



Vesa Mutttilainen & Pauliina Potila (toim.)

Poliisin toimintaympäristö
Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2016

POLIISIAMMATTIKORKEAKOULUN RAPORTEJA 125

POLIISIN TOIMINTAYMPÄRISTÖ
POLIISIAMMATTIKORKEAKOULUN KATSAUS 2016

POLIISIN TOIMINTAYMPÄRISTÖ
POLIISIAMMATTIKORKEAKOULUN KATSAUS 2016

Vesa Muttilainen & Pauliina Potila (toim.)

Poliisiammattikorkeakoulu
Tampere, 2016

Vesa Muttilainen & Pauliina Potila (toim.)
POLIISIN TOIMINTAYMPÄRISTÖ
POLIISIAMMATTIKORKEAKOULUN KATSAUS 2016
Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 125

ISBN 978-951-815-324-8 (painettu)
ISBN 978-951-815-325-5 (pdf)
ISSN 1797-5743

Kannet: Juvenes Print
Taitto ja paino: Suomen Yliopistopaino – Juvenes Print, Tampere 2016

TIIVISTELMÄ

Poliisiammattikorkeakoulu on julkaissut Poliisin toimintaympäristö -katsauksen laajana artikkelikokoelmana vuosina 2012 ja 2014. Vuoden 2016 katsaus vakiinnuttaa ja tarkentaa aiemmin käynnistettyä toimintaympäristön seuranta- ja ennakointityötä.

Kokonaisuus jäsentää laaja-alaisesti poliisia koskevan tutkimus- ja asiantuntijatiedon muodostusta nyt ja lähitulevaisuudessa. Se palvelee monipuolisesti poliisikoulutusta sekä poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden kehittämistä.

Katsauksen 27 artikkelia perustuvat tutkimus- ja tilastotietoon, muuhun lähdemateriaaliin ja asiantuntijatietoon. Kirjoittajat ovat Poliisiammattikorkeakoulun lisäksi muista korkeakouluista, tutkimuslaitoksista sekä poliisihallinnosta ja muualta hallinnosta.

Tarkastelukehiksenä on Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusalojen temaattinen jaottelu: poliisin työ ja organisaatio, poliisitoiminta sekä poliisi yhteiskunnassa. Näitä kokonaisuuksia kuitenkin edeltää poliisitoiminnan reunaehtoja kuvaava luku. Siinä tarkastellaan julkishallinnon vaikeasti ratkaistavia ongelmia, uutta turvallisuusarkkitehtuuria, poliisioorganisaation uudistuksia Suomessa ja lähialueilla sekä EU:n sisäisen turvallisuuden kehitystä.

Poliisin työtä ja organisaatiota koskevassa luvussa käsitellään osaamiseen ja koulutukseen liittyviä teemoja. Artikkelit esittelevät aluksi eettistä johtamista, tietojohdoista poliisitoimintaa ja stressin käsittelyä poliisin työssä. Muita tämän aihepiirin teemoja ovat simulaatioiden hyödyntäminen koulutuksessa, opinnäytteen toteuttaminen kehittämistyönä sekä työssäoppiminen osana poliisikoulutusta.

Poliisitoimintaa kuvaava osuus keskittyy kenttä- ja hälytystoimintaan, rikostutkintaan ja eräisiin muihin poliisin toimintamuotoihin. Tarkastelu käynnistyy analyysilla poliisin voimankäytöstä, järjestyspoliisikontrollista ja lähisuhdeväkivallasta. Sen jälkeen esitellään salaisen tiedonhankinnan valvontaa, talousrikostutkinnan tilaa ja lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten tutkintaa. Muita tämän kokonaisuuden aiheita ovat liikenneturvallisuustyö, lupapalvelut sekä vuorovaikutus taktisissa neuvotteluissa.

Poliisi yhteiskunnassa -luku koostuu turvallisuuden ennakointia, rikosilmiöitä sekä kansalaisnäkökulmaa kuvaavista katsauksista. Ensin tarkastellaan lasten ja nuorten rikosten torjuntamallia, korkeakoulujen kampusturvallisuutta ja maahanmuuttajien alueellista eriytymistä. Rikosilmiöistä käsitellään viharikollisuuden piirteitä, henkirikollisuuden trendejä sekä rahapesun riskejä. Viimeiset kaksi analyysia koskevat sovittelutoimintaa ja kansalaisten arvioita poliisista.

Katsauksen loppuun on koottu artikkeleiden keskeisiä tuloksia ja poikkileikkaavia teemoja. Kokoavat teemat koskevat sopeutumista monimutkaisiin ongelmiin, toiminnassa kertyvän tiedon hyötykäyttöä, poliisityön eettistä perustaa oikeusvaltiossa sekä maahanmuuton ajankohtaisia haasteita. Monissa artikkeleissa viitattiin myös vuoden 2014 katsauksen kokoaviin teemoihin, jotka käsitelivät uudenlaista osaamista, niukkenevien resurssien vaikutuksia, globaaleja tietoverkkoja sekä poliisin yhtenäisyyttä kompleksissa toimintaympäristössä.

ABSTRACT

The Police University College published the Police's operating environment review as an extensive collection of articles in 2012 and 2014. The 2016 review continues and elaborates on the previously begun monitoring and forecasting of the operating environment.

This involves the extensive analysis of research and expert information concerning the police now and in the near future. The review serves police training and the development of policing and internal security in a variety of ways.

It comprises 27 articles based on research and statistics, other source material and expert information. The authors represent the Police University College, other universities and research institutions, the police administration and other areas of the public administration.

The framework for the review is provided by the thematic division of research fields within the Police University College: police work and organization, policing and the police in society. However, these are preceded by a chapter on the framework of policing. This concentrates on problems within the public administration that are difficult to resolve, the new security architecture, organizational reforms of the police in Finland and its neighboring regions, and the development of internal security within the EU.

A chapter on police work and organization handles themes related to competencies and training. The articles begin by presenting ethical leadership, intelligence-led policing and stress management in police work. Other themes under this topic include the use of simulations in training, implementing a thesis as part of development work, and learning through work as part of police training.

The section on policing focuses on surveillance and emergency response operations, criminal investigation and various other forms of policing. The review begins with analyses on the use of force by the police, uniformed police control, and violence in close relationships. The control of secret information acquisition, the status of economic crime investigation and the investigation of sexual crimes against children are presented after the analyses. Other topics under this heading include traffic safety measures, license services and interaction in tactical negotiations.

The chapter on the police within society consists of reviews describing security forecasting, criminal phenomena and the citizen perspective. First, the prevention model for crime involving children and young people is examined, as well as campus security in higher education institutions and the regional isolation of immigrants. The criminal phenomena considered include the characteristics of hate crime, homicide trends, and the risks posed by money laundering. The final two analyses deal with statutory mediation and citizens' assessments of the police.

The end of the review includes the key results and intersecting themes of the articles. Cross-cutting themes consider issues such as adapting to complex problems, using the information accumulated from operations, the ethical foundation of policing within a constitutional state, and new developments in immigration. Many articles also contain references to cross-cutting themes in the 2014 review, which examined new competencies, the effects of cuts in police resources, global information networks and unity in a complex operating environment.

SISÄLLYS

<i>Tiivistelmä</i>	5
<i>Abstract</i>	6
Katsauksen tarkoitus ja rakenne	9
I POLIISIN TOIMINNAN REUNAEHTOJA	11
1 Julkishallinnon haasteita	11
Pirulliset ongelmat julkishallinnossa	11
Kohti uutta turvallisuusarkkitehtuuria?	19
2 Kansainvälisiä näkökulmia	26
Poliisi, reformit ja yhteiskunnallinen turvallisuus Pohjoismaissa ja Virossa ..	26
Euroopan Unionin sisäinen turvallisuus – kehityssuuntia ja haasteita	32
II POLIISIN TYÖ JA ORGANISAATIO	41
3 Osaamisen kehittäminen	41
Eettisen johtajuuden edellytyksistä julkisessa hallinnossa: poliisijohto eettisenä roolimallina	41
Tietojohtoinen poliisitoiminta poliisipäällystön näkökulmasta	46
Stressin käsittely osana poliisin työtä	52
4 Koulutuksen kehittäminen	58
Simulaatiot osaamisen kehittämisen välineenä	58
Kehittämistyön soveltuvuus poliisitutkinnon opinnäytteeksi	65
Työssäoppiminen ja poliisiopiskelijan ammatillinen kehittyminen	71
III POLIISITOIMINTA	76
5 Kenttä- ja hälytystoiminta	76
Poliisin voimankäyttö ja sen seuranta	76
Järjestyksen valvonnan nollatoleranssi ja katujen kontrollimyönteinen kulttuuri	81
Lähisuhdeväkivalta poliisin tilastoissa ja kotihälytystehtävillä	86
6 Rikostutkinta	92
Poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonta	92
Talousrikostutkinta poliisissa: havaintoja tilastoista ja kyselyistä	97
Lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö – somaattiset lääkärintilaukset rikosoikeudellisessa prosessissa	103

7 Muut poliisitoiminnan alueet	109
Näkökulmia poliisin liikenneturvallisuustyön toimintaympäristöön	109
Poliisin lupapalvelut paikallistasolla	116
Ei pyssyllä vaan puheella – poliisin taktinen neuvottelu vuorovaikutusilmiönä	122
IV POLIISI YHTEISKUNNASSA	127
8 Turvallisuuden ennakointi	127
Lasten ja nuorten rikosten ennaltaehkäisy ja varhainen korjaava työ	127
Kampusturvallisuus joukkosurmatilanteissa	132
Maahanmuuttajien asumisen eriytyminen – mitä ennakoitavissa?	138
9 Rikosilmiöitä	146
Epäiltyjen viharikosten määrä ja piirteet Suomessa	146
Henkikirjollisuuden viime vuosikymmenten kehitys Suomessa	154
Rahanpesun riskien arviointi ja hallinta	162
10 Poliisi ja kansalaiset	167
Lakisääteistä sovittelua 10 vuotta – kokeilua myös vakavissa rikoksissa.....	167
Poliisi kansalaisten silmin: näkemykset operatiivisissa tehtävissä onnistumisesta ja luottamus poliisiin.....	172
V YHTEENVETO JA POHDINTAA	180
Poliisin toimintaympäristö 2016 – keskeisiä havaintoja ja poikkileikkaavia teemoja	180
<i>SUMMARY AND REFLECTION</i>	187
<i>The operating environment of the police 2016 – key observations and intersecting themes</i>	187
<i>Kirjoittajat</i>	195

KATSAUKSEN TARKOITUS JA RAKENNE

Poliisiammattikorkeakoulun yhtenä lakisääteisenä tehtävänä on ”harjoittaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä, joka palvelee poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden suunnittelua ja kehittämistä sekä Poliisiammattikorkeakoulun opetusta”. Poliisin toimintaympäristö -katsaus tuottaa tutkimus- ja asiantuntijätietoa hyödynnettäväksi näihin kaikkiin tarkoituksiin. Lisäksi katsaus tukee oppilaitoksen strategista suunnittelua ja TKI-toiminnan kehittämistä.

Ensimmäinen poliisin toimintaympäristökatsaus julkaistiin artikkelikokoelmana vuonna 2012. Vuoden 2014 katsaus vakiinnutti ja tarkensi toimintaympäristön seuranta- ja ennakointityötä.¹ Jo näitä ennen oppilaitoksen tutkimusohjelmaan sisältyi toimintaympäristön kuvausta sekä tietoa poliisin kannalta kiinnostavista hallinnon strategioista ja toimenpideohjelmista.

Vuoden 2016 katsauksen 27 artikkelia perustuvat tutkimus- ja tilastotietoon, muuhun lähdemateriaaliin ja asiantuntijatietoon. Mukana on sekä taustoittavia että välittömästi poliisiin toimintaan liittyviä artikkeleita. Useimmat niistä perustuvat joko julkaistuun materiaaliin tai käynnissä olevaan projektiin.

Kirjoittajia on ohjeistettu käsittelemään soveltuvin osin samoja asioita artikkelin aiheesta riippumatta. He ovat tarkastelleet muun muassa aihepiirin taustaa ja nykytilaa sekä mahdollisia tulevia riskejä ja haasteita. Arviot ovat koskeneet myös vaikutuksia turvallisuustilanteeseen sekä poliisin toimintaedellytyksiin, toimintaan tai vaikuttavuuteen. Lisäksi kansainvälisen vertailun näkökulma on ollut esillä.

Kirjoittajat ovat Poliisiammattikorkeakoulun lisäksi muista korkeakouluista, tutkimuslaitoksista sekä poliisihallinnosta ja muualta hallinnosta. Katsauksen toteutunut sisältö vastaa pitkälti suunniteltua sisältöä. Aiheiden valinnassa on pyritty välttämään liiallista päällekkäisyyttä edellisten katsausten kanssa.

Tarkastelukehiksenä on Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusalojen jaottelu: poliisin työ ja organisaatio, poliisitoiminta ja poliisi yhteiskunnassa. Niiden sisältämiä yleisiä tutkimusteemoja ovat esimerkiksi työhyvinvointi, johtaminen, poliisikoulutus, rikostorjunta, rikostutkinta, viranomaisyhteistyö, teknologia, rikosilmiöt, turvallisuusympäristö sekä poliisin ja kansalaisten suhteet.

Katsauksen ensimmäinen luku on taustoittava jakso, joka käsittelee poliisin toiminnan reunaehtoja, kuten yhteiskunnan ja turvallisuusympäristön muutoksia. Olli-Pekka Heinonen esittelee aluksi vaikeasti ratkaistavia ”pirullisia” ongelmia julkishallinnossa. Vesa Huotari analysoi yhteiskunnan turvallisuusarkkitehtuurin muutossuuntia. Sirpa Virta ja Priit Suve käsittelevät poliisiorganisaation muutoksia Suomessa ja lähialueilla. Peter Sund ja Bo Wennström tarkastelevat EU:n sisäistä turvallisuutta oikeudellisen sääntelyn ja poliittis-strategisen kehittämisen näkökulmasta.

1 Ks. lähemmin julkaisut Muttilainen, V. & Huotari, V. (toim.). 2014. Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 112. Honkonen, R. & Muttilainen, V. (toim.). 2012. Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102.

Poliisin työtä ja organisaatiota koskevassa luvussa käsitellään osaamiseen ja koulutukseen liittyviä teemoja. Tarkastelun käynnistää Ari Salmisen ja Lotta Pitkäsen artikkeli eettisestä johtamisesta ja poliisista eettisenä roolimallina. Sitä seuraa Jussi Hakaniemen katsaus tietojohdoisesta poliisitoiminnasta. Mari Koskelaisen aiheena on stressin käsittely poliisin työssä. Joanna Kalalahti tarkastelee simulaatioiden hyödyntämistä koulutuksessa. Markku Myllylän ja Kari Salosen artikkelissa pohditaan kehittämistyön soveltuvuutta opinnäytteeksi poliisikoulutuksessa. Inka Pulkkinen käsittelee työssäoppimista ja poliisiopiskelijan ammatillista kehittymistä.

Poliisitoimintaa kuvaava luku keskittyy kenttä- ja hälytystoimintaan, rikostutkintaan ja muihin poliisin toimintamuotoihin. Kenttä- ja hälytystoiminnan tarkastelu käynnistyy Henri Rikanderin katsauksella poliisin voimankäytöstä ja jatkuu Timo Koranderin artikkelilla järjestyksen valvonnan nollatoleranssista. Monica Fagerlund ja Juha Kääriäinen analysoivat lähisuhdeväkivaltaa koskevia tilastoja ja poliisin kotihälytystehtäviä. Rikostutkintaa käsittelevän osion aluksi Tuomas Metsäranta tarkastelee poliisin salaisen tiedonhankinnan valvontaa. Terhi Kankaanranta, Suvi-Tuuli Mansikkamäki, Mika Ranki ja Vesa Muttilainen kuvaavat talousrikostutkinnan tilaa tilastojen ja kyselyjen avulla. Minna Joki-Erkkilän aiheena on lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten tutkinta. Muilta poliisitoiminnan alueilta Matti Hänti, Pasi Kempainen, Kari Onninen, Markus Pöllänen ja Matti Vuorensyrjä käsittelevät poliisin liikenneturvallisuustyön toimintaympäristöä. Johan Pawli esittelee poliisin lupapalveluja paikallistasolla ja Henna Jalosalmi vuorovaikutusta taktisissa neuvotteluissa.

Katsauksen neljännessä luvussa tarkastelukeyhenä on poliisi yhteiskunnassa, jossa teemat liittyvät turvallisuuden ennakointiin, rikosilmiöihin sekä kansalaisnäkökulmaan. Jarkko Riikonen kuvaa lasten ja nuorten rikoksia ennaltaestävää paikallista mallia. Juha Kreusin aiheena on korkeakoulujen kampusalueiden turvallisuuden varmistaminen. Pirjo Jukarainen, Jukka Hirvonen, Sari Puustinen ja Kari Laitinen arvioivat maahanmuuttajien asumisen eriytymistä ja sen ennakointia. Rikosilmiöitä koskevissa katsauksissa Tero Tihveräinen kuvaa viharikollisuuden piirteitä ja Martti Lehti henkirikollisuuden kehityssuuntia. Vesa Muttilainen, Pirjo Jukarainen ja Pekka Vasara esittelevät rahanpesun keskeisimpiä riskikohteita. Airi Lindvall käsittelee vakavien rikosten sovittelua. Matti Vuorensyrjän artikkelissa tarkastellaan poliisia ja sen toimintaa kansalaisten arvioimana.

Katsauksen päättää teoksen toimittajien artikkeli, jossa käsitellään raportin keskeisiä tuloksia ja poikkileikkaavia teemoja. Yhdessä vuosina 2014 ja 2012 julkaisujen katsausten kanssa poliisin toimintaympäristöä kuvaavia yksittäisiä artikkeleita on kertynyt yli 80 kappaletta. Tämä tieto jäsentää laaja-alaisesti poliisia koskevan tutkimus- ja asiantuntijatiedon muodostusta nyt ja lähitulevaisuudessa.²

2 Katsauksen sisältö suunniteltiin Poliisiammattikorkeakoulussa ryhmätyönä, ja siihen osallistivat tutkimusjohtaja Vesa Muttilainen, lehtori Pauliina Potila, lehtori Jari Hyyti ja yliopettaja Jaakko Kauppila. Kirjoittajat pyydettiin mukaan syksyllä 2015 ja artikkeleiden valmistelu ajoittui keväälle 2016. Valmisteluryhmässä kaksi ensin mainittua luki, kommentoi ja toimitti katsauksen artikkelit. Muut valmisteluryhmän jäsenet lukivat ja kommentoivat osan artikkeleista. Muttilainen kirjoitti yhteenvedon pohjatekstin yhdessä pohdituista teemoista. Artikkeleiden kirjoittajat vastaavat niiden sisällöstä ja katsauksen toimittajat kokoaivista havainnoista. Käskirjoitusta ovat kommentoineet myös oppilaitoksen julkaisu- ja toimintaympäristön määrittäjät.

I POLIISIN TOIMINNAN REUNAEHTOJA

1 JULKISHALLINNON HAASTEITA

Pirulliset ongelmat julkishallinnossa

Olli-Pekka Heinonen

Johdanto

Tilannekuva ja ymmärrys sekä toimintaympäristöstä että ratkaistavien ongelmien luonteesta on välttämätön edellytys minkä tahansa toimijan menestykselliselle työlle. Julkisella sektorilla toimitaan toistasataa vuotta sitten muotoutuneiden organisaatioiden ja tapojen pohjalta. Vuosien saatossa syntyneet polut ovat niin tuttuja ja tallattuja, että niiltä ei helposti poikkea. Maailma ympärillä on kuitenkin täysin toinen kuin polkujen syntyaikana. Jos emme näe muutosta, tallatut polut voivat johtaa meidät paikkaan, jonne emme halua päätyä.

Kaikki vaikuttaa kaikkeen

Nykyistä toimintaympäristöä leimaa yhteiskunnallisten ja teknologisten muutosten ja syklien nopeutuminen. Suomalainen yhteiskunta on kielensä, kulttuurinsa ja yhtenäistävien väestönsä takia pysynyt pitkään yhtenäiskulttuurina. Vasta viime vuosikymmeninä yhteinen arvopohja on lähtenyt moninaistumaan. Suomalaiset ovat tänään keskenään erilaisempia kuin usein kuvittelemme. Tietokanavamme ja kokemusmaailmamme sekä vähitellen myös arvo- ja asennemaailmamme eriytyvät. Syntyy samanmielisten kuplia, jotka toiseutta kohdatessaan aiheuttavat törmäyksiä. Meidän on vaikeampi ymmärtää toinen toistemme ajattelua ja toimintaa. Suomalaisen arkielämän suvaitsevaisuus on koetuksella. Emme enää jaa käsitystä siitä, mikä on oikein ja mikä väärin.

Toimintaympäristön suurimpia muutoksia on keskinäisriippuvuuksien voimakas kasvu. Liikennevälineet ja tiedonvälitys yhdessä kasvavan vaurauden kanssa verkottavat koko maailman ja tekevät ihmisten, ideoiden, tavaroiden ja pääomien liikkuvuudesta helppoa. Digitalisaatio on entisestään helpottanut paikasta riippumattomuutta sekä datan ja järjestelmien keskinäistä kytkeytymistä. Voimakas keskinäisriippuvuus tekee vaikeaksi hahmottaa, mistä mikin asia johtuu tai miten syy-seuraussuhteet toimivat. Kaikki vaikuttaa kaikkeen.

Keskinäisten riippuvuuksien kasvu on tehnyt asioista monimutkaisempia. Yhteiskunnan kehitys on ihmisen ja yhteisön ongelmien ratkaisua. Tyypillisiä tapoja ongelmien ratkaisuun ovat teknologian kehittäminen (verkkopankki, alkoholukko), uusien järjestelmien rakentaminen (sote-järjestelmä, maahanmuuttajien räätälöidyt kotouttamis- ja koulutusjärjestelmät), uusien organisaatioiden perustaminen (kyber-

turvallisuuskeskus, lainsäädännön vaikutusarviointielin) tai uusien professioiden synnyttäminen (palveluasiantuntija, koulunkäynninohjaaja). Ongelmia ratkaistaan siis lisäämällä kompleksisuutta.

Monet yhteiskunnan hienoimmista saavutuksista – oli kyse sitten ydinenergiasta, sähköisestä rahaliikenteestä tai digitaalisesta liikenteen ohjauksesta – ovat samalla myös haavoittuvimpia riskikasauksia. Samalla kun ratkomme ongelmia ja lisäämme monimutkaisuutta, kasvatamme myös riskejä ja asetamme elämämme alttiiksi kriiseille ja shokeille. Finanssikriisin syntyminen on hyvä esimerkki siitä, miten monimutkaiset ja innovatiiviset rahoitusinstrumentit synnyttivät ennakoimattoman seurausten vyöryn. Kriisiin vastattiin lisäämällä rahoitusmarkkinoiden yksityiskohdasta sääntelyä, mikä taas lisää järjestelmän monimutkaisuutta. ”Tätä ei tapahdu enää koskaan” -väite ei kuulosta syntyneessä toimintaympäristössä uskottavalta.

Yhteiskunnat ovat rakentaneet julkista hallintoa yhteisten perustehtävien hoitoa varten. Hallinnossa on kyse siitä, että saadaan asiat tehdyiksi. Kaikkialla maailmassa kriittisyys sitä kohtaan, että asioita ei saada aikaiseksi, näyttää olevan kasvamassa. Esimerkiksi kansainväliseen asiantuntijatyöhön (Maailmanpankki, OECD) osallistumisen perusteella johtopäätös hyvin erilaisissakin kansallisvaltioissa näyttää olevan, että kärsimme tietynlaisesta ”delivery gap” -ongelmasta, jossa kansalaisten ja poliittisten päättäjien tahto ei muutu aikaansaannoksi.

