

Pirjo Jukarainen & Kari Laitinen:

TIETOJOHTOINEN VIRANOMAISYHTEISTYÖ JA SEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI

– Tapaustutkimus poliisiin, tullin ja rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyöstä
(PTR -rikostiedustelu- ja analyysitoiminnasta)

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	2
JOHDANTO	4
1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ	4
1.1 Menetelmä ja -aineistot	6
1.2 Aiemmat PTR -rikostorjuntaa käsittelevät selvitykset ja tutkimukset	9
2 PTR -YHTEISTYÖLLÄ KOHTI TIETOJOHTOISEMPAA LAINVALVONTAA	10
2.1 Vaikuttava rikostorjuntayhteistyö edellyttää jaettua näkemystä itse torjuntakohteesta	12
2.2 Valtakunnallinen tarve strategiselle tiedolle	14
3 TULOSJOHTAMISTA TIETOJOHTOISESTI – MITÄ SILLÄ TARKOITETAAN?	17
3.1 Miten mitata yhteistoiminnan vaikuttavuutta?	19
3.2 Vaikuttava lainvalvonta syntyy voimaauttavasti johdettuna tiimityönä	22
3.3 Kohti strategista kumppanuutta	23
4 YHTEENVETO: TIETOJOHTOISEN LAINVALVONTAVIRANOMAISTEN YHTEISTYÖN EDELLYTYKSET JA KESKEISET KEHITTÄMISKOHEET	24
5 LÄHTEET	26

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksemme käsittelee poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen rikostiedustelu ja -analyysitoimintaa eli PTR -viranomaisten tuoreinta ja johtamisen kannalta ehkä vaativinta yhteistyötä. Rikostorjuntayhteistyötä on tehty mm. yhteisissä tiedusteluyksiköissä ja tutkintaryhmissä. Olemme samalla tarkastelleet PTR -rikostorjunnan suhdetta viranomaisten omaan rikostorjuntaan. Tavoitteenamme on ollut antaa tutkimustietoon perustuvaa tukea ja uusia eväitä monialaisten asiantuntijatiimien johtamiseen (nk. tietojohtamiseen) sekä viranomaisyhteistyön vaikuttavuuden arviointiin. Hanke toteutettiin Poliisiammattikorkeakoulussa Sisäministeriön rahoituksella ajanjaksolla 1.4.2013–30.4.2014.

Tutkimuksemme osoittaa useita konkreettisia kehittämiskohteita PTR -viranomaisten yhteiselle rikostorjunnalle sekä viranomaisyhteistyön organisoinnille ja johtamiselle ylipäätään. Hanke on ollut enemmän kuin tavanomainen toiminnan arviointitutkimus, sillä se eteni rintarinnan PTR -rakenteen ja PTR -viranomaisten uudistusten kanssa, pohtien ja arvioiden näiden suuntaa ja vaikutuksia. Tutkimuksen kokonaisanti voidaan tiivistää seuraaviin havaintoihin.

- Yhteisyksikön lisäarvo syntyy henkilöstön ammatillisen osaamisen ja kokemustautan moninaisuudesta. Yhden viranomaisen määrällisesti dominoiva asema ja/tai parempi päivystysvalmius rikkoo kumpuunpanuuden perusidean. Yhteistoiminta jää tällöin alihankintasuhteeksi, jolloin sitä kehitetään sitä johtavan viranomaisen toiminnallisten prosessien palvelemiseksi.

Monialainen tietämys (intelligence) on nykyisin edellytys järjestäytyneen ja kansainvälisen rikollisuuden torjunnalle. PTR -tiedustelu- ja analyysitoiminnan ydinhyöty nousee siitä, et-

tä se paljastaa rikollisuutta, jonka tunnistamisessa tarvitaan laajaa ammatillista osaamista ja erilaisten tietojen yhdistelemistä. Yhteisyksiköissä tulisikin olla kaikkina toiminta-aikoina tasapainoinen edustus eri viranomaisia. Olennaista on taata ammatillisen osaamisen moninaisuuden toteutuminen kaikkina aikoina. Nyt PTR -viranomaisten erilaiset työaikakäytännöt ja virastolähtöiset toimenkuvat haittaavat tarpeettomasti aitoa tiimityöskentelyä yhteisissä tiedusteluüksiköissä. Palkanmaksuperiaatteiden, toimenkuvien ja toimivaltuuksien tulisi olla mahdollisimman lähellä toisiaan. Erityisesti harvaan asutuilla alueilla voitaisiin pyrkiä laaja-alaisiin toimenkuviin, jossa esitutkintaviranomaisten (poliisi-, tull- ja rajavirtioviranomaisten) tutkinnalliset ja pakkokeinoihin liittyvät toimivaltuudet ja osaaminen ovat mahdollisimman lähellä toisiaan. Tämä säästäisi myös matkustamiseen käytettyä virkaa-aikaa ja siten kustannuksia.

- Tavoitteellinen ja kannustava (voimauttava) päivittäisjohtaminen on keskeinen moniviranomaisyksikön tuloksellisuudelle.

Jokaisen yksikössä toimivan tulisi sitoutua yhteisiin yksikkökohtaisiin tavoitteisiin. Päivittäisjohtajalla tulisi olla mandaatti laatia yksikölle yhteinen työsuunnitelma. Itseohjautuvuus mahdollistaa helposti osaoptimoinnin ja viranomaisten välisen tuloskilpailun jatkumisen.

- Tiedonkeruun tulee olla pitkäjänteistä ja tukea myös strategisten analyysituotteiden tekemistä.
- Yhteinen pysyvä tiedustelurekisteri mahdollistaisi tietojohtoisen PTR -rikostorjunnan.

Kokonaisrikollisuuden sekä yhteiskunnallisesti merkittävien turvallisuusriskien ennakoimista tulisi parantaa; nykyinen analyysityöskente-

lytapa perustuu liiaksi konsensushakuiseen, erillisten virastojen itsenäisesti tuottaman aineiston kokoavaan raportointiin. Yhteisen pysyvän tiedustelurekisterin perustaminen olisikin välttämätöntä ennaltaehkäisevästi tietojohdoisen, eli tilannetietoisuuteen sekä uhka- ja riskiarviointiin perustuvan rikostorjunnan mahdollistamiseksi. Nykyisen lainsäädännön antama mahdollisuus tilapäisiin tiedustelurekistereihin PTR -yksiköissä palvelee ensisijassa reaktiivista, jo tapahtuneiden rikosten tai vakavaksi ongelmaksi jo nousseen rikollisuuden (rikossarjojen) selvittämistä. Tilapäinen tiedustelurekisteri saa PTR -lain mukaan kiinnittyä yksittäiseen rikostapahtumaan tai rikosten sarjaan. Tilapäisten rekisterien varassa strateginen analyysitoiminta järjestäytyneestä rikollisuudesta jää vajavaiseksi. Esimerkiksi yksi järjestäytyneen rikollisuuden määritelmällisistä piirteistä on toiminnan jatkuvuus ja innovatiivinen soluttautuminen yhteiskunnallisiin rakenteisiin ja elinkeinoelämään. Ilman pidempiaikaista seurantatietoa trendien ja ilmiöiden kehityksen ennakointi on vaikeaa. Ongelmana on lisäksi tietojen sirpaloituminen.

- Niukentuvien resurssien vallitessa analyysitoiminnassa olisi hyvä siirtää painopistettä strategisiin tietotuotteisiin (riskiarviot, trendianalyysit, tilannekatsaukset), joiden avulla lainvalvontaviranomaiset voivat vielä parantaa ennakoivaa toimintaansa.

Tutkimuksemme mukaan Suomeen tarvittaisiin monialainen sisäisen turvallisuuden strategisen analyysin osaamiskeskus (fusion centre). Olemassa oleville lainvalvontaviranomaisille ei voi asettaa niiden perustoimenkuvaa laajempaa roolia strategisen tiedon tuottajana muille viranomaisille. Kansainvälinen kokemus on, että tämä vain haittaa niiden perustehtävistä suoriutumista. 2010-luvun PTR -kumppanuuden olennainen lisäarvo syntyy

viranomaisten tietojohdoisten prosessien täydentämisestä; tuetaan tarkastustoimintaa ja valvontaa ja ennaltaehkäistään rikollisuutta. Ennaltaehkäisevän toiminnan tehostaminen edellyttäisi kuitenkin sekä pysyvää tiedustelurekisteriä että vahvaa ja monialaista strategiaan analyysiin kykenevää yksikköä, jolla on laajat tiedonsaantioikeudet Harmaan talouden selvitysyksikön tavoin. Myös Suomessa voitaisiin harkita Yhdysvaltain ja Hollannin kaltaista ratkaisua, jossa yksi kansallinen (tai alueellinen) keskus seuraa ja arvioi rikoslajineutraalisti ja kokonaisvaltaisesti erilaisia vakavia yhteiskunnallisia riskejä ja tukee niihin varautumista. Nykytilanne, ilman pysyvää rekisteriä johtaa tiedon ja erilaisia tilannekuvia välittävien foorumien kasvavaan hajanaisuuteen. Tiedon määräästä ei ole puutetta, ainoastaan sitä yhdistelevistä tahoista.

PTR -rikostorjuntayhteistyö on toki auttanut yhteiskunnallisesti merkittävää, mutta pitkään rikollisuuden tunnistamisessa ja mahdollistanut nopean, reaaliaikaisen tiedonvaihdon liikkuvan rikollisuuden torjumiseksi. Aito strateginen kumppanuus, jossa yhdessä analysoitu tieto tuottaa uutta oppimista, olisi kuitenkin tärkeä ja tarpeellinen askel eteenpäin PTR -yhteistyössä.

- Moniviranomaisyksikön tulisi olla nykyistä selkeämmin oma tulosyksikkö (omat laadulliset tulostavoitteet ja indikaattorit strategisen kumppanuuden kehittymiselle).

Strateginen kumppanuus edellyttää hyvin selkeää yhteistä visiota ja missiota. Mitä käytännöllistä hyötyä ja lisäarvoa kumppanuudella tavoitellaan? Mitä sen avulla pyritään saamaan aikaan? PTR -toiminnan vaikuttavuuden arviointi kaipaa yhä työkaluja ja seurantafoorumia. Poikkihallinnollinen yhteistyö, etenkin rikostiedusteluyhteistyö ei juuri näy PTR -viranomaisten tulosjohtamista palvelevissa indikaattoreissa.

JOHDANTO

Poliisiin, tullin ja rajavartiolaitoksen, eli nk. PTR -viranomaisten yhteistyötä pidetään yhtenä sisäisen turvallisuuden kansallisena menestystarinana, joka on saanut myös kansainvälistä arvostusta. PTR -toimintaa, etenkin vaikuttavuuden näkökulmasta, ei kuitenkaan ole juuri tutkittu tieteellisesti ennen tätä tutkimushanketta.¹ Tutkimuksemme ei kuitenkaan tarkastellut kaikkea PTR -viranomaisten yhteistyötä; fokuksemme kohdentui näiden tuoreimpaan ja johtamisen kannalta ehkä vaativimpaan yhteistyömuotoon, rikostiedustelu ja -analyysitoimintaan. Tavoitteenamme on ollut antaa tieteellistä tukea ja uusia eväitä monialaisten *asiantuntijatiimien johtamiseen* (nk. tietojohdamiseen) sekä viranomaisyhteistyön *vaikuttavuuden* arviointiin. Hanke toteutettiin Poliisiammattikorkeakoulun toimesta Sisäministeriön rahoituksella ajanjaksolla 1.4.2013–30.4.2014.

Tutkimuksemme osoittaa useita konkreettisia kehittämiskohteita PTR -viranomaisten yhteiselle rikostorjunnalle. Hanke on ollut enemmän kuin tavanomainen toiminnan arviointitutkimus, sillä se eteni rintarinnan PTR -rakenteen ja PTR -viranomaisten uudistusten kanssa, pohtien ja arvioiden näiden suuntaa ja vaikutuksia. Jälkeenpäin arvioiden voidaan perustellusti todeta, että tietojohdoisuus on merkittävä elementti, ei ainoastaan viranomaistoiminnassa, mutta myös strategisessa suunnittelussa ja tiedon sekä tutkimuksen hyödyntämisessä. Tämä julkinen tutkimusraportti² käsittelee hankkeen keskeisiä tuloksia ja havaintoja sekä kehittämistarpeita.

1 Ks. Lahti 2007; Heusala, Lohiniva & Malmi 2008.

2 Tämä raportti on julkinen tiivistelmä varsinaisesta 143 sivua käsittävästä luottamuksellisesta vain viranomaiskäyttöön tarkoitettusta raportista.

1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitosviranomaisten nk. PTR -yhteistyöllä on lähes satavuotinen historia. Hyvästä yhteistoiminnasta on kehittynyt vuosien kuluessa kansainvälisestä markkinoitu ja arvostettu ”brändi”. Toiminta on syventynyt kahdenvälisestä virka-avusta yhteisesti johdetuksi tiedustelu- ja analyysirakenteeksi ja saanut oman erityislakinsa.³ Alkuvuosikymmeninä keskityttiin tullirikoksiin, erityisesti alkoholin ja huumeiden salakuljetuksen estämiseen. Nyt ydintoimintaa ovat sen lisäksi laittoman maahanmuuton ehkäiseminen, kansainvälisen – etenkin nopeasti rajan yli ja maan sisällä liikkuvan – rikollisuuden torjunta, sekä kovan järjestäytyneen rikollisuuden torjunta.

Mitä PTR -yhteistyöllä on saatu aikaan ja miten ansiot ovat osoitettavissa? Tutkimuskohteenamme on PTR -viranomaisten tuorein yhteistyömuoto, *rikostiedustelu ja -analyysitoiminta*, jota on tehty lakisääteisissä yksiköissä ja rikostorjuntahankkeissa. Tutkimme toiminnan organisointia, johtamista ja vaikuttavuuden arviointia. Tarkastelimme myös PTR -rikostorjunnan suhdetta viranomaisten omaan rikostorjuntaan. Lisämausteen tutkimukselle antoi PTR -organisaation, strategian ja yhteistoimintasopimuksen uudistaminen hankekauden aikana. Kyseessä oli siis enemmän kehittämishanke, kuin puhtaasti akateeminen arviointitutkimus.

Taustalla on ollut myös joukko muita organisaatorisia muutoksia, jotka ovat muokanneet PTR -toimintaa. Merkittävien näistä on ollut poliisin hallintorakenteiden uudistaminen (PO-RA III) ja uusien Rikostiedustelu- ja analyysiyksiköiden (RTA -yksiköiden) perustaminen. Tulli on niin ikään uusinnut koko organisaatorakenteensa vuoden 2013 alussa. Rajavartiolaitos

3 Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta, 11.9.2009/687.

laitos on parhaillaan uudistamassa tulosohjausjärjestelmäänsä ja kehittämässä eteenpäin operatiivisen toimintansa tietojohdoisuutta uusitun tilannekuva- ja riskianalyyisjärjestelmän avulla.⁴ Hankkeen tavoitteena onkin ollut tuottaa mahdollisimman konkreettista tukea viranomaisyhteistyön kehittämiseen tarkastelemalla tieto- ja tulosjohtamisen haasteita moniviranomaisrakenteessa.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) vuonna 2007 tehdyn arvioinnin mukaan PTR -toiminnalla on ”kyetty tukemaan operatiivista toimintaa (esitutkintaa) ja nostamaan esille rikossarjoja sekä ylläpitämään tilannekuva rikollisuudesta ja raportoimaan siitä uudella tavalla. Toiminta on palvellut nk. maalien valintaa ja edesauttanut rikostutkinnan kehittämistä”.⁵ VTV nostaa raportissaan kuitenkin esille muutamia kehittämishaasteita.

- PTR -viranomaisilla tulisi olla yhteisiä strategisia painopistealueita ja tulostavoitteita.
- Viranomaisten välistä tiedonvaihtoa tulee edelleen kehittää, jotta tietoja voitaisiin hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti rikollisuuden ennaltaehkäisemisessä.
- PTR -toiminnassa erityisesti vakavan, kansainvälisen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta kaipaa toiminnan tulokellisuutta ja vaikuttavuutta kuvaavia mittareita.

