla, ongelmien analysointi toissijaisista | Vain siinä määrin, että kartoitetaan lyhytaikainen rikoslastollinen piikki | Palkkalinen analyysi on tärkeää, mutta tärkeämpää on tutkimustiedon hyväksi käyttäminen ja paikallisten rikosilmätöiden hoitaminen | Vain siinä määrin, että kartoitetaan maantieteellisesti rikollisuuden nousu | Korostuu, kun pyritään tunnistamaan rikollisuuteen liittyviä ongelmia poliisin resursseja ja profiloituja tekijöitä kartoitettaessa | Korkein prioriteetti ongelmien juurisyiden selvittämisessä | Tärkeintä on ymmärtää ne syyt, jotka yleensä jäivät poliisille ilmoittamatta |
| Preferoitu toimintamalli | Sattumanvarainen ennalta estävä partiointi, nopea vaste häilyyestehtäviin, esitutkimatimet rikollisten kiinniottamiseksi ja kiinnijoutumistilaisiin nostamiseksi | Pääpainona virallisten ja epävirallisten käytäytysnormien ja -sääntöjen vahvistaminen | Pyrkimys yhteistyöhön yhteisön kanssa | Pääpainona intensiivinen poliisin läsnäolo ja valvontaa vahvasti etusijalla | Tieteellisesti tehokkaiksi osoitetut menetelmät ovat vahvasti etusijalla | Pääpainona intensiivinen poliisin läsnäolo ja valvontaa Hot Spoteissa; mitä siellä pitäisi tehdä, on tulkinnanvaraista | Ei julkilausuttu prioriteettia, mutta tavanomaisien menetelmien käyttö korostuu | Pyrkimys proaktiiviseen toimintaan rikosohjelmien toimen sijaan | Pyrkimys yhteistyöhön yhteisön kanssa paikallisen elinympäristön kohentamiseksi |
| Polisin rooli yhteisön organisoinnissa ja aktivoimisessa | Ei julkilausuttu prioriteetti | Polisin rooli korostuu yhteisössä, jonka oma organisaatio on heikko | Polisin rooli korostuu vahvasti | Ei julkilausuttu prioriteetti | Ei julkilausuttu prioriteetti | Ei julkilausuttu prioriteetti | Ei julkilausuttu prioriteetti | Vain tarvittaessa tietyn ongelmien hoitamiseksi | Polisi vastaa sidosryhmätyöskytön koordinoimista ja johtamisesta |
| Polisin maantieteellisen desentralisaation merkitys ja valvontatehtävissä toimivien poliisien työn jatkuvuus yhteisöjen parissa | Tavanomaisesti poliisin johtaminen on sentralisoitu ja vastuutehtäviä kierrätetään korruption työn jatkuvuus estämiseksi | Tärkeää, jotta keuhkityötä tekevät poliisit tietävät, mitä yhteisön normeja valvotaan | Välttämätön | Ei julkilausuttu prioriteetti | Ei julkilausuttu prioriteetti | Ei julkilausuttu prioriteetti | Ei julkilausuttu prioriteetti | Suosittelua, mutta ei välttämätön | Desentralisaatio on tärkeää, jotta yhteisö voidaan johtaa paikallisella tasolla |
| Päätöksentekevyyden ja yhteisön kanssa | Päätöksentekevyyden yrittäminen pitää yksin poliisilla irrallaan yhteisön näkemyksistä ja poliittisista asioista | Välttämätöntä, jotta poliisi voi valvoa ja vahvistaa yhteisön normeja | Päätöksentekevyyden jaetaan | Ei julkilausuttu prioriteetti | Ei julkilausuttu prioriteetti | Ei julkilausuttu prioriteetti | Ei julkilausuttu prioriteetti | Yhteisöä rohkaistaan antamaan palautetta, mutta lopullinen päätöksentekevyyden säilytetään poliisilla | Yhteisö tunnistaa ongelmat ja sopii poliisin kanssa päämääräistä |
| Polisin ammattitaidollinen vaatimus | Korostaa valppausta, tehokkuutta, kuuliaisuutta, tutkinnallista taitoja ja tihkimätöntä lainvalvontaa | Kykyä käyttää auktoriteettiasemaa harjoittamiseksi ja hyväksi vuorovaikutusstandardit | Vuorovaikutusstandardit korostuvat | Pääpaino päällystön johtamiskyvyyssä; keuhkityötä tekevien ammattitaidolle ei ole määrätty vaatimusta | Halukkuutta hyödyntää tietoon pohjautuvia käytäntöjä | Vaatimuksena halukkuus viettää aikaa tiedossa olevissa Hot Spoteissa | Ei julkilausuttu | Korostaa älyllisiä ja analyyttisiä taitoja | Vuorovaikutusstandardit ja ongelmanratkaisukyky suhteessa signaali-rikoksiin |
| Polisin rooli ja mandaatti | Korostaa kepeä-alaisia rikosohjelmia; vastustaa roolia yhteisön palvelijana laajemmin | Korostaa laajaa toimivaltuutta erityisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi | Polisin rooli on merkittävä tavoitteissaan ja merkittävää sosiaalisia päämääriä | Rikollisuuden vähentäminen kepeä-alaisesti | Ei julkilausuttu | Ei julkilausuttu | Alun perin rajoitettu järjestykseen rikollisuuden valvontaan; nykyisin laajennettu kattamaan poliisitoimintaa laajemmin | Korostaa laajaa mutta rajoitettua roolia poliisille, tuo ilmi poliisin mahdollisuudet puuttua asioihin, pyrkimys olla luomatta epärealistista kuvaa poliisin toimintamahdollisuuksista | Voi jakaa poliisin tehtäviä muiden toimijoiden kanssa |