Max Weberiä voidaan pitää monien niiden ajatusten isänä, jotka edelleen vaikuttavat käsityksemme asioiden organisoinnista (ks. esim. Weber 1922). Weberille valtio oli erityinen organisaatio, jonka toiminta perustuu viime kädessä fyysisen väkivallan monopoliin yhteiskunnassa. Weber loi sisältöä myös byrokratia-käsitteelle, jolla tarkoitettiin rationaalista ja tehokasta hallintoa muun muassa seuraavien periaattein:

- hallinto perustuu sääntöjen sitomiin pysyviin organisaatioihin;
- jokaisella organisaatiolla on tarkkaan määritelty toimivalta;
- noudatetaan virkahierarkiaa, jolloin jokaisella on vain yksi esimies ja jokainen tietää paikkansa ja tehtävänsä organisaatiossa;
- kaikkea ohjaavat oikeudelliset normit, joiden osaaminen on kunkin toimivaltaisen viranomaisen erityisvastuulla.

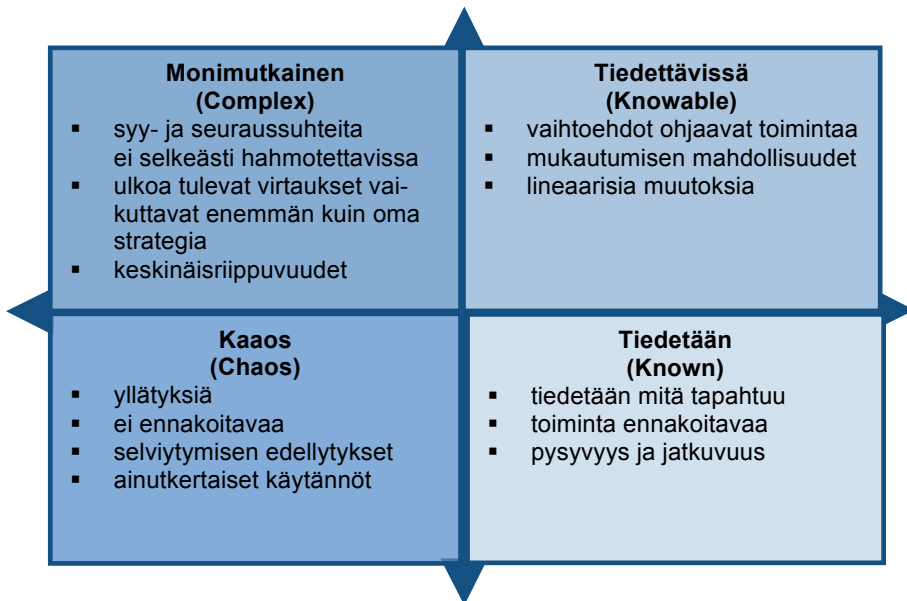
Tunne tilanne ja ongelman luonne

Kurtz ja Snowden (2003) ovat kehittäneet nelikentän jäsentämään erilaisten toimintaympäristöjen vaikutusta päätöksentekoon ja organisoitumiseen (kuvio 1). Tutuin nelikentän osa on ”tiedetään”-ympäristö, jossa asiat tapahtuvat loogisesti ja lineaarisesti, syy-seuraussuhteet ovat selkeitä ja totuus tiedetään. Parhaat käytännöt ovat osa tätä toimintatapaa. Koska parhaat käytännöt on jo keksitty, ne pitää löytää ja ottaa käytäntöön. ”Tiedetään”-maailmassa Weberin byrokratia on tehokas tapa toimia. Organisointi perustuu hierarkkiseen ylhäältä alaspäin johdettuun työnjaon ja jatkuvuuden malliin. Kukin vastaa omasta ympyrästään eikä toisten ympyröitä ole syytä sotkea.

Toinen nelikentän lohko on ”tiedettävissä”, jolloin vaihtoehtoja on enemmän kuin yksi muuttumattomuuden lineaarinen jana. Näiden välillä on kyettävä valitsemaan ja tekemään toivottuja muutoksia. Parhaat asiantuntijat voivat jatkuvalla kehittämishä, ”lite bättre” -ajattelulla, löytää oikeita ratkaisuja. Tällaisessa oppivassa organisaatiossa asiantuntijoille on mielekästä hajauttaa enemmän valtaa.

Kolmas lohko on ”monimutkaisen” todellisuuden lohko. Nyt syy-seuraussuhteet eivät ole enää lainkaan selkeitä. Vahvojen keskinäisriippuvuuksien takia organisaatioiden ulkoa tulevat virtaukset vaikuttavat voimakkaammin organisaation toimintaan kuin sen omat toimet. Kompleksisen toimintaympäristön takia johtaminen on toimintaedellytyksien luomista ja strategisen suunnan osoittamista itseohjautuville yksiköille, joiden tulee reagoida nopeasti muutoksiin.

Neljäs toimintaympäristö on ”kaos”. Silloin ei ole aikaa tietää, oppia tai analysoida, on vaan toimittava hengissä pysyäkseen. Käskyttävä johtamistapa on tässä tilanteessa enemmän kuin perusteltu.



Kuvio 1. Toimintaympäristön vaikutus toimintatapoihin

Lähde: Kurtz & Snowden 2003 (mukaillen)

Tämä kuvaamani teoreettinen viitekehys antaa meille hyvän mallin kysyä, mikä lohkoista vastaa parhaiten sitä todellisuutta, jossa elämme. Oikeaa ratkaisua ei ole. Vastaukset vaihtelevat organisaatiosta ja tilanteesta toiseen, ja kaikki neljä lohkoa voivat toteutua samanaikaisesti organisaation eri puolilla. Jos meillä on yhteinen näkemys siitä, missä olemme, haastava tehtävämme on vastata kysymykseen, ovatko toimintatapamme ja -kulttuurimme sekä organisoitumisen muotomme sopusoinnussa toimintaympäristömme kanssa.

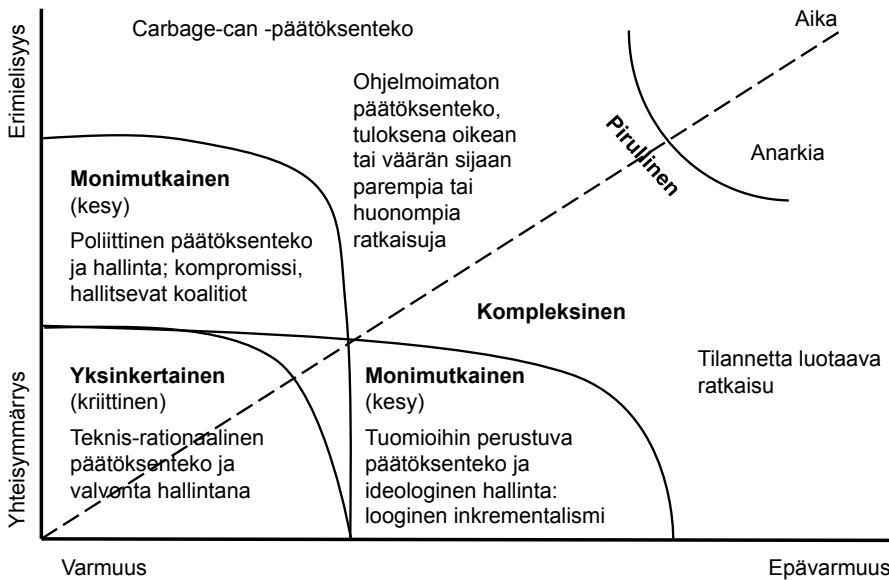
Suomalaisen yhteiskunnan perusrakenteet, instituutiot, organisointi, johtamismallit ja toimintatavat on rakennettu ”tiedetään”-maailmaan. Kokemukseni valtio-

neuvostosta viimeisten vuosien ajalta kertoo, että merkittävä osa todellisuudesta tapahtuu kuitenkin kompleksisessa toimintaympäristössä. Meillä on siis jännite toimintaympäristön ja organisointi- ja toimintatapojen välillä.

Käyttämämme työkalut eivät sovi edessä oleviin haasteisiin. Se johtaa siihen, että johdamme väärin, organisoimme asioita väärin ja näkemyksemme tiedonkulusta on virheellinen. Väitän, että tuo kuilu on keskeinen syy, miksi viime vuosina on näytännyt niin vaikealta saada päätöksiä tehtyä ja varsinkin muutoksia toimeenpantua.

Viime vaalikaudella aloitetuista uudistuksista kaksi onnistui lähes tavoitellulla tavalla: puolustusvoimauudistus ja poliisihallinnon uudistus. Muut uudistukset kompastuivat joko päätöksenteon tai toimeenpanon mahdolluuksiin. Nuo kaksi uudistusta uskoakseni onnistuivat, koska ne olivat hyvin johdettuja ja ne toteutettiin ”tiedetään” toimintaympäristössä siihen sopivia toimintatapoja hyödyntäen. Suhteellisen hierarkkiset, työnjaon organisaatioon perustuvat ja ylhäältäpäin johdetut rakenteet sopivat perinteiseen muutoksen johtamiseen.

Kompleksisessa toimintaympäristössä ongelmat ovat erilaisia kuin ”tiedetään”-toimintaympäristössä. Jos ongelmien ratkaisuista vallitsee suuri yksimielisyys ja ratkaisujen seuraukset tiedetään suurella todennäköisyydellä, ongelmat ovat luonteeltaan kesyjä. Sen sijaan, jos ongelmien ratkaisuista on suurta erimielisyyttä ja eri ratkaisujen seurauksetkin jäävät arvattaviksi, ollaan tekemisissä pirullisten ongelmien kanssa. Niitä on turha yrittää ratkoa samoin ottein kuin kesyjä ongelmia (kuvio 2).



Kuvio 2. Päätöksenteon maastokartta: yhteiskunnan ongelmat ja niiden ratkaisuavat

Lähde: Zimmermann ym. 2008

Pirulliset ongelmat eivät ratkea. Ne eivät ala mistään, eivätkä lopu koskaan. Niihin on sisäänrakennettu paradokseja, toisilleen vastakkaisia ja samaan aikaan toteutumattomia väitteitä. Niihin ei ole etukäteisiä valmiita ratkaisuja tai reseptejä. Jos pi-

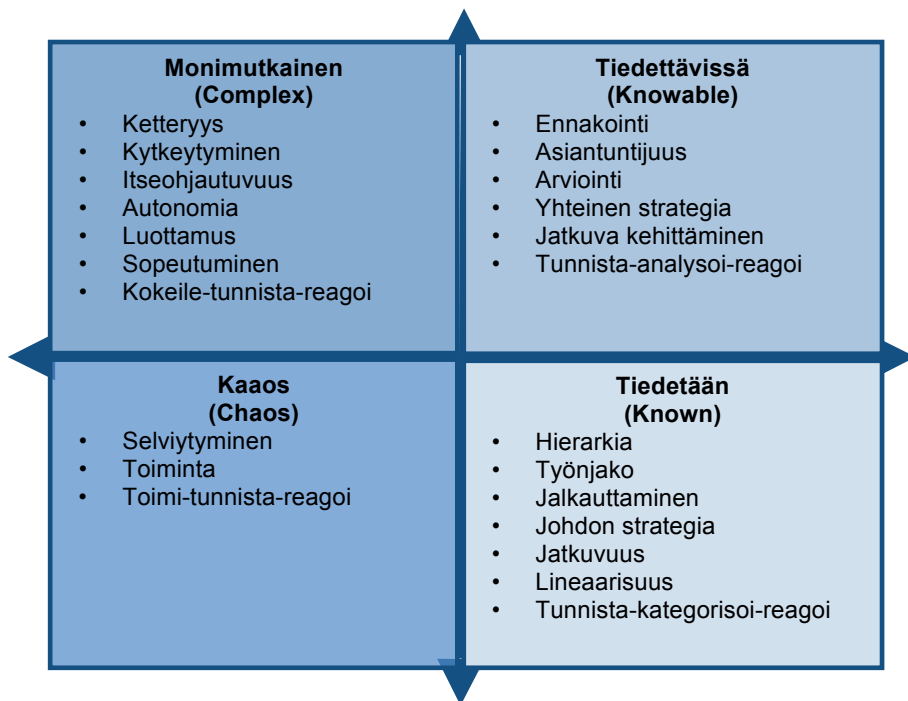
rullisen ongelman yrittää ratkaista yhdestä näkökulmasta, todennäköisesti samalla luo suurempia ongelmia asian muista näkökulmista. Ratkaisut luodaan siinä kontekstissa, missä ongelmat sijaitsevat. Ratkaisut ovat tällöin uniikkeja, kulttuurisidonnaisia, ja ne nivovat päätöksenteon ja toimeenpanon yhteen.

Miten toimia monimutkaisessa ympäristössä?

Miten sitten pitäisi toimia kompleksisessa toimintaympäristössä ja pirullisten ongelmien keskellä? Meillä vallalla olevasta sankarillisen johtajan mallista pitää kyetä monipuolistamaan johtamisen työkalupakkia. Ensiksi pitäisi luopua uskosta siihen, että ongelmiin on olemassa lopullisia, oikeita tai suunnitteleamalla löytyviä ratkaisuja. Kaikkein vaarallisinta on, jos johto kuvittelee omaavansa oikeat vastaukset. Hallinnolliset siilot ja niiden intressien puolustaminen on varmin tapa epäonnistua perustehtävän menestyksessä hoidossa.

Pirullisia ongelmia kompleksisessa toimintaympäristössä ratkottaessa menestymisen edellytys on, että johtaja tunnustaa tietämättömyytensä ja oikeiden vastausten puuttumisen. Nöyryys, empatia ja kyky rakentaa luottamusta ovat välttämättömiä, jotta yhdessä kaikkien ongelman omistajien kanssa voidaan lähteä yhteiselle oppimisen polulle saamaan ongelmasta otetta. Pirulliset ongelmat eivät ratkea ”hal-ki poikki pinoon” -periaatteella, vaan niihin sisältyvien paradoksien takia ne jäävät usein ratkaisematta. Silti niitä voi oppia kesyttämään ja käsittelemään.

Tehokas tapa toimia kompleksisessa toimintaympäristössä korostaa vahvaa itseohjautuvuutta ja kytkeytyneisyyttä ympärivään verkostoon (kuvio 3). Kyky mu-kautua ketterästi ympärillä tapahtuvaan ja sopeutua muutoksiin ja shokkeihin jatku-vasti oma toimintakykynsä säilyttäen on tärkeää.



Kuvio 3. Tapa toimia monimutkaisessa ympäristössä

Lähde: Kurtz & Snowden 2003 (mukaillen)

Kokeilemalla ja testaamalla saadaan parhaiten tietoa siitä, miten erilaiset ratkaisut toimivat ja millaiset kehityskulut mistäkin ratkaisusta lähtevät kehkeytymään. Erilaisten näkökulmien esiin saaminen on välttämätöntä. Avoimen datan hyödyntäminen on tehokas tapa rikkoa siiloja, jotka kompleksisessa toimintaympäristössä ovat vaarallisia. ”Hyvin suunniteltu on puoliksi tehty”, sanonta kuuluu. ”Hyvin koikeiltu on jo melkein valmis”, sopii paremmin tähän maailmaan.

Tarvitaan myös uusia työkaluja muutoksen tekemiseen. Perinteisesti julkisella sektorilla on ollut kolme työkalua pakissa: säädökset, lisäraha tai uuden organisaation perustaminen. Nämä kaikki työkalut ovat ylhäältä alaspäin -johtamisen keinoja. Ne myös vaativat aina vahvaa auktoriteetin käyttöä ja ovat usein kalliita tapoja suhteessa saavutettuihin tuloksiin.

Auktoriteetti on rajallinen ja taiten käytettävä pääoma. Siksi kannattaa suosia keinoja, joilla pienellä auktoriteetin kuluttamisella saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Asiakkaiden, käyttäjien ja kansalaisten ottaminen mukaan tekemään muutosta on tässä aivan olennaista. Palvelumuotoilu, kokeilut, testaaminen ja nudging eli ”tuuppiminen”, jolla tarkoitetaan ihmisen käyttäytymisen ymmärryksen hyödyntämistä muutoksen tekemisessä, toimivat tehokkaasti monimutkaisessa toimintaympäristössä. Toimivia ratkaisuja ovat myös erilaiset yhteisten oppimisympäristöjen synnyttämisen työkalut.

Mitä tämä tarkoittaa poliisin toimintaympäristön osalta?

Kompleksinen toimintaympäristö on haavoittuvampi kuin perinteinen. Jotkut tutkijat ovat jopa sitä mieltä, että onnettomuudet ovat normaali osa kompleksisuutta ja niitä ei voi etukäteen ymmärtää tai ehkäistä. Kun kaikki liittyy kaikkeen, useamman kehityskulun tapahtuminen samaan aikaan voi saada aikaan jotain täysin odottamatonta. Siksi tällainen toimintaympäristö on erityisen haastava turvallisuudesta vastaavien viranomaisten näkökulmasta.

Poliisilain tehtäväpykälän mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistäminen sekä rikosten selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Aikaisemmin ajateltiin, että jokainen viranomainen kykenee itse omilla toimillaan täyttämään tehtävänsä. Turvallisuus oli poliisin käsissä ja muut saattoivat nojata siihen.

Tämä ei enää ole mahdollista. Turvallisuutta ja yhteiskuntajärjestystä uhkaavat ongelmat ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden kanssa pärjääminen edellyttää eri viranomaisten ja hallinnonalojen ja myös kansalaisten vahvaa mukanaoloa. Edellä mainitun tehtäväpykälän mukaan poliisilla on velvoite synnyttää yhteistyötä eri toimijoiden kanssa, jotta lain tavoite toteutuu. Poliisin vastuulla on siis luottamuksen rakentaminen yhteistyöhön, yhteinen tilannekuva ja yhteisen oppimispolun valmistaminen ongelmien hallintaan ja ratkaisemiseen. Saman pykälän toinen momentti yhteistyössä toimimisesta onkin ajankohtaisempi kuin koskaan.

Otetaan esimerkiksi uusista haasteista radikaalin extremismien ehkäisy. Kyse on vakavasti yhteiskuntajärjestyksestä ja turvallisuutta uhkaavasta ilmiöstä. Poliisin perinteisin keinoin ongelmaa ei kuitenkaan ratkaista. Miten estää maahanmuuttajien keskuudessa tunne yhteisön ulkopuolelle sulkemisesta sekä itsekkyyden ja ihmisarvon menettämisen, jos vastassa on vain torjuntaa, vihaa ja polttopulloja? Miten kyetä näkemään merkkejä radikalisoitumisesta, silloin kun tilanteeseen on vielä mahdollista puuttua? Miten tarjota parempi vaihtoehto ja ymmärrystä vastustaa

ISIS:in kaltaista ”kuolet vain kerran, mikset tekisi sitä marttyyriuden vuoksi” -viestintää? Poliisi ei siihen yksin kykene, vaikka turvallisuudesta vastaakin.

Kasvualustaa radikaalille extremismille löytyy väkivallan kokemisesta, alistamisesta ja ulkopuolelle jäämisestä yhdistettynä tehokkaaseen viholliskuvan ja yhden totuuden viestintään. Aikaisemmin radikalisoituminen kesti vuosia, nyt tie kriitikosta terroristiksi saattaa tapahtua viikoissa. Yksittäinen radikaalille extremismille altis nuori saattaa olla tekemisissä lukuisten yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa. Esimerkiksi oppilaitokset, sosiaaliviranomaiset, kaverit, terveystervanomaiset, lastenhuolto, poliisi, maahanmuuttoviranomaiset, vapaaehtoisorganisaatiot tai kunnat voivat kukin omasta näkökulmastaan olla tekemisissä nuoren kanssa. Jos nämä tahot toimivat vain omissa siiloissaan, kukaan ei näe kokonaiskuvaa nuoren tilanteesta.

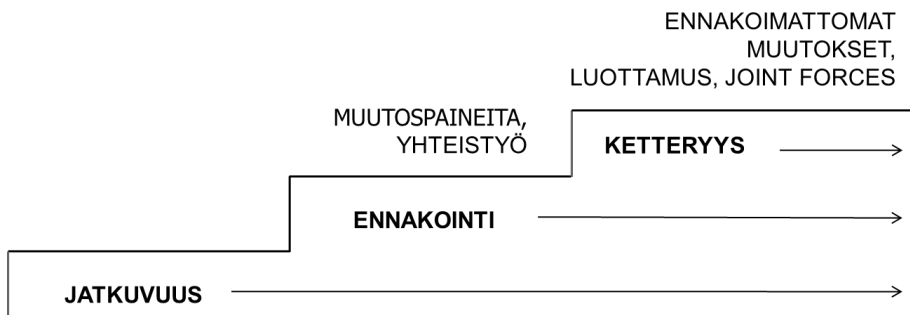
Jos näillä kaikilla tahoilla on kuitenkin yhteinen päämäärä ja sitä tukeva yhteistyöverkosto, on niillä merkittävästi paremmat mahdollisuudet puuttua tilanteeseen oikeaan aikaan ja oikealla tavalla. Onkin ollut hienoa havaita, että Suomessa juuri tällaista toimintatapaa poliisin vetämänä ollaan oltu rakentamassa.

Epävarmuus ja turvattomuus ovat kaksi eri asiaa

Fund for Peace -niminen organisaatio julkaisee kansainvälisiä vertailuja valtioiden vakaudesta. Viimeisimmässä vertailussa Suomi oli entisten vertailujen tapaan maailman vakain valtio (Fund for Peace 2015). Uutta oli se, että Suomi oli omassa kategoriassaan yksin.

Tämä on hieno asia, mutta samalla joutuu kysymään, piileekö tuloksessa myös ansa. Voiko vakauden kolikon toisena puolena olla, että se antaa virheellisen turvallisuudentunteen, joka ilmenee haavoittuvuutena kun iso muutos kohtaa yhteiskunnan? Voiko vakaus tarkoittaa jäykkyyttä, joka kolhun kohdatessaan hajoaa kuin juomalasi sirpaleiksi?

Tämä ajatus on tullut mieleen, kun on kuunnellut eri tutkijoiden ihmettelyä siitä, miten nopeasti suomalaisen yhteiskunnan keskustelukulttuuri on maahanmuuton myötä taantunut vastakkainasetteluksi, polttopulloiksi ja katupartioiksi. Kun vakauden tilaan tuli yllättävä shokki, ajatus haavoittumattomuudesta pirstoutui ja kääntyi vahvuudesta heikkoudeksi. Tarvitaan siis resilienssiä, kykyä kohdata muutoksia ja muuttua niiden mukana oma toimintakyky säilyttäen (kuvio 4).



Kuvio 4. Turvallisuuden toimintatavat

Yhteiskunnassa on kyettävä sietämään epävarmuutta ja sitä, että kukaan ulkopuolinen ei kykene täysin takaamaan turvallisuutta. Resilientti yhteiskunta kykenee vastustamaan yksinkertaisten, toisten alistamiseen perustuvien totuuksien kutsua.

LÄHTEET

- Fund for Peace 2015. Fragile states index.
- Kurtz, C.F. & Snowden D.J. 2003. The new dynamics of strategy: Sense-making in a complex and complicated world. *IBM Systems Journal*, Vol 42:3, 462–483.
- Zimmermann, M.J. 2008. *Living with uncertainty. The moral significance of ignorance.* Cambridge University Press.
- Weber, M. 1922. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie.* Tübingen.

Kohti uutta turvallisuusarkkitehtuuria?

Vesa Huotari

Johdanto

Valtio suvereenina toimijana on perinteisesti vastannut kansalaisten turvallisuudesta. Poliisi on toteuttanut tätä vastuuta sisäisen turvallisuuden, omaisuuden suojan ja perusvapauksien osalta ja armeija tai puolustusvoimat on vastannut ulkoisesta turvallisuudesta.

Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden sekä sodan- ja rauhanajan välisen rajan hälväminen ovat murtaneet vakiintuneita yhteiskunnallisia vastuujakoja tai vähintäänkin luoneet paineen muuttaa niitä. Perinteisten rajanvetojen sekä vastuujakojen murros toteutuu myös sisäisen turvallisuuden sisällä. Muutoksen lähteenä ovat julkisten talouksien kriisit, poliisitoimen aseman heikkeneminen poliittisella agendalla, painopisteen siirtäminen ennalta estävyyteen ja pyrkimys mitoitaa julkiset palvelut ja toimenpiteet aiempaa paremmin palvelutarpeiden ja kohteena olevien ongelmien mukaisiksi. Tämän myötä perinteiset roolit ja työnjaot sekä niihin kytkeytyvä osaminen ja asiantuntemus ovat nyt murroksessa.

Uusi turvallisuusarkkitehtuuri ilmentää uutta ja laajamittaista pyrkimystä hahmottaa keinoja, joilla kansalaisten ja yritysten turvallisuutta on mahdollista ylläpitää ja entisestään edistää muuttuneessa tilanteessa (ks. Hoogenboom 2010; Davis 2012). Se näkyy poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden osalta koettuna tarpeena edistää uudenlaisia yhteistyö- ja kumppanuussuhteita (ks. Cohen McGullough & Spence 2012; Policing for a Better Britain 2013; Poliisin strategia 2015). Poliisi nykymuotoisena hallintobyrokrationa on kuitenkin epätodennäköinen menestyjä tilanteessa, jossa vaaditaan kykyä toimia kumppanina ja tehdä yhteistyötä yhdenvertaiselta pohjalta (ks. Huotari 2012; Huotari, Laitinen & Helenius 2014).

Muutos ei myöskään ole ongelmaton. Mitä enemmän poliisitoiminnasta yhteiskunnassa vastaavat muut tahot kuin poliisi itse, sitä kyseenalaisempaa on perinteisen demokraattis-poliittisen valvonnan ja vastuun mallin pätevyys ja riittävyys (ks. Hoogenboom 2010, 73–81; Policing for a Better Britain 2013). Jos uusi turvallisuusarkkitehtuuri edellyttää uudenlaista poliisitoimea, edellyttää se siltä myös uudenlaista johtamista. Jotta kumppanuuksille ja yhteistyölle rakentuva uusi tapa luoda ja ylläpitää sisäistä turvallisuutta voisi toimia, on ratkaistava mitä johtajuus siinä tarkoittaa (ks. esim. Schafer 2012, 111).

Poliisin johtamisen ja organisatorisen toimintamuodon uudistamisen voikin nähdä keskeisenä edellytyksenä uuden turvallisuusarkkitehtuurin toimivuudelle. Uuden turvallisuusarkkitehtuurin kehkeytymisen voi puolestaan nähdä vaatimuksena uudelle tavalle organisoida ja johtaa poliisia. Poliisin osa ja rooli uudessa arkkitehtuurissa on osin poliisin itsensä käsissä. Tämä kirjoitus hahmottelee suhdetta turvallisuusarkkitehtuurin ja poliisin johtamisen välillä.

Julkinen palvelutuotanto nyt ja huomenna

Vastaaminen monisyisiin, moniulotteisiin, monimutkaisiin ja kokonaisvaltaisiin ongelmiin sektoroituneen, erityisasiantuntemukseen nojaavan hallintokoneiston avulla on osoittautunut perustavalla tavalla riittämättömäksi (esim. Forrer ym. 2010, 477). Poikkihallinnollisen viranomaisyhteistyön lisääminen on puolestaan osoittautunut usein välttämättömäksi, mutta harvoin sinällään riittäväksi osaksi ratkaisua. Vaikka se mahdollistaa ongelmien aikaisempaa kokonaisvaltaisemman käsitteellistämisen (Bardach 1998, 306), yltyä yhteistyö julkisen ja ei-julkisen välillä holistisuudessaan sitä laajemmalle. Perinteinen julkisten toimijoiden ensisijaisuutta korostava malli onkin tehnyt tilaa malleille, jotka korostavat julkisen sektorin roolia vain yhtenä tahona muiden joukossa (Mustakangas ym. 2003, 74–75). Tämä kehitys tulee ulottumaan myös turvallisuustyöhön alkuperäisenä julkisten palveluiden alueena.

”Parempien julkisten palveluiden julkinen kysyntä yhdistyneenä veronkorotuksien vastustamiseen asettaa julkisen hallinnon epäkiitolliseen asemaan, joka ei jätä juuri muita mahdollisuuksia kuin tutkia läpikotaisin julkisen ja yksityisen keskinäisen kumppanuuden tarjoamat mahdolliset tehokkuussäästöt (Flinders 2005, 231).

Hallinnon väitetäänkin muuttuvan enenevästi hallinnaksi (governance). Itsenäisen ja omaehtoisen aikaansaamisen sijaan se tarkoittaa edellytysten luomista, vas-tuiden ja resurssien uudenlaista kokoamista, asioiden ja tekemisen mahdollistamista, toimijoiden kokoamista sekä toiminnan koordinoitua hallinnon ja yhteiskunnallisen toiminnan kaikilla tasoilla ja sektoreilla (Heley & Moles 2012, 140). Kansalaisilta edellytetään perinteisen poliittisen osallistumisen ja veronmaksamisen lisäksi aiempaa välittömämpää ja suurempaa osallistumista julkisten palveluiden synnyssä. (Ks. Mustakangas ym. 2003, 15–35.)

Julkisten organisaatioiden ja ei-julkisten toimijatahojen yhteistyöstä onkin tullut kasvava huomion kohde sekä standardinomainen ratkaisumalli julkisen sektorin ongelmiin (Forrer ym. 2010, 475). Taustalla on nähty myös politiikan tai demokra-tian kriisiytyminen poliittisen osallistumisen laskiessa ja demokraattisten ideaalien tavoittelu suoran kansalaisosallistumisen ja uudenlaisten kumppanuuksien kautta (Eriksson 2012). Haaste on sekä organisatorinen, johtajuuteen liittyvä että poliit-tis-oikeudellinen eli vastuuseen ja tilivelvollisuuteen liittyvä (ks. Flinders 2005, 235).

Muutoksen myötä asiakkaan asema ja rooli palveluiden tuottamisessa kasvaa palvelun passiivisesta vastaanottajasta aktiiviseksi osapuoleksi, jopa keskeiseksi kanssatuottajaksi (co-producer) (Meier 2011; Ryan 2012). Tämä tarkoittaa perustavanlaatuaista muutosta tiedon ja vallan liittoon tukeutuvassa julkisessa palvelutuotannossa. Valtio on osoittanut yksinoikeuden tiettyihin palvelupositioihin erityisen tutkinnon suorittaneille ja nämä asiantuntijat ovat sitoutuneet palveluiden tarjoamiseen kansalaisten yhdenvertaisuuden pohjalta. Nyt asiantuntijoiden edellytetään tekevän tilaa palveluiden muotoilussa, mitoittamisessa ja tuottamisessa palveluiden käyttäjille ja erilaisille kanssatuottajille. Tämä on omiaan hämärtämään rajaa palveluiden käyttäjän, asiantuntijan ja asiakkaan välillä.

Kehityskulun voi Eriksonin (2012) mukaan nähdä luonnollisena osana julkisen hallinnon muutosta valtiokeskeisestä palvelutuotannosta kumppanuusverkostoihin

ja yhteistyösuhteisiin. Asiantuntijoiden tulevassa roolissa korostuvat yhteistoiminnalliset valmiudet, luottamus muiden osallistujien resursseihin ja kykyyn tehdä itselleen oikeita ratkaisuja sekä aikaansaamisen fasilitointi (Ryan 2012, 317).

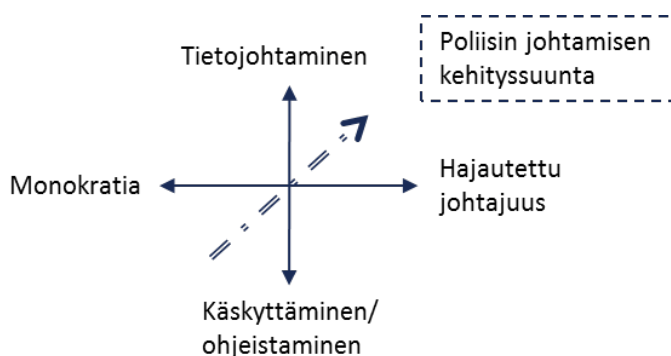
Uuden hallinta- ja palvelutuotantomallin saattaminen toimivaksi ratkaisuksi on merkittävässä määrin johtamisongelma (ks. Lovio & Kivisaari 2010; Bovaird 2004; Forrer ym. 2010; Busch & Givens 2012; Donahue & Zeckhauser 2006). Se on johtamisongelma muutoksen tuomisessa julkishallintoon sekä uudenlaisen palvelujen tuotanto- ja toimintamuodon toimivaksi saamisessa.

Turvallisuuden johtaminen uudessa palveluarkkitehtuurissa

Hallinnon näkökulmasta päätöksenteon jakaminen ei-julkisten toimijoiden kanssa näyttäytyy epäilyttävältä juuri poliittisen kontrollin liudentumisen johdosta (Bovaird 2004, 200). Se hämmentää perinteisiä käskysuhteita ja lisää strategista monimutkaisuutta (Donahue & Zeckhauser 2006, 407). Mikäli korostetaan julkisen toimijan roolia vastuunkantajana yhteisvastuullisuuden ja yhteistyön sijasta, horjutetaan ja uudelleen määritellään väistämättä muiden osapuolten rooleja, identiteettejä sekä samalla heidän osallistumisen perustaa kyseisessä kumppanuudessa (Bovaird 2004, 211). Kumppanit pelkistyvät helposti vain tavaksi toteuttaa määritelty julkinen palvelu toisin keinoin (ks. Tzasis 2008).

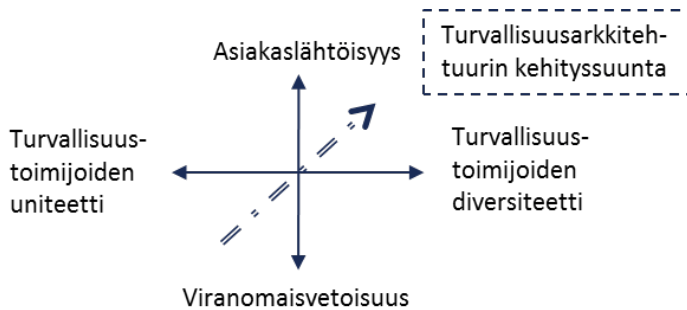
Muutos kannattaa eritellä kahden erillisen, mutta toisiaan leikkaavan kehityskulun kautta. Toinen koskee poliisin johtamisen muutosta ja toinen turvallisuuspalveluiden tuotantoa yhteiskunnassa.

Poliisin johtamisen kehityskulkua voi luonnehtia käsitteellisen kehityksen kautta, joissa lähtöpistettä luonnehtii byrokraattinen käskyttäminen (”command and control”) ja päätekohtaa tietokeskeinen asiantuntijatyö hajautettuna johtajuutena (asiantuntijaverkosto) (kuvio 1). Johtaminen poliisissa on kehittynyt asemaperustaisesta johtamisesta, jossa johtamisen välineenä ovat toimineet hallinnolliset ohjeet, määräykset ja muut erilaiset säädökset kohti hajautettua johtajuutta, jossa johtajuus on määrittynyt enemmän asiantuntemuksen ja tiedon kuin organisatorisen aseman pohjalta.



Kuvio 1. Kehityskulku poliisin johtamisessa

Toinen kehitysolottuvuus on turvallisuusarkkitehtuurin muutos, jossa lähtökoh- ta on viranomaisvetoinen ”turvallisuusuniteetti” ja kehityskulun suuntana asiakas- lähtöinen, moninaisten tahojen muodostama turvallisuus toimijoiden kenttä (kuvio 2). Turvallisuuspalveluiden tuotanto on ollut viranomaisten tarkasti varjeltu yksinoi- keus ja kansalaisten turvallisuuspalveluiden tarve on myös määritelty asianomaisen viranomaisasiantuntemuksen toimesta. Siitä on siirrytty kohti tilannetta, jossa palve- luiden käyttäjät aikaisempaa suuremmin osallistuvat palvelutarpeiden määrittelyyn ja noihin tarpeisiin vastaamisessa viranomaiset ovat vain yksi mahdollinen toimija- taho.

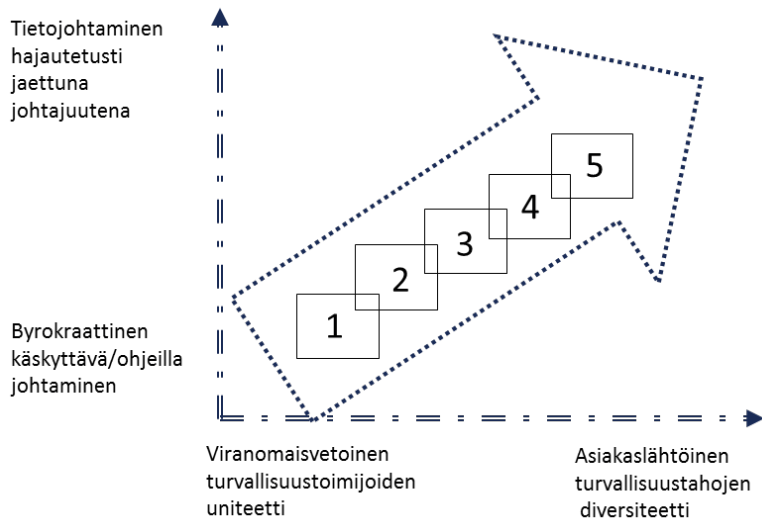


Kuvio 2. Kehityskulku turvallisuusarkkitehtuurissa

Johtamishaastetta uudessa turvallisuusarkkitehtuurissa voidaan hahmottaa näiden kahden muutossuunnan leikkauskohtien kautta. Tässä tarkastelussa se, miten poliisi- sitoimintaa johdetaan, näyttytyy yhteiskunnallisissa yhteyksissään. Kysymys ei ole yksinomaan siitä, millainen johtaminen milloinkin palvelee parhaiten poliisin omien tulostavoitteiden sekä yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja sisäiseen laatuun liittyvien tavoitteiden saavuttamista. Myös sillä on merkitystä, millaista johtamista poliisilta edellytetään, jotta toimijoiden ja osaamisten moninaisuudesta kutoutuu kestä- vällä ja jatkuvalla tavalla jotakin sellaista, josta on täyttämään kansalaisten erilaiset turvallisuustarpeet.

Kehityskulut vaikuttavat toinen toisiinsa. Muuttuva palvelutuotanto, eriytyvät palvelutarpeet ja erityisesti alueellisesti eriytyvät palvelumahdollisuudet pakottavat ajattelemaan asioita uudelleen ja muuttavat johtamista poliisissa.

Vaikka kykenemmekin ehkä hahmottamaan mitä kuviossa 3 kuvattu kehitys edellyttää poliisin johtamiselta, tätä vaikeampaa on nähdä, miten uudenlaista tur- vallisuusarkkitehtuuria monitasoisena, monitahoisena ja monimutkaisena sekä alu- eellisesti moninaisena kokonaisuutena jatkossa johdetaan. Muutoksen johtamisen tiekartta on mahdollista kuvata vain yleispiirteissään.



Kuvio 3. Tiekartta poliisin johtamisen muutoksen johtamiselle

Yhteenveto

Julkisen palvelun tuottaja joutuu priorisoimaan, päättämään siitä, miten eriarvoisuutta jaetaan kansalaisten kesken, koska palvelukyky ei riitä vastaamaan kaikkiin palvelutarpeisiin tai edes merkittävien rikosten tutkintaan, tekijöiden rikosoikeudelliseen vastuuseen saattamiseen tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantaviin uhkien yhtäläiseen torjuntaan maan eri osissa. Tässä tilanteessa turvallisuus alkaa näyttäytyä liian arvokkaana uskottavaksi yhden tahon vastuulle. Julkisten palveluiden tuottajat joutuvat ymmärtämään oman roolinsa ja suhteensa palveltaviinsa uudella tavalla. Tämä edellyttää uudenlaista asennetta, osaamista ja asiantuntemusta.

Kansatuottajuus, tuottajaverkostot ja mahdolliset muut palveluiden tuotantomuodot muistuttavat vain siitä, että ensisijaista on poliisitoiminnan tarkoitus ja muuttuneessa maailmassa poliisin on kyettävä palvelemaan tuota tarkoitusta uusien keinoin ja tavoin. Tässä poliisilta vaaditaan johtajuutta, innovatiivisuutta ja organisoitaitaitoja.

LÄHTEET

- Bardach, E. 1998. Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship. Washington: Brookings Institution Press.
- Bovaird, T. 2004. Public-private partnerships: from contested concept to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences* 70 (2), 199–215.
- Busch, N. & Givens, A. 2012. Public-private partnership in homeland security: opportunities and challenges. *Homeland Security Affairs* 8, 1–23.
- Cohen McGullough, D. & Spence, D. 2012. American policing in 2022: essays on the future of a profession. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services. <http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p235-pub.pdf>
- Davis, E. 2012. Ending the monopoly of tradition. Teoksessa D. R. Cohen McCullough & D. L. Spence (toim.) *American policing in 2022: Essays on the future of a profession*. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 123–126. <http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p235-pub.pdf>
- Donahue, J. & Zeckhauser, R. 2006. Public-private collaboration. Teoksessa Michael Moran, Martin Rein & Robert Goodin (toim.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 496–525.
- Eriksson, K. 2012. Self-service society: participative politics and new forms of governance. *Public Administration* 90 (3), 685–698.
- Flinders, M. 2005. The politics of public-private-partnership. *The British Journal of Politics & International Relations* 7 (2), 215–239.
- Forrer, J., Kee, J. & Newcomer, K. 2010. Public-private partnership and the public accountability question. *Public Administration Review* 70 (3), 475–484.
- Heley, J. & Moles, K. 2012. Partnership working in regions: reflections on local government collaboration in Wales. *Regional Science Policy & Practice* 4 (2), 139–153.
- Hoogenboom, B. 2010. The governance of policing and security. Ironies, myths and paradoxes. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huotari, V., Laitinen J. & Helenius, J. 2014. Poliisihallinnon dilemmat ja niiden hallinta. Teoksessa V. Mutttilainen & V. Huotari (toim.) *Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja* 112, 17–26.
- Huotari, V. 2013. Knowledge-based policing in a bureaucratic police organization. Teoksessa V. Huotari (toim.) *Researching the Police in the Nordic Countries. Proceedings from the fourth Nordic Police research Seminar. Reviews of the Police College of Finland no. 3.* pp. 106–119.
- Lovio, R. & Kivisaari, S. 2010. Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta. Katsaus kansainväliseen kirjallisuuteen. VTT tiedotteita 2540.
- Meier, A. 2011. Networked coproduction of public services in virtual communities: from a government-centric to a community approach to public service support. *Public Administration Review* 71 (4), 598–607.
- Mustakangas, E., Kiviniemi, M. & Vihinen H. 2003. Kumppanuus kuntatasolla maa-seutupolitiikan toimeenpanossa. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. Helsinki: MTT taloustutkimus.
- Policing for a Better Britain. 2013. Report of the Independent Police Commission. <http://independentpolicecommission.org.uk/>

- Poliisin strategia. 2015. Poliisihallitus.
- Ryan, B. 2012. Co-production: option or obligation. *Australian Journal of Public Administration* 71 (3), 314–324.
- Schafer, J. 2012. Rethinking the "business as usual". Teoksessa D.R. Cohen McCullough & D. L. Spence (toim.) *American policing in 2022: essays on the future of a profession*. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 109–112. <http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p235-pub.pdf>
- Tsasis, P. 2008. The politics of governance: government-voluntary sector relationships. *Canadian Public Administration* 51 (2), 265–290.

2 KANSAINVÄLISIÄ NÄKÖKULMIA

Poliisi, reformit ja yhteiskunnallinen turvallisuus Pohjoismaissa ja Virossa

*Sirpa Virta & Priit Suve*³

Johdanto

Poliisijärjestelmät (regiimit) joutuvat sopeutumaan ja vastaamaan yhä enemmän ja nopeammin kansainvälisen ja sisäisen toimintaympäristön muutoksiin. Perinteinen hierarkkinen poliisiorganisaatio ja sen rakenteet eivät kuitenkaan missään maassa ole kovin ketteriä ja joustavia. Koska poliisin perustehtävä on vastata valtion ja yhteiskunnan sisäisestä turvallisuudesta ja ylläpitää poliittista, yhteiskunnallista ja yleistä järjestystä, se ei oikeusvaltiossa voi ollakaan kovin ketterä. Suomessakin sisäisen turvallisuuden selonteon ja strategiatyön yhteydessä esiin nousevat hybridiuhat ja niihin varautuminen muodostavat haasteellisen toimintaympäristön, jossa poliisi, oikeuslaitos ja oikeusvaltio ovat yhteiskunnallisen turvallisuuden⁴ peruspilarit, keskeinen osa yhteiskunnan ja valtion kriittistä infrastruktuuria.

Hybridiuhka on melko uusi käsite ja ilmiö, joka on liitetty erityisesti hybridisotaan, mutta jonka luonne ja hallinta edellyttävät kokonaisuuden systeemilähdistä tarkastelua ja politiikkaa (Cederberg & Eronen 2015). Monitahoiset ja usein laaja-alaiset hybridiuhat voivat koskea yhteiskunnallisen turvallisuuden kaikkia osatekijöitä. Hybridioperaation kohde voi olla koulutus ja tiede, rahoitusmarkkinat, media, terveydenhuolto, energiahuolto tai yhteiskunnan sisäisen koheesio. Valtaosa hybridiuhkista koskee sisäistä turvallisuutta ja edellyttää poliisilta varautumista, tilannetietoisuutta ja tietojohdoisuutta.

Tarkastelemme aluksi sitä, miten poliisiorganisaatiot Pohjoismaissa ja Virossa asemoituvat suhteessa yhteiskunnalliseen turvallisuuteen ja pyrkivät sopeutumaan erilaisilla reformeilla ja uusilla toimintamalleilla toimintaympäristön muutoksiin ja niukkeneviin taloudellisiin resursseihin. Vertailevan poliisitutkimuksen haasteet etenkin järjestelmätason tarkastelussa ovat usein suuria, koska järjestelmät ja yhteiskunnat ovat erilaisia. Vertaileva ote voi kuitenkin olla hyödyllinen esimerkiksi temaattisena, jolloin poliisitoimintaa, strategioita tai rakenteita tarkastellaan tietyn teeman näkökulmasta (esim. radikalisoitumisen ehkäisy). Tässä artikkelissa ei pyritä varsinaiseen vertailuasetelmaan vaan Pohjoismaita koskeva osuus perustuu pääasiassa kansainvälisen vertailevan PEMP⁵-tutkimushankkeen osana tehtyyn tutki-

³ Tekstin on kirjoittanut Sirpa Virta lukuun ottamatta Viro-lukua, jonka on kirjoittanut Priit Suve.

⁴ Kokonaisturvallisuus-termiin sijasta käytämme yhteiskunnallinen turvallisuus -termiä (societal security), koska suomenkielinen ”kokonaisturvallisuus” strategisena käsitteenä perustuu kokonaisuunpuolustuksen käsitteeseen ja koskee varautumista. Societal security (civil security, comprehensive security) tulee pohjoismaisesta yhteisestä turvallisuuden tutkimuksen ja turvallisuuden politiikan käsitteistöä (ks. esim. NordForskin ja Pohjola-Norden’in Societal security research programme).

mukseen (Virta & Taponen 2016) ja aiempiin tutkimuksiin (Virta 2011; 2013) sekä Viron osuus virolaiseen poliisitutkimukseen (Suve 2014; 2015).