Sisäasiainministeriön rahoittama tutkimushankeemme *Informaation prosessointi ja toiminnan vaikuttavuus hajautetussa organisaatiossa – case PTR -rikostiedustelu ja -analyysitoiminta*, on pureutunut muun muassa edellä mainittuihin, VTV:n nostamiin kehittä-

4 Sisäasiainministeriön hallinnonala, Rajavartiolaitos, Tulostavoiteasiakirja 2014. http://www.intermin.fi/download/50880_Rajavartiolaitos.pdf?9582b0261117d188.

5 VTV 2007.

mishaasteisiin. Päättävöitteena on ollut selvittää, miten tiedustelu- ja analyysityötä tulisi toteuttaa ja johtaa, jotta se olisi mahdollisimman vaikuttavaa. Hankkeessa on etsitty vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Millä tavalla tiedustelu- ja rekisteritieto analysoidaan, käsitellään ja jaetaan viranomaisten kesken?
- Millaista hyötyä ja lisäarvoa PTR -rikostorjunnasta syntyy eri viranomaisille?
- Miten rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan laatua ja vaikuttavuutta voitaisiin arvioida? Voidaanko mittareita ylipäättään luoda ja jos voidaan, niin millaiset mittarit palvelisivat toiminnan kehittämistä parhaiten?

Hankeotsikossa mainittu hajautuneisuus tarkoittaa sitä, että henkilöstö työskentelee yhteisen toimeksiannon parissa eri paikoissa ja eri aikaan käyttäen kommunikoinnin ja yhteistyön apuna erilaisia sähköisiä välineitä. Hajautettuja organisaatioita on yleisesti ottaen kolmen tyyppisiä: maantieteellisesti hajautuneita (monilla eri alueilla toimivia), ajallisesti hajautuneita (toimintansa globaalisti vuorotyöksi järjestäneitä) sekä organisaation rajat ylittäviä (jäsenet kuuluvat itsenäisiin organisaatioihin, jotka työskentelevät yhdessä). PTR-toiminta on käytännössä hajautunut kaikilla edellä mainituilla kriteereillä arvioituna. Kyse ei ole selkeärajaisesta organisaatiosta vaan pikemminkin viranomaisverkostosta. Tämä vaikeuttaa luonnollisesti niin tuloksellisuusseurantaa kuin johtamistakin.

Olenneiseksi kysymykseksi on hankkeen kuluessa noussut se, miten hyvin tai huonosti entistä tietojohdoisemmin toimivat rikostorjuntaviranomaiset tunnistavat yhteisestä analyysitoiminnasta nousevan hyödyn. Miten yksiköissä on toimittu ja miten niitä johdetaan? Työkennelläänkö tiimeissä vai itsenäisesti omille virastoille? Muistuttaako tilanne enemmän alihankintasuhdetta vai syvempää strate-

gista kumppanuutta? Näiden vastausten kautta avautuu näkymä siihen, millaiseksi PTR-viranomaisten kumppanuus on kehittynyt vuoteen 2014 mennessä. Liittykö tiedustelu-yhteistyö luontevasti ja integroidusti muuhun vuosikymmenten ajan tehtyyn yhteistyöhön, partiointiin, kaluston yhteiskäyttöön, koulutukseen jne.?

Rikollisuuden määrään ja laatuun suhteutettuna viranomaisresurssit ovat jatkuvasti riittämättömiä. Toimintaa on pakko kohdentaa entistä ennaltaehkäisevämmiin ja valikoidummin. Toisaalta rikollisuus on yhä innovatiivisempaa; viranomaiset eivät ole ainoita, jotka pyrkivät toimimaan tietojohdoisesti ja suunnitelmallisesti. Järjestäytynyt ja kansainvälinen rikollisuus on hankalimmillaan jopa laskelmoidun tietojohdoista ja innovatiivista (yrityttämäistä). Tietojohdoisuutta on tunnistaa rikollisuuden syytä ja löytää vaikuttavia keinoja sen torjuntaan.⁶ Juuri tästä nousee keskeinen perustelu lainvalvontaviranomaisten kumppanuudelle. Toiminnan tulee perustua vahvaan asiantuntemukseen ja laajaan tietämykseen. Esimerkiksi nopeasti rajan ylittävän *hit-and-run*-rikollisuuden torjunnassa olemme yhden tutkimuksessa haastatellun poliisiviranomaisen mukaan Euroopan kärkeä – pitkälti PTR-toiminnan ansiosta. Suomalaiset turvallisuusviranomaiset ovatkin edellä monia eurooppalaisia kollegoita viranomaisten välisessä tiedonvaihdoissa. Monet haastateltavamme totesivat, että tietopyyntöihin reagoidaan hyvin ja viranomaisten välillä on aito pyrkimys välttää päällekkäisyyttä. Harvaan asutuilla alueilla, missä pitkä etäisyydet ja toimijoiden harvalukuisuus ovat jo haaste sinänsä, kumppanuudella on pitkä perintee.

Suomen turvallisuusviranomaisten yhteistoi-
minta onkin kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellista. Ainutlaatuisuudesta ei kuitenkaan enää voida puhua. Myös muut maat, kuten

6 Gottschalk 2010, 181–182.

Yhdysvallat ja Hollanti ovat viime vuosina luo-
neet tehokkaita moniviranomaisyksiköitä ja
verkostoja, erityisesti ennaltaehkäisevän ri-
kostorjunnan ja tulevaisuuden turvallisuus-
uhkien ennakoinnin tueksi. Tältä osin olisi
myös suomalaisten lainvalvontaviranomais-
ten kumppanuutta hyvä syventää. Yhteisen
vision ja mission tulisi myös olla nykyistä kirk-
kaampi ja koko henkilöstön tulisi sisäistää
kumppanuudesta syntyvä lisäarvo omalle or-
ganisaatiolle. Tämä kaikki tarvitsee tuekseen
laatua painottavaa tuloshjausjärjestelmää
sekä yhteistyön määrän ja syvyyden arviointi-
työkaluja. Toivommekin, että tutkimuksemme
antaa niiden kehittämiselle eväitä. Laajempi
viranomaistoimijoille suunnattu tutkimusrap-
portti sisältää lukuisia konkreettisia kehittä-
miskohteita PTR- toiminnan organisoinnille
ja johtamiselle.⁷ Tähän julkiseen katsaukseen
on poimittu tutkimustuloksia, joita voi hyö-
dyntää yleisemminkin viranomaisyhteistyön
johtamisen kehittämisessä ja vaikuttavuuden
arvioinnissa.

1.1 MENETelmä JA -AINEISTOT

Tutkimusaineisto koostuu nauhoitetuista tee-
mahaastatteluista (N 32) ja PTR -viranomais-
ten asiakirjoista. Aineiston sisältö, tallennus
ja käsittelytapa on kuvattu tarkemmin hank-
keelle myönnettyissä tutkimusluvuissa.⁸ Haas-
tattelut olivat luonteeltaan asiantuntijahaas-
tatteluja⁹, jolloin haastateltavien joukko ei ollut

7 Tietojohtoisuus ja toiminnan vaikuttavuuden
arvointi moniviranomaistyössä: Tapaus poli-
isoin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteinen ri-
kostiedustelu ja -analyysitoiminta (PTR -riko-
storjunta), salassa pidettävä (suojaustaso IV),
sähköinen julkaisu.

8 Poliisihallituksen tutkimuslupa 9.10.2013 Dno
2020/2013/3755; Raja- ja merivartiokoulun
myöntämä lupa 6.9.2013 RVL Dno/2013/2758
ja luvan täydennys 24.10.2013.

9 Aiheesta enemmän esim. Alastalo ja Åker-
man 2011.

korvattavissa kenellä tahansa. Haastateltavia
oli valittavissa vain rajallinen määrä; he eivät ol-
leet satunnaisesti valittuja PTR -viranomaisten
edustajia, vaan PTR -tiedustelu- ja analyysiyö-
n prosessin, menetelmien ja johtamisjärjestel-
mien käytännön asiantuntijoita. Haastateltavat
olivat ikään kuin erilaisten faktojen ja ilmiöiden
todistajien ja tilannekuvan kokijan roolissa. Tä-
mä on vaikuttanut myös haastattelijan rooliin ja
menetelmään. Haastattelijan on täytynyt en-
nakolta perehtyä niin ikään riittävästi itse sub-
stanssiin käydäkseen asiantuntevaa vuoropu-
helua haastateltavan kanssa.

Kukin haastattelu vei aikaa noin tunnin verran.
Haastattelupaikkana oli vaihdellen joko yksi-
kön oma toimitila (erillinen huone), jokin riittä-
vän rauhallinen julkinen tila tai Poliisiammatti-
korkeakoulun neuvottelutila. Haastateltaviksi
valittiin PTR -viranomaisten ylintä johtoa, PTR
-johtoryhmän ja -sihteeristön jäseniä, relevant-
tien PTR -työryhmien jäseniä sekä muutamia
PTR -rikiostiedustelurakenteen kehittämisessä
mukana olleita henkilöitä. Näiden lisäksi on
vierailtu PTR -yksiköissä eri puolilla Suomea.
Kolmanneksi haastateltiin muutamia PTR -vi-
ranomaisten omissa tiedusteluyksiköissä
työskenteleviä henkilöitä. Heiltä on erityisesti
kysytty PTR -toiminnan lisäarvosta heidän yksiköilleen
ja toimintojen mahdollisista päällekkäisyyksistä.
Kultakin viranomaiselta pyrittiin saamaan
tasapainoinen ja monipuolinen edustus (sekä
strategisen johdon, yksiköiden esimiesten että
muun henkilöstön edustajia); 16 haastateltavista
oli poliisista, 7 tullista ja 9 rajavartiolaitoksesta.

Tutkimuksessa käytettiin kahta haastattelu-
kysymyssarjaa, toista strategiselle johdolle
ja toista PTR -yksiköissä toimineelle henki-
löstölle. Näitä sovellettiin joustavasti haasta-
teltaessa viranomaisten omien tiedustelu- ja
tutkintayksiköiden henkilöstöä. Haastattelu-
aineiston luotettavuutta on tämän jälkeen tar-
kistettu lukemalla haastattelupuhetta ristiin

muiden dokumenttiaineistojen kanssa (pöytäkirjojen, määräysten, sisäisten ja ulkoisten arviointiraporttien, sekä muiden hallinnonalan ja aihepiirin akateemisten tutkimusten kanssa). Tämän lisäksi yksittäisiltä henkilöiltä pyydettiin sähköpostitse tai puhelimitse tarkennuksia epäselviksi jääneisiin asioihin. Kaiken kaikkiaan haastatteluaineisto on rikas ja monipuolinen. Haastateltavat kertoivat näkemyksistään ja kokemuksistaan varsin avoimesti ja yksityiskohtaisesti. Useilla haastateltavilla oli pitkäaikainen kokemus muustakin PTR -yhteistyöstä kuin rikostiedustelusta, esimerkiksi kouluttamisesta, ulkomaan yhdysmiestoiminnasta ja yhteispartioinnista. Operatiivisesta toiminnasta ulkopuolisen tieteellisen tutkijan asema mahdollisti esimiestyöskentelyn ja johtamiskulttuurin tarkastelun objektiivisesti ja luottamuksellisesti. Toisaalta ulkopuolisuudesta oli haittaa; tutkimustuloksiin jää väkisin epätarkkuutta, jos ja kun kaikkea operatiivista toimintaa ei tutkijalle voi täysin avata.

Asiakirja-aineisto koostuu tuoreimmista toiminnan arviointiraporteista¹⁰, rikostiedustelu- ja analyysitoimintojen kehityssuunnitelmasta vuodelta 2010¹¹, yhteistoimintasopimuksista

(2010 ja 2014)¹² ja PTR -strategiasta vuosille 2010–2014¹³ sekä sen toteutumisen dokumentoinnista vuodelta 2012 rikostorjunta- ja tietohallintotyöryhmissä¹⁴. Asiakirjat PTR -toiminnan painopistealueiksi (rikollisuuden lajeista) koskevat vuosia 2010, 2011, 2012 ja 2014 (kaikki salassa pidettäviä)¹⁵. PTR -tietohallintotyöryhmä ja PTR -rikostorjuntatyöryhmä ovat luovuttaneet hankkeelle pöytäkirjoja vuosilta 2010–2013 (salassa pidettäviä). Hankkeella on ollut myös käytössään tuorein Poliisihallituksen määräys poliisiyksiköiden rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan järjestämisestä ja suhteesta PTR -rikostiedustelutoimintaan¹⁶. Lisäksi tutkijat ovat saaneet tullen rikostorjunta-yksiköstä selosteen tullen rikostiedustelun ja PTR -rikostiedustelun organisoimista (suojaustaso IV), Rajavartiolaitoksen määräyksen rikostiedustelusta ja tarkkailusta rajavartiolaitoksessa vuodelta 2010 (suojaus-

- 10 Sisäasiainministeriön asettaman asiantuntijatyöryhmän esitys PTR -viranomaisten yhteistyökustannusten jakamisesta, Sisäasiainministeriön julkaisuja 3/2006; VTV 2007, Poliisi, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR -yhteistyö) erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa, Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 145/2007; Sisäasiainministeriön asettaman PTR -toimintaa selvittävän asiantuntijatyöryhmän väliraportti 2008, salassa pidettävä, suojaustaso III; PTR -keskus 2011, Raportti PTR -palautekyselystä; VTV 2011, Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR -yhteistyö) 145/2007, Jälkiseurantaraportti; PTR -rikostorjuntatyöryhmän asettaman PTR -rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan arviointiryhmän raportti 2012, salassa pidettävä, suojaustaso III.
- 11 PTR -rikostorjuntatyöryhmä 2010. PTR -rikostiedustelu- ja analyysitoimintojen kehityssuunnitelma, salassa pidettävä.

- 12 Poliisin, tullen ja rajavartiolaitoksen valtakunnallisen yhteistoimintasopimus 8.4.2010, Poliisihallitus 2010/1390, Tullihallitus 34/850/10, Rajavartiolaitoksen esikunta 734/44/2010, salassa pidettävä, suojaustaso III; Poliisin, tullen ja rajavartiolaitoksen valtakunnallinen yhteistoimintasopimus 1.1.2014, salassa pidettävä, suojaustaso IV.
- 13 PTR -johtoryhmä 2009. Poliisin, Tullen ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminta 2010–2014, strategia liitteineen (liite 1.: Keskeisiä PTR -yhteistoimintahankkeita, liite 2.: Strategian täytäntöönpanosuunnitelmassa ja vuosikertomuksessa seurattavat asiat), salassa pidettävä, suojaustaso III.
- 14 Rikostorjuntatyöryhmä ja Tietohallintotyöryhmä, Poliisin, Tullen ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminta strategiakaudella 2010–2014, toimenpiteet ja toimeenpano sekä arviointi vuodelta 2012, arviointilomakkeet (2 kpl), salassa pidettävä, suojaustaso IV.
- 15 Ks. JulkL (21.5.1999/621) 24.1 §:n 5 k.
- 16 Poliisihallitus 2013, Poliisiyksiköiden rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan järjestäminen sekä toimintojen tehtävät, vastuut ja suhde PTR -rikostiedustelutoimintaan, salassa pidettävä, suojaustaso IV.

taso III) sekä Raja- ja merivartiokoulun kautta erilaisia kalvoesityksiä tiedustelutoiminnasta ja PTR -yhteistyöstä. PTR -keskus on luovuttanut tutkijoille laatimansa taulukon analyysituotteista vuodelta 2011. Näiden lisäksi on pyydetty sähköpostitse yksittäisiä lisätietoja PTR- viranomaisilta. Tutkimusprosessin aikana saimme myös tilaisuuden tutustua erilaisiin sähköisiin viestintäkanaviin ja PTR -tilannekuvapalaveriin.