Systeemiteoria (Luhmann 1995) ja sen uudempi kompleksisuusteoreettinen viitekehys soveltuvat hyvin järjestelmätason tarkasteluun. Poliisijärjestelmät eli niiden organisaatiot ja toiminta nähdään systeeminä, joka on osa laajempaa yhteiskunnallisen turvallisuuden kokonaisuutta. Jos poliisia ja reformeja tarkastellaan pelkästään rakenteen näkökulmasta, rakenteet lukkiutuvat hallinnollisiin siiloihinsa eikä mukautuvinkaan muutosstrategia ja prosessi voi tuottaa sellaista kompleksista sopeutuvaa järjestelmää (CAS, Complex Adaptive System), joka kykenee vastaamaan nopeisiin toimintaympäristön muutoksiin kuten esimerkiksi massaluonteiseen maahanmuuttoon. Systeemiteorian näkökulmasta on tärkeää, perustuuko määrittely ja visio yhteiskunnallisesta turvallisuudesta ja sen keinoista yhteisiin arvoihin ja politiikkaan. (Branders 2016.) Systeemiteoria on näin kattavampi kuin kontingenssteoria, jota on käytetty poliisiorganisaatioidenkin tutkimukseen muun muassa Yhdysvalloissa (Zhao, Ren & Lovrich 2010).

Legitimiteetti on poliisille instituutiona, organisaationa ja katutasolla tärkein ominaisuus, jotta poliisi selviytyy perustehtävästään eli demokraattisen, yhteiskunnallisen ja yleisen järjestyksen ylläpitämisestä. Legitimiteetin merkitystä korostetaan kansainvälisessä poliisitutkimuksessa (ks. esim. Herbert 2006; Tyler 2011; Tankebe 2013) ja turvallisuuden hallinnan ja politiikan tutkimuksessa (Virta & Branders 2016). Tankeben (2013, 103) mukaan kriminologisessa poliisitutkimuksessa on ollut nähtävissä legitimeettikäänne (a legitimacy turn) viime vuosina, ja instituutioiden legitimeetin tutkimuksen lisäksi on katsottu olevan erityistä tarvetta myös prosessien legitimeetin tutkimukseen (Persak 2014; Virta & Branders 2016). Kun tavoitellaan organisationaalista, yhteiskunnallista ja yksilötason resilienssiä ja pyritään rakentamaan sopeutuvia systeemiälykkäitä poliisiorganisaatioita ja poliisitoiminnan malleja, tulee tiedon, hyväksyttävyyden ja tavoitteellisen johdonmukaisuuden ohjata reformeja ja kehittämistä.

Reformien taustaa

Organisaatiotutkimuksessa reformi määritellään tavallisesti uudistukseksi, uudelleen organisoinniksi, muutosprojektiksi tai rationalisoinniksi, mutta sananmukaisesti kyse on aina organisaation uudesta muodosta (re-form). Reformin taustalla on yleensä tarve ja reformin tavoitteena on vastata siihen. Suurissa organisaatioissa ja järjestelmissä muutos ja sopeutuminen ovat rutiininomainen osa systeemin vakautta eli reformit toistuvat yksi toisensa jälkeen. Usein hallinnon ja toimintatapojen uudistaminen aiheuttaa seuraavan muutostarpeen. (Brunsson 2009, 91.) Julkisen hallinnon organisaatioiden reformit on jaettu sen mukaan, mihin ne kohdistuvat. Kohteena voi olla esimerkiksi johtaminen, rakenteet, henkilöstöjohtaminen, organisaatiokulttuuri, työprosessit tai talous. Suurissa reformeissa on usein kyse näistä kaikista elementeistä (Christensen ym. 2007, 123).

Poliisiorganisaatiot ja -järjestelmät ovat osa laajempaa yhteiskunnallisen turvallisuuden kokonaisuutta, joten reformit ilmentävät jatkuvaa pyrkimystä sopeutua

5 PEMP tarkoittaa Policing European Metropolises -hanketta (2014–2017).

ja vastata muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. Reformien vaikuttavuuden arvioinnissa ei tulisi pitäytyä yksinomaan uudistuksen vaikutuksiin organisaatiossa, kuten henkilöstövaikutuksiin tai resurssisäästöihin. Lisäksi tulee ottaa huomioon vaikutukset laajemmin yhteiskunnalliseen turvallisuuden, jolloin arvioidaan esimerkiksi palvelutasoa, alueellisia vaikutuksia, kansalaisten yhdenvertaisuutta, yleistä järjestystä ja rikostorjuntaa. Reformit suunnitellaan ja toteutetaan siten, että yhden maan poliisijärjestelmän uudistamiseen vaikuttavien sisäisen turvallisuuden toimintaympäristön muutosten lisäksi on otettava huomioon kansainvälinen konteksti. Asiaan vaikuttavat muun muassa naapurimaiden (Pohjoismaat, Baltian maat, Venäjä) tilanteet, ideoiden leviäminen maasta toiseen sekä Euroopan unionin lisääntyvät velvoitteet ja yhtenäistyvä strateginen ja toiminnallinen monitasoinen ohjausjärjestelmä (Virta & Taponen 2016; Suve, Selg & Sootla 2016).

Vertailevan poliisitutkimuksen näkökulmasta Suomi, muut Pohjoismaat ja Viro ovat keskenään samankaltaisia verrattuna muihin eurooppalaisiin poliisijärjestelmiin. Historialliset taustatekijät ovat kuitenkin hyvin erilaiset Virossa Pohjoismaihin verrattuna, eikä niiden vaikutusta poliisireformeihin voi aliarvioida. Viron poliisiorganisaatio perustettiin uudelleen 1991, ja siirryttiin venäjänkielisestä milii-siorganisaatiosta siviiliorganisaatioon. Vaikka muutos tapahtui nopeasti, niin tuosta ajankohdasta alkoi pysyvän muutoksen aika poliisiorganisaatiossa. (Suve, Selg & Sootla 2015.)

Pohjoismaissa poliisireformien taustalla ei ole yhtä dramaattista poliittista historiaa kuin Virossa, mutta toimintaympäristön muutokset ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana olleet kaikissa maissa samansuuntaisia. Pohjoismaainen hyvinvointivaltiomalli ja -politiikka on suurten paineiden alaisena ja viimeisten 10–20 vuoden aikana uusliberaali ideologia on vaikuttanut myös poliisiin, joskin maltillisesti (palvelujen yksityistäminen, karsiminen). Viime vuosina poliittisen kentän muutos, erityisesti oikeistopopulististen puolueiden menestys Pohjoismaissa, on johtanut poliittisen konsensuskulttuurin murenemiseen ja uhkien kansainvälistyminen puolestaan yhteiskunnallisten jännitteiden kasvamiseen ja konfliktien lisääntymiseen. (Hoigård 2011.)

Poliisi ja reformit Virossa

Virossa poliisireformit kytkeytyvät demokratisoitumisprosessiin. Uudistusten tärkeimmät etapit ovat olleet organisaation perustamisen 1991 jälkeen piirien yhdistäminen alueiksi 2004, poliisi- ja rajahallituksen (Police and Border Guard Board) perustaminen 2010 seurauksena Viron liittymisestä Schengen-alueeseen 2007 sekä yleisten johtamisperiaatteiden reformi 2014. Yksi kansallinen poliisiorganisaatio perustettiin sisäministeriön alaiseksi nimenomaan demokraattisen järjestelmän kehittämisen takaamiseksi. (Raska 2001, 18–19.) Kehitys Viron itsenäistymisen jälkeen oli nopeata erityisesti siitä syystä, että NATO-jäsenyys 2004 ja EU:n jäsenmaaksi hyväksyminen 2004 edellyttivät poliisi- ja turvallisuussektorin reformia.

Vuoteen 2010 saakka poliisiorganisaatio ja sen johtaminen perustuivat aluejakoon. Kun hallinnonalojen johtorakenteita yhdistettiin (Police and Border Guard Board), muodostettiin aiemmista alueista vain neljä alueellista prefektuuria. Hallinnon rakenteet siiloutuivat toiminnallisesti tämän muutoksen seurauksena. (Suve, Selg & Sootla 2016.) Lokakuussa 2014 käynnistetty seuraava organisaatiouudistus

merkitsi jossain määrin paluuta takaisin alueperustaiseen poliisiorganisaatioon. Prefektuurien rooliksi tuli toimia alueellisen toiminnan koordinaattorina ja hallinnon välitasona, kun poliisiorganisaatiota uudistettiin funktionaalisesta enemmän palveluperustaiseen suuntaan. (Suve 2015.)

Poliisi ja reformit Pohjoismaissa

Kaikissa Pohjoismaissa on keskitetty poliisiorganisaatio, joka Suomessa on sisäministeriön ja muissa maissa oikeusministeriön alainen. Hallinnon ja turvallisuuden hallinnan monitasoistuminen Euroopan unionin ja muun muassa Schengen-jäsenyyden vuoksi näkyy samankaltaisena kaikissa maissa, myös Virossa. Pohjoismaissa poliisiorganisaatioiden reformit ovat myös liittyneet kiinteästi koko valtionhallinnon kehittämistrendeihin, kuten uuden julkisjohtamisen (NPM) periaatteisiin. (Christensen ym. 2007, 138.) Toimintaympäristön muutoksiin voidaan lukea myös taloudellisten resurssien niukkeneminen viime vuosina kaikissa maissa. Budjettileikkaukset ja säästövelvoitteet ovat koskeneet poliisiorganisaatioita ja -toimintaa, ja ovat siten myös merkittäviä tekijöitä reformien taustalla. Suomessa poliisin hallintorakennereformin kolmannen vaiheen (PORA III) tärkeimpänä käynnistäjänä olivat kustannussäästöt ja talouden sopeuttaminen (PORA III; toimeenpanon loppuraportti 2014).

Organisaatiomuutosten trendi on kohti isompia hallinnollisia yksiköitä. Viime vuosina poliisilaitoksia tai yksiköitä (districts) on vähennetty Ruotsissa 118:sta 21:een, Norjassa 57:stä 24:ään ja Suomessa 90:stä 11:een. Alueet ovat vastaavasti laajentuneet. Tavoitteena on ollut hallinnon keskittäminen niin, etteivät paikalliset palvelut ja toiminta heikkene. Poliisireformien vertailevan tutkimuksen perusteella keskittäminen, uudenlainen ajattelu palvelujen saatavuudesta (internet, poliisiautojen toimistovarustelu, viranomaisyhteistyö harva-alueilla) ja resurssitehokkuuden korostaminen osoittavat, että reformeilla pyritään ensisijassa vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin ja myös yllättäviin haasteisiin (Fyfe, Terpstra & Tops 2013; Virta & Taponen 2016).

Johtopäätökset

Tässä artikkelissa on tarkasteltu pääasiassa organisaatioreformeja, mutta samaan aikaan ja samaan suuntaan tapahtuvia ovat poliisin strategiatyön ja toimintamallien kehityksen tuottamat muutokset. Rakenteiden uudistaminen, lainsäädännön uudistaminen ja prosessien kehittäminen on välttämätöntä silloin kun toimintaympäristön muutoksiin ei pystytä vastaamaan pelkästään strategisen johtamisen keinoin. Systemiteorian näkökulmasta poliisireformien vaikuttavuutta tulee arvioida sen perusteella, miten poliisi asemoi itsensä suhteessa yhteiskunnallisen turvallisuuden hallinnan (governance of societal security) muihin toimijoihin. Yhteiskunnallisen turvallisuuden ala on laajentunut ja muuttunut aiempaa huomattavasti monimutkaisemmaksi erityisesti uusien ilmiöiden (hybridiuhat) ja niiden keskinäisriippuvuuksien vuoksi. Legitimiteettinäkökulmasta tarkasteltuna ongelmallista politiikkaa on sellainen

funktionaalinen eriyttäminen, joka voi johtaa merkittäviin julkisen vallan siirtymiin poliisilta sotilasviranomaisille, yksityiselle sektorille tai vapaaehtoistoiminnalle.

Reformien vaikutusten arvioiminen on mahdollista vasta, kun niistä on kulu-
nut riittävästi aikaa. Jatkuva arvioiminen on mahdollista myös prosessin kuluessa,
jos reformit nähdään organisaation vakauden ja jatkuvuuden ilmentäjinä (Brunsson
2009). Vertailevan tutkimuksen näkökulmasta reformien vaikutusten arvioiminen on
haasteellista. Onko esimerkiksi edellä kuvatuissa reformeissa tapahtunut siirtymää
tai jopa järjestelmätason regiimimuutosta? Koska kontekstitekijät (poliittinen jär-
jestelmä, kulttuuri jne) vaihtelevat, suoraan toisesta maasta kopioidut reformit eivät
yleensä onnistu juuri näistä syistä. (Christensen ym 2007, 174.)

Pohjoismaissa ja Virossa poliisireformit ovat samansuuntaisia ja niille on yh-
teistä tarve sopeutua toimintaympäristön muutoksiin. Toimintaympäristön muutok-
set viime vuosina ovat samankaltaisia. Yhteiskunnallinen turvallisuus ja sen hallinta
edellyttää organisaatioilta adaptiivisuutta eli kykyä omaksua uusia toimintamalleja,
ratkaisuvaihtoehtoja ja ajatuksia. Tietojohdoinen poliisitoiminta on yksi keskeinen
lähes kaikissa länsimaissa omaksuttu keino paitsi strategisen ja operatiivisen johta-
misen myös adaptiivisuuden ja organisaatioiden resilienssin kehittämisessä (Carter
& Phillips 2015; Carter & Carter 2009). Suuret organisaatiot ja järjestelmät ovat
kompleksisia systeemejä. Systeemiälykäs poliisiorganisaatio kykenee navigoimaan
kompleksisuuden keskellä tunnistamalla strategiset kumppanit, ennakoimalla toi-
mintaympäristön muutoksia ja asemoimalla itsensä suhteessa yhteiskunnallisen tur-
vallisuuden kokonaisuuteen.

LÄHTEET

- Branders, M. 2016. Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen
kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus. Acta Universitatis Tamperensis.
2124. Tampere.
- Brunsson, N. 2009. Reform as Routine. Organizational change and stability in the
modern world. Oxford University Press. Oxford.
- Carter, D.L. & Carter, J.G. 2009. Intelligence-led Policing. Conceptual and Function-
al Considerations for Public Policy. Criminal Justice Policy Review. 20:3.
310–325.
- Carter, J.G. & Phillips, S.W. 2015. Intelligence-led policing and forces of organiza-
tional change in the USA. Policing and Society. 25:4. 333–357.
- Cederberg, A. & Eronen, P. 2015. How can Societies be Defended against Hybrid
Threats? Strategic security analysis. Geneva Centre for Security. No 9.
- Christensen, T. et al. 2007. Organization Theory and the Public Sector. Routledge.
New York.
- Fyfe, N., Terpstra, J. & Tops, P. 2013. (toim.) Centralizing Forces? Comparative
perspectives on contemporary police reform in Northern and Western Europe.
Eleven. The Hague.
- Herbert, S. 2006. Tangled up in blue. Conflicting paths to police legitimacy. Theore-
tical Criminology. Vol 10(4) 481–504.
- Hoigård, C. 2011. Policing the North. Crime and Justice. Vol 40: 1. 265–348.

- Luhmann, N. 1995. *Social Systems*. USA. Stanford University Press.
- Persak, N. 2014. (toim.) *Legitimacy and Trust in Criminal Law, Policy and Justice. Norms, Procedures, Outcomes*. Ashgate.
- Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke (PORA III) Toimeenpanon loppuraportti. Poliisihallituksen julkaisusarja. 4/2014.
- Raska, E. 2001. Meenutusi 1990. a. politseiseaduse eelnõu valmimisest. In *Politseiamet, Uus algus: meenutusi Eesti politsei taasloomisest* (pp. 17–21). Tallinn: Politseiamet.
- Suve, P. 2015. Politseinike arvamused politsei funktsioonist ja Eesti politseis 2014. a oktoobrist rakendatavatest muudatustest. *Politsei- ja Piirivalveamet*, Tallinn.
- Suve, P. 2014. Kogukonnakeskse politsei roll politsei kujunemisel: arengud Eestis 1991–2013. *Acta Politica Estica*, 5, 42–62.
- Suve, P., Selg, P. & Sootla, G. 2015. Designing Multidimensional Policing Strategy And Organization: Towards A Synthesis Of Professional And Community Police Models. *Baltic Journal of Law & Politics*, 8 (1), 28–54.
- Suve, P., Selg, P. & Sootla, G. (forthcoming 2016). Two Decades of The Estonian Police and the (Ir)Relevance of Police Models for the Development of Safety Policy. *Studies of Transition States and Societies*.
- Tankebe, J. 2013. Viewing Things Differently: The Dimensions of Public Perceptions of Police Legitimacy. *Criminology*. 51: 103–135.
- Tyler, T. 2011. Trust and Legitimacy: Policing in the USA and Europe. *European Journal of Criminology*. 8(4) 254–266.
- Zhao, J., Ren, L. & Lovrich, N. 2011. Police Organizational Structures During the 1990's: An Application of Contingency Theory. *Police Quarterly*. 13 (2). 209–232.
- Virta, S. 2011. Re/building the EU: Governing Through Counterterrorism. Teoksessa Bajc, V. ja de Lint, W. (toim.) *Security and Everyday Life*. New York: Routledge Advances in Criminology. 185–211.
- Virta, S. 2013. Governing Urban Security in Finland: Towards the “European Model”. *European Journal of Criminology*. 10 (3): 341–353.
- Virta, S. & Branders, M. 2016. Legitimate Security? Understanding the contingencies of security and deliberation. *British Journal of Criminology*. Special Issue on Security. (April) online: doi:10.1093/bjc/azw024
- Virta, S. & Taponen, J. 2016. Policing regime in transition in the Nordic countries. Teoksessa Ponsaers, P.; Devroe, E. ja Edwards, A. (toim) *Policing European Metropolises*. London. Routledge. (tulossa 6/2016).
- Virta, S. 2017. Preventing violent extremism in Europe. Teoksessa den Boer, M. toim. *Comparative Policing*. Edvard Elgar Publishing. (tulossa 2017).

Euroopan Unionin sisäinen turvallisuus – kehityssuuntia ja haasteita

Peter Sund & Bo Wennström

Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastellaan Euroopan unionin sisäistä turvallisuutta oikeudellisen sääntelyn ja poliittis-strategisen kehittämisen näkökulmasta. Sääntelyllä viitamme sekä oikeudellisesti että poliittisesti sitovaan EU-tason ohjaukseen, joka on dokumentoitu erillisiin asiaa koskeviin asiakirjoihin.

EU:n sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välinen kahtiajako on viime aikoina suurelta osin haalistunut, jolloin onkin sopivampaa käsitellä ja ymmärtää ilmiö sisäisen turvallisuuden ulkoisena ulottuvuutena. EU:n sisäisen turvallisuuden kehittäminen ei tarkoita ainoastaan tavoiteltua positiivista kehitystä vaan myös tarkoitattamattomia ja negatiivista kehitystä.

Tässä artikkelissa kuvataan uusia, EU:n sisäisen turvallisuuden agendaan (COM (2015) 185 final) liittyviä haasteita muun muassa käynnissä olevan pakolais- ja maahanmuuttokriisin valossa. Kyseisestä kriisistä seurannut rajojen sulkemisen ilmiö on niin ikään yksi huomionarvoisista haasteista. Monet turvallisuuden ja poliittisyyhteistyön saralla saavutetut edistysaskeleet ovat tällä hetkellä vaarassa, ja niissä on palattu hallinnolliselta toimeenpanon tasolta takaisin poliittisen tahdonmuodotuksen tasolle.

Taustaa – erilaiset tarinat EU:sta

Yksi EU:ta kuvaavista kertomuksista on aina 1990-luvun alkuun asti optimistinen kertomus yhdentymisestä. Yhdenmukaistamisprosessi sujui tasaisesti. Rajat avautuivat yhä voimakkaammin etenkin yhteismarkkinoiden myötä. Siviilioikeuden sääntelyä yhteensovitettiin ja yhtenäistettiin yhä enemmän. Melkein kaikki oli mahdollista: yhteinen raha ja Euroopan kansalaisuus sekä lähes kaikkien politiikka-alojen kokoaminen saman sateenvarjon alle, mukaan lukien ulkopoliittikka sekä oikeus- ja sisäasiat. Monet pitävät yhä kiinni optimistisesta kertomuksesta, mutta kesän 2015 maahanmuutto- ja pakolaiskriisin jälkeen heitä on kenties entistä vähemmän.

Päinvastainen kertomus EU:sta saattaa olla hieman realistisempi. Se kuvaa erilaisten näkemysten ja tavoitteiden jatkuvaa kamppailua sekä vuorottelua kiihdytyksistä hätäjarrutuksiin. Realistisessa kertomuksessa huomio ei kiinnity niinkään korkean profiilin poliittisiin kysymyksiin vaan pikemminkin perustavanlaatuisiin kysymyksiin kuten siihen, onko mahdollista ”sulauttaa” yhteen EU:n jäsenvaltioiden erilaisia kulttuurillisia lähtökohtia ja poliittisia ideologioita. Idän ja lännen sekä pohjoisen ja etelän välillä vallitsee selviä kulttuurieroja. Lopputulos on se, ettei ole olemassa yhtä todellista kertomusta Euroopasta eikä EU:sta.

Strategiset puitteet ja toimielinten kehittäminen

Maastrichtin sopimuksella vuonna 1993 luotiin EU:n niin kutsutut kolme peruspilariä. Ensimmäinen eli yhteisöpilari oli aidosti ylikansallinen: se koostui Euroopan yhteisöstä, Euroopan hiili- ja teräsyhteisöstä ja Euroopan atomienergiayhteisöstä. Toinen pilari oli yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Kolmas pilari oli poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa.

Toinen ja kolmas pilari olivat hallitustenvälisiä, ja niiden alalla EU:lle annettiin rajallisesti valtaa. Vuonna 2009 solmitun Lissabonin sopimuksen tarkoitus oli purkaa pilarijärjestelmä mutta sen jäljet näkyvät edelleen. Tosiasiassa EU:lla on yksinomainen toimivalta vain vanhan ensimmäisen pilarin alueella. Esimerkiksi uudella vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla toimivalta on edelleen jaettu EU:n ja jäsenvaltioiden kesken.

Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan vuonna 2009 Euroopan komissio on kuitenkin kehittänyt vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alaa erittäin aktiivisesti. Tätä on usein kutsuttu politiikka-alan ”lissabonisaatioksi”. Prosessin kaksi tärkeintä osa-aluetta ovat olleet EU:n strategioiden kehittäminen poliittis-strategisella tasolla sekä EU:n rakenteiden – kuten oikeus- ja sisäasioiden alalla toimivien EU:n erillisvirastojen – oikeudellisten puitteiden tarkistaminen ja uudistaminen. Samalla on pyritty kaventamaan kahtiajakoa, joka on perinteisesti vallinnut yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) sekä oikeus- ja sisäasioihin liittyvien EU:n politiikka-alojen välillä.

EU:n sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus

Yksi EU:n strategia työn selkeistä trendeistä on se, että yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä oikeus- ja sisäasioihin liittyvien EU:n politiikan alojen keskinäisiä riippuvuussuhteita on alettu ymmärtää aiempaa paremmin, mikä ilmenee EU:n turvallisuusstrategisten puitteiden kehityksessä. Näitä puitteita ovat esimerkiksi

- EU:n ulkoisen turvallisuuden strategia (2003, 2008);
- Sisäisen turvallisuuden strategia (2010);
- EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan (2013) täytäntöönpano;
- Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan (sisäisen turvallisuuden pysyvä komitea, COSI) ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea, PTK) etenemissuunnitelman (2012) täytäntöönpano;
- Euroopan turvallisuusagenda (2015);
- Euroopan muuttoliikeagenda (2015) sekä
- EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan maailmanlaajuinen strategia (2015–2016).

Keskinäisiin riippuvuussuhteisiin viitataan edellä mainituissa asiakirjoissa sekä suorasti että epäsuorasti. Kansallisellakin tasolla valtioneuvoston selonteossa EU-politiikasta korostetaan EU:n vaikutusvallan kannalta sisäisten politiikkojen hyödyntämistä ulkosuhteissa, koska unionin kumppaneille EU:n keskeisin merkitys muodostuu sen sisäisten politiikkojen painoarvosta. (VN 2013.)

Toinen näkökulma tähän kysymykseen on EU:n sisäisen turvallisuuden strategiaan liittyvien dokumenttien tarkastelu uhkien tunnistamisen ja lieventämisen näkökulmasta. Kuten taulukosta 1 ilmenee, useimpiin strategisen tason asiakirjoihin sisältyy ajatus uhkien ja niiden lieventämisen keskinäisestä riippuvuudesta (ylälaidassa luetellut aiheet) sekä käsitys, jonka mukaan sisäinen turvallisuus on vahvasti riippuvainen ulkoisista tekijöistä (viimeinen sarake).

Euroopan unionin tavoitteina pidetään usein sitä, että ihmiset voivat elää ja toimia vapauden, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden alueella, jolla ei ole sisärajoja. Euroopan turvallisuusagendassa kuvataan, miten unioni voi saavuttaa tämän tavoitteen. Voidaan sanoa, että Lissabonin sopimuksen allekirjoittamisen myötä Euroopan sisäistä turvallisuutta edistävä työ muuttui poliittisesta hallinnolliseksi kysymykseksi. Se siirtyi politiikan tasolta toiminnan tasolle, sillä esimerkiksi turvallisuuden varmistamiseen liittyvä tietojen vaihtaminen kehittyi ja operatiivinen yhteistyö lisääntyi.

Nykytilanteen kartoittamiseksi voidaan mitata unionin sisäisen lainvalvontayhteistyön, eurooppalaisen rikosoikeuden sekä suuren yleisön, poliisin ja EU:n suhteiden ”lämpötilaa”. Aihetta lähestytään tässä moniulotteisesti ja monin tavoin puolueellisestikin pohtimalla sitä, onko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kehitymässä myönteiseen vai kielteiseen suuntaan.

Taulukko 1. EU:n sisäisen turvallisuuden strategian painopisteet suhteutettuna muihin strategisen tason asiakirjoihin

Lähde: SM 2014

EU:n sisäisen turvallisuuden strategian prioriteetit suhteessa muihin strategiisiin asiakirjoihin	Instituutio	Vuosi	Kansainvälisten rikosverkostojen häirintä	Terrorismin ja radikalisaation ehkäisy	Turvallisuustason nostaminen verkossa	Turvallisuuden vahvistaminen rajavalvonnalla	Kriisien hallintakyvyn lisääminen Euroopassa	Sisäisen turvallisuuden rakentaminen globaalissa kontekstissa
European Security Strategy	Euroopan neuvosto	2003						x
Stockholm Programme	Euroopan neuvosto	2010						x
An open and Secure Europe: making it happen	Komissio	2014						x
The EU Justice Agenda for 2020	Komissio	2014						
Towards an EU Criminal Policy	Komissio	2011						
EU Drugs Strategy 2013–2020	Komissio	2013						x
EU Counter-Terrorism Strategy	Komissio	2005						x
Strategy on Terrorism Financing	Komissio	2008						
EU Strategy for Combating Radicalization and Recruitment (rev. 2014)	Komissio	2005						x
EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016	Komissio	2012						x
Cybersecurity Strategy of European Union	Komissio	2013						x
Protection of the financial interest of the EU by criminal law and by administrative investigations	Komissio	2011						
EU Anti-Corruption Report	Komissio	2014						x
Non Paper: Towards a post 2015 Hyogo Framework for Action	Komissio	2014						x
European Programme for Critical Infrastructure Protection	Komissio	2013						x
The EU Weapons of Mass Destruction Strategy	Komissio	2003						x

Lainvalvonta-ala

Oikeus- ja sisäasioiden alalla toimivien EU:n erillisvirastojen oikeudellisia puitteita on uudistettu viime vuosina. Esimerkiksi neuvoston asetusta Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä vastaavan viraston (Frontex) perustamisesta (EC 2007/2004; EC 863/2007; EU 1168/2011) sekä siihen liittyvää lainsäädäntöä (EU 1052/2013) on muutettu viraston perustamisen (2004) jälkeen useita kertoja (2007, 2011, 2013).

Myös Eurojustin kehitys on noudattanut melko samanlaisia linjoja. Neuvoston päätös (Council Decision 2002/187/JHA) Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi teki Eurojustista EU:n viraston. Päätöstä muutettiin jo vuosina 2003 (Council Decision 2003/659/JHA) ja 2008 (Council Decision 2009/426/JHA). Lissabonisaatio jatkuu kuitenkin edelleen, ja asetusehdotus Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta (EC doc 13467/15) tulee olemaan instituution kehityksen seuraava askel. Myös muita EU:n lainvalvonnan ja sisäisen turvallisuuden rakenteita on muutettu. Näitä ovat esimerkiksi CATS⁶, COSI⁷ and LEWP.⁷

Euroopan unionin lainvalvontayhteistyön virastosta (Europol) esitetyn ehdotuksen ”tavoitteena oli korvata Europolin perustamisesta tehty neuvoston päätös (Council Decision 2009/371/JHA) uudella asetuksella, jonka oikeusperusta on Lissabonin sopimuksella käyttöön otettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 88 artikla, ja lisätä Europolin tehokkuutta ja vastuuvollisuutta sekä vahvistaa sen tietosuojajärjestelmää, niin että se voi tukea parhaalla mahdollisella tavalla jäsenvaltioita niiden rikostentorjuntatoimissa” (Council position 9.2.2016). Toukokuussa 2017 voimaan tuleva Europol-asetus kuvastaa Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission toimielinten välistä, hienosäädettyä tasapainoa. Asetus parantaa myös läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta. Lisäksi Europol saa valtuudet siirtää julkisesti saatavilla olevia henkilötietoja yksityisille osapuolille ja vastaanottaa henkilötietoja suoraan yksityisiltä osapuolilta.

Yksi merkittävimmistä kehitysaskelista on, että Europol voi analysoida tietojärjestelmissään olevia tietoja ja sen ansiosta mahdollisesti havaita esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin välisiä yhteyksiä. Tämä ei ollut aiemmin mahdollista. Muutos tehostanee eurooppalaista lainvalvontaa käytännössä mutta merkitsee myös paradigman muutosta kohti entistä yhtenäisempää rikosentorjunta- ja turvallisuustyötä. Kuten laajalti tiedetään, toisen maailmansodan aikaisten tapahtumien vuoksi Euroopassa on ollut historiallisesti tapana erottaa kansallisen turvallisuuden uhat muista rikostyypeistä (myös vakavasta ja järjestäytyneestä rikollisuudesta). Nykyään Interpolina tunnettu International Criminal Police Commission (ICPC) joutui natsihallinnon valtaan, minkä vuoksi sen arkaluontoisia tietoja yksilöiden toiminnasta käytettiin väärin ja laittomasti. Nyt vaikuttaa siltä, että vaadittiin vuoden 2015 terrori-iskut Pariisiin ja muihin kohteisiin ennen kuin lainvalvontaan liittyvä toimintapolitiikka oli valmis muutokseen.

Euroopan poliisiakatemiaa (CEPOL) koskeva uusi lainsäädäntö on huomattavan uudistusmielistä verrattuna neuvoston päätökseen (Council Decision 2005/681/JHA). Muutosten mittasuhteet tulevat esiin vain, kun niitä tarkastellaan osana laajaa

6 Committee provided for by Article 36.

7 Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security.

8 Law Enforcement Working Party.

poliittista viitekehystä, joka on määritelty vuosina 2013–2015 annetuissa tärkeissä EU-asiakirjoissa, jotka tosiasiaa muodostavat Euroopan uuden lainvalvonta-alan koulutuspolitiikan viitekehysten. Näitä asiakirjoja ovat etenkin lainvalvontaviranomaisten eurooppalainen koulutuskehys (LETS), Euroopan turvallisuusagenda ja muuttoliikeagenda, Euroopan unionin terrorismin vastainen strategia ja kyberturvallisuusstrategia. (COM 2015 185 final; COM 2015 240 final; JOIN/2013/01 final; EU 14469/4/05 REV4; CEPOL2015a.)

Uusi asetus sallii CEPOLin tehostaa ja virtaviivaistaa hallintoaan ja siirtyä alkuaikeojensa hallitustenvälisestä mallista kohti yhteisölähtoisempää toimintamallia. LETS vaikuttaa vahvistavan sitä viraston tehtävää, jota voidaan ”eurokraattisesti” kutsua aidoksi hallintotoiminnaksi. Käsite viittaa koordinointi-, valvonta- ja standardinluontitehtäviin sellaisissa instituutioissa, jotka suorittavat teknis- tai tieteellisluonteisia tehtäviä tai hallinnollisia tehtäviä ja siten tukevat EU:n institutionaalista rakennetta laatimaan ja toteuttamaan EU:n politiikkoja. (CEPOL 2015b.)

Keskinäinen luottamus ja vastavuoroinen tunnustaminen

Unionin virallisissa asiakirjoissa todetaan usein, että lisääntyvä keskinäinen luottamus on Euroopan lainvalvonta-alan yhteistyön edellytys. Tukholman ohjelma vuodelta 2009 oli laaja keskinäisen luottamuksen rakentamisen harjoitus esimerkiksi lainvalvontavirastojen välillä. Jotta voidaan ymmärtää, miksi keskinäisen luottamuksen rakentamiseen panostettiin niin vahvasti, on ymmärrettävä kansainvälisen oikeuden ja kansainvälisen yhteistyön kaikkein tärkein periaate, vastavuoroinen tunnustaminen.

Valtiot ovat itsenäisiä. Kansainvälisellä näyttämöllä maiden ja valtioiden välillä ei vallitse samanlaista oikeudellista hierarkiaa kuin valtion sisällä, missä joku aina saa ”viimeisen sanan”. Itsenäiset valtiot voivat kuitenkin siirtää tai luovuttaa osia itsensä määräämis-oikeudestaan, oikeudellisesta toimivallastaan sekä poliittisesta vallastaan esimerkiksi erilaisten sopimusten kautta. Euroopan Unioni on esimerkki sopimuserusteisesta organisaatiosta, joka on ”lainannut” suvereniteettinsa jäsenvaltioilta. Tässäkin tapauksessa EU ja sen toiminta perustuvat kansainväliseen oikeuteen, ja vastavuoroinen tunnustaminen on se keino, jolla valtiot ”kommunikoi- vat” oikeudellisesti toistensa kanssa. Niin kauan kun Euroopassa ei ole yhtä yhteistä rikosoikeusjärjestelmää, vastavuoroinen tunnustaminen pysyy eurooppalaisen lainvalvontayhteistyön kulmakivenä. Askelia kohti yhteisen järjestelmän rakentamista ovat esimerkiksi eurooppalainen pidätysmääräys, yhteiset tutkintaryhmät ja muut jäsenvaltioiden yhteistyötä helpottavat välineet. Tarvitaan kuitenkin muutakin kuin virastoja ja välineitä. Seuraavaksi tarkastellaan yhteisen eurooppalaisen rikosoikeuden luomista.

Yhteinen eurooppalainen rikosoikeus

Siviilioikeuden alaa on lähennetty, harmonisoitu ja yhdenmukainen Euroopassa. Etenkin yhteismarkkinoihin vaikuttavia lakeja on vaihe vaiheelta muutettu EU-lainsäädännön, kuten erilaisten direktiivien ja tuomioistuinten päätösten kautta. Optimisti voisi sanoa, että seuraava askel on siviilioikeuden täysimääräinen yhdenmukaisuus. Yhteis-

nen eurooppalainen siviilioikeus olisi myös merkittävä askel kohti eurooppalaista lainvalvontayhteistyötä. Rikosoikeuden yhdentäminen EU:n alueella sisältää kuitenkin merkittäviä haasteita.

Ensinnäkin mannermaisen oikeusjärjestelmän (Civil law) ja tapaoikeusjärjestelmän (Common law) perinteissä on merkittäviä eroja etenkin rikosoikeuden alueella. On esimerkiksi vaikea kuvitella, että Saksa luopuisi perinteisestä rikoslaitaan ja ottaisi käyttöön jonkin muun järjestelmän. Toiseksi vastaan tulee kysymys rikoksen määritelmästä. Tällä hetkellä rikokselle on 28 erilaista määritelmää, jotka olisi jollakin lailla harmonisoitava.

Kolmas kysymys on lain ja moraalien suhde. Kriminalisointi ei ole vain tekninen kysymys. On selvää, ettei seksuaalisuuteen, abortteihin, perheisiin ja muihin kysymyksiin liittyvien eurooppalaisten rikoslakien harmonisointi olisi helppoa. Yhteisen eurooppalaisen rikoslain muovaamiseen liittyy monia muitakin haastavia kysymyksiä. On ehdotettu, että voisi olla mahdollista päästä eteenpäin keskittymällä yhteisiin vähimmäisvaatimuksiin, mutta siitäkin lähtökohdasta tie yhteiseen rikoslakiin olisi pitkä ja kuoppainen.

Poliisi, yhteiskunta ja EU

Muun muassa tutkijat Loader ja Walker (2007) ovat tarkastelleet poliisin ja kansalaisten suhdetta uudella tavalla. He korostavat poliisin ja poliisitoiminnan symbolista roolia, poliisia yleisen edun edustajana sekä poliisin, valtion ja yhteiskunnan välistä haurasta suhdetta ja sitä, ettei poliisi edusta vain valtiota ja ole tukahduttava voima vaan edustaa monin tavoin myös yhteiskuntaa. Poliisi on myös instituutio, joka assosioituu vahvasti suojelun ja turvallisuuden tunteisiin ollen osa kulttuuriperintöämme ja turvallisen yhteiskunnan symboleja.

Monet eivät kuitenkaan ole samaa mieltä edellä todetun kanssa. Joidenkin mukaan poliisin repressiivistä puolta ei suinkaan pitäisi peitellä. Toisten mielestä olemme tällä hetkellä todistamassa tilannetta, jossa yhteiskuntaan ilmaantuu lukuisia eri aloilla toimivia viranomaisia. Jäykkien hierarkioiden ja käskyvaltasuhteiden korvaamisesta liikkuvuudella ja vapaudella voi seurata paljon hyvää. Loppujen lopuksi EU:n perustan muodostavat neljä perusvapautta edistävät nimenomaan liikkuvuutta ja vapautta.

Näistä argumenteista huolimatta poliisi ja poliisitoiminta eivät ole pelkästään välineitä, vaan niillä on myös kansakunnan imagoon ja turvallisuuteen kytkeytyviä symbolisia tehtäviä. Tämä on erittäin tärkeää, sillä nyky-yhteiskunta kohtaa uudenlaisen rikollisen toiminnan aiheuttamia haasteita: kyberrikollisuutta, uudenlaisia valtioiden rajat ylittävää lasten rikollista hyväksikäyttöä, terrorismia ja järjestäytyneitä rikollisuutta. Nämä kaikki voivat aiheuttaa tunteen yleisen turvallisuuden heikkeneemisestä. Jos EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue ei pysty vastaamaan yhteisöjen ja yhteiskuntien odotuksiin vaan suoriutuu tehtävistään huonosti, koko unioni voi vaarantua.

Toteutuvatko poliittiset tavoitteet koskaan?

Palataan Euroopan tämänhetkiseen pakolaiskriisiin. Schengen-yhteistyön sanottiin usein toimineen hyvin ja esimerkiksi Prümin sopimus ja Prüm-päätös osoittivat Euroopan Unionin toiminnan mahdolliseksi. Lainvalvonnan kannalta Prüm ja Schengen merkitsivät muun muassa DNA-, sormenjälki- ja ajoneuvotietojen entistä tiiviimpää vaihtamista. Tiedot ovat tärkeä osa terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. Toisaalta taas jotkin muut menettelytavat ja rakennelmat eivät olleet eurooppalaisen yhteistyön kannalta yhtä toimivia. Pakolaiskriisi on nyt asettanut Schengen-yhteistyön edistymisen kyseenalaiseksi. Toteutetaanko Eurooppa-neuvoston vuoden 1999 Tampereen-kokouksesta asti poliittisiin asiakirjoihin kirjattuja EU:n lainvalvontayhteistyön kunnianhimoisia tavoitteita milloinkaan? Kaikki riippuu siitä, mitä Euroopassa tapahtuu lähivuosina. Ainakaan valtioiden sisärajojen sulkeminen ei ole hyvä merkki.

LÄHTEET

- CEPOL 2015a. CEPOL New Legal Framework – Overall Impact Assessment, 34th Governing Board documents 6.1 b.
- CEPOL 2015b. CEPOL New Legal Framework – Overall Impact Assessment, 34th Governing Board documents 6.1 c.
- COM (2015) 185 final of 28.04.2015. The European Agenda on Security.
- COM (2015) 240 final of 13.05.2015. The European Agenda on Migration.
- Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime.
- Council Decision 2003/659/JHA of 18 June 2003 amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime.
- Council Decision 2005/681/JHA of 20 September 2005 establishing the European Police College (CEPOL) and repealing Decision 2000/820/JHA.
- Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol).
- Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime.
- EC 2007/2004. Council Regulation (EC) 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.
- EC 863/2007. Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers.
- EC doc 13467/15. EPPO 41 EUROJUST 186 CATS 103 FIN 722 COPEN 288 GAF 46. Proposal for a regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office 29.10.2015.

- EU 1168/2011. Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.
- EU 1052/2013. Regulation (EU) No 1052/2013 of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur).
- EU 14469/4/05 REV4. EU Counter Terrorism Strategy. Brussels, 30/11/2005.
- JOIN/2013/01 final 14469/4/05. Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, safe and Secure Cyberspace.
- Loader, I. & Walker, N. 2007. Civilizing security. New York: Cambridge University Press.
- SM 2014. EU:n sisäisen turvallisuuden strategia – kansalliset jatkotoimet. Sisäministeriön julkaisu 22/2014.
- VN 2013. Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013. VNS 6/2013 vp.

II POLIISIN TYÖ JA ORGANISAATIO

3 OSAAMISEN KEHITTÄMINEN

Eettisen johtajuuden edellytyksistä julkisessa hallinnossa: poliisijohto eettisenä roolimallina

Ari Salminen & Lotta Pitkänen

Kirjoituksen tausta ja tarkoitus

Tässä kirjoituksessa käsitellään yhtä hallinnon ja johtamisen etiikan kysymystä, eettistä roolimallia. Roolimalli nousee esiin kaikessa johtamistyössä; miten johtajat voivat näyttää eettisesti hyvää esimerkkiä alaisilleen ja miten tällainen käyttäytymisen vaikuttaa työyhteisöön. Tutkimus korostaa, että johtajan käyttäytyminen selviää ennemmin tai myöhemmin organisaation muille jäsenille. Siksi johdonmukainen ja arvojen mukainen johtajuus lisää luottamusta ja vahvistaa samanlaista käyttäytymistä muussa henkilöstössä. Niin ikään johtajan moitittava käytös antaa alaisille huonon esimerkin. (Vrt. Cooper 2006, 209; van Wart 2011; Menzel 2012.)

Ajatus eettisestä roolimallista liittyy eettiseen johtajuuteen. Moraali- ja johtamisteorioihin perustuen eettinen johtajuus on yhteisten arvojen, oikeudenmukaisuuden ja yhteisen hyvän edistämistä kohti laajempaa eettisyyttä ja tuloksellisuutta työyhteisöissä sekä organisaatioiden ja yksilöiden päätöksenteossa. Mistä roolimallissa on kysymys? Esimerkiksi Weaver, Treviño ja Agle (2005) ovat eritelleet roolimallin monia ominaisuuksia. He erottavat neljä ominaisuutta, jotka ovat henkilöiden väliset suhteet, muita kohtaan osoitettu reiluus, eettinen toiminta suhteessa omiin odotuksiin ja tarve ilmaista eri tavoin eettiset standardit.

Eettisen roolimallin valossa kirjoituksessa keskitytään kolmeen aiheeseen. Aluksi kuvataan hallintotieteellisen tutkimuskirjallisuuden avulla, millaisia edellytyksiä ja puitteita voidaan asettaa julkisen hallinnon eettiselle johtajuudelle. Tähän on valittu muutama kysymys, kuten osa byrokratian ominaisuuksista, vastuullisuus, lojaalisuus ja responsivisuus. Tämän jälkeen käydään läpi suppea joukko tutkimuksia ja selvityksiä, joissa on selvitetty poliisin ja poliisijohdon integriteettiä ja sen loukkauksia. Lopuksi pohditaan erikseen niitä edellytyksiä, joita eettinen roolimalli asettaa Suomen poliisijohdolle.

Hallintotieteellisiä huomioita eettisen johtajuuden perustasta

Niin sanotun yövärtijavaltion tehtävät edellyttävät useissa tapauksissa selkeitä hallintorakenteita, työnjaon periaatteita ja hierarkiaa. Näin on esimerkiksi armeijan ja poliisin tapauksissa. Byrokratian rooli on silti vaihteleva. Caidenin (1991, 124–125)

esityksessä byrokratian ominaisuudet jakautuvat sekä hyviin että huonoihin ominaisuuksiin. Tarkempaan tarkasteluun voidaan ottaa hierarkiat, erikoistuminen ja säännöt, koska niiden kohdalla eettiset haasteet ovat moninaisia.

Hierarkiat luovat selkeitä vastuualueita ja auktoriteettiperustan mutta saattavat ajaa organisaation sisäisiin raja-aitoihin ja itseriittoisuuteen. Hierarkiaa lähellä oleva erikoistuminen on parhaimmillaan selkeää työnjakoa ja tuottavuutta. Huonoimmillaan se on rutiinomaisuutta ja minimisuorituksia. Säännöt takaavat oikeudenmukaisuuden ja jatkuvuuden mutta johtavat myös jähmeyteen sekä tavoitteiden hämärtymiseen. Suhteessa eettisen johtamisen kysymyksiin Lundquist (1988, 89, 102) nostaa esille sekä johtamisen viralliset että epäviralliset säännöt. Jälkimmäiset vahvistavat organisaatioiden eettistä ilmapiiriä, ja niihin kuuluvat roolimallit ja erilaiset käyttäytymissäännöt. On muistettava, että hierarkkisissa organisaatioissa ylimmällä johdolla ei ole aina suoraa kontaktia kaikkiin työntekijöihinsä. Tämä ei kuitenkaan poista ylimmän johdon vastuuta, koska johdon käyttäytyminen vaikuttaa alaisiin läpi koko hierarkian (vrt. esim. Kernaghan 1991, 144).

Cooper (2006, 85–86, 93, 221–222) huomauttaa, että vastuullisuuden monet objektiiviset lähteet – lakien lisäksi säännöt ja työnkuvaukset – vaikuttavat viranomaisen vastuullisuuteen. Lisäksi objektiivinen vastuu näkyy hierarkkisena vastuullisuutena organisaatioissa. Virkamies on vastuullinen esimiehelleen ja myös osoittaa vastuullista käyttäytymistä alaisilleen. Subjektiivinen vastuullisuus viittaa henkilön omiin uskomuksiin lojaalisuudesta ja omastatunnosta. Koska virkamiehet ovat vastuullisia sekä johtajilleen että kansalaisille, tämä saattaa aiheuttaa jopa konflikteja sen suhteen, kummalle ollaan enemmän lojaaleja.