Kuten edellä käy ilmi, osa dokumenttiaineistosta on suojaluokiteltua (III ja IV) ja sitä on säilytetty Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusyksikön tiloissa poliisihallinnon ja Rajavartiolaitoksen myöntämien tutkimuslupien edellyttämällä tavalla. Haastateltavien anonymiteetin turvaamiseksi raportissa ei ole käytetty persoonallisen puhettavan tai alueellisen murteen paljastavia suoria sitaatteja. Lainaukset ovat tutkijan laatimia kirjakielisiä tiivistelmiä haastateltavan ydinajuksesta. Laajempi ja yksityiskohtaisempi tutkimusraportti on julkaistu sähköisenä viranomaiskäyttöön (suojaustaso IV)¹⁷.

Haastattelut käsittelivät seuraavia ydintee-
moja:

Teema: Vaikuttavuus, tuloksellisuus ja lisäarvo

- Mitä lisäarvoa PTR -toiminta on tuonut, kun sitä katsotaan erikseen poliisiin, tullin ja rajavartiolaitoksen johdon, lähiesimiesten ja rikosanalyysityötä tekevien näkökulmista?
- Miten toiminnan hyötyjen koetaan jakautuvan kaikille?
- Nähdäänkö PTR -rikostiedustelu oman organisaation tiedustelurakenteisiin nähden täydentävänä, päällekkäisenä vai erillisenä järjestelmänä.

- Millaisia tuloksellisuusmittareita pidetään tai pidettäisiin palkitsevina ja oikeudenmukaisina?

Teema: Analyysitoiminta ja tiedon kulku

- Millaisia tietotuotteita PTR -yhteistoiminnassa syntyy ja miten analyysityöskentely tapahtuu?
- Toimitaanko tiimityössä vai yksin?
- Miten tietoa jaetaan ja mihin tarkoitukseen?
- Millainen keskinäisluottamus PTR -toiminnassa vallitsee?
- Saadaanko ns. loppukäyttäjiltä palautetta (rikostiedustelupalvelun asiakkailta) tietotuotteiden sopivuudesta ja vaikuttavuudesta?

Teema: Strateginen ja operatiivinen verkostojohtaminen

- Mistä käsin strategista ohjausta tehdään?
- Miten hyvin strateginen ohjaus jalkautuu kentälle?
- Miten päivittäisjohtaminen toimii?
- Millaisia vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittareita pidetään mielekkäinä?

Teema: Rajapinta viranomaisten omiin tiedustelurakenteisiin

- Miten poliisiin, tullin ja rajavartiolaitoksen omat tiedusteluosastot voisivat parhaiten toimia yhdessä PTR -analyysiyksiköiden kanssa?
- Miten hyvin yhteistyö toimii ulkomaan yhdyshenkilöiden osalta?
- Onko PTR -rikostiedustelu päällekkäistä, täydentävää vai korvaavaa toimintaa?

17 Ks. JulkL (21.5.1999/621) 24.1 §:n 5 k.

Haastattelujen keruuvaiheen jälkeen puheet litteroitiin kirjalliseen muotoon. Tämän jälkeen kunkin haastateltavan näkemykset luokiteltiin erilaisiin puheesta toiseen toistuviin alateemoihin, kuten esimerkiksi: lisäarvo, toimintojen päällekkäisyys, tilannekuva, analyysituotteet, analyysin työkalut, päivittäisjohtaminen, strateginen johtaminen, luottamus jne. Valtaosa analyytisistä alaryhmistä vastaa alkuperäisiä haastatteluteemoja. Mukana on kuitenkin myös muutamia uusia, haastateltavien itse esille nostamia aiheita ja ilmiöitä. Haastateltavien esimiesvirasto, PTR -yksikkö tai johtava asema on mainittu mielipiteen tai sitaatin yhteydessä vain sillä tarkkuudella, että haastateltavan anonymiteetti ei vaarannu.

Hankkeen alustavia tuloksia esiteltiin PTR -rikostiedustelu ja -analyysitoiminnan koulutuspäivillä syksyllä 2013. Tämän jälkeen seminaariyleisölle tarjottiin mahdollisuutta kommentoida tutkijoiden tekemiä havaintoja virkasähköpostin kautta tai puhelimitse. Kommenttipyyntöillä haluttiin varmistaa alustavien tulkintojen oikeasuuntaisuus ja haastatelteluaineiston kattavuus. Viestissä pyydettiin näkemyksiä erityisesti seuraaviin teemoihin: käytännön lisäarvo PTR -toiminnasta omalle työlle, hyödyn jakautuminen, strateginen johtaminen (mitä mieltä johtoryhmän painopisteistä), selkeä tavoitteellinen päivittäisjohtaminen (onko tarpeen tai mahdollista), tiedustelu- ja analyysityön tiimihenkisyys, yhteydet ulkomaan yhdysmiehiin, tuloksen mittaaminen ja palautteen saaminen. Tätä kautta saatiin neljä sähköpostipalautetta; joista kolmea täydennettiin haastattelulla. Näiden lisäksi on pyydetty sähköpostitse yksittäisiä tarkentavia lisätietoja PTR- viranomaisilta.

1.2 AIEMMAT PTR -RIKOSTORJUNTAA KÄSITTELEVÄT SELVITYKSET JA TUTKIMUKSET

PTR -toiminnasta on viime vuosina tehty useita tutkimuksia ja viranomaisselvityksiä. Tässä raportoitavan tutkimuksen lisäksi aiheita on tutkittu Ari Lahden lisensiaatintyössä vuodelta 2007 sekä Raja- ja Merivartiokoulun ja Poliisiammattikorkeakoulun yhteishankkeessa vuodelta 2008. Lahden lisensiaatintyö (2007) taustoittaa PTR -rikostorjuntaorganisaation perustamisvaihetta ja tuo esiin PTR -viranomaisten silloisia näkemyksiä yhteistyön tulevaisuudesta.¹⁸ Heusala, Lohiniva ja Malmi (2008) tutkivat rajaturvallisuusviranomaisten yhteistyötä Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. He tekivät mm. kiinnostavaa vertailua viranomaisorganisaatioista eri puolilla rajaa, näiden erilaisista hallintokulttuureista ja oikeudellisista normirakenteista. Tämän lisäksi hankkeessa tutkittiin kotimaisen PTR -rikostiedustelu ja analyysitoiminnan virallisia ja epävirallisia rakenteita ja käytäntöjä. Hankkeessa arvioitiin mm. tiedonsaantia ja -kulkua, avunantoa toisille viranomaisille ja toiminnallista tehokkuutta erikseen jokaisen PTR -viranomaisen näkökulmasta.¹⁹ Toimintaympäristö on kuitenkin olennaisesti muuttunut edellä mainittujen tutkimusten jälkeen; PTR -toiminta on saanut oman erityislain ja yhteistoimintasopimustakin on uudistettu jo toistamiseen.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen välistä yhteistyötä on tutkittu tuoreeltaan myös laittoman maahanmuuton torjunnan ja turvapaikkamenettelyn konteksteissa. Kummassakin tutkimuksessa käsitellään myös yhteistoimintaa muiden ulkomaalaisasioita käsittelevien viran-

18 Lahti 2007.

19 Heusala, Lohiniva & Malmi 2008.

omaisten kanssa.²⁰ Laittoman maahanmuuton torjunnan tehostamiseksi on luotu PTR -yhteistoiminnan kaltaista toimintamallia MPR -viranomaisten kesken, eli Maahanmuuttoviraston, poliisin ja rajavartiolaitoksen välille. Edellisten lisäksi aihetta sivutaan Jussi Hakaniemen pro gradu -opinnäytteessä, joka tarkastelee tietojohtoisuutta ja analyysitoimintaa paikallispoliisissa. Tämä haastatteluaineistoon perustuva, kahta poliisilaitosta vertaillut tutkimus, on käsitelty myös PTR -tiedustelu ja analyysitoiminnan suhdetta poliisilaitosten rikostiedusteluun ja -tutkintaan.²¹ Hankkeen kannalta merkittävä anti on myös Tietojohtoisien poliisitoiminnan käyttöönottoa operatiivisessa toiminnassa selvittäneen työryhmän raportissa vuodelta 2011.²²

Sisäisen turvallisuuden ohjelman 2004–2007 toimintakaudelta laadittu seurantaraportti (2007) sisältää vain muutamia yleisiä ja toteavia lausumia PTR -yhteistyöstä.²³ Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) sen sijaan arvioi PTR -rikostorjunnan vaikuttavuutta ja sille asetettujen tavoitteiden toteutumista samalta ajanjaksolta hyvinkin perusteellisesti. VTV teki toiminnan arvioinnin vuonna 2007 ja siihen liittyvän jälkitarkastuksen 2011. Tarkastuksen tehtävänä oli mm. kartoittaa, millä mittareilla yhteistoimintaa on seurattu ja millaisia kehittämistarpeita sillä on ylipäätään. Jälkitarkastuksessa katsottiin mihin toimenpiteisiin on ryhdytty tarkastuksessa havaittujen epäkohtien korjaamiseksi.²⁴

20 Niemi 2013; Kuoppamäki 2011.

21 Hakaniemi 2012.

22 Tietojohtoisen poliisitoiminnan kattava käyttöönotto operatiivisessa poliisitoiminnassa. Työryhmäraportti. Salassa pidettävä, suojaustaso III.

23 Sisäasiainministeriö 2004; 2007.

24 VTV 2007; 2011.

Järjestyksessä toisen, vuosille 2008–2011 ajoittuneen Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelua varten perustettu työryhmä arvioi järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjuntaa, ja sen yhteydessä myös poliisin, tullin, rajavartiolaitoksen ja Rikosseuraamusviraston (eli nykyisen Rikosseuraamuslaitoksen) välistä yhteistoimintaa. Valmisteluryhmän raportissa mm. todetaan tarve poikkihallinnolliselle tiedustelutiedon hyödyntämiselle ja keskitetylle analyysitoiminnalle. Näitä tarvitaan, jotta voitaisiin tunnistaa kokonaisvaltaisemmin niitä yhteiskunnallisia ja elinkeinoelämään liittyviä tekijöitä, jotka edesauttavat ja helpottavat rikollisjärjestöjen toimintaa. Tietoa tarvitaan myös kasvavien uhkien tunnistamiseksi ja laillisten rakenteiden hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Raportissa todetaan myös tiedonkulun tehostamisen tarve PTR:n ja Rikosseuraamusviraston välillä.²⁵

Tuorein ja voimassa oleva Sisäisen turvallisuuden ohjelma ei suoraan sisällä PTR -viranomaisten yhteistoiminnan kehittämistä. Sitä edeltäneessä Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (Turvallinen elämä jokaiselle²⁶) PTR -yhteistoiminnan tehostamistarve mainitaan sen sijaan laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjumiseksi ja viranomaisyhteistyöhön viitataan myös yleisemmin järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan kohdalla. Ohjelmasta valmistui väliarviointi vuonna 2011 ja 2015 tehdään koko ohjelman evaluatio. Väliarvion mukaan toimet järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi olivat kehittyneet, mutta samalla uudet haasteet, kuten liikkuva rikollisuus olivat kasvaneet. Operatiivinen yhteistyö laittoman maahantulon torjunnassa oli sen sijaan ottanut merkittäviä askelia eteenpäin ja sitä pidettiin onnistuneena.²⁷

25 Sisäasiainministeriö 2008b.

26 Sisäasiainministeriö 2008a.

27 Sisäasiainministeriö 2011, Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano, Väliarviointi.

Erinomaisen hyviä ja edelleenkin relevantteja huomioita on myös Sisäministeriön asettaman PTR -toimintaa selvittäneen asiantuntijatyöryhmän raportissa vuodelta 2008 sekä PTR -rikostorjuntatyöryhmän asettaman arviointityöryhmän raportissa vuodelta 2012.²⁸ Näiden kautta välittyy etenkin PTR- viranomaisjohdon näkemys asioiden tavoitetilasta ja kehittämisen suunnasta. Jälkimmäisen, PTR -Riton²⁹ asettaman ryhmän tehtävänä oli arvioida PTR -rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan nykytila ja kehittämistarpeet. Työryhmältä odotettiin myös konkreettista ehdo-

tusta uudeksi PTR -rikostorjuntarakenteeksi vuonna 2014. Työryhmän tuli linjata ratkaisunsa PTR -viranomaisten hallinnon uudistusten kanssa, mukaan lukien poliisin PORA III, sekä raja- ja merivartioalueiden ja tullipiirien lakkauttaminen. Pohdittaessa poliisin osallistumistapoja PTR -rikostiedustelu - ja analyysitoimintaan tuli myös tiedostaa poliisin silloiset säästövelvoitteet kaikessa operatiivisessa toiminnassa³⁰. Organisaatiomuutos vuoden 2014 alusta toteutettiin pitkälti työryhmän suositusten mukaisena.

28 PTR -toimintaa selvittävän asiantuntijatyöryhmän väliraportti 29.8.2008. Suojaustaso III; PTR -rikostiedustelu ja analyysitoiminnan arviointityöryhmän raportti 26.10.2012. Suojaustaso III.

29 Rikostorjunta.

30 PORA III koko hallintorakennetta koskeva säästö tavoite on 25–30 miljoonaa € vuoteen 2016 mennessä.

2 PTR -YHTEISTYÖLLÄ KOHTI TIETOJOHTOISEMPAA LAINVALVONTAA

PTR -yhteistoiminta on rikostorjuntayhteistyön ohella yhteispartiointia, valvonta- ja muun kaluston yhteiskäyttöä, koiratoimintaa ja koulutusta. Se, että vain rikostiedustelu- ja analyysitoiminnalla on toistaiseksi oma lakisääteinen operatiivinen organisaationsa, kertoo toiminnan keskeisyydestä yhteistyölle. Vaikka yhteistoimintaa oli ollut eri muodoissa jo lähes sadan vuoden ajan, ensimmäinen PTR-toimintaa säätelevä laki (687/2009) astui voimaan vasta 1.1.2010. Lain voimaan tullessa toiminnan luonne oli jo muuttunut tietojohdoisemmaksi. Vuonna 2004 oli perustettu valtakunnallinen PTR -rikostiedustelu ja -analyysikeskus KRP:n yhteyteen ja alueelliset PTR -ryhmät jokaiseen viiteen lääneen. Näiden lisäksi oli kolme paikallista PTR -pistettä.³¹ PTR -lailla pyrittiin takaamaan viranomaisille parempi kyky torjua vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta. Tällä viitattiin erityisesti suurta taloudellista hyötyä tavoittelevaan rikollisuuteen, kuten huumekauppaan, arvotavaroiden salakuljetukseen, tuotevääräennöksiin, ihmisalakuljetukseen, lapsi- ja naiskauppaan, paritukseen ja rahanpesuun. Toisaalta haluttiin riittävä ja yhtenäinen juridinen pohja *henkilörekisteritietojen käsittelylle*. Lisäksi tarvittiin laillinen, menettelytapaa koskeva sääntely niin kutsutulle *valvotulle läpilaskulle*. Valvottu läpilasku on taktinen menettelytapa, jossa laittoman aineen kuljetus Suomen kautta tai Suomessa sallitaan viranomaisvalvonnassa, ja takavarikointi tehdään rikoksen paljastamisen ja tutkinnan kannalta tarkoituksenmukaisempaan ajankohtana.³²

Alkuvuosikymmeninä (1920- ja 30-luvuilla) rajavartiolaitoksen, tullin ja poliisin yhteistyö oli lähinnä virka-apua salakuljetuksen kitke-

miseksi.³³ Myöhemmin 1960- ja 1970-luvuilla yhteistyötä tarvittiin varsinkin huumeiden maahantuonnin torjuntaan ja samaan aikaan PTR -lyhenteen käyttö vakiintui. Aluksi tulli oli johtava viranomainen yhteistoiminnassa. Vasta vuoden 1978 asetuksella³⁴ toiminta laajeni koskemaan muidenkin PTR -osapuolten toimialoja. Monet pilottihankeet, tutkintaryhmät ja operaatiot ovat tosin olleet kahdenvälisiä; esimerkiksi Kaakkois-Suomen raja-asemilla rajavartiolaitos ja tulli ovat kehittäneet onnistuneesti yhteistoimintaansa.³⁵ Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen ylin johto alkoi myös kokoontua säännöllisesti *PTR -johtoryhmän nimissä*. Oman pysyvän asioita valmistelevan sihteeristön johtoryhmä sai vuonna 1994.³⁶ *Alueelliset yhteistoimintaryhmät* valvovat PTR -johtoryhmän vuosittain vahvistamien painopisteiden mukaista paikallista toimeenpanoa sekä seuraavat ja raportoivat siitä PTR -johtoryhmälle.³⁷ PTR -viranomaisen keskeisenä yhteistyökumppanina on ollut myös Rikosseuraamusvirasto, nykyiseltä nimeltään Rikosseuraamuslaitos, joka vastaa mm. vankilaturvallisuudesta.³⁸

33 Maasalo 2010, 7–20.

34 Asetus poliisi, tulli- ja rajavirtioviranomaisten yhteistoiminnasta 1051/1978.

35 Hannola et al. 2012.

36 Maasalo 2010, 47.

37 Valtioneuvoston asetus (945/2013) poliisin, tullin ja rajavirtiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 25 muuttamisesta.

38 Uusi Rikosseuraamuslaitos (RISE) aloitti toimintansa vuoden 2010 alussa toimintansa; siihen yhdistyivät entinen Rikosseuraamusvirasto, Kriminaalihuoltolaitos ja Vankeinhoitolaitos.

31 HE 26/2008 vp.

32 HE 26/2008 vp; Maasalo 2010, 79, 107.

PTR -yhteistyön perusidea on jatkunut samankaltaisena vuosikymmenten ajan: resurssien (henkilöstön osaamisen, kaluston ja tekniikan) jakaminen niin, että viranomais-toiminta on mahdollisimman tehokasta ja taloudellista. Tietojohdoissa organisaatioissa säästöt ja muut hyödyt eivät kuitenkaan synny enää vain toisten viranomaisten työtä avustamalla tai korvaamalla. Varsinaiset säästöt syntyvät resurssien oikea-aikaisesta ja -paikkaisesta allokoinnista ja rikosten ennaltaehkäisemisestä. Haastateltavien mukaan merkittävää yhteiskunnallista hyötyä syntyy esimerkiksi ulkomaan yhdysmiesten ennakkoivasta toiminnasta. Kustannukset esimerkiksi väärin perustein haetusta turvapaikasta ovat huomattavia.³⁹

Paradoksaalisena haasteena onkin se, että nykyinen PTR -laki ei täysin huomioi sellaista tietojohdoista yhteistoimintaa, jossa ennaltaehkäistään erilaisten turvallisuusuhkien toteutumista. Monet haastatellut pitivät puutteena sitä, että PTR -rikostiedusteluksikoissa on voitu perustaa vain tilapäisiä tiedonhankinta- ja tutkintaryhmiä sekä tilapäisiä rikosanalyysirekistereitä yksittäisiä rikostorjuntatehtäviä varten. Yksittäisellä tehtävällä tarkoitetaan vain ”yksittäisen rikoksen, rikossarjan tai tietyn rikollisryhmän tiettyä ajanjaksona tekemien rikosten muodostaman kokonaisuuden” paljastamista tai tutkintaa. Lain pohjatöissä linjattiin että rekisteriä ei voi perustaa rikollisten ilmiöiden kartoittamiseksi. Tarvitaan siis jokin kohde, rikoksesta epäilty ryhmä, johon liittyvä tiedonkeruu on määräaikaista.⁴⁰ PTR -viran-

omaisten olisikin hyvä pyrkiä tiiviimpään strategiseen kumppanuuteen, jossa viranomais-ten kaikkea toimintaa – ei vain rikostorjuntaa – tukisi vahvemmin myös yhdessä jalostettu ja analysoitu strateginen ilmiötason tieto.

2.1 VAIKUTTAVA RIKOSTORJUNTA-YHTEISTYÖ EDELLYTTÄÄ JAETTUA NÄKEMYSTÄ ITSE TORJUNTAKOHTEESTA

PTR -rikostorjunnan vaikuttavuus kulminoituu pitkälti siihen, miten yhtenevästi nähdään toiminnan pääkohde, eli vakava, järjestäytyneet ja mahdollisesti kansainvälinen rikollisuus. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta väitelleen Sanna Palon mukaan järjestäytyneet rikollisuus ei kuitenkaan tarkkaan ottaen ole mikään oma erillinen rikollisuuden alansa, vaan kyse on siitä, että tavanomaisia rikoksia kuten huumausaine-, talous-, taikka henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia tehdään erityisen systemaattisesti ja/tai hyödyntäen erityistä ryhmärakennetta ja sille rakennettua infrastruktuuria.⁴¹ Termin alle mahtuu monenlaista toimintaa, vaikka se liitetäänkin yleensä tietynlaisiin rikoksiin: huume- ja ihmiskauppaan, suojelurahoihin, kidnappauksiin, ympäristörikoksiin, luottokorttirikoksiin, veronkiertoon, korruptioon ja niin edelleen.⁴²

Käsitteellinen väljyys ilmenee mm. siinä, että eri maiden lainsäädännössä on erilaisia määritelmiä järjestäytyneelle rikollisuudelle ja esimerkiksi EU:n määritelmä poikkeaa hieman

39 Kuoppamäki 2011.

40 HE 26/2008 vp.; Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 11.9.2009/687.

41 Palo 2011, 34.

42 Kiiskilä 2011.

kansallisesta Rikoslain määritelmästä⁴³. Uusin ja vakiintunut tulkinta Euroopassa – muun muassa Euroopan Unionissa – korostaa järjestäytyneen rikollisuuden *liiketoiminnallista luonnetta*: järjestäytyneet rikollisryhmät nähdään laillisten yritysten laittomina västikkeinä. Vain Italian mafian toiminta poikkeaa laittoman yrityksen mallista. EU:n määritelmän mukaan⁴⁴ ryhmään tulee kuulua enemmän kuin kaksi henkilöä, se toimii toistaiseksi tai on toiminut pidemmän aikaa, ryhmää epäillään törkeistä rikoksista ja sen toimintaa

43 Suomen Rikoslaiissa (19.12.1889/39) järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenyys on yksi 6 luvussa, 5§:ssä mainituista rangaistuksen koventamisperusteista. Järjestäytyneen rikollisryhmän *toimintaan osallistuminen* on rangaistavaa sinänsä (17 luku, 1a§) ja toisaalta *jäsenyys* on yksi rangaistuksen koventamisperusteista (6, 5§). Määritelmä on EU:n laajempaa tulkintaa kapeampi. Järjestäytyneellä rikollisryhmällä tarkoitetaan Suomen laissa ”vähintään kolmen henkilön muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää rakenteeltaan jäsentynyttä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen 1 momentissa tarkoitettuja rikoksia”. Rikoksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä vakavia rikoksia (joista enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta), kiihottamista kansanryhmää vastaan ja oikeudessa kuultavan uhkaamista.

44 EU:ssa järjestäytyneet rikollisuus määritellään 11 ominaisuuden luettelon avulla, joista ryhmän on täytettävä vähintään 6. Näihin kuuteen on pakollisina sisällyttävä kohdat 1, 3, 5 ja 11. Kriteerit ovat: (1) useamman kuin kahden henkilön yhteistyö, (2) jäsenillä omat määrätyt tehtävät, (3) toimii jatkuvasti tai toistaiseksi, (4) käyttää sisäistä kuria, (5) on epäiltynä törkeistä rikoksista, (6) toimii kansainvälisesti, (7) käyttää väkivaltaa tai uhkailukeinoja, (8) käyttää peiteyhtiötä, (9) harjoittaa rahanpesua, (10) pyrkii vaikuttamaan poliittikkoihin, julkiseen hallintoon, tiedotusvälineisiin, oikeusviranomaisiin tai elinkeinonharjoittajiin, (11) toimii taloudellisen hyödyn vuoksi ja/tai tavoitellakseen valtaa.

ohjaa taloudellisen hyödyn ja/tai vallan tavoittelu. Jotkut liittyvät käsitteen alle myös terrorismiin, sillä niitäkin saatetaan rahoittaa samalla tavalla. On myös hyvin vaikeaa sanoa, onko jonkin ryhmän toiminta ensisijassa ideologista vai tavoitteelkeko se taloudellista hyötyä. Kyse on Kiiskilän mukaan sävyeroista.⁴⁵

Käsitteellinen väljyys heijastuu myös PTR -yhteistoimintaan. Esitutinnan onnistuminen vaatii pitkäjänteistä ja huolellista tiedustelua ja vaativaa oikeudellista osaamista. Tämäkin on johtanut siihen, että lainvalvontaviranomaiset tarkastelevat kansainvälistä järjestäytyneitä hieman erilaisin linssein. KRP:n silmin se näyttäytyy mm. tunnusta kantavien jengien rikollisuutena, erityisesti moottoripyöräkerhojen toimintana, rahanpesuna ja talousrikollisuutena. Suojelupoliisia kiinnostaa terrorististen ja radikalisoituneiden ryhmien toiminta. Tullia puolestaan kiinnostaa enemmän logistiikkaan ja maahantuontiin kytkeytynyt talousrikollisuus. Rajavartiolaitos tarkkailee matkustaja-asiakirjoihin liittyviä väärennyksiä, ihmiskauppaa ja niin edelleen. Aina siihen saakka kun puhutaan vain tullirikoksista tai poliisiasioista, on tiedustelu- ja analyysitoimintakin sektoroitunutta. Todisteluvoimaa etsitään niin sanotusti ’omille rikosjuttuille’ ja raakadataa louhitaan *ensisijassa* omista lähtökohdista (etsitään osumia rekistereistä ja torjuntakohteita ensisijassa oman talon käyttöön ja vasta toissijaisesti muille viranomaisille).

Tutkimuksemme mukaan toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien tulisikin olla symmetriset yhteisyksiköissä ja yhteisissä tutkintaryhmissä. Strateginen kumppanuus edellyttää jäykkien toimivaltuusrajojen purkamista sekä jaettua, laajaa tulkintaa vakavasta ja järjestäytyneestä rikollisuudesta. Tiedonhankinnan ja käsittelyn rajoitteet vaikeuttavat

45 Kiiskilä 2011, 14–19.

kokonaisvaltaisten analyysien tekemistä tiimityönä. Toisaalta toimivaltuuksien lisääminen saattaa ohjata viranomaisia entistäkin itsenäisempään ja tiedollisesti omavaraisempaan rikostorjuntaan.

Tätä keskustelua käydään parhaillaan tullin rikostorjuntalain esivalmistelun yhteydessä. Uusi laki laajentaisi tullin toimivaltuuksia saalisessa tiedonhankinnassa (valeostot ja peitetoiminta). Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että salaisten tiedonhankintakeinojen sääntely on jäänyt Tullin osalta ajastaan jälkeeseen, eikä se vastaa myöskään nykyisen toimintaympäristön vaatimuksia. Poliisiin ja tullin toimivaltuudet ovat epäsymmetrisiä yhteiskunnallisesti vakavimman rikollisuuden torjunnassa. Esimerkiksi huumausaineiden maahantuonnin estämisen keinovalikoima on rajoitetumpi kuin maahan jo päätyneen huumausaine-erän markkinoilta poistamisen. Tämä on vaikeuttanut myös kansainvälistä rikostorjuntayhteistyötä. Hallituksen esityksen mukaan Tulli tekisi peitetoimintaa ja valeostoja itsenäisesti ainoastaan tietoverkossa, muutoin peitetoiminta/valeostot olisivat poliisin vastuulla.⁴⁶ Keskusrikospoliisin lausunnossa puolestaan esitetään harkittavaksi sitä, että valeoston ja peitetoiminnan käytön edellytyksenä olisi aina yhteinen PTR -tiedonhankinta- ja tutkintaryhmä. PTR -lain 7§ tulisi tällöin muuttaa siten, että PTR -ryhmässä toimiva henkilö voisi toimia ryhmän johdon ja valvonnan alaisena kaikissa niissä tehtävissä, joissa ryhmän johtaja itsekin on toimivaltainen.⁴⁷ Tämä ratkaisu oli itse asiassa esillä jo vuonna 2008 Hallituksen esityksessä PTR -laiksi.⁴⁸ Nyt PTR -lain mukaan yhteisissä PTR -tutkintaryhmissä tai yksiköissä toimiminen ei kas-

46 HE 174/2014.

47 Keskusrikospoliisi, esikunta, Keskusrikospoliisin lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi rikostorjunnasta tullissa, 2400/2013/1458.

48 HE 26/2008.

vata viranomaisten toimivaltuuksia.⁴⁹ Yhteisiä tutkintaryhmiä ei tosin ole poliisilla ja tullilla ollut; ryhmiä on luotu pääosin rajavartiolaitoksen ja poliisin kesken.⁵⁰ Jäykät toimivaltuusrajat saattavat olla tähän yksi syy.

Parhaillaan myös poliisi hakee lakimuutosta rikostorjunnallisten toimivaltuuksiensa lisäämiseksi.⁵¹ Kysymys koskee tulli- ja rajavontaviranomaisten keräämää matkustajatietoa, sen suoraan teknistä saantioikeutta. Ongelma nousi esille jo Valtiontalouden tarkastusviraston tekemässä arvioinnissa vuonna 2007.⁵² Poliisilla on (Poliisilain mukaan) oikeus matkustajatietoon vain yksittäistapauksissa, oikeutta ei ole koko tietomassaan eikä tietoa saa suoraan teknisen käyttöyhteyden avulla.⁵³ Haastattelemamme PTR -viranomaiset – niin poliisissa, rajavartiolaitoksella kuin tullissakin – kokivat, että poliisilta puuttuu keskeinen aineisto, jota tarvitaan kansainväliseen ja liikkuvaan rikollisuuteen liittyvien analyysien tekemiseen. Haastatellut pitivät ristiriitaisena sitä, että poliisilla on laajin kirjo rikosnimikkeitä, mutta kuitenkin suppeimmat tiedonsaantioikeudet ja tarkastusoikeudet. Tilanne saattaa olla muuttumassa. Sisäministeriö asetti 1.16.2014 lainsäädäntöhankkeen poliisin oikeudesta saada matkustajarekisterin tietoja rikosten estämiseksi, selvittämiseksi ja syytöteeseen saattamiseksi. Hankkeen tavoite on ”saada poliisille yhtäläiset oikeudet tietojen saantiin muiden PTR- viranomaisten kanssa, jotta rikostorjunta, mm. PTR- laissa säädelty yhteistoiminta lain mahdollistamane tietore-

49 Laki poliisiin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 687/2009.

50 Keskusrikospoliisi, esikunta, Keskusrikospoliisin lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi rikostorjunnasta tullissa, 2400/2013/1458.

51 HE 168/2014.

52 VTV 2007, 53.

53 HE 168/2014.

kistereineen tehostuisi”.⁵⁴ Hallituksen esitys asiasta on eduskunnan käsiteltävänä.