Barnard (1970, 84, 220–221) ja Follett (1995, 253–254, 272–273) ovat korostaneet lojaliteetin tärkeyttä ja merkitystä organisaatioissa. Barnardin mukaan lojaalisuus ja uskollisuus ovat toimeenpanevan johdon tärkeimpiä ominaisuuksia sekä vaatimuksia. Lojaliteetti on välttämätön ehto, jotta organisaation kommunikaatiojärjestelmä toimii. Follett jakoi lojaliteetin kahteen osaan: ryhmälojaliteettiin ja ammattilojaliteettiin. Edellinen nojaa yhteiseen ideaan ryhmästä. Siinä korostuvat yhteisyys ja tietoisuus siitä, että kuulutaan samaan kokonaisuuteen. Jälkimmäinen lojaliteettimuoto luodaan ja siinä toimiva henkilö on kiinteä osa ryhmää. Ammattilojaliteetti perustuu ammattiin, ammatillisille standardeille, periaatteille ja ideaaleille.

Julkisissa organisaatioissa on keskeistä hallinnon ja virkamiestoiminnan suhde toimintaympäristöön, mikä osaltaan vaikuttaa roolimallin muotoutumiseen. Aihe on laaja ja kattaa monia kysymyksiä: Miten vastata kansalaisten odotuksiin ja vaatimuksiin? Miten ennakoida niitä toiveita, joita kansalaisilta eri rooleissa välittyy virkamiehille ja heidän organisaatioilleen? Miten sovittaa hallintobyrokratian toimintatavat ympäristön odotusten mukaisiksi?

On vielä huomattava, että osa hallintotieteen tutkimuskeskustelusta on korostanut keskittymistä palveluun valvonnan ja ohjauksen sijasta, ”serving, not steering”. Hallintotieteellisten koulukuntien keskustelussa (New Public Administration; New Public Service) palveluteema sisältää erilaisia malleja, jotka vastaavat kansalaisryhmien tarpeisiin. Palvelussa ovat esillä tasa-arvo, demokraattisuus ja julkisen edun erityinen merkitys. Palvelut perustuvat yhteisiin arvoihin ja vahvaan dialogiin kansalaisryhmien kanssa. Julkisessa hallinnossa arvostus kohdistuu ihmisiin, ei niinkään organisaatioiden tuottavuuteen. Koulukunnat painottavat, että suhteessa hallintoon kansalaisten osallistumismahdollisuuksia on lisättävä. Kansalaisläheisyys

perustuu toimivaan lainsäädäntöön, yhteisöarvoihin, kansalaisten intressien ensisijaisuuteen ja professioperustaiseen etiikkaan. (Ks. esim. Denhardt & Denhardt 2007; Frederickson 1980; Salminen 2004.)

Poliisijohtamisen eettisyyteen sisältyviä haasteita

Eettisen roolimallin edellytykset erityisesti poliisitoimessa vaativat vielä vastauksia moniin muihin kysymyksiin. Tässä rajaudutaan poliisin integriteettiin, korruptioon ja sen torjuntaan sekä johtamisen kehittämistyöhön. Osa näistä huomioista vaikuttaa haitallisesti myönteisen roolimallin toteutumiseen.

Kirjallisuuskatsauksessaan kahdelta vuosikymmeneltä Newburn (1999) on koonnut poliisikorruptiota koskevaa tutkimusta Iso-Britanniassa. Katsauksen tulkinnot osoittavat, että korruptio on levinnyt poliisihallinnon eri aloille ja kaikille tasoille. Yksittäiset korruptiotapaukset, ”pilaantuneet omenat”, eivät selitä poliisikorruption koko kuvaa. Korruptio on osin rakenteellista ja organisatorista, muistuttaen ”lahoa koria”. Newburn (1999, 31) osoittaa, miten poliisijohto vahvistaa myönteistä johtajuutta organisaatiossa. Johtajuudessa päämäärät eivät saa pyhittää keinoja. Hyvä johtaminen edellyttää korruptiovapaata organisaatiota silläkin uhalla, että se vaikuttaisi toiminnan tehokkuuteen. Avoimuus on kaikki kaikessa, samoin kuin yhteistyö muiden virastojen kanssa. Integriteetin vahvistamisen kohdalla johdon tulee toimia roolimallina muille.

Huberts, Lamboo ja Punch (2003) korostivat Alankomaiden poliisia koskevassa tutkimuksessaan johdon keskeistä roolia tilanteessa, jossa poliisit ovat halukkaita ilmoittamaan aktiivisesti havaitsemistaan korruptioilmiöistä. Jos poliisit luottavat siihen, että johdon reaktiot tämän kaltaisiin raportointeihin ja niistä seuraaviin sanktioihin ovat reiluja, halukkuus ilmoittaa väärinkäytöksistä lisääntyy kenttätyötä tekevien poliisien keskuudessa.

Eri tutkimuksiin pohjautuen Sööt (2012) päätyi siihen, ettei korruptio koskaan ole täysin yksilöllinen ilmiö, eivätkä huonot ja taitamattomat johtajat välttämättä ole korruption syy. Mikäli epäeettisiä käytäntöjä hyväksytään ”hiljaisesti”, tulee niistä ajan kuluessa vakiintunut tapa toimia, niin sanottu maan tapa. Söötin kritiikki kohdistuu ennen muuta Viron poliisijohdon toimintaan: johto tuntuu etäännyttävän itsensä korruptio-ongelmasta, pitää syypäänä alempia työntekijöitä tai huonoa lainsäädäntöä ja arvioi oman roolinsa lähinnä passiiviseksi. Yhtenä kehittämiskysymyksenä kirjoittaja painottaa tarvetta vahvistaa korruption valvontaa ja valvontakeinoja.

Eettisen johtajuuden kehittäminen on usein kokeneen poliisijohdon vastuulla. Bakerin (2011, 25–39) mukaan eettinen johtajuus nojaa useisiin asioihin, kuten luottamuksen kehittämiseen, kykyyn kuunnella ja tukea henkilöstöä, sietää muiden virheitä, mutta rangaista epärehellisyydestä sekä näyttää esimerkkiä. Viimeksi mainittu tuo esiin eettisyyteen perustuvia roolimalleja, joita kirjoittaja kuvaa sellaisilla arvoilla kuten lojaliteetti, integriteetti, rohkeus ja pätevyys.

Poliisipäälliköt-tutkimuksesta (Hakamo & Vanhala 2007, 274) nousee esiin luottamuksen merkitys tilanteessa, jossa rakennetaan avointa ja toimivaa työyhteisöä. Tutkimus osoitti sen, että päällikön johtamistyön arvo näyttää olevan sitä suurempi mitä enemmän se vahvistaa johtajan ja henkilöstön välistä luottamusta.

Vaikka poliisin integriteetti on korkealla tasolla, Puontin, Vuorisen ja Ivkovićin (2004, 113) sanoja seuraten korruption riskiä ei voi aliarvioida eikä korruption ehkäisyä jättää pelkästään lainsäädännön ja yleisen valvonnan varaan. Asiat, jotka

saattaisivat lisätä houkutusta korruptioon, tulee analysoida ja käsitellä huolellisesti, ja korostaa jatkuvasti avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja julkisuutta.

Epämuodolliset normit ja myytit vaikuttavat paljon organisaation jäsenten toimintaan. Joskus jopa toimitaan normien vastaisesti. Etenkin poliisiorganisaatioissa on vallalla niin sanottu ”code of silence”, joka estää poliisia raportoimaan kollegansa toiminnasta. (Cooper 2006, 204.)

Kääriäisen, Lintosen, Laitisen ja Pollockin (2008) tutkimuksessa kuitenkin selvisi, että ”code of silence” -periaate ei näytä suomalaisen poliisin keskuudessa olevan niin vahva kuin kirjallisuudessa väitetään. Poliisi on valmis raportoimaan anonyymissä kyselyssä sekä omista että kollegoiden palvelurikkomuksista.

Lopuksi

Millaisia käytännön edellytyksiä eettisenä roolimallina toimiminen asettaa poliisi-johdolle? Edellä keskusteltiin muun muassa organisaation merkityksestä, vastuullisuudesta ja korruption torjunnasta.

Poliisihallinto on laaja ja hierarkkinen, mikä tuo väistämättä ongelmia myös eettiselle johtajuudelle. Saadaanko johdon eettiset linjaukset tosiasiaa ulottumaan läpi koko organisaation sen kaikille tasoille, jotta ne vaikuttaisivat myönteisesti työyhteisöihin? Mikäli johto todella toimii eettisenä roolimallina, on vastuu jakamaton, koska johtajien on huolehdittava, että esimiehet ja henkilöstö vievät eettistä viestiä organisaatiossa eteenpäin.

Kansalaisten luottamus poliisiin on pysynyt vuodesta toiseen korkeana. Aina-kaan kansalaisten suunnalta ei tule toistaiseksi erityistä painetta tai kritiikkiä poliisin toiminnan luotettavuudesta. Silti viimeisimmän Poliisibarometrin (2014, 22) mukaan hieman yli 40 prosenttia kansalaisista pitää mahdollisena, että poliisin sisällä esiintyy korruptiota tai epäeettistä toimintaa.

Poliisijohdon kannalta eettinen johtaminen auttaa vahvistamaan hyvää hallintoa, kuten vastuullisuutta, tervettä lojaalisuutta ja palvelulähtöisyyttä sekä vaikuttamaan myös organisaation tuloksellisuuteen. Koska poliisin työ perustuu yhtäältä sääntöihin ja sitoviin normeihin ja toisaalta eettisiin arvoihin ja yksilön integriteettiin, on selvää, että myös eettisenä roolimallina onnistuminen on eräänlaista tasapainoilua näiden kahden eettisen ”perusorientaation” välillä.

Korruption suhteen ei pidä olla liian sinisilmäinen. Ilman integriteetin loukkauksia ei aina selvitä. Jos jokainen kuitenkin tietää, että kaikenlaisen korruption kohdalla on nollatoleranssi ja että asiaan suhtaudutaan vakavuudella myös käytännössä, näin kyetään vahvistamaan omaa ja organisaation integriteettiä ja annetaan selkeä myönteinen viesti koko työyhteisölle. Myös halukkuus ilmoittaa väärinkäytöksistä lisääntyy merkittävästi aina johdosta kaikkiin työntekijöihin asti, kun tehdään selväksi, ettei ”pilaantuneita omenoita” – olivat ne johdossa tai muussa henkilöstössä – siedetä poliisiorganisaatiossa.

LÄHTEET

- Baker, T.E. 2011. *Effective police leadership. Moving beyond management*. 3rd ed. NY: Looseleaf Law Publications, Inc.
- Barnard, C. 1970. *The functions of the executive*. Cambridge [Mass.]: Harvard University Press.
- Caiden, G.E. 1991. *Administrative reform comes of age*. Berlin: De Gruyter.
- Cooper, T.L. 2006. *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*. 5th ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. 2007. *The New Public Service: Serving, not steering*. Expanded ed. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Follett, M.P. 1995. *The individual in society*. Teoksessa P. Graham. (toim.) Alkusanat R. M. Kanter. Johdanto P.F. Drucker. Mary Parker Follett – prophet of management: a celebration of writings from the 1920s. 247–263.
- Follett, M.P. 1995. *Business in society*. Teoksessa P. Graham. (toim.) Alkusanat R. M. Kanter. Johdanto P. F. Drucker. Mary Parker Follett – prophet of management: a celebration of writings from the 1920s, 267–281.
- Frederickson, G.H. 1980. *New public administration*. Alabama: University of Alabama Press.
- Hakamo, T. & Vanhala, A. 2007. *Poliisipäälliköt. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia*. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Huberts, L., Lamboo, T. & Punch, M. 2003. *Police integrity in the Netherlands and the United States: Awareness and alertness*. *Police Practice and Research*, 4 (3), 217–232.
- Kernaghan, K. 1991. *Managing ethics: Complementary approaches*. *Canadian Public Administration*. 34 (1), 132–145.
- Kääriäinen, J., Lintonen, T., Laitinen, A. & Pollock, J. 2008. *The ‘Code of Silence’: Are self-report surveys a viable means for studying police misconducts?* *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 9 (2), 86–96.
- Lundquist, L. 1988. *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Menzel, D. C. 2012. *Ethics management for public administrators: leading and building organizations of integrity*. 2nd ed. Armonk: Sharpe.
- Newburn, T. 1999. *Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature*. *Police Research Series Paper 110*. London: Home Office Policing and Reducing Crime Unit. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218135832/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fprs110.pdf>. (Luettu 12.1.2016.)
- Poliisibarometri. 2014. *Kansalaisten käsitykset poliisin toiminnasta ja sisäisen turvallisuuden tilasta*. Sisäministeriön julkaisu 4/2015.
- Puonti, A., Vuorinen, S. & Ivković, S.K. 2004. *Sustaining police integrity in Finland*. Teoksessa C.B. Klockars, S.K. Ivkovic & M.R. Haberfeld. (toim.) *The contours of police integrity*, 95–115.
- Salminen, A. 2004. *Julkisen toiminnan johtaminen: hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.
- Sööt, M-L. 2012. *The role of management in tackling corruption*. *Baltic Journal of Management* 7 (3), 287–301.
- Van Wart, M. 2011. *Dynamics of leadership in public service. Theory and practice*. 2nd ed. M.E.Sharp.
- Weaver, G.R., Treviño, L.K. & Agle, B. 2005. *“Somebody I look up to:” Ethical role models in organizations*. *Organizational Dynamics* 34 (4), 313–330.

Tietojohtoinen poliisitoiminta poliisipäällystön näkökulmasta

Jussi Hakaniemi

Johdanto

Artikkelissa kuvataan Poliisiammattikorkeakoulussa vuonna 2014 toteutettua tietojohtoisen poliisitoiminnan ja siihen liittyvän analyysitoiminnan koulutuksen kehittämisen projektia. Projekti on osa Poliisihallituksen kehittämistoimintojen linjausta. Lähtökohtana olivat Poliisihallituksen linjaukset toiminnan suunnittelusta ja ohjauksesta, kansalliset ja kansainväliset tutkimukset ja toimintamallit sekä poliisilaitoksissa jo käytössä olevat hyvät käytänteet. Tarkoituksena oli kehittää tietojohtoisen poliisitoiminnan koulutusta uuden tutkintorakenteen kontekstissa ja suunnitella rikosanalyysiin liittyvissä tehtävissä toimiville poliiseille täydennyskoulutuksen kokonaisuus. Artikkelin perustuu tämän projektin yhteydessä koottuihin tietoihin. (Pohlamäki 2014.)

Projekti toteutettiin haastattelututkimuksena (n=84). Haastatteluteemat valikoituivat poliisihenkilöstön toimintamalleista analysoitua tietoon perustuvassa toiminnan ohjauksessa. Haastattelut ajoittuivat alkuvuoteen 2014. Haastateltavat olivat päälliköitä, sektorijohtoa, operatiivista päällystystä ja analyytikkoja yhteensä yhdeltätoista poliisilaitokselta.

Tässä artikkelissa keskitytään projektiryhmän merkityksellisimpinä pitämiin havaintoihin analyysituotteiden hyödyllisyydestä, tilannekuvan muodostumisesta ja johtamisesta sekä näihin aihepiireihin liittyvistä kehittämis- ja koulutustarpeista. Tarkastelukehikkeenä on tietojohtoinen poliisitoiminta. Lyhyesti määriteltynä se tarkoittaa toimintamallia, jossa on keskeistä eri tietolähteisiin perustuva kokonaisvaltainen analyysi, rikosten tehokasta torjuntaa tukevat strategiset ja operatiiviset päätöksentekorakenteet sekä toimien kohdentaminen vakaviin rikoksiin ja profiloituihin rikoksentehtäviin (ks. esim. Ratcliffe 2008).

Rikostiedustelu- ja analyysitoimintojen organisoinnista paikallispoliisiyksiköissä

Haastatteluissa nousivat esiin poliisin hallintorakenneuudistuksen (PORA III 2014) mukanaan tuomat ongelmat. Tämä näkyi muun muassa siinä, että strategisen analyysin organisointiin on monenlaisia vaihtoehtoja ja toisinaan strategisen analyysin tehtävämäärittely puuttuu kokonaan. Mahdollisia syitä on useampia. Joko analyysitoimintojen tuottajat tuottavat riittävän käyttökelpoista materiaalia tai analyysitoiminnon ei nähdä tuottavan hyötyjä. Tämä voi liittyä ylempään päällystön ammatti-identiteettiin. Analyysin tarve nähdään tiedonhankinnan ongelmana, eikä ”analyytikkojen” ammattitaitoon luoteta riittävästi. Edelleen todennäköinen syy on haluttomuus sijoittaa resurssia tehtävään, jonka tuottamaa lisäarvoa on vaikea mitata.

Strategisen tason analyytikot saivat haastatteluissa kiitosta ammattitaidostaan. Sen sijaan toiminnon organisoiminnan jaottelu selkeästi operatiiviseen ja strategiseen tasoon mietittytti. Päälliköt peilasivat analyysin laatua tilannekuvan tai kokonaisu-

den näkökulmasta. He pohtivat, palveleeko organisointi kokonaisvaltaista tiedon tuottamista ja analyysia vai johtaako se vuoropuhelun heikkenemiseen ja toimintojen eriytymiseen. Pohdinta liittyi operatiivisen analyysin pyrkimykseen tuottaa lähinnä henkilötunnuksia ja käynnistää esitutkinta. Strateginen analyysitoiminto koettiin enemmän tilannekuvan ja seurantaraporttien tuotantovälineeksi. Avoimeksi jäi kysymys siitä, miten yhteistyö toimii niissä poliisilaitoksissa, joissa strategista ja operatiivista analyysia ei ole erotettu toisistaan. Edelleen pohdittavaksi jää kysymys analyysitoimintojen toisistaan poikkeavista johtamisjärjestelyistä. Vaikutti siltä, että päätoiminen päällystöesimies hallitsi analyysitoimintojen kokonaisuutta paremmin. Strategisen ja operatiivisen analyysin tiiviimpi vuoropuhelu saattaisi edistää analyysien yhdistymistä kokonaisvaltaisemmaksi tilannekuvaksi.

Organisaatiota koskeissa haastatteluosioissa käsiteltiin kysymystä analyysitoimintojen resursseista. Haastateltavien vastaukset olivat lyhyitä. Näkemyksissä korostui pohdinta toimintoihin liittyvän resurssin tuottavuudesta suhteessa käytettävissä olevien resurssien tasapuoliseen jakamiseen.

Haastatteluissa selvitettiin myös näkemyksiä analyysitoimintaan sijoitetun päällystön koetusta hyödyllisyydestä. Poliisilaitoksissa, joissa analyysitoimintaan on sijoitettu päätoiminen päällystövirkamies, kokemus oli vahvasti myönteinen. Tehokkaampi johtaminen sai aikaan laadukkaampia tuotteita ja jämäkämpää palvelujen markkinointia.

Analyysituotteiden käytettävyys päätöksenteon tukena

Analyysituotteiden instrumentaalinen arvo osoittautui mielenkiintoiseksi kysymykseksi. Erilaisten analyysien käyttö ja hyödyntäminen vaihtelee poliisiyksiköittäin varsin suuresti. Käyttäjien henkilökohtaiset ominaisuudet, kuten koulutus, työkokemus ja johtamisosaaminen, synnyttivät erilaisia käytänteitä.

Poliisin analyttikoiden tuottaman strategisen analyysimateriaalin ja etenkin avoimista lähteistä saatavan materiaalin sisällön määrittely koettiin vaikeaksi. Kriittikki kohdistui muun muassa materiaalin laatuun ja hyödynnettävyyteen ja ajantasaisuuteen. Näkemysten mukaan paperiraportti ei palvele käyttötarkoitustaan ja raportit tulisi tehdä sähköiselle tallennusalueelle. Kokonaisuudessaan vaikutti siltä, että analyysimateriaalin laatu ja aiempi käsitys analyysin laatijoiden ammattitaidosta ovat osittain ristiriidassa keskenään.

Haastattelujen perusteella ei ole mahdollista antaa yksiselitteistä vastausta strategisen tason analyysimateriaalin sisällöstä. Materiaalia kuvattiin historialliseksi seurantatiedoksi, joka sisältää tilastoja esimerkiksi tapausmääristä, toimintavalmiusajoista, henkilöresurssien hallintaan liittyvistä kysymyksistä ja budjettiluvuista. Materiaalin todettiin perustuvan hyvin pitkälti poliisiasiaintietojärjestelmään (PATJA) ja sitä kutsuttiin myös toiminnan seurantatiedoksi. Tietoa käsiteltiin erilaisissa johtoryhmissä, minkä katsottiin vaikuttavan toimintaa koskeviin linjauksiin.

Edellä kuvatun materiaalin ajallista ulottuvuutta kuvattiin monella tavalla. Poliisiyksiköiden sisäisiin käytäntöihin tai toimintatapoihin liittyen käytettiin määritelmiä kvartaaliseuranta, kuukausiraportointi tai ”mittaripatteristo”. Raportointia luonnehdittiin seurantatiedoksi, eikä sen katsottu sisältävän riittävästi tulevaisuuden katsovaa johtopäätösosiota. Voidaankin kysyä, onko materiaali tarkoitettukaan muuhun kuin toiminnan seurantaan? Toimitetun materiaalin laatua pidettiin hyvänä, kuten myös grafiikkaa ja sen laatijoiden ammattitaitoa.

Avoimien tietolähteiden hyödynnettävyyttä ja tarpeellisuutta kritisoitiin. Niihin perustuva tieto joko koettiin lähes tarpeettomaksi tai nähtiin tarpeellisena vain tulevaisuuden ennakoimisessa. Myönteisesti suhtautuvat perustelivat näkemystään omalla tiedonhankinnallaan ja verkostoillaan, eivätkä katsoneet tarvitsevänsä tätä tietoa päätöksentekonsa tueksi. Kielteisesti suhtautuvat tiedostivat saatavilla olevan datan runsauden ja pohtivat, kuinka avointa dataa voitaisiin käyttää enemmän hyödyksi päätöksenteossa.

Toimintaympäristöanalyysit nähtiin tarpeellisina resurssien kohdentamisen näkökulmasta. Haastattelujen perusteella on kuitenkin vaikeaa arvioida, näkevätkö ylemmän päällystön edustajat toimintaympäristöanalyysit tarpeellisina. Tosiasiallisesti analyyseissä ei hyödynnetä avoimia tietolähteitä riittävästi edes erilaisten valmiiden raporttien suhteen. Avoimiin tietolähteisiin suhtautumisessa poikkeuksen muodostivat ylemmän päällystön edustajat, jotka ovat työtehtävissään aiemmin tutustuneet liikenneanalyysituotteisiin.

Strategisen analyysimateriaalin arvostus vaihteli suuresti päätöksentekotarpeen kontekstin mukaan. Osa haastatelluista koki materiaalin laadukkaaksi, mutta käytöarvoltaan matalaksi. Jälkimmäisessä tapauksessa vastaajat tukeutuvat omaan tiedonhankintaan, kokemukseen, intuition ja ammattitaitoon eli niin sanottuun ”näp-pituntumaan”.

Haastatelluista välittyi tarve kehittää vakioraportointia ja toiminnan seurantaan käytettävää mittaristoa. Haastateltavat tiedostivat selkeästi numeraalisen suoritusmittauksen ja vaikuttavuuden arvioinnin ristiriidan. Numeraalista mittausta ja seurantaa voidaan käyttää vaikuttavuusarvioinnin perusteena, mutta se ei pureudu yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Paikallispoliisiyksiköiden toimintaympäristöjen eriyvyys edellyttäisi paikallisia vaikuttavuusarvioita.

Päätöksentekijän ja analyytikon vuorovaikutus

Tietojohdoista poliisitoimintaa ja analyysitoimintaa käsittelevässä kirjallisuudessa käsitellään analyysin tilausprosessia ja siihen liittyvää vuorovaikutusta (esim. Ratcliffe 2008, 127–128). Tilausprosessia kuvattiin haastatteluissa siten, että se tarkoittaa suoraa tilausta päätöksenteon tukimateriaaliksi. Osalle analyytikoista oli annettu tehtäväksi tarvittavan materiaalin tuottaminen. Näissä tapauksissa yleisvaikutelma oli se, että analyytikko on saanut vapaat kädet tuottaa analyysia. Muissa tapauksissa tilaus tehtiin suoraan analyytikolle ja määriteltiin millaista yksityiskohtaista analyysia kaivataan.

Haastatteluissa esiin tulleet toimintamallit olivat osin ongelmallisia. Vaikutti siltä, että vuorovaikutus analyysin tekijän ja tilaajan välillä on heikkoa. Jos tilaajalla on hyvä käsitys siitä, mitä analyytikko pystyy tuottamaan ja mitä rajoitteita mahdollisesti esiintyy, analyysi on laadukasta. Jos analyytikolla ei ole käsitystä siitä, mitä tilauksessa halutaan, analyysin laatu kärsii. Tilausprosessi ja tietämys analyysin mahdollisuuksista koettiin ylemmän päällystön haastatteluissa kautta linjan puutteelliseksi. Koulutustarve ja toisaalta myös tilausprosessin kehittämisen tarve tiedostettiin.

Tilannekuvan ylläpito

Haastatteluissa selvitettiin sekä operatiiviseen että strategiseen johtamiseen liittyvän tilannekuvan muodostamisen käytänteitä. Operatiivisen tilannekuvan osalta toimintamallit ovat perinteisesti vaihdelleet paikallispoliisiyksiköittäin. Haastatteluissa havaittiin, että tilannekuvan ylläpito oli selkeästi kehittymässä ja liittyi oleellisesti johtokeskuksien ja tilannekeskuksien toimintaan. Toimintamalliin kytkeytyi myös päivittäinen PTR-tilannekuvapalaveri koskien poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyötä.

Yksiköissä oli käytössä omia tilannekuvan ylläpitämiseen liittyviä palavereita, joiden tarkoitusta pyrittiin selvittämään. Operatiivista tilannekuvaa seurataan varsin hyvin ja tietämys käynnissä olevista operaatiosta on hyvä. Ylemmän päällystön haastatteluissa jäi epäselväksi, kuinka suuri vaikutus tilannekuvalla on operatiiviseen toimintaan. Syynä voi olla se, että operatiivisen toiminnan johtaminen ei kuulu ylemmälle päällystölle ja tilannekuva ei välity kentän operatiivisille toimijoille. Vuoronvaihtoon liittyvät käskynjaot tapahtuvat pääsääntöisesti ennen valtakunnallista PTR-tilannekuvapalaveria. Tilannekuvaan liittyvästä ohjauksesta päävastuu jää yleisjohtajalle.

Strategisen johtamisen tilannekuva ei aina ollut haastateltavien mukaan tunnistettava konkreettinen kokonaissuunnitelma, vaan pyrkimys ennakoida toimintaympäristön muutoksia. Tämän kaltainen tilannekuva ja sen kehittäminen voisi olla hyödyllistä konsernijohdon strategioiden ja tavoitteiden tehokkaamman saavuttamisen näkökulmasta. Toisaalta se vaatisi valtakunnallisten tavoitteiden ja paikallisten strategioiden yhteensovittamista sekä tulosohjauksen kehittämistä paikalliset olosuhteet huomioon ottaen.

Johtamiseen liittyviä haasteita

Erilaiset suunnittelupalaverit ovat poliisiorganisaation tärkein johtamisen työväline. Haastatteluista ilmeni, että suhtautuminen palaverikäytäntöihin, toiminnan vas-
tuuttamiseen, jalkauttamiseen, seurantaan ja palautteen keräämiseen on vaihtelevaa. Vaihtelu koskee sekä laajempia että suppeampia osa-alueita. Joidenkin näkemysten mukaan mitään päätöksiä ei tehdä ilman selvitystä ja valmisteltua esitystä. Toisessa ääripäässä puolestaan asioiden vastuuttamisen seuranta ja kaksisuuntainen palaute eivät toimi. Kriitikki kattaa lähes kaikki kokouskäytännöt.

Johtamisen haasteena nousi esiin tarve saada hierarkkisen organisaation alemmat tasot hahmottamaan toimenkuvansa niin, että organisaation jokaisella tasolla ymmärretään perustehtävä ja siihen liittyvät tavoitteet. Yhtenä haasteena nähtiin osallistuminen oikeanlaisen analysoidun tiedon tuottamiseen. Ylemmän päällystön mukaan johtamiskäytännöt eivät aina tuota toimivaa vastausta peruskysymyksiin. Palaverikäytännöt ja niissä käsiteltävien asioiden valmistelu on aihekokonaisuus, jonka kouluttamiseen on syytä kiinnittää tulevaisuudessa huomiota.

Haastatteluissa nousi esiin toimeksiannon, toiminnan, seurannan ja palautteen kehän toimimattomuus. Syiksi mainitaan muun muassa viestin muuttuminen matkan varrella, toiminnan tulospainotteisuus sekä se, että tulosvastuullisuutta ei nähdä osana johtamisjärjestelmää. Projektihenkilöstön näkemys on, että tulosvastuullisuutta tulisi korostaa erilaisissa poliisitehtävissä toimivien ryhmien tehtäväkuva huomioiden. Myös nykyisen johtamisjärjestelmän palautteenantoprosessista annettiin nega-

tiivista palautetta. On mahdollista, että palaute kohdistuu koko johtamiskulttuuriin. Mikäli johtamiskulttuuriin halutaan vaikuttaa, prosessi on pitkä ja hidaskäyttö. Hyvään tulokseen päästään ainoastaan laadukkaalla johtamiskoulutuksella ja johtamiseen liittyvillä asenteiden muutoksilla.

Kehittämisen- ja koulutustarpeet

Ylemmän päällystön näkemykset kehittämissä ja koulutustarpeista olivat selkeitä. Haastattelussa nousi esiin epäselvyys tietojohtoisen poliisitoiminnan (TJP) määrittelyn ja strategisen johtamisen käsitteistä. Strateginen johtaminen koetaan josain määrin vieraaksi asiaksi. Organisaation hierarkkisella rakenteella saattaa olla vaikutusta asiaan. Poliisihallituksen nähdään ottaneen enemmän roolia strategisessa johtamisessa, mikä koetaan rajoittavana kehityksenä paikallispoliisityksissä. Tästä syystä organisaation rakenteen ja roolien kriittinen tarkastelu olisi hyödyllistä. Onko kolmiportainen hallintomalli tarpeellinen ja toimiva ratkaisu tämänhetkisten resurssien valossa? Rakennemuutoksissa pyrkimyksenä on ollut madaltaa organisaatiota. Onko tässä onnistuttu?

Muina koettuina koulutustarpeina nousi esiin ylemmän päällystön strategisen johtamisen koulutus ja tietojohtoisuuteen liittyen koko poliisihenkilökunnan koulutus. Ylemmän poliisipäällystön haastattelussa painotettiin myös sektorinjohtotason, alipäällystön ja miehistön koulutustarvetta. Tietojohtoinen poliisitoiminta nähdään organisaation sisään rakennettuna toimintamallina, jossa korostuu koulutuksen tärkeys.

Rikostiedustelu- ja analyysihenkilöstön koulutustarpeet

Analyysitehtävissä toimivan poliisihenkilöstön ammattitaidosta annettiin positiivista palautetta etenkin rikostutkinnan näkökulmasta. Kriitikki kohdistui valvonta- ja hälytyssektorin toimintaa tukevaan analyysiin. Strategisen tason analytikkojen ammattitaidosta annettiin niin ikään positiivista palautetta, mutta tuotteita kritisoitiin. Näkemykseen vaikuttanee se, että suomalaisen poliisin toiminnassa ei ole strategisen tason analyysin tuottamisen traditiota. Rikosanalyysi on aiemmin nähty vahvasti nimenomaan rikostutkinnan työvälineenä. Mikäli strategista analyysia halutaan kehittää, poliisitaustaisten strategisen tason analytikkojen koulutusta tulee täydentää. Kaikissa paikallispoliisityksissä ei ole strategiseen analyysiin erikoistunutta päätoimista tekijää. Tarvitaan pohdintaa siitä, tuleeko poliisimiehistöstä kouluttaa strategisen analyysin tuottajia.

Yhteenveto

Tässä artikkelissa on käsitelty tietojohtoista poliisitoimintaa poliisipäällystön näkökulmasta. Yhteenvetona haastattelumateriaalin perusteella voidaan todeta, että operatiivisen tason analyysi- ja tilannekuvatoiminnot näyttävät paikallispoliisityksien osalta toimivan kohtalaisen hyvin. Kehittämistarpeita näyttää olevan strategisen tason analyysi- ja tilannekuvatoiminnoissa sekä koko poliisihenkilöstön tietojohdoisen poliisitoiminnan koulutustoiminnoissa.

LÄHTEET

- Polamk 2014. Tietojohtoisen poliisitoiminnan koulutuksen kehittäminen. Polamk 45969.
- PORA III. 2014. Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke. Toimeenpanon loppuraportti. Poliisihallituksen julkaisusarja. 4/2014.
- Ratcliffe, J.H. 2008. Intelligence-Led Policing. Cullompton: Willan publishing. 127–128.

Stressin käsittely osana poliisin työtä

Mari Koskelainen

Johdanto

Stressiä ja sen vaikutuksia poliisiin tutkitaan enenevässä määrin. Stressin määritelmää ja syntyteorioita on monia. Tämä artikkeli keskittyy poliisin työtehtävien synnyttämään stressiin. Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu muut poliisia kuormittavat stressin lähteet, kuten organisatorinen stressi.

Yksittäisen poliisin mahdollisuus säädellä työtehtävien aiheuttamia stressitasoja liittyy työtehtäviin valmistautumiseen, niiden aikana toimimiseen ja niistä palautumiseen. Aihepiiri on tärkeä, koska koetulla stressillä on tutkitusti yhteys poliisien terveyteen, työhyvinvointiin ja työtehtävistä suoriutumiseen. Aihepiiriä tarkastellaan sekä olemassa olevan tutkimustiedon että Suomen poliisiorganisaatiossa käytössä olevien toiminta- ja koulutusmallien kautta.

Mitä stressi on?

Stressille ei ole olemassa yksikertaista määritelmää. Yleisesti ottaen stressiä voidaan kuvata tilanteena, jossa henkilöön kohdistuvat haasteet ja vaatimukset ylittävät hänen käytössään olevat voimavaransa. Tällainen tilanne voi olla joko lyhyt- tai pitkäkestoinen, ja stressin vaikutukset ovat sekä fyysisiä että psyykkisiä.

Stressin vaikutusten jakaminen fyysisiin tai psyykkisiin tekijöihin ei ole selkeää. Stressin aiheuttamiin fysiologisiin reaktioihin kuuluvat esimerkiksi kehon hormonitasojen muutokset. Muutokset fysiologiassa ovat yhteydessä aistitoimintoihin, ajatteluun ja tunteisiin. Toisaalta stressin psyykkiset ja kognitiiviset toiminnot voivat aiheuttaa fysiologisia muutoksia. Stressiin liittyvät fyysiset ja psyykkiset reaktiot ovat siten toisiinsa nähden jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa.

Mielessä ja kehossa syntyneet reaktiot voivat joko edesauttaa tai haitata toimintaa poliisin työhön liittyvissä vaativissa tilanteissa: aistien, päätöksenteon ja toiminnan taso joko paranee tai heikkenee. Tässä artikkelissa vaativalla tilanteella tarkoitetaan esimerkiksi fyysiseen voimankäyttöön liittyviä ääritilanteita, mutta myös muita vaativia työtilanteita kuten seksuaalirikoksesta epäiltyjen kuulusteluja. Toisin sanoen vaativa ja siten stressaava tilanne voi olla mikä tahansa työtehtävä, jossa päätöksentekokyvyllä ja tunteiden hallinnalla on merkittävä osuus ja joka aiheuttaa poliisille yllä kuvattuja kehon ja mielen reaktiota.

Vaikka stressireaktioista puhutaan usein negatiivisena ilmiönä, ne ovat myös hyödyllisiä toimintakyvyn turvaamiseksi. Stressin kokeminen työtilanteissa on väistämätöntä ja myös tarpeellista. Yleinen stressi syntyy arkipäivän elämän haasteista, joista ihmiset selviävät tavallisesti omien stressinhallintakeinojensa avulla. Poliisin työssään kohtaamat tilanteet saattavat kuitenkin olla erilaisia ja vaatia toisenlaisia selviytymiskeinoja. Tällaiset tilanteet ovat arkipäivän kokemuksista eroavia tapahtumia, joihin keho ja mieli reagoivat. (Rantaeskola ym. 2015.)

Poliisi, stressi ja terveys

Poliisityö on vaativaa työtä. Poliisit altistuvat työuransa aikana äkillisen stressin vaikutuksille vaativissa ja jopa hengenvaarallisissa työtehtävissä. Myös ei-äkilliset, esimerkiksi rikostutkintaan liittyvät tilanteet saattavat aiheuttaa kuormitusta, joka johtaa kumulatiivisen stressin kehittymiseen. Suomalaisista poliiseista 40 prosenttia raportoi viidenneksen tai enemmän työajastaan koostuvan vaativien tilanteiden hoitamisesta. Samassa tutkimuksessa yli puolet poliiseista koki työnsä vaativaksi ja stressaavaksi. (Andersen ym. 2015a.) Tutkimustulokset ovat osoittaneet kriittisille tilanteille ja kumulatiiviselle stressille altistumisen vaikuttavan poliisien terveyteen ja hyvinvointiin. Poliiseilla on vertailuryhmiä korkeampi riski sairastua fyysisesti ja psyykkisesti (Violanti 2010).

Voiko stressivasteen syntymiseen vaikuttaa

Sekä lyhyt- että pitkäkestoisen stressaavan tilanteen aikana kehon kortisoli- ja adrenaliinitason nousu auttaa kehoa ja mieltä valmistautumaan edessä oleviin haasteisiin. Liiallinen kortisolitaso on kuitenkin haitallista työtehtävän suorittamiselle. Tilanteesta selviytyminen heikkenee, jos sen aiheuttama stressi jatkuu tai osoittautuu työntekijälle liian kuormittavaksi. Seurauksena on muutoksia kyvyssä tehdä havaintoja, ajattelun ja harkintakyvyn kapeutumista ja huomion suuntautumisen kohti oletettua uhkaa tai vaaraa. (Andersen ym. 2015c.)

Työssä, jossa kohdataan jatkuvasti haastavia tai kriittisiä tilanteita, koettu stressi saattaa muodostua myös niin sanotuksi kumulatiiviseksi eli kasautuvaksi stressiksi. Kumulatiivinen stressi syntyy jatkuvan, toistuvan tai purkamattoman stressin seurauksena. Se voi altistaa monenlaisille fyysisille vaikeuksille ja psyykkiselle huonovointisuudelle. Jos kortisolitaso ei palaudu normaalille tasolle stressaavan tapahtuman jälkeen ja pysyy korkealla pitkiä aikoja, tämä voi vaikuttaa haitallisesti henkilön terveyteen (Violanti 2010).

Nykytutkimusten mukaan stressaaviin tilanteisiin voidaan valmistautua niin, että stressivasteen syntyminen ja sitä kautta esimerkiksi kortisolivaste vähenee (Andersen ym. 2015b). Poliisiammattikorkeakoulu on vuodesta 2013 tehnyt stressitutkimukseen liittyvää yhteistyötä Toronton yliopiston kanssa. Tutkimusten pohjalta kehitetyn koulutusmenetelmän tarkoitus on parantaa haastavan työtilanteen kohtaavan poliisin kykyä käsitellä tilanne. Tästä kyvystä käytetään nykyisin usein nimitystä resilienssi. Hyvällä resilienssillä (engl. resilience) tarkoitetaan muun muassa kykyä kohdata vaikea tilanne henkisesti valmistautuneena ja virittyneenä. Resilienssi on myös tunne tilanteen hallinnasta ja kohdattavan tilanteen näkemistä haasteena eikä vaikeutena (Violanti 2010).

Resilienssiä voidaan lisätä sisällyttämällä vaativien tilanteiden kohtaamisen koulutukseen seuraavat osaelementit:

1. Stressin ja stressireaktioiden ymmärtäminen
Annetaan tietoa stressin psykologista ja fysiologista vaikutuksista ja siitä, miten koettu stressi vaikuttaa työtehtävistä suoriutumiseen. Lisätään ymmärrystä

stressireaktioista ja siitä, miten stressireaktiot voivat johtaa traumatisoitumiseen. Annetun tiedon tarkoituksena on normalisoida stressireaktioita. Stressin aiheuttamat reaktiot ovat osa jokaisen ihmisen fysiologiaa ja psykologiaa, mutta niitä voi myös oppia käsittelemään eri tavoin. (Andersen ym. 2015c.)

2. Työroolin ja -tehtävien sisäistäminen
Stressireaktioiden hallintataitojen omaksumista pohjustaa läpikäyty pohdinta työrooliin sisältyvistä tehtävistä. Tähän kuuluu esimerkiksi ymmärrys työroolista ja työnkuvasta ja siitä, mitä nämä pitävät sisällään. Osana tätä pohdintaa koulutettava selvittää itselleen, onko hän valmis ja valmistautunut tekemään sen mitä häneltä työtehtävissä edellytetään ja onko hän sitoutunut tekemään nämä tehtävät. (Rantaeskola ym. 2015, 211.)
3. Käytännön harjoitukset
Stressireaktioiden hallintaa ja muun muassa oikeaa hengittämistekniikkaa harjoitellaan osana vaativien tilanteiden tai muun poliisitoiminnan harjoituksia. Harjoitusten tulee vastata mahdollisimman paljon oikean elämän poliisityön tilanteita. Henkinen valmistautuminen on osa stressireaktioiden hallintaa ja tärkeässä osassa päätöksentekokyvyn, tilannetietoisuuden ja tehokkaan toimintakyvyn säilyttämisessä. Optimaalinen mielellisen valmiuden tila mahdollistaa toivotun virittyneisyyden tilan, jossa tehdyt havainnot ja kyky ajatella tuottavat mahdollisimman hyvän ratkaisun tilanteessa. (Andersen ym. 2015c.) On myös mahdollista, että henkinen valmius ja siihen panostaminen osana koulutusta ja työelämää ennaltaehkäisevät poliisin työtehtävien aiheuttamaa myöhempää traumatisoitumista (Papazoglou & Andersen 2014).

Tutkimus resilienssikoulutuksen vaikuttavuudesta: Karhu-ryhmä

Resilienssiä lisäävän koulutuksen toimivuutta on selvitetty tutkimuksellisella asetelmalla. Tutkimuksen koehenkilöitä olivat valmiusyksikkö Karhun poliisit. Koehenkilöitä koulutettiin hyödyntämään kehon ja mielen säätämistekniikoita, joilla pyritään edistämään henkilökohtaista resilienssiä samoin kuin työtehtävästä suoriutumista mahdollisimman hyvin ja tarkoituksenmukaisesti.

Tekniikat olivat seuraavat:

1. Kontrolloitu hengitystekniikka, jolla pyritään lisäämään fysiologista kontrollia kehossa ja mielessä.
2. Mielikuvaharjoitus ja huomion suuntaaminen oikeisiin asioihin toteuttamalla harjoitus hidastettuna taktisena harjoituksena.

Koehenkilöitä koulutettiin käyttämään tekniikoita ennen ja jälkeen tilanteiden sekä niiden aikana. Tutkimuksen tilanteet olivat valmiusyksikön kouluttajien suunnitteleimia, ja niiden tarkoituksena oli luoda mahdollisimman uhkaavia tilanteita. Koulutuksen saaneen koeryhmän psykofyysiset reaktiot (esim. kortisolitasot, sydämen sykkeen reaktiivisuus ja palautumisaika) olivat parempia kuin vertailuryhmän vastaavat arvot. Myös kokonaissuoritukset, tilannetietoisuus ja päätöksentekokyky, joita arvioivat tutkimusasetelmasta riippumattomat valmiusyksikön kouluttajat, oli-

vat parempia koeryhmässä kuin vertailuryhmässä. (Andersen & Gustafsberg 2016.) Saadut tutkimustulokset kertovat resilienssikoulutuksen toimivuudesta ja soveltuvuudesta poliisin koulutukseen.

Määräys kriittisten tilanteiden jälkeisistä toimista poliisihallinnossa

Tutkimustulosten valossa etukäteen valmistautuminen on siis hyödyllistä sekä psykofyysisten reaktioiden säätelyn että työsuoritusten tavoitteiden toteutumisen kannalta. Yllä kuvattu koulutusmalli auttaa poliisia yhdistämään tilanteessa syntyvän tunteen ja mahdolliset negatiiviset tunnereaktiot tilanteen jälkeen. Tämä auttaa kehittämään ja hyväksymään tunteet normaaleina stressin synnyttäminä reaktioina. On myös mahdollista, että stressireaktioiden normalisointi ehkäisee tilanteen aiheuttamia negatiivisia jälkiseurauksia (McCraty & Atkinson 2012). Kaikkia tilanteen jälkeisiä reaktioita tai jopa jälkitraumaattista stressireaktiota, ei kuitenkaan voida aina ehkäistä. Tästä syystä vaativien tilanteiden jälkeiset toimet ovat myös tärkeä osa poliisien työtehtävien synnyttämän stressin prosessoimista ja siten terveydestä ja työkyvystä huolehtimista.

Poliisihallitus antoi vuonna 2012 määräyksen kriittisten työtilanteiden jälkeisistä toimenpiteistä (Poliisihallitus 2012). Määräys ohjaa poliisiyksiköitä järjestämään henkilöstölleen kokemuksellisia purkukeskustelutilaisuuksia, joita toteuttavat tehtävään koulutetut poliisit. Tämän lisäksi järjestetään valtakunnallisia post-traumatyöpajoja. Määräykseen sisältyy myös ohjeistus työterveyshuollon tai yksityisen palveluntuottajan tarjoamasta psykososiaalisesta ja somaattisesta tuesta.

Purkukeskustelujen ja post-traumatyöpajojen sisällössä on yhtymäkohtia edellä kuvatun resilienssikoulutuksen kanssa. Osallistujat saavat tietoa kriittisistä työtilanteista, niiden aiheuttamasta kuormituksesta sekä reaktioista, joita työssä koetut asiat saattavat aiheuttaa sekä fyysisesti että psyykkisesti. Sekä purkukeskusteluista (Järvenpää & Äikäs 2015) että post-traumatyöpajoista (Järvelin 2012) on saatu hyviä kokemuksia ja määräyksen mukaiset menettelyt ovat toivon mukaan rakentumassa enenevässä määrin osaksi poliisihallinnon toimintakulttuuria ja sen johtamista.

Pohjanmaan poliisilaitoksessa on myös käynnissä vertaistuen kehittämishanke (Kaiku-hanke). Suomalaisia poliiseja kartoittaneessa tutkimuksessa vertaistuki raportoitiin halutuksi tukimuodoksi (Andersen ym. 2015). Hankkeen lähtökohtana on luoda toimintamalli välittömien purkukeskustelujen ja post-traumatyöpajojen väliin.