Esimerkki epäyhtenäisestä toiminnasta oli tuore tapaus vuodenvaihteesta 2013–2014, jolloin Rikosseuraamuslaitos päätti luovuttaa vangeille tiedot kaikista virkamiehistä, jotka ovat katselleet heidän tietojaan vankitietojärjestelmästä. Asiasta jätettiin eduskunnassa oikeusministerille kirjallinen kysymys. Siinä viitattiin mm. työturvallisuuden vaarantumiseen ja poliisin mahdollisesti meneillään olevan rikostutkinnan paljastumiseen. Kysymyksessä todettiin myös, että poliisi, tulli, rajavartiolaitos ja Väestörekisterikeskus tulkitsivat lakia toisin eivätkä luovuttaisi vastaavia lokitietoja kansalaisille. Ministerin vastauksessa todettiin, ettei oikeusministeri voi puuttua muiden hallinnonalojen viranomaisten ratkaisuihin. Yhtenäisten tiedonluovutuskäytäntöjen katsottiin muodostuvan vasta hallinto-oikeusistuinten ratkaisujen perusteella.⁵⁵ Valtioneuvoston kanslian verkostojohtamista käsitelleessä selvitysraportissa (2005) sen sijaan todettiin, että virkamiesten yleiseen ammattitaitoon tulisi sisältyä oman ministeriön ja yksikön toimenpiteiden vaikutusten hahmottaminen laajemmin kuin oman ministeriön tai yksikön sisällä. Organisaatiorekenteilla voidaan edistää tätä näkymää, mutta viimekädessä kyse on ammattitaidosta. Laadukas poikkihallinnollinen verkostoyhteistyö (kuten PTR -toiminta) ei perustu hierarkisiin (alihankinta)suhteisiin, vaan keskinäisen riippuvuuden oivaltamiseen, lojaalisuuteen, luottamukseen ja keskinäistukeen. Onnistunut PTR -rikostorjuntakin saattaa näin ollen

edellyttää myös ministeriötasolla voimakkaampaa prosessijohtamista, ”konsernitason johtamista”.⁵⁶

2.2 VALTAKUNNALLINEN TARVE STRATEGISELLE TIEDOLLE

Erityisesti strateginen ilmiötason tiedustelu ja analyysi edellyttävät moniviranomaisyhteistyötä, laajaa aineistoa, erilaisten rekisterien ja tietolähteiden ristiin luentaa ja moniammatillista tulkintaa.⁵⁷ Strategisia analyysejä ovat erilaiset riski- ja uhka-arviot, toimintaympäristökatsaukset, rikosilmiöitä kuvaavat raportit sekä rikostorjuntatoimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnit. Strateginen analyysi tuottaa rikollisuuden kokonaistilannekuva (ajankohtaisten ilmiöiden laajuudesta ja taustoista), näkyviä kehitystrendejä, uhkakuvia ja riskiarvioita. Sen tulisi mm. auttaa rikostorjunnan suunnittelua, tuottaa tietoa hallinnon- ja lainsäädännön muutostarpeisiin ja tukea turvallisuusalan koulutuksen kehittämistä.

Strateginen analyysi ei ole kuitenkaan vain turvallisuusviranomaisten ylimmän johdon työkalu. Strategista tiedustelu- ja analyysitietoa tarvitaan myös laaja-alaisen politiikkaohjelmien kuten Sisäisen turvallisuuden ohjelman jatkuvaan suunnitteluun ja kehittämiseen - itse asiassa kaikkialla, missä ylipäätään tehdään strategista suunnittelua.⁵⁸ Strateginen analyysi ei käsittele yksittäisiä rikostapahtumia, vaan yleisemmin erilaisia turvallisuusilmiöitä ja visioi niiden kehitystä tulevaisuudessa. Strateginen tiedustelu edellyttää laajaa viranomaisyhteistyötä, monipuolista tiedonkeruuta ja sen vertailua.⁵⁹

54 Sisäministeriö, Asettamis päätös, Matkustajarekisterin tietojen saantioikeus. Lainsäädäntöhanke 15.1.–31.12.2014.

55 Kirjallinen kysymys 1106/2013 vp, Rikosseuraamuslaitoksen työntekijöiden turvallisuuden takaaminen.

56 Valtioneuvoston kanslia 2005.

57 HE 163/2010 vp.

58 McDowell 2009, 11.

59 McDowell 2009, 22.

Kysymykseen miten strateginen analyysitoiminta organisoidaan, on olemassa erilaisia vaihtoehtoja. *Harmaan talouden selvitysyksikköä* koskevan lakivalmistelun yhteydessä tämän katsottiin toteutuvan parhaiten ja tietoturvasisimmän asiantuntijatiimeissä, jotka on sijoitettu jo olemassa olevan viranomaisen sisälle. Yksikön tehtävänä on tuottaa tietoa sekä ilmiötasolla (ilmiöselvitykset) että yksittäisiin organisaatioihin ja tapauksiin liittyen (velvoitteiden hoitoselvitykset). Yksikkö pyrkii estämään veroihin ja muihin julkisoikeudellisiin maksuihin sekä yhteiskunnallisiin tukiin liittyviä rikoksia ja väärinkäytöksiä. Hallituksen esityksessä⁶⁰ todetaan kuitenkin, että yksikkö tukee myös viranomaisia lailliseen talouteen tunkeutuvan järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Se on tehnyt yksittäisten tapausten ja juttusarjojen taustaselvityksiä, laajempia kokonaiskuva-arvioita harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöistä ja viranomaistoiminnan vaikuttavuuden arviointia.

Harmaan talouden selvitysyksikön synnyn taustalla on ollut Viranomaistyön kehittämisprojekti VIRKE, joka toimi vuodesta 2000 vuoteen 2010. Perustelu lakisääteisen analyysiyksikön tarpeelle oli yhtäältä se, että siihenastiset selvitykset oli ikään kuin koottu palasista: VIRKE -ryhmällä oikeus käsitellä vain yhden lajin viranomaistietoa kerrallaan, eikä poliisin rikosrekistereitä ole voinut käsitellä ristiin muiden kanssa. Perehtyneisyys toisten työhön myös puuttui. Vaikka viranomaiset saattoivat pyytää lisätietoja omiin selvityksiinsä, ei tunnettu riittävästi toisten viranomaisten keräämää tietoa; ei osattu pyytää oikeita asioita eikä siten yhdistää tiedoista kokonaiskuva. Erillinen, asiaan vihkiytynyt selvitysyksikkö pystyy sen sijaan seulomaan nopeasti laajasta tietomäärästä olennaiset ja

60 HE laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköitä sekä Verohallintoa koskevan lain muuttamisesta.

merkitykselliset tiedot ja paketoimaan ne ymmärrettävään muotoon. Lisäksi saadaan kokonaisvaltaisempi arvio viranomaistoiminnan vaikuttavuudesta. Yksikössä toimivan Erja Virran sanoin: ”harmaan talouden ilmiöt näkyvät erilaisina riippuen siitä, minkä valvontaviranomaisen kannalta asiaa tarkastellaan. Ilmiöselvityksissä harmaan talouden tekotavat ja eri viranomaisten näkemykset niistä on mahdollista yhdistää kokonaisuudeksi.”⁶¹ Juridinen ratkaisu oli kuitenkin se, ettei luoda uutta viranomaista, vaan Verohallinnon sisälle erillinen rajoitettu asiantuntijaryhmä, jolla on hyvin laajat tiedonsaantioikeudet ja mahdollisuus säilyttää analyysoitavia aineistoja pysyvässä rekisterissä.

PTR -viranomaisten rikostorjunnalle Harmaan talouden selvitysyksikkö on tärkeä kumppani, joka auttaa paljastamaan ja tietoisuutta levittämällä ennaltaehkäisemään vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta. Harmaan talouden selvitysyksikkö toimii ikään kuin hallinnollisena – ei vain rikosoikeudellisena – tiedusteluyksikkönä (*intelligence unit*). Se toimii osittain Hollannin Bureau BIBOB toimiston (*The Public Administration Probity Screening Agency*) tavoin, joka antaa pyynnöstä lausuntoja lupia ja lisenssejä hakevien tahojen taustoista. Oikeusministeriön alainen BIBOB -toimisto voi tosin aloittaa itsekin tutkinnan mediasta tai muista lähteistä saamansa vihjeen perusteella. Hollannissa pyrkimyksenä on ennaltaehkäistä rikollisuutta myös erilaisten lupamenettelyjen yhteydessä. BIBOB hyödyntää tietoja eri rekistereistä ja tiedustelulähteistä ja antaa kirjallisen, neuvoa antavan, ei sitovan lausunnon havainnoistaan. Tietojen saantioikeus koskee myös sellaista tietoa, jota ei voi paljastaa selvityksen kohteelle. Tälläkin on jo väärinkäytöksiä ennaltaehkäisevää vaikutusta, kun luvanhakija tietää olevansa perusteellisen arvioinnin kohteena. Yksikön toiminta

61 Virta E. 2011.

perustuu vuonna 2003 säädettyyn erillislakiin, jolla pyritään estämään järjestäytyneen rikollisuuden soluttautumista laillisiin yhteiskuntarakenteisiin. Laki antaa mahdollisuuden hallinnolliseen harkintaan, mikäli esim. rakensu-luvan, liiketoimiluvan, ympäristöluvan tai vastaavan yhteydessä on vakava epäily niiden hyödyntämisestä rikollisessa toiminnassa.

Suomessa ei lain mukaan voi lupaharkinnassa käyttää poliisin havaintotietoa, epäiltyjen rekisterin tietoa, Suojelupoliisin tietoa eikä tilapäisten rikosanalyysirekisterien tietoa.⁶² Julkisuudessa on kuitenkin vastikään arveltu, että poliisin Epäiltyjen rekisterin (Epri) tietoja olisi tähän käytetty. Poliisihallituksen rekisterinpitopäällikön mukaan tämä on ehdottoman kiellettyä siksi, että kynnys rekisterimerkintään on suhteellisen matala: pelkkä epäily rikokseen syyllistymisestä tai myötävaikuttamisesta riittää.⁶³ Kysymys vaatisi perusteellisempaa pohdintaa, mikäli lailliseen liiketoimintaan kytkettyneen järjestäytyneen rikollisuuden *ennaltaehkäisevässä* torjunnassa halutaan edistystä.

Australialainen länsimaisiin tiedustelurakenteisiin perehtynyt Don McDowell pitää parhaimpana *erillistä kansallista strategista tiedustelupalvelua*, joka tarkastelee rikollisuutta kokonaisvaltaisesti ja itsenäisesti; sen ei tulisi suunnata toimintaansa minkään yksittäisen lainvalvonta viranomaisen operationaalisten tarpeiden mukaan, vaan arvioida toimintaympäristöä näistä riippumattomasti. McDowellin visioima ”yhden tulevaisuuden” malli on ikään kuin itsenäinen strategisen turvallisuustutkimuksen keskus, joka koostuu erilaisista projektimaisista asiantuntijatiimeistä. McDo-

62 Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (22.8.2003/761), 19§ (30.12.2013/1181) Tietojen luovuttaminen muille viranomaisille.

63 Niskasaari, M. 2014, Kohurekisterin laiton käyttö epäilyttä, Aamulehti 18.3.2014.

well on vahvasti sitä mieltä, että olemassa oleville lainvalvontaviranomaisille ei voi asettaa niiden perustoimenkuvaa laajempaa roolia strategisen tiedon tuottajana muille viranomaisille. Hänen kokemuksensa Australiasta, Kanadasta ja Iso-Britanniasta on, että tämä itse asiassa haittaa niiden perustehtävistä suoriutumista.⁶⁴

Yhdysvalloissa strategiseen analyysiin keskitettyjen turvallisuuskeskusten luominen on jo pitkällä. Siellä on kehitetty useita pääosin julkisrahoitteisia *Fusion centereitä*, kansallisia ja alueellisia strategisen tiedustelun keskuksia, joissa yhdistyy mm. lainvalvontaviranomaisen (FBI, poliisilaitokset), tiedustelun (CIA), pelastustoimen ja terveysalan toimijoiden asiantuntemus. Toisaalta mukana on kriittistä infrastruktuuria ylläpitävien tahojen edustus ja yksityisiä turvallisuusyrityksiä. Vuonna 2012 näitä keskuksia oli 77. Yhteistoimintaa alettiin rakentaa 2003 ja vuodesta 2011 lähtien keskusten verkoston toimintaa on myös arvioitu valtakunnallisella evaluointitutkimuksella.

Fusion centerin idea on lähellä PTR -rikostorjuntayhteistyötä. Sen toiminta on vain suuntautunut selkeästi enemmän *strategisesti tärkeän, eli valtakunnallisesti vakavan* tiedon keruun, analysoinnin ja välittämiseen. Se ei rajaudu minkään viranomaisen toimialaan, vaan tarkastelee kaikkia mahdollisia rikosilmiöitä ja mahdollisia suuronnettomuuden kaltaisia riskejä. Nämä luonnollisestikin määrittyvät ja rajautuvat tietentyyppeiden riskien ja uhkien seurantaan eri osavaltioissa ja kaupunkiseuduilla. Kaikki keskuksot eivät päivystä (21 yhteensä 77:stä toimi 24/7). Useimmilla Fusion centereillä on esimerkiksi laaja joukko erilaisia, eri aloilla toimivia ”kenttätiedustelijoita” (*fusion liaison officers*, FLO), jotka keräävät tuntosarvina turvallisuuteen ja rikollisuuteen

64 McDowell 2009, 62–68.

liittyvää havaintotietoa eri paikoista.⁶⁵ Ne voivat myös toimia takaisinpäin ennalta estävän tiedon välittäjinä ja kouluttajina kentälle.

Hollannissa on niin ikään yksi strategiseen ja operatiiviseen analyysiin nojaava monialainen, sisäisen turvallisuuden ja kriisinhallinnan koordinaatiokeskus, yhden ministeriön alaisuudessa (*Ministry of Security and Justice*), nimeltään *National Coordinator for Security and Counterterrorism (NCTV)*. Yksikön tehtävänä on tunnistaa ja analysoida uhkia ja tukea näihin varautumista. Se vastaa kansallisesti merkittäviin uhkiin ja riskeihin liittyen ihmisten, omaisuuden, sekä yhteiskunnallisesti elintärkeiden palvelujen ja toimintojen (kuten sähkönjakelun, käyttöveden ja elintarviketuotannon) turvaamisesta. Se toimii sekä ennaltaehkäisevästi (edistää yleistä valmiutta ja tunnistaa riskejä) että johtavana vastuuorganisaationa mahdollisissa yhteiskunnallisesti merkittävässä kriisitilanteissa. Näiden lisäksi keskus edistää alan innovaatioiden kehittämistä, eli etsii uusia keinoja riskeiltä suojautumiseen ja niistä selviytymiseen. Organisaatorakenteen ja NCTV:n tuoreimman vuosisuunnitelman perusteella Hollannissa on koettu kaksi turvallisuusteemaa kansallisesti erityisen tärkeäksi: kyber- ja lentoturvallisuus. Organisaatiossa on oma osastonsa kyberturvallisuuden edistämiseksi, jonka sisällä toimii kansallinen operatiivinen osaamis- ja johtokeskus (*National Cyber Security Centre*). Tämän lisäksi Hollanti torjuu terrorismia kehittämällä eri tavoin lentomatkatustuksen valvontaa. Kyberturvallisuuskeskuksen lisäksi organisaatiossa on oma operatiivinen (johto)keskuksensa kaikelle muulle yhteiskunnalliselle kriisinhallinnalle. Yksikön henkilöstömäärä on noin 260 (vuonna 2014).⁶⁶

65 National Network of Fusion Centers 2013.

66 National Coordinator for Security and Counterterrorism, organisaation verkkosivut, 2014. <http://english.nctv.nl/>.

Ennaltaehkäisevän rikostorjunnan tueksi Hollannissa on myös toinen, itsenäinen säätiöpohjainen organisaatio, *The Dutch Centre for Crime Prevention and Safety (CCV)*. Tämäkin toimii monialaisesti siten, että se muokkaa tutkimuslähteistä ja muista lähteistä saatavaa tietoa helposti ymmärrettävään muotoon ja jakaa sitä eteenpäin. Hollannin ja Australian rikostorjuntaa vertailleen Julie Aylingin mukaan, Hollannin tapa torjua järjestäytyntä rikollisuutta on ylipäätään voimakkaan ennaltaehkäisevä. Tämä näkyy mm. kahden raiteen lähestymistavassa, jossa rikosoikeudellinen ja hallinnollinen rikostorjunta kulkevat rinnakkain. Kuten edellä jo kuvattiin, Hollannissa erilaisten lupien myöntämisellä (rakennuslupa, ympäristölupa, liiketoimintalupa, vientilupa) ja sopimusten valvonnalla (kuten julkisrahoitteiset hankinnat ja hankkeet) tuetaan rikostutkiminnan, syyttämisen ja tuomioprosessien vaikuttavuutta järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Tämän mahdollistaa 2003 asetettu laki, *Public Administration Probity Screening Act*, joka sallii viranomaisarkinnon, mikäli on vakava epäily, että luvan hakija tai sopimuksen tekijä aikoo ryhtyä sen avulla rikolliseen toimintaan.⁶⁷

Hollannissa on siis lähdetty rakentamaan viranomaisien ja muiden toimijoiden välistä koordinaatiota ensisijassa ennaltaehkäisevän turvallisuus toiminnan tehostamiseksi. Näin ollen myöskään rikostorjunta ei ole vain reaktiivista, vaan perustuu enemmän riskeiltä suojautumiseen, niistä tiedottamiseen ja valvonnan tehostamiseen. Koska yhdenkään valtion resurssit eivät luonnollisesti riitä kaiken mahdollisen ja mahdottoman turvaamiseen, olennainen osa NCTV -organisaatiota onkin uhkien ja riskien analyysiosasto (*Threat and Risk Analysis Department, DRD*), joka ylläpitää kansallista kokonaisturvallisuuden tilannekuva. Se tuottaa erilaisia tietotuotteita,

67 Ayling 2013.

skenaario- ja uhkaraportteja eripituisille aikajaksoille. Akuuteissa kriisitilanteissa se antaa ajantasaista tilannekuvaa päätöksentekoon, kuten kerää tietoa ja analysoi median ja kansalaisten reaktioita.

Suomen PTR -rikostiedustelu ja analyysitoiminto omine organisaatorakenteineen on ollut merkittävä askel eteenpäin "perinteisestä" PTR -toiminnasta, yhteispartioinnista, yhteisistä koulutuksista ja kaluston yhteiskäytöstä. Seuraava askel voisi kuitenkin olla yhteinen strategisen tiedontuottamiseen keskittynyt yksikkö. Yhteiset analyysituot-

teet auttaisivat kehittämään lainvalvontaviranomaisten omia ennakkotarkastus- ja riskianalyysitoimintoja. PTR -yhteistyötä ja muitakin viranomaiskumppanuuksia tarvitaan etenkin monialaisten, ylikansallisesti organisoitujen rikosvyyhtien selvittämisessä sekä rajan yli nopeasti liikkuvan, ns. *hit-and-run* sarjarikollisuuden torjunnassa. Ensiksi mainituissa tapauksissa monialaista tietoa ja asiantuntemusta tarvitaan *laajalti*, jälkimmäisessä tapauksessa luotettavaa tilannekuvatietoa tietoa täytyy jakaa *nopeasti ja kattavasti*.

3 TULOSJOHTAMISTA TIETOJOHTOISESTI – MITÄ SILLÄ TARKOITETAAN?

Tietojohdoisuus merkitsee myös muutosta tulosjohtamisajatteluun. Määrällisiä suoritteita olennaisempaa on seurata laatua, ennakoivien toimien osuvuutta oikeaan ja ylipäänsä toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. PTR -rikostorjunnassa tämä tarkoittaa mm. tietotuotteiden laadun seurantaan niiden määrän sijasta ja kumppanijärjestelmien kokemusta tiedon jakamisen ja yhteistyökäytännön toimimisen hyödyllisyydestä.⁶⁸ Perinteiset määrälliset ja 'helpot' mittarit (takaisin saatu euomääräinen rikoshyöty, rikostutkintojen määrä, laskennalliset henkilötöyvuodet yksiköissä) eivät yksin toimi, sillä syntyvä lisäarvo on ennen kaikkea laadullista ja ennaltaehkäisevää. Relevantimpaa on arvioida yhteistyön syvyyttä, tiedusteluksiköiden palvelukykyä, tiimityöskentelyn sujuvuutta ja tietotuotteiden laatua.

Tietotuotteiden laadun arviointi (tai sen puute) vaikuttaa siihen, miten hyvin tietojohdoista otetta sovelletaan lainvalvontaviranomaisten toiminnassa. Jeremy G. Carterin kyselytutkimuksen mukaan toiminnan tietojohdoisuus oli heikointa niissä yksiköissä, joissa ei ollut käytössä minkäänlaista analyttikköjen toiminnan arviointia. Niissä, missä arvioitiin analyttikköjen tai analyysiyksiköiden tekemien tietotuotteiden laatua, tietojohdoisuus oli puolestaan pisimmällä. Yksiköissä, joissa vain laskettiin tietotuotteiden tai analyttikköjen kontaktien lukumääriä toiminnan tietojohdoisuuden aste oli näiden kahden välissä.⁶⁹

68 Eronen 2011, 43–45.

69 Carter 2013, 105; 122–124. Carter lähetti kyselyn kaikkiin osavaltioihin niille lainvalvontaviranomaisille, jotka olivat suorittaneet tietojohdoisuutta käsittelevän koulutusohjelman. Vastaajajoukosta valikoitiin kuitenkin analyysin kohteeksi ainoastaan poliisihallinnon yksiköissä toimivat henkilöt (n= 272). Vastaajat olivat poliisin päällystää, alipäällystää, kenttäpartiointitehtävissä toimivia ja siviilianalyttikkoja. Yli puolet (55%) vastaajista oli toiminut tehtävissään yli 15 vuotta.

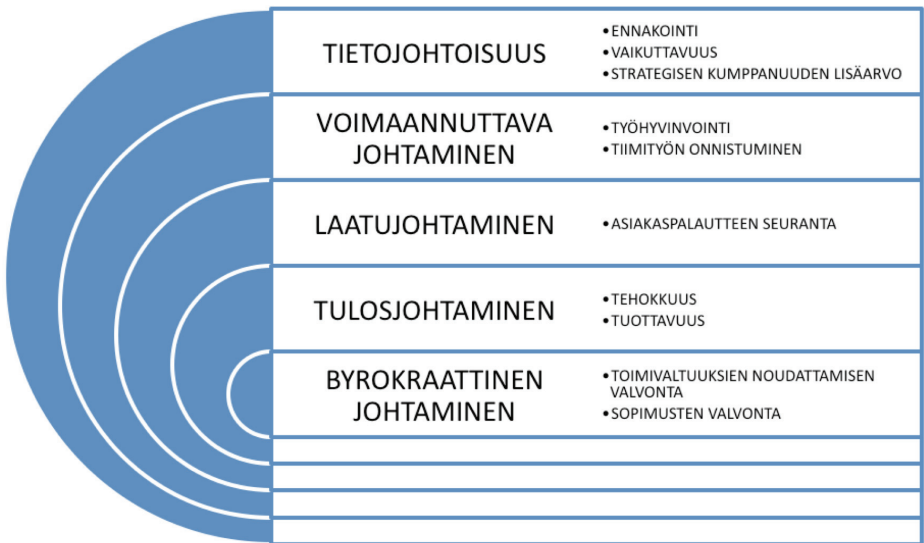
Laatujohdoaminen korostaa myös asiakaskokemusta. Parhaimmillaan asiakaslähtöisellä lainvalvontaviranomaisen toiminnalla on saatu huomattavia ja pitkäkestoisia tuloksia, kustannustehokkaasti ja alueellisesti räätälöidysti.⁷⁰ Asiakkaan tunnistaminen on luonnollisestikin lähtökohta sille, että toimintaa kyetään ohjaamaan tarpeita ja odotuksia vastaavaksi. PTR -rikostorjunta tuottaa asiantuntijapalveluita laajalti myös ulkomaille, mm. EU:n poliisijärjestö Europolille, Maailman Tullijärjestölle (WCO), EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexille, kansainväliselle rikospoliisijärjestö Interpolille, sekä OECD:n Financial Action Task Force:lle (FATF), joka torjuu rahanpesua ja terrorismin rahoitusta.

Laatujohdoaminen tarkoittaa myös sitä, että johdojien – virastojen ylintä johdoa myöten – on myös johdoettava esimerkin kautta, eli säännöllisesti hyödynnettävä PTR -analyysitoimintaa ja annettava siitä palautetta. Laadukaskin PTR -rikostiedustelu ja -analyysi on käytännössä hukkainvestointi, mikäli sitä ei priorisoida organisaatioissa riittävän korkealle. Viranomaisyhteistyön laatu ei säily pelkkin määräärikaisten tutkintaprojektien ja satunnaisten yhteisoperaatioiden varassa. Laatua täytyy tuottaa, johdoaa ja seurata systemaattisesti päivittäisissä prosesseissa. Ilman laatujohdoamista yksittäistä tietoa vaihtuu viranomaisten kesken, mutta vaikuttavien analyysituotteiden tuottaminen jää toissijaiseksi.

70 Baker & Hyde 2011. Baker & Hyde arvioivat tutkimuksessaan Etelä-Australian poliisin toimintaa, jota on kehitetty viime vuosina 'markkinälähtöisesti' erilaisten asiakkaiden (niin kansalaisten kuin poliisitoiminnan kohteena olleiden) tarpeet ja odotukset huomioiden ja samalla tutkittuun kysyntään (paikalliseen rikollisuustilanteeseen ja potentiaaliin) perustuen. Poliisipiirin noin 1 miljoonan km² kokoisella alueella on 1,6 miljoonaa asukasta, joista noin 4500 poliisia ja 1150 muuta henkilöstöä.

Kuva 1 erittelee erilaisia toinen toisensa jälkeen julkishallinnossa omaksuttuja johtamismalleja. Se havainnollistaa myös näiden johtamisotteiden suhdetta erilaisiin PTR -toiminnan mahdollisiin seurantaindikaattoreihin. Millaisista johtamisen onnistuneisuutta arvioivista mittareista ollaan kiinnostuneita? Laatu johdettaessa täytyy kerätä asiakaspalautetta. Tietojohdoisessa toiminnassa on puolestaan olennaista seurata erilaisia vaikutavuuden mittareita. Ovatko tietoon perustuvat johtamisliikkeet olleet oikeasuuntaisia?

Tietojohdoisuus tuo mukanaan myös ennalta estävän toiminnan seurannan tarpeen; ovatko riskianalyysit, uhka-arviot ja vastaavat tietotuotteet olleet tarpeellisia ja laadultaan riittäviä? Onko toimittu oikeissa paikoissa oikeaan aikaan? PTR -toiminnassa kiinnostutaan tuolloin myös strategisen kumppanuuden tuomasta lisäarvosta – onko tiedon jakamisesta kumppaneille seurannut enemmän riskejä ja haavoittuvuuksia, vai onko se tuottanut organisaatiolle uutta ja välttämätöntä osaamista?



KUVA 1. Johtamisen mallit, kohteet ja seurannan fokus.

Samalla kun edetään byrokraattisesta johtamisesta kohti laatujohtamista, voimaannuttavaa johtamista ja tietujohtoisuutta johtamistoimet hajautuvat useammalle taholle. Johtaminen on yhä useamman käsissä ja vastuulla ja johdettavien verkoston koordinoinnin tarve kasvaa. Varhaisemmassa PTR -yhteistyössä asioista saatettiin sopia ylimmän johdon kesken ja toimintaa voitiin ohjata selkeillä ohjeistuksilla ja määräyksillä. Yhteistyön sujuvuus saattoi jopa riippua hyvistä henkilökohtaisista suhteista. Laatujohtamisessa ohjeita pitäisi sen sijaan kysyä tietotuotteiden asiakkailta. Mitä he odottavat yhteistyöltä? Asiakkaita ovat myös muut kuin PTR -viranomaiset itse – esimerkiksi ulkomaiset tiedustelukeskukset ja yhteyspisteet ja muut kotimaiset viranomaiset.

Voimaannuttavassa johtamisessa myös henkilöstölle itselleen annetaan enemmän vastuuta organisoida operatiivista toimintaa. Analyysityö ymmärretään asiantuntijoiden tekemänä tietotyönä, jota ei voi käskyttää tai tarkkaan säädellä. Aidosti tietujohtoinen PTR -toiminta on jo hyvin vaativaa strategisten kumppanuuksien johtamista; organisaatio ei ole enää lähelläkään linjaorganisaatiota, vaan joukko yhteistyöryhmiä ja enemmän tai vähemmän itsenäisiä analyysiyksiköitä. Ylin päättävä valta on edelleen johtoryhmällä (so. virastojen ylimmän johdon); määräysperusteisesti se ei kuitenkaan enää voi toimia, sillä tiedustelu- ja analyysiyksiköissä tulisi kyetä luovaan ja itsenäiseen työhön ja antamaan johtoryhmälle toimenpide-esityksiä ratkaisujen pohjaksi.

3.1 MITEN MITATA YHTEISTOIMINNAN VAIKUTTAVUUTTA?

Valtionhallinnon tulosohtauksen ja seurannan ensisijaiseksi työkaluksi on muodostunut tulosopimus, jonka keskeisenä tarkoituksena on kiteyttää toimijoiden tavoitteet ja seurata niiden toteutumista. PTR -toiminnan perusongelma on ollut, ettei se ole koskaan ollut itsenäinen tulosvastuullinen yksikkö sanan varsinaisessa merkityksessä. Viranomaisyhteistyön vaikuttavuutta ei ylipäätään juuri seurata. PTR -viranomaisten yhteistoiminnan kehittäminen ja syventäminen on kuitenkin ollut tavoitteena mm. pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa 2011, sekä erilaisissa kokonaisvaltaisissa politiikkaohjelmissa, kuten Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vuosille 2008–2011. Tuore tilanneraportti turvallisuudesta harvaan asutuilla alueilla sisältää sekin viittauksia viranomaisyhteistyöhön, lähinnä poliisiin, pelastustoimen ja rajavartiolaitoksen välillä.⁷¹ Myös viranomaisten omista tulosta-voiteasiakirjoissa PTR -yhteistyö on esillä.⁷²

Edellä kuvatusta huolimatta, harmaan talouden torjunta on ainoa poikkihallinnollinen rikostorjunnan toiminto, jota tulli seuraa määrällisesti usealla eri indikaattorilla. Viranomaisyhteistyön vaikuttavuuden seurantaan nämäkään mittarit eivät kuitenkaan anna vä-

71 Sisäministeriö 2014.

72 Sisäasiainministeriön hallinnonalan toimintaja taloussuunnitelma 2014–2017 sekä tulosuunnitelma 2013, 44–46; Poliisihallitus, Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2013–2017; Rajavartiolaitoksen taloussuunnitelma 2014 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma 2015–2018; Valtionvarainministeriön ja tullin välinen tulostavoitesopimus 2013, Ennakolliset tavoitteet vuosille 2014–2016; Valtionvarainministeriön ja tullin välinen Strategia-asiakirja 2012–2015; Keskusrikospoliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2013–2017.

lineitä.⁷³ Poliisin tulospölmuksessa on puolestaan indikaattori nimeltään "onnistuminen viranomais- ja muussa rikollisuutta ennalta estävässä yhteistyössä (asteikolla 1–4). Tämä on peräisin Sisäasiainministeriön parin vuoden välein toteuttamasta Poliisibarometristä, jossa selvitetään valtakunnallisella otoksella tavallisten kansalaisten arvioita ja mielipiteitä poliisin toiminnasta. Luku kertoo siis kansalaismielipiteen siitä, miten hyvin poliisi on onnistunut erilaisissa asioissa (kuten kotiväkivaltaan puuttumisessa, asunoturtojen selvittämisessä jne.). Viranomais- ja muu rikollisuutta ennalta estävä yhteistyö on yksi näistä asioista. Tämä indeksi on ollut laskusuunnassa PTR -rikostorjuntaorganisaation olemassaolon aikana. Vuonna 2005 tehtävässä onnistumisen arvioi hyväksi tai erittäin hyväksi noin 78%, vuonna 2012 enää noin 64%. "Ei osaa sanoa" kysymykseen vastanneiden osuus on tosin kasvanut samaan aikaan. Toisella kysymyksellä mitattuna rikollisuutta ennalta estävää (viranomais)yhteistyötä on kuitenkin pitänyt kaiken aikaa melko tai erittäin tärkeänä noin 95% kansalaisista. Kaiken kaikkiaan tehtävissä onnistumisen keskiarvojen yhteistulos painotettuna tehtävien tärkeydellä on kuitenkin pysynyt lähes samana viimeisten 10 vuoden aikana.⁷⁴ Rajavartiolaitos seuraa puolestaan yhdellä rajavalvonnan määrällisellä indikaattorilla poliisi- ja virka-aputehtävien volyyymiä harvaanasutuilla alueilla. Tässä on tavallaan kyse perinteisestä PTR -toiminnasta toisen viranomaisen lukuun, ei varsinaisesta rikostorjunnasta.

PTR -yksiköissä toimineita poliiseja tai analyysityötä tekeviä ei myöskään voi poimia poliisin säännöllisestä henkilöstöbarometritutkimuk-

73 Tullin suunnitteluasiakirjat, Valtionvarainministeriön ja tullin välinen tulostavoitesopimus 2013, Ennakolliset tavoitteet vuosille 2014–2016.

74 Poliisibarometri 2012.

sesta, jota on tehty Poliisiammattikorkeakoulussa 2–3 vuoden välein.⁷⁵ Ottaen huomioon, että poliisin TTS määrittelee poliisille koordinoivan roolin viranomaisten rikostorjuntayhteistyössä, mittariin täydellinen puuttuminen on valitettavaa. Tullin käyttämä mittaristo on myös (poliisin ja Rajavartiolaitoksen lailla) osittain vanhanaikaista painottuessaan reaktiiviseen, paljastavan toiminnan seuraamiseen. Ennalta estävä, riskianalyysien mukainen toiminta jättää vain vähän mitattavaa "jälkiä". Valtionvarainministeriö toteaaakin Valtion talouden tarkastusviraston tarkastuskerroimuksessa seuraavasti:

"Tullirikollisuus on luonteeltaan sellaista, että kun se on paljastettu, on vaikea selvittää, missä laajuudessa toimintaa on jo ehditty harjoittaa ja vältettyjen verojen periminen tekijöiltä vaikeaa - - Myös tavara voi olla sellaista, ettei sen realisointi verojen kattamiseksi ole sallittua (esim. alkoholi ja tupakka). Tällöin voidaan laskea paljastettua verovahinkoa, mutta tuloa ei yhteiskunnalle synny. - - on perusteltua sanoa, että valtion verokertymän osalta tuottavinta Tullin harmaan talouden torjuntaa olisi ennalta estävä toiminta; oikea veronkanto ja sitä turvaava valvonta. Ennalta estettyä vahinkoa on kuitenkin vaikea mitata. --- mitä aikaisemmassa vaiheessa harmaan talouden toimija onnistutaan paljastamaan ja toiminta lopettamaan, sitä

75 Vastaajia pyydetään poliisin henkilöstöbarometrissä valitsemaan tehtäväalue eri lajin rikostutkintatehtävistä (lyhytkestoinen, tekninen, talousrikos-, huumerikos-, väkivalta- tai muu vaativa rikostutkinta), erityyppisistä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvontatehtävistä, taikka jokin seuraavista: ulkomaalaisvalvonta, lähipoliisitoiminta tai muu ennaltaehkäisevä toiminta, päivytyty, pidätettyjen ja säilöön otettujen vartiointi, lupahallinto, sisäinen hallinto, asiantuntijatehtävät. Koko poliisihallinnon kattavan kyselyyn vastausprosentti on ollut varsin hyvä, viimeksi 65,5% (N 7032). Barometritutkimusta on tehty 2–3 vuoden välein vuodesta 1999 saakka.

*vähemmän on ehtinyt syntyä vahinkoa. Tehokas ja toivottava toiminta tuottaa paljastettua vahinkoa mittaaviin mittareihin pieniä tuloksia.”*⁷⁶

Keskusrikospoliisin arvioi oman rikostorjuntansa palvelukykyä ja laatua kahden PTR-toimintaan liittyvän indikaattorin avulla. Ensimmäinen on KRP:ssä sijaitsevan PTR-keskuksen tunnistamat, järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kuuluvien tekemät rikoskokonaisuuudet (lukumäärä). Toinen mittari kuvaa edellisistä rikoskokonaisuuksista vakavan rikollisuuden kohdetorjuntamenettelyyn valittujen määrää; mittari kertoo siis sitä, miten suuri osa paljastetuista rikoskokonaisuuksista johtaa toimenpiteisiin. Kuten edellä jo todettiin, PTR-toiminto ei kuitenkaan varsinaisesti ole oma tulosityksikkönsä.⁷⁷

PTR-rikostiedustelu ja -analyysitoiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi ei ylipäätään ole helppoa. Yhteiskunnalliset vaikutukset ovat välillisiä ja näkyvät vasta kun joku muu taho soveltaa tietotuotteita käytäntöön. Toimivan vaikuttavuusmittariston luominen PTR-rikostiedustelu ja -analyysitoiminnalle on hankalaa mm. seuraavista syistä:

- Kyse on *asiiantuntijatyöstä*, jossa laadulla on enemmän merkitystä kuin määrällä
- Toiminta on osa *rikostorjuntaketjua*, tulos ilmenee vasta esitutinnan valmistuttua.
- Toimitaan *ennaltaehkäisevästi*, jolloin vaikutuksia ei voi heti havaita

- Toimitaan osaksi *oman toimen ohella*. Työajan allokointi PTR-toimintaan eri viranomaisissa ei ole selkeää eikä yhteneväistä.⁷⁸
- Kullakin viranomaisella on *oma kulttuurinen tapansa arvottaa työn ansioita*.
- Toiminta on *kansainvälisesti verkottunutta*
- *Kustannustehokkuutta on vaikeaa arvioida kokonaisuutena*, koska kukin viranomainen vastaa omista kuluistaan

Ministeriöissä on oltu kiinnostuneita ensisijaisesti toiminnalliseen tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen liittyvistä asioista. Näitä kun on huomattavasti helpompi mitata kuin vaikka sitä, miten tietty tutkimus vaikuttaa johonkin yhteiskunnallisesti merkittävään kysymykseen. Toiminnan volyyymiä kuvaavia mittareita, vastaikaa, työtunteja, sakkojen määrää, selvitettyjen rikosten määrää ja niihin käytettyä aikaa seurataan, koska sen tyyppistä tietoa on helppoa kerätä ja taulukoida. Valtionhallinnossa käytetyt mittarit kuvaavatkin usein muuta kuin toiminnan hyötyjä ja vaikutuksia yhteiskuntaan.⁷⁹ PTR-toimintaa arvioineen Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan on vaikea nähdä, että esimerkiksi takavarikoitujen huumeiden katukauppa-arvon kuvaisi tulliviranomaisten toiminnan todellista vaikuttavuutta, etenkin kun rikoshyödyn takaisin saamiset liittyvät vasta rikostutkinnassa oleviin juttuihin.⁸⁰

Tulosmittareissa esimerkiksi on ollut muistioiden [= analyysituotteiden] määrä, tämä on pakottanut siihen, että on tehty muistioita, vaikei siihen olisi ollut tarvetta. Siinä olisikin korjausliikkeen paikka. (haastateltava PTR-keskuksessa)

76 VTT, Tuloksellisuustarkastuskertomus Tulli harmaan talouden torjuna, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2013 50.

77 Keskusrikospoliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2013–2017.

78 VTV 2007, 32.

79 Hyytinen, Lähteenmäki-Smith, Kallio & Saari 2008, 31; 166–167.

80 VTV 2007, 30.

Määrää olennaisempi mittari on laatu, tietotuotteiden ja palvelukyvyn laatu. Tätä tietoa tulisi kerätä säännöllisellä kyselyllä sekä yksittäisiä tietopyyntöjä esittävilä että tietotuotteita tilaavilta ja säännöllisiä raportteja vastaanottavilta asiakkailta. Laadulliseen lisäarvoon vaikuttavat tiedustelu- ja analyysiyksiköissä kyky kerätä tietoa (oikeudet tietoon, tiedonkeruun lähteet), kyky analysoida sitä yhdessä (moninaisuuden hyödyntäminen) ja kyky jakaa sitä ulospäin (on tunnistettu asiakkaat ja kyetty palvelemaan niiden tarpeita vastaavasti).

Tulisi myös seurata pidemmällä aikavälillä, miten hyvin kotimainen ja kansainvälinen viranomaisyhteistyö on purrut politiikkaohjelmissa mainittuihin rikollisuuden lajeihin tai muotoihin (harmaa talous, järjestäytynyt rikollisuus, liikkuva *hit-and-run* rikollisuus). Mitä ilmiön kehitykselle on tapahtunut esimerkiksi viiden vuoden aikana? Vaikuttavuuden arvioimiseksi tarvitaan sisäisten mittareiden (rikosilmoitusten määrä, tietotuotteiden määrä, vastattujen tietopyyntöjen määrä) rinnalle vertailupinnaksi ulkoisia mittareita siitä, mikä on esimerkiksi rikostorjuntamenetelmien estävä vaikutus (miten esim. rikollisuus on kehittynyt määrättyillä maantieteellisillä alueilla taikka toimialoilla).

Johtajan ja koko henkilöstön pysyvyys on myös olennainen seurattava tietotyötä tekevissä yksiköissä. Henkilöstön ja päivittäisjohtajan vaihtuvuus haittaa institutionaalisen tiedon muodostumista, osaamisen kertymistä. Yhdysvalloissa johdon vaihtuvuus on yksi strategisissa tiedusteluyksiköissä eli *Fusion Center*issä seurattava indikaattori. Mikäli PTR -toiminnon kehittämistä tehdään tulevina vuosinakin, niin tällöin laajempi PTR -toiminnan arviointi- ja vaikuttavuustutkimus kannattaa tilata PTR -organisaatioon kuulumattomalta tutkijalta tai evaluointikonsultilta. Tähän tutkimukseen haastattelemamme henkilöt

pitivät tutkijan riippumattomuutta ja aineiston luottamuksellisuutta tärkeänä. Moni heistä koki, että vain ulkopuolinen tutkija on riittävän etäällä käsitelläkseen esimerkiksi johtamisen onnistuneisuuteen liittyviä kysymyksiä.

3.2 VAIKUTTAVA LAINVALVONTA SYNTYY VOIMAUTTAVASTI JOHDETTUNA TIIMITYÖNÄ

Muutamissa PTR -yksiköissä oli onnistuttu tekemään tiedustelu- ja analyysityötä kirjaimellisesti yhdessä. Reaaliaikaista tietoa jaettiin viranomaisten kesken ja haastateltavan sanoin 'ajateltiin yhdessä ääneen'. Tiimityön onnistumisen yksi edellytys on yksittäisten PTR -viranomaisten sivusta johtamisen pois kitkeminen. Toimeksiannot vastaanotetaan yhteistä kanavaa pitkin ja ne myös käsitellään yhdessä eteenpäin. Tällä on symbolinenkin merkitys työskentelykulttuurille. Tehtävät ovat yhteisiä, vaikka toimivaltuuksissa olisi eroja.

Iso ongelma on, että vaikka olisi sovittu yhdessä työskentelystä, jokainen tekeekin omalle viranomaiselleen työtä. Olemme pystyneet tätä jonkin verran rikkomaan. Toimeksiantoja tulee joskus sivusta oman viranomaisen kautta. Jotkut tekevät näitä suoria toimeksiantoja näyttääkseen ahkeralta omassa virastossaan. Lojaliteetti palkan maksajaan vaikuttaa. Itse olen torjunut tällaiset ja ohjannut pyynnöt yksikön esimiehelle ja yksikön yhteiseen virkapostilaatikkoon. Selkeää mallia tai ohjetta asiasta ei ole annettu, mutta olemme itse yrittäneet jalkauttaa sen käytännön tänne alueelle. (haastateltava PTR -yksiköstä)

Tiimityö edellyttää myös toimitiloilta yhteisöllisyyden tukemista. Haastattelukäynnillä kävi ilmi, että niinkin yksinkertainen tila, kuin kahvihuone, on olennainen. Tarvitaan myös epävirallista tutustumista ja perehtymistä toisten viranomaisten osaamiseen, näkemyksiin ja kokemuksiin. Yhteiset tiimipala-

verit edellyttävät kuitenkin rauhallisen oman tilansa. Kesellä muuta isompaa organisaatioita ja sen arkista 'kuhinaa ja kohinaa' on haasteellista rakentaa tiimihenkeä. Toisaalta yhteistä avokonttoria pidettiin välttämättömänä tiedonvaihdolle. Tällä vältetään mm. tahaton päällekkäisyys tiedon haussa, koska yksikkö saa usein samasta rikosasiasta useita eri tietopyyntöjä.

Täällä se tieto kulkee kahvipöydässä. On niin pieni tämä yhteinen käytävä tässä. Yhteinen kahvio on usein se paras tietotoimisto.
(haastateltava PTR -yksiköstä)

Kuten edellisessä luvussa jo todettiin, tiimityön onnistuminen edellyttää henkilöstön ja yksikön esimiehen pysyvyyttä. Vanhojen osasto- ja virastorajojen purkaminen vie aikaa. Yhteen hitsautuminen ei tapahdu hetkessä. PTR -yksiköissä on parhaimmillaan eri-ikäisiä ja erilaisen elämäkokemuksen omaavia ihmisiä. Vaihtuvuus ja organisaatiomuutokset hankaloittavat luottamuksellisten yhteistyösuhteiden syntymistä. Tämä koskee myös yhteydenpitoa yksiköstä ulospäin. Henkilökohtaisia luottamusverkostoja ei voi siirtää toiselle henkilölle, vaan ne ovat kunkin omaa arvokasta sosiaalista pääomaa. Sama havainto nousee Jenni Niemen tuoreessa tutkimuksessa. Tuntemattomamman kanssa asioidaan vain välttämättömiin työtehtäviin liittyen ja muu yleisempi ja neuvottelevampi yhteydenpito jää vähemmälle.⁸¹

Neljäs edellytys tiimityölle on jaetut analyysityökalut ja pääsy yhteisiin tietokantoihin. Viides edellytys tiimihenkilöille on toimiminen rikoslajineutraalisti, painottamatta sen enempää päivittäisjohdosta vastaavan organisaation kuin henkilöstöhallinnollisena viranomaisen toiminnallisia painopisteitä. Kudentena seikkana haastateltavat mainitsivat

ryhmässä toimivien henkilöiden toimenkuvien ja kompetenssin yhtenäisyyden. Näiden lisäksi myös viranomaisedustuksen määrällinen tasapaino on eduksi. Toiminta ainokaisroolissa johtaa helposti avustavan viranomaisen asemaan aidon kumppanuuden sijasta.

Ajatus on se, että kaikki tekevät kaikkien töitä ja rekisterit toimivat ristiin. Jotta jos yksi on pois, voidaan yhä tehdä kaikkea. Idea on, että saadaan aivoriihi, jossa on monelta kannalta ajatuksia yhteen sovittuna.
(haastateltava PTR -yksiköstä)

Erialaisten toimivaltuuksien ja toimintakulttuurien järkevä yhteensovittaminen vaatii kaikilta osapuolilta jatkuvasti joustoa ja vahvaa sitoutumista yhteisiin päämääriin. Tutkimuksemme mukaan sitoutuminen ei synny itsestään, vaan edellyttää tavoitteellisesti johdettua toimintaa. Tämä on kuitenkin nykyisin vaikeaa, sillä henkilöstöjohtaminen jakautuu usealle esimiehelle. Haastateltavilla oli kahtalaisia näkemyksiä sen suhteen, pitäisikö ja voisiko toinen viranomainen sananmukaisesti johtaa usean eri viranomaisen muodostamaa yksikköä. Enemmistö heistä peräänkuulutti nykyistä määrätietoisempaa päivittäisjohtamista. Moni koki, että oli tahtomattaan joutunut räätelöimään mielekkään toimenkuvan itselleen ja/tai olisi kaivannut johtajalta työn ja vastuiden jakamista. Eräs rajavartiolaitoksen edustaja totesikin humoristisesti:

Kun tulee puolisoitaallisesta partiopoikajärjestelmästä - - - sitä odottaisi napakampaa johtamista - - - välillä mennään vähän kuin pellossa. Jos minulla olisi suuri valta päättää tämän kaltaisten yksiköiden tulevaisuudesta, olisi yksi esimies ja yhdet rahat.
(Haastateltu RVL:n edustaja)

81 Niemi 2013, 71

*Olen kokenut olevani Tullin yhdysmiehenä täällä, en ryhmän jäsenenä. Jos päivittäisohjaus puuttuu, tämä ei kehity. On iso ero ollaanko yhdysmiestoi-
misto vai PTR-ryhmä. - - - (naurahtaa)
(haastateltu tullin edustaja)*

Muutama haastateltava koki itseohjautuvuuden hyvänä ja ainoana mahdollisena; he tosin eivät nähneet koko yhteisyksikössä merkittävämpää lisäarvoa. Yksi rajavartiolaitoksen edustajista katsoi, ettei päivittäisjohtajalla ole nykyisten työaikasäädösten ja virkamieslain vuoksi minkäänlaista määräysvaltaa toisten viranomaisten tehtäviin tai työaikaan. Näkemyseroissa oli lähinnä kyse siitä, millaiseksi hyvä johtaminen ymmärrettiin. Tutkimushankkeessa kävi ilmi, että PTR -yksiköiden kaltaisten asiantuntijapalvelu- ja analyysiryhmien johtamisessa ei autoritääriin määräysperusteinen johtaminen toimi. Johtamisotteen tulisi olla pikemminkin valmentavaa ja voimaannuttavaa⁸². Päivittäisjohtajan keskeinen haaste on hyödyntää moninaisuus mahdollisimman hyvin. Vaikuttaa siltä, että nimenomaan tässä on viranomaisilla vielä paljon opittavaa. Ilman yhteistavoitteellista johtamista moniviranomaisyksikön toiminta muuttuu itseohjautuvaksi omille virastoille työskentelyksi tai johtaa epätasapainoisesti jakautuneisiin tehtäviin ja tulostavuuksiin. Ilman tavoitteellista päämäärää moninaisuutta tarkastellaan vain lukumääräisesti, 'vertaillen erivärisiä univormuja' ja toiminnan fokus ja epävirallinen johtaminen suuntautuu henkilöstövoimavaroja eniten yksikköön sijoittaneen viraston tulostavoitteiden mukaan.

3.3 KOHTI STRATEGISTA KUMPPANUUTTA

Strateginen kumppanuus on tavoitteellista ja valikoitua verkostoitumista keskenään tasa-arvoisten toimijoiden kesken; se on yhteistyötä syvempää yhdessä tekemistä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.⁸³ Strategisten kumppanuuksien tarve nousee samasta niin yrityksillä kuin viranomaisillakin: kumppanit auttavat organisaatiota selviytymään tietointensiivisessä ja nopeasti muuttuvassa, monimutkaisessa toimintaympäristössä.⁸⁴

Kumppanuus rakentuu seuraavista elementeistä: *luottamuksesta* (vaikuttaa tietojen vaihtoon), *tietopääoman integroinnista* (toisten osaamisella täydentämisestä), ja *lisäarvon tuottamisesta kaikille* (jolloin syntyy win-win-tilanne; kumppanuus tuottaa arvoa kaikille). Kumppanuuden tuloksellisuus ja lisäarvo on suoraan verrannollinen luottamuksen määrään. Kun luottamus kasvaa, kasvavat samalla sekä mahdollisuudet lisäarvoon että riskit kumppanuushyötyjen menettämiseen. Toisaalta, mitä syvempää kumppanuus on, sitä enemmän riskit kasvavat ja luottamusta testataan päivittäin. Kontrollista huolehtimiseen tarvitaankin selkeitä prosessijohtajia, joilla on aito mandaatti valvoa, ohjata ja antaa palautetta hyvästä ja väärästä toiminnasta. Tällaisia prosessivastaavia ovat esimerkiksi poikkiallinnollisten politiikkaohjelmien johtajat.⁸⁵

PTR -viranomaiset ovat tutkimuksen mukaan pitkällä operatiivisessa yhteistyössä. Syvempi strateginen kumppanuus on kuitenkin vasta kehityksessä. Kumppanuuden asteiden eron voi tiivistää seuraavasti:

82 Voimaannuttavasta johtamisesta poliisissa ks. Eronen 2011.

83 Virta S. 2011, 51.

84 Stähle & Laento 2000,26–27; 54.

85 Valtioneuvoston kanslia 2005, 106.

Operatiivisessa yhteistyössä:

- haetaan itselle hyötyä toisen resursseista,
- luottamusta rakennetaan sopimuksilla ja määräyksillä,
- toiselta hankitut palvelut ovat sellaisenaan liitettävissä omiin prosesseihin eikä toiselle suunnattu palvelu vaadi omien prosessien räätälöintiä,
- kumppanuus on palvelusten vaihtosuhde,
- lisäarvona kustannussäästöt tai omien resurssien vapautuminen omaan ydintoimintaan.

Strategisessa kumppanuudessa:

- on tavoitteena päästä kumppanien avulla tuottavuuden tasolle, johon ei yllä yksin,
- vallitsee keskinäisriippuvuus, jolloin suhde on haavoittuva ja riskialtis,
- luottamus syntyy tiedon ja kokemusasaimisen avoimesta vaihdosta
- osapuolten hyötysuhde on tasapainossa (*win-win*-tilanne),
- prosessikuvaukset selkeitä ja yksinkertaisia (jäävät laajallekin joukolle helposti mieleen)
- lisäarvona uuden oppiminen ja uusi tuottavuuden taso,
- toiminnan vaikuttavuuden seuranta on olennaista.⁸⁶

Kumppanuuden syvenemisen esteenä on kuitenkin usein polkuriippuvuus menneestä kehityksestä ja kulttuurista, aiemmista resursseista, kerätystä vaikutusvallasta jne.⁸⁷ Tämä näkyy myös PTR -toiminnassa sen monen vuosikymmenen historiasta huolimatta. Toimintojen sopimusperusteinen ohjaus, toimivaltuuksien rajoista kiinnittäminen ovat tästä heijastumia.

86 Mukaillen Stähle ja Laento 2000.

87 Virta S. 2011, 49–54.

4 YHTEENVETO: TIETOJOHTOISEN LAINVALVONTAVIRANOMAISTEN YHTEISTYÖN EDELLYTYKSET JA KESKEISET KEHITTÄMISKOHEET

Seuraavilla seikoilla on tutkimuksemme mukaan keskeinen merkitys viranomaisyhteistyön onnistumiselle. Kiteytämme tässä myös merkittävimmät tutkimushankkeen esille tuomat kehittämiskoheet.

- Yhdessä sovitulla strategisilla tavoitteilla tulee tähdätä lisäarvoon kaikille virastoille. Rikostorjunnan vaikuttavuutta parantava kumppanuus ei ole vain tiedon, resurssien ja osaamisen alihankintasuhde.
- Yhteistyön määrää, laatua ja sen tuottamia yhteiskunnallisia vaikutuksia täytyy järjestelmällisesti seurata. Yhteistyön mittaamiseen valitut seuranta-indikaattorit tulisi sisällyttää sekä poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien arviointeihin että virastojen omiin tulosjohtamisasiakirjoihin.
- PTR -rikostorjuntayhteistyö on auttanut yhteiskunnallisesti merkittävän, mutta piilevän rikollisuuden tunnistamisessa ja mahdollistanut nopean, reaaliaikaisen tiedonvaihdon liikkuvan rikollisuuden torjumiseksi. Kokonaisrikollisuuden sekä yhteiskunnallisesti merkittävien turvallisuusriskien ennakoimista tulisi kuitenkin parantaa; nykyinen analyysityöskentelytapa perustuu liiaksi konsensusuhakuiseen, erillisten virastojen tuottaman aineiston kokoavaan raportointiin.
- Suomeen tarvittaisiin monialainen sisäisen turvallisuuden strategisen analyysin osaamiskeskus (*fusion centre*). Olemassa oleville lainvalvontaviranomaisille ei voi asettaa niiden perustoimenkuvaa laajempaa roolia strategisen tiedon tuottajana muille viranomaisille. Kansainvälinen kokemus on, että tämä haittaa niiden perustehtävistä suoriutumista.
- Yhteisen pysyvän tiedustelurekisterin perustaminen olisi välttämätöntä ennaltaehkäisevästi tietojohtoisena, eli tilannetietoisuuteen sekä uhka- ja riskiarviointiin perustuvan rikostorjunnan mahdollistamiseksi. Strategisen ilmoitustason tiedon tuottaminen ei onnistu yksittäisiin rikostapahtumiin tai tekijöihin liittyvien, määräaikaisiksi tarkoitettujen analyysirekisterien varassa. PTR -lakia tulisi tältä osin uudistaa.
- Moniviranomaisyksikön tulisi olla nykyistä selkeämmin oma tuloksikkö (omat laadulliset tulostavoitteet ja indikaattorit kumppanuuden kehittymiselle). Analyysiyhteistyötä tekevää yksikköä ja vaativia asiantuntijapalveluita tulee johtaa tavoitteellisesti ja sen toiminnasta (kuten tietotuotteiden laadusta) kerätä palautetta.
- Yhteisyksiköissä tulisi olla kaikkina toiminta-aikoina tasapainoinen edustus eri viranomaisista. Olennaista on taata ammatillisen osaamisen moninaisuuden toteutuminen.

5 LÄHTEET

- Alastalo, M. & Åkerman, M. 2011. Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa: Ruusuvuori, J. Nikander, P. Hyvärinen, M. (toim.) Haastattelun analyysi. Vastapaino, Tampere, 372–392.
- Ayling, J.M. 2013. Going Dutch? Comparing Approaches to Preventing Organised Crime in Australia and the Netherlands. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2247758
- Eronen, H. 2011. Voimaannuttava johtaminen työtyytyväisyyden ja työkyvyn edistäjänä poliisilaitoksissa. Acta Universitatis Tamperensis 1667. Tampere University Press, Tampere.
- Europol 2013. EU Serious and organised crime threat assessment, SOCTA 2013. <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf>
- Baker, D. & Hyde, M. 2011. Police have customers too. Police practice and research 12: 2, 148–162.
- Carter J. 2013. Intelligence-led Policing. A Policing Innovation. LFB Scholarly Publishing, El Paso.
- Gottschalk P. 2010. Policing Organized Crime. Intelligence Strategy Implementation. CRC Press, Taylor & Francis Group, Boca Raton.
- Hakaniemi, J. 2012. Analyysitoiminta ja päätöksenteko paikallispoliisissa. Tietojohtaisen poliisitoiminnan sovelluksia. Pro Gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.
- Hannola L, Myller E., Etelä-Karjalan liitto, Kymenlaakson liitto, Lappeenrannan teknillinen yliopisto 2012. Viranomaisyhteistyö raskaassa tavaraliikenteessä Kaakkois-Suomessa.
- Havaintoja Liikkuvan poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyöstä. C.A.S.H. reports 15:2012. Turun yliopiston kauppa- ja liiketoimintatieteiden tutkimuskeskus, Turku.
- HE 26/2008. Hallituksen esitys laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 163/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4§ muuttamisesta.
- HE 39/2011. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta.
- HE 174/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 168/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoiminnassa annetun lain 13 §:n muuttamisesta.
- Heusala, A, Lohiniva, A. & Malmi, A. 2008. Samalla puolella – eri puolella rajaa. rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 30/2008. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, tutkimuksia No2. Juvenes Print, Tampere.
- Hyytinen, K, Lähteenmäki-Smith, K., Kallio, K. & Saari, E. (toim.) 2008. Monta tietä vaikuttavuuteen. Näkökulmia tutkimusorganisaatioiden tulosoikeuteen ja vaikuttavuuden arviointiin kolmella hallinnonalalla. Valtionvarainministeriön julkaisu, 29/2008.
- Kiiskilä, J. 2011. Järjestäytyneet rikollisuus ja sen torjunta keskusrikospoliisin strategioissa Pro gradu -tutkielma, Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta. Julkaistu Edilexissä: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/8473>

Kuoppamäki, S-M. 2011. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen turvapaikkamenettelyt ja viranomaisyhteistyö. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 92. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 3, Työpaperit, raportit, selosteet 1/2011.

Lahti, A. 2007. PTR -organisaation synty, nykytila ja tulevaisuus. Tutkimus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteisen rikostiedusteluorganisaation kehityslinjoista Suomessa. Lisensiaatintutkimus, Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, Tampereen yliopisto.

Maasalo, E. 2010. 90 vuotta yhteistyötä turvallisuuden puolesta. Poliisi, Tulli & Rajavartiolaitos.

McDowell D. 2009. Strategic Intelligence: A Handbook for practitioners, managers and users. Scarecrow press, Maryland.

National Network of Fusion Centers 2013. 2012 National Network of Fusion Centers, Final report. <http://www.dhs.gov/2012-fusion-center-assessment>

Niemi J. 2013. Laittoman maahanmuuton torjunta viranomaistyön haasteena. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 108. Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.

Niemi, J., Sahramäki, I. & Jukarainen, P. 2014, Information sharing in inter-organizational collaboration between the police and other authorities in Finland, European Journal of Policing Studies 4(1), 320–338.

Niskasaari, M. 2014. Kohurekisterin laitoin käyttö epäilyttä. Aamulehti 18.3.2014

Palo, S. 2011. Hallinnolliset keinot järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Teoksessa Kurenmaa T., Kaartinen K. & Kivilaakso K. (toim.), Kansainvälisen rikostorjunnan edelläkävijä, Keskusrikospoliisi 85 vuotta. Kopijyvä, Jyväskylä.

Poliisibarometri 2012, Kansalaisten näkemyksiä ja kokemuksia poliisitoiminnasta ja sisäisen turvallisuuden tilasta, Sisäasiainministeriön julkaisuja 47/2012.

Rolington A. 2013. Strategic Intelligence for the 21st Century. The Mosaic Method. Oxford University Press, Oxford, UK.

Sisäasiainministeriö 2004. Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004.

Sisäasiainministeriö 2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004–2007. Sisäasiainministeriön julkaisuja 29/2007.

Sisäasiainministeriö 2008a. Turvallinen elämä jokaiselle, Sisäisen turvallisuuden ohjelma, Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008.

Sisäasiainministeriö 2008b. Järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunta. Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti. julkainen.

Sisäasiainministeriö 2011, Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano, Väliarviointi, Sisäasiainministeriön julkaisuja 10/2011.

Sisäministeriö 2014. Turvallisuutta harvassa? Tilanneraportti turvallisuudesta harvaan asutuilla alueilla. Sisäministeriön julkaisu 6/2014.

Stähle, P. & Laento, K. 2000. Strateginen kumppanuus: avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan. WSOY, Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia 2005, Verkostojohtamisen mahdollisuudet valtioneuvostossa. Poliitiikkaohjelmien ja hallituksen strategia-asiakirjamenettelyn toimivuus hallitusohjelman toteuttamisessa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005.

Virta, E. 2011. Uusi selvitysyksikkö tukee harmaan talouden torjuntaa, Haaste 4/2011.

Virta, S. 2011. Strateginen kumppanuus ja verkostojohtaminen poliisihallinnossa. Teoksessa: Honkonen Risto & Stenvall Nora (toim.), Poliisin johtamista kehittämässä. 2. painos. Poliisiammattikorkeakoulu, Espoo.

VTV 2007. Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö) - erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan tarkastuskertomus 145/2007.

VTV 2011. Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR -yhteistyö) erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa. 145/2007 Jälkiseurantaraportti, 28.4.2011.