Mitä koulutuksessa tapahtuu nyt

Yhteistyössä Toronton yliopiston kanssa valmistellusta koulutuksesta on työstetty oma sovellus käytettäväksi poliisin ammattikorkeakoulututkinnoissa (Andersen ym. 2015c; Andersen ym. 2015b). Keho-mieli -tasapainon saavuttamista harjoitellaan osana voimankäytön toiminnallisia harjoituksia (Mikkola 2015). Osana stressin käsittelyä ja siihen liittyviä opintoja opiskelijoille annetaan myös tietoa poliisihallinnon määräyksestä kriittisten tilanteiden jälkeisistä toimista poliisihallinnossa ja määräyksen mukaisista tukimuodoista.

Suomalaiset poliisit raportoivat olevansa tietoisia poliisityön vaikutuksista fyysisen terveyteen (esim. nukkumisongelmat ja sydämen toimintaan liittyvät asiat). Suuri osa tutkimukseen osallistuneista kuitenkin myös raportoi, ettei ole saanut koulutusta siitä, kuinka vaativien työtilanteiden kokeminen on yhteydessä psyykki-

seen ja fyysiseen terveyteen (Andersen ym. 2015a). Tämä on asia, johon nykyisessä koulutuksessa pyritään paneutumaan entistä paremmin. Tutkimuksen mukaan poliisit olivat myös halukkaita oppimaan stressinkäsittelytavoista monella eri tavalla. Hyväksyttäväksi tavoiksi koettiin esimerkiksi vertaistuki, sekä monet jo nyt organisaatiossa käytössä olevat tukimuodot kuten purkukeskustelut ja post-traumatyöpajat (Andersen ym. 2015a). Tästä syystä onkin tärkeää, että kaikki poliisiorganisaatiossa työskentelevät ovat tietoisia tarjotuista tukitoimenpiteistä ja osaavat tarvittaessa niihin hakeutua.

Resilienssikoulutuksen sovelluksia

Olen käyttänyt resilienssikoulutuksen eri osa-elementtejä monissa eri ammattiryhmille suunnatuissa koulutustilaisuuksissa (ks. myös Rantaeskola ym. 2015). Esimerkkejä näistä kohderyhmistä ovat Poliisiammattikorkeakoulun henkilökunta, hätäkeskuspäivystäjät, pysäköinninvalvojat ja rikostutkintaan keskittyvien poliisien työnohjausryhmä. Omiin kokemuksiin perustuen resilienssikoulutuksen elementtejä sisältävä koulutus soveltuu käytettäväksi kaikkien poliisiorganisaatiossa työtä tekevien kanssa. On tärkeää huomata, että monet koulutuksen elementeistä eivät ole uusia asioita. Kysymys on enemmänkin käytänteiden opettelusta, jalkauttamisesta ja niiden soveltamisesta jokaista työntekijää koskettavaksi ja tämän toimenkuvaan soveltuvaksi. Tulevaisuudessa olisikin hyödyllistä kehittää standardoitu koulutusmanuaali eri koulutuksiin, samoin kuin tutkia koulutuksen vaikuttavuutta tieteellisin metodein.

Yhteenveto

Tässä artikkelissa on esitelty resilienssikoulutuksen mallia ja sen käyttöön ottamisesta saatuja tutkimustuloksia ja kokemuksia. Stressikokemusten ymmärtäminen ja niiden onnistunut käsittely ovat osa koko poliisin henkilöstön kokonaisvaltaista työhyvinvointia. Poliisityön vaarallisia puolia ei voida koskaan kokonaan poistaa. Kuten poliisihallituksen määräyksessä todetaan, henkilöstön valmentaminen kohtamaan kriittisiä tilanteita on tärkeä keino ehkäistä tilanteen kuormittavia vaikutuksia. (Poliisihallitus 2012.) Artikkelissa kuvattu koulutusmenetelmä ja jälkitoimikäytännöt pyrkivät palvelemaan tätä tavoitetta ja ovat osa uudistuvaa poliisin toimintaympäristöä.

LÄHTEET

- Andersen, J.P. & Gustafsberg, G. 2016. A Training Method to Improve Police Use of Force Decision Making. A Randomized Controlled Trial. Sage Open. DOI: 10.1177/2158244016638708.
- Andersen, J.P., Papazoglou, K., Koskelainen, M. & Nyman, M. 2015a. Knowledge and training regarding the link between trauma and health: a national survey of Finnish police officers. *Journal of Police Emergency Response*. DOI: 10.1177/2158244015580380 Published 8 April 2015
- Andersen, J.P., Papazoglou, K., Koskelainen, M. & Nyman, M. 2015b. Applying resilience promotion training among special forces police officers. *SAGE Open Jun 2015*, 5 (2) DOI: 10.1177/2158244015590446.
- Andersen, J.P., Papazoglou, K., Nyman, M., Koskelainen, M. & Gustafsberg, H. 2015c. Fostering resilience among the police. *The Journal of Law Enforcement*, 5(1), 1–13. <http://jghcs.info/index.php/l/index>
- Järvelin, J. 2012. Kauhajoen ampumistapauksen jälkitoimet. Teoksessa R. Honkonen & V. Muttilainen (toim.) *Poliisin toimintaympäristö: Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012*. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 112, 253–264.
- Järvenpää, T. & Äikäs, T. 2015. Käydäänpä tämä kokemus läpi – Hyvin hoidettu purkukeskustelu on henkilöstöhallintoa parhaimmillaan. *Tutka 4/2015*. <http://tutka.poliisi.fi/Sivut/2015.04/Purkukeskustelu-työhyvinvoinnin-edistäjänä.aspx>
- McCarty, R. & Atkinson, M. 2012. Resilience training program reduces physiological and psychological stress in police officers. *Global Advances in Health and Medicine*, 1 (5), 44–66. OpenUrl
- Mikkola, S. 2015. Poliisin AMK-tutkinnon uudet tuulet moniviranomaistoiminnassa. *Ensihoitaja*, 4, 12–14.
- Papazoglou, K. & Andersen J. P. 2014. A guide to utilizing police training as a tool to promote resilience and improve health outcomes among police officers. *Traumatology*, 20, 103–111. doi:10.1037/h0099394
- Poliisihallitus 2012. Määräys – Kriittisten tilanteiden jälkeiset toimet poliisihallinnossa.
- Rantaeskola, S., Hyyti, J., Kauppila, J. & Koskelainen, M. 2015. *Haastavat asiakas-tilanteet – Väkivalta työssä*. Helsinki: Talentum
- Violanti, J. M. 2010. Dying for work: stress and health in policing. *Gazette*, 72(1), 20–21.

4 KOULUTUKSEN KEHITTÄMINEN

Simulaatiot osaamisen kehittämisen välineenä

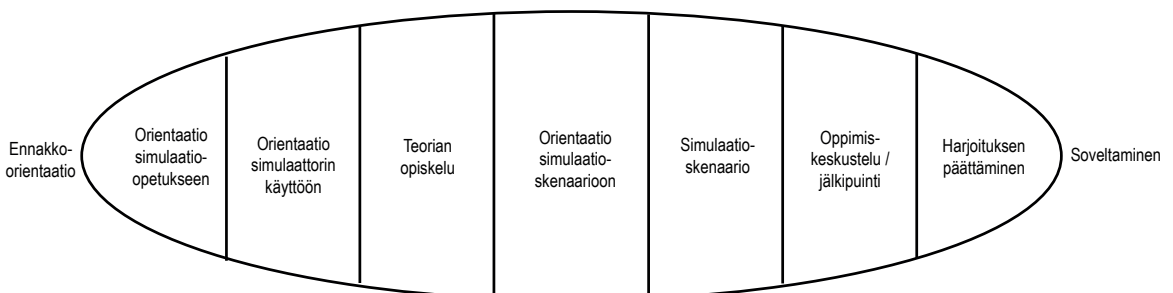
Joanna Kalalahti

Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastellaan simulaatio-opetusta osaamisen kehittämisen välineenä kahden eri näkökulman kautta. Simulaatioita käytetään yhtenä opetusmenetelmänä poliisiopinnoissa. Simulaatiot ovat tärkeitä, jotta opiskelijoille voidaan tarjota mahdollisimman hyvät ja työturvalliset edellytykset tulevaan työhönsä. Simulaatioharjoituksiin on sitoutunut myös merkittävästi organisaation osaamisen kannalta kallisarvoista tietopääomaa niin simulaatio-opetuksesta kuin poliisin työstä.

Simulaatioiksi voidaan määritellä todellisten tilanteiden jäljittely oppimista jäsentävien rakenteiden tuella ennalta laaditun käsikirjoituksen mukaisesti. Simulaatioiden kautta oppijat ovat vuorovaikutuksessa soveltaessaan ja harjoitellessaan taitoja, demonstroidessaan ymmärtämystään ja osallistuessaan oppimiskokemukseen, joka muistuttaa heidän tulevan ammattinsa todellisuutta (Davies 2013, 7–9). Simulaatio-opetuksen tavoitteena on työskentelyä ohjaavan sisäisen mallin synnyttäminen käyttäjässä (Salakari 2007, 118).

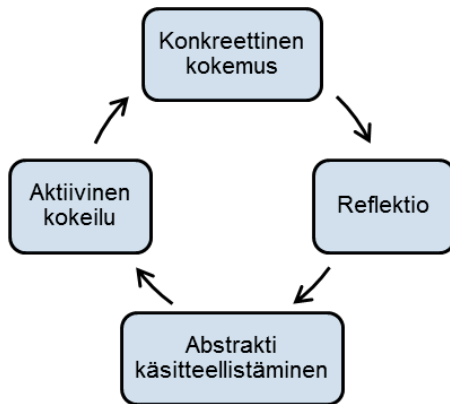
Simulaatioharjoitukselle on tyypillistä systemaattinen ja toistettava lähestymistapa, joka takaa oppimistavoitteita palvelevan harjoituksen (Helveranta, Laatikainen & Törrönen 2009, 23). Systemaattisuutta luovat simulaatioharjoitukseen liittyvät opetukselliset elementit tai vaiheet, kuten ennakkovalmistautuminen, itse simulaatioharjoitus ja jälkipuinti (kuvio 1).



Kuvio 1. Simulaatioympäristö Dieckmannin mukaan

Lähde: Dieckmann, Friis, Lippert & Østergaard 2012, 629 (mukaillen).

Simulaatioista oppimista on tärkeä tukea erilaisilla opittua jäsentävillä rakenteilla (Fletcher 2009, 250), kuten harjoitukseen orientoinnilla ja harjoituksen jälkeisellä jälkipuinnilla. Crookall (2010, 907) näkee jälkipuinnin olennaisena osana simulaation määritelmää ja oppimisen kannalta tärkeimpänä elementtinä simulaatioharjoituksessa. Kokemuksellisen oppimisen ja opitun jäsentämisen välistä vuorotte-
 lua kuvataan kuviossa 2.



Kuvio 2. Kolbin kokemuksellisen oppimisen sykli

Lähde: Kolb & Kolb 2009, 299 (mukailten)

Simulaatiot osaamisen kehittämisessä

Simulaatiot ja simulaattorit on nähty tehokkaina ja monipuolisina sekä turvallisen harjoitteluympäristön mahdollistavina opetusmenetelminä poliisikoulutuksessa (Bennell & Jones 2004, 18–20, 32–33). Simulaatioita on hyödynnetty pääasiallisesti voimankäytön koulutuksessa 1970-luvulta alkaen. Simulaatioharjoittelussa keskityttiin aluksi osataitojen harjoittamiseen, esimerkiksi ampumiseen teknisenä suoritusena ja nopeaan reagointiin. Nykyisin keskitytään kokonaisvaltaisemman osaamisen tavoitteluun harjoittelemalla useita taitoja yhdistäviä kokonaisuuksia ja vuorovaikutustilanteita, joiden avulla voidaan estää tilanteiden kulminoituminen voimankäyttöä vaativiksi. (Bennell & Jones 2004, 15–21; Davies 2013, 25–29.)

Voimankäytön osaaminen on nähty tärkeäksi, koska voimankäyttötilanteilla voi olla vakavia vaikutuksia niin poliisien omaan kuin kansalaistenkin terveyteen. Väärin perustein toteutettu voimankäyttö vaikuttaa myös poliisin julkiseen kuvaan. Riittävän osaamisen ja säännöllisen koulutuksen osoittaminen on ollut puoltava tekijä poliisin ampumapäätösten oikeellisuutta arvioitaessa. Esimerkiksi Kanadassa runsaat kymmenen vuotta sitten tehty selvitys voimankäytön simulaatioharjoittelun tehokkuudesta on vahvasti kytköksissä juuri tähän näkökulmaan. (Bennell & Jones 2004, 10–14; Davies 2013, 29–33.)

Poliisikoulutus on luonteeltaan käytännönläheistä, ja opittujen taitojen siirtyminen työkontekstiin on yksi keskeisiä tavoitteita. Opitun siirtovaikutus (transfer) kuvaa sitä, missä määrin harjoittelukontekstissa opittuja taitoja osataan soveltaa käytännön työtehtävissä (Salakari 2007, 61–62). Taidot siirtyvät paremmin käytäntöön,

jos harjoittelukonteksti muistuttaa taitojen soveltamisympäristöä. Toisaalta työelämässä voi tulla vastaan monenlaisia tilanteita, joten simulaatioiden pitäisi tarjota mahdollisimman paljon vaihtelua erilaisista tilanteista. (Bennell & Jones 2004, 16, 21; Cook ym. 2013, e844–e845; Davies 2013, 49, 287–298; Issenberg, McGaghie, Petrusa, Lee Gordon & Scalse 2005, 23; Salakari 2007, 51–54, 86.)

Oppimista ei tulisi tarkastella pelkästään taitojen siirtymisen näkökulmasta, vaan huomioiden myös soveltamisen ja uuden luomisen näkökulmat: miten opitut taidot vastaavat tulevaisuudessa kohdattaviin haasteisiin (Haskell 2001, 23; Korhonen 2005, 219–220; Salakari 2007, 62). Näkökulma kytkeytyy läheisesti syihin, joiden vuoksi poliisin perustutkinto muutettiin ammattikorkeakoulututkinnoksi vuonna 2014. Esimerkiksi tuomioistuinten ratkaisukäytännöt asettavat haasteita poliisien toimivaltuuksien soveltamiselle ja operatiivisessa toiminnassa noudatettaville käytännöille. Poliisin tulee kyetä hyödyntämään ja soveltamaan tietoa aikaisempaa paremmin. (Alkiora 2014, 76–77.)

Erilaisissa tilanteissa ja toimintaympäristöissä tarvitaan erilaista osaamista. Toimintaympäristöjä on ryhmitelty stabiileista kaoottisiin (Kurz & Snowden 2003, 468–470), ja myös työympäristöjä on kuvattu vastaavasti mekanistisista kaoottisiin (Stähle & Grönroos 2001, 70–81). Koska ympäristöt voivat vaihdella tilanteesta ja tehtävästä riippuen, tarvitaan kuhunkin soveltuvaan osaamista. Perus- ja rutiinitaitojen harjoittelu on tärkeää stabiilissa ympäristössä toimimista varten, jotta toiminta on tarvittaessa sujuvaa ja jopa automatisoitua esimerkiksi turvallisuuskriittisissä poliisitehtävissä. Monimutkaisempien toimintaympäristöjen tapauksessa siirtovaikutusta tulee ajatella tulevaisuuteen suuntautuvana, minkä avulla pyritään varmistamaan toiminnan joustavuus ja edelleen kehittäminen myös tulevaisuuden ennakoimattomissa tilanteissa. Simulaatioharjoittelussa tulisi tällöin keskittyä useiden taitojen yhdistämiseen mahdollisimman monenlaisissa tilanteissa.

Simulaatiot organisaation tietopääoman ilmentyminä

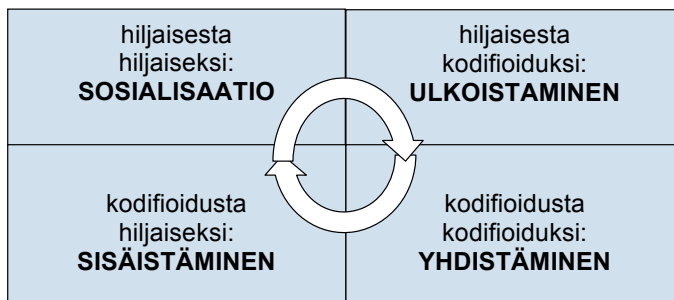
Organisaatio ei voi itse luoda tietopääomaansa, vaan tarvitsee siihen työntekijöitään (Argyris & Schön 1996, 12–15; Nonaka & Takeuchi 1995, 59). Organisaation tietopääoma tarkoittaa aineettomia ominaisuuksia, joiden avulla voidaan saavuttaa kilpailuetua. Tietopääoma on organisaation omaisuutta niin pitkään, kun sitä osataan hyödyntää tehokkaasti, mutta se on myös helposti kadotettavissa. (Stähle & Grönroos 2001, 23–24.)

Simulaatioharjoituksiin on kiteytynyt organisaation tietopääomaa opettajien tekemän kehittämistyön tuloksena. Osa tästä tiedosta on kirjattu ennalta esimerkiksi harjoitussuunnitelmiin, osa tiedosta on “opettajien päässä”. Myös tieto, jota opettajat jakavat opiskelijoille ohjatessaan simulaatioharjoituksia ja antaessaan niistä palautetta on pitkälti hiljaista tietoa (tacit knowledge) vastakohtana kodifioidulle tiedolle (explicit knowledge). Hiljainen tieto on henkilökohtaista, kontekstisidonnaista ja sitä on hankala saattaa formaaliin muotoon muille jaettavaksi. Kodifioitu tieto sen sijaan on formaalilla kielellä ilmaistavissa ja siten jaettavissa olevaa. (Nonaka & Takeuchi 1995, 59–60.)

Hiljainen ja kodifioitu tieto eivät ole täysin erillisiä toisistaan, vaan ne ovat vuorovaikutuksessa ihmisten toiminnan välityksellä. Tätä vuorovaikutus- tai konversioprosessia voidaan kuvata seuraavien neljän vaiheen kautta:

- Sosialisatio, jossa yhden henkilön hiljainen tieto siirtyy toisen henkilön hiljaiseksi tiedoksi esimerkiksi toimintaa tarkkailemalla ja imitoimalla;
- Ulkoistaminen, jossa hiljainen tieto muutetaan kodifioiduksi tiedoksi esimerkiksi dialogin tai yhteisen reflektoinnin avulla käsitteellistämällä;
- Yhdistäminen, jossa kodifioitua tietoa muokataan ja yhdistellään hyödynnettävissä olevaksi kodifioiduksi tiedoksi esimerkiksi formaalin koulutuksen kautta tai dokumentoimalla tietoa manuaaleihin ja tarinoiksi;
- Sisäistäminen, jolloin kodifioitu tieto omaksutaan osaksi toimintaa, ja se muuttuu jälleen yksilöiden tietämyksen osaksi ja hiljaiseksi tiedoksi esimerkiksi tekemällä oppimisen kautta.

Prosessi ei pääty neljanteenkään vaiheeseen, vaan alkaa uudestaan alusta. (Nonaka & Takeuchi 1995, 62–73.) Prosessia voidaan kuvata seuraavan mallin avulla (kuvio 3):



Kuvio 3. Tiedon konvertoinnin neljä tilaa

Lähde: Nonaka & Takeuchi 1995, 62 (mukaellen)

Simulaatioharjoitukset ovat kehittyneet pitkän ajan kuluessa, ja niiden kehittämiseen on osallistunut useita eri opettajia. Kaikki tämä tietämys ja erilaiset harjoitusten kehittämisessä tehdyt ratkaisut perustuvat opettajien kokemukseen siitä, mikä toimii ja mikä ei. Organisaation tietopääomaa ajatellen juuri tämä tieto on arvokasta paitsi laadukkaan opetuksen, myös organisaation oman osaamisen kehittämisen näkökulmasta.

Simulaatioiden opetuskäyttöä sisäministeriön hallinnonalalla tutkittaessa (SIMU-hanke) havaittiin, että osa simulaatioharjoituksista perustui systemaattisesti ylös kirjattuun tietoon, erilaisiin harjoituskäsikirjoituksiin ja toimintaohjeisiin (Kalalahti 2016). Suurimmassa osassa harjoituksia oli kuitenkin kehitettävää dokumentoinnin osalta. Esimerkiksi sairaustapausten varalta olisi tärkeää harjoituksiin liittyvän tiedon kirjaaminen ja jakaminen siten, että se olisi sijaisopettajan haltuun otettavissa harjoituspäivän aamuna. Näin voidaan taata simulaatioharjoitusten ja opetuksen korkea laatu.

Simulaatioharjoitusten kautta siirretään hiljaista tietoa opiskelijoiden tietopääomaksi. Kun simulaation ja todellisen työtilanteen välillä on eroavaisuuksia, asiantuntijat nostavat esiin myös hiljaista tietoa korostaessaan näitä eroavaisuuksia (Bradley 2011, 38–39; Hindmarsh, Hyland & Banerjee 2014). Tämä tieto jää opiskelijoiden kautta osaksi poliisin organisaation tietopääomaa, koska Poliisiammattikorkeakoulusta valmistuvat opiskelijat jatkavat suurimmaksi osaksi poliisin palveluksessa siirtyessään työelämään.

Simulaatio-opetukseen liittyvän osaamisen kehittämiseen kannattaa panostaa, koska se on edellä esitetyn mukaan monella tavalla arvokasta organisaatiolle. Edellä mainitun SIMU-hankkeen tutkimuksessa nousi esiin, että 73 prosenttia sisäministeriön hallinnonalan perustutkintokoulutuksen opettajista koki tarvitsevänsä lisää osaamista simulaatio-opetuksesta (Kalalahti 2016). Simulaatio-opetuksen hyvien käytäntöjen mukaan ei riitä, että harjoitusta vetävä opettaja on substanssialueensa osaaja, vaan osaamista tarvitaan myös simulaatio-opetuksesta (McGaghie, Issenberg, Petrusa & Scalese 2010, 59).

Yhteenveto

On selvää, että poliisitutkinnon suorittamiseen varattu koulutusaika ei riitä tuottamaan kokeneita poliiseja vaan luomaan perustan kehittymiselle. Asiantuntijaksi tullaan vasta vuosien aikana kertyvän käytännön työkokemuksen kautta. Käytännölläheisillä opetusmenetelmillä voidaan jossain määrin paikata käytännön kokemuksen puutetta. Yksi simulaatioharjoittelun tavoitteista onkin aitoa vastaavien käytännön kokemusten tarjoaminen. (Lehtinen & Palonen 2011, 33–34.)

Simulaatiot tarjoavat mahdollisuuden harjoitella taitoja ja toimintaa erilaisissa tilanteissa turvallisesti ja kontrolloidusti, aikaa manipuloimalla, tilanteita yksinkertaistamalla, vaikeustasoa säätelemällä ja toistojen kautta, mikä on eduksi oppimiselle (Salakari 2007, 122–124). Lisäksi simulaatiot tarjoavat mahdollisuuden siirtää opettajien ja viime kädessä organisaation osaamispääomaa opiskelijoille. Tämä osaamispääoma jää valmistuneiden opiskelijoiden myötä organisaation käyttöön ja kehittymään edelleen.

Jotta simulaatioharjoituksiin kiteytynyt tietopääoma olisi mahdollisimman hyvin organisaation hyödynnettävissä, simulaatioharjoituksia kannattaa kehittää jatkossa siten, että niihin liittyvä tieto on mahdollisimman hyvin dokumentoitu. Lisäksi simulaatio-opetukseen liittyvään osaamiseen kannattaa panostaa, jotta simulaatioharjoitukset olisivat mahdollisimman laadukkaita ja auttaisivat tuottamaan mahdollisimman hyvin tulevaan työhönsä valmistautuneita poliiseja.

LÄHTEET

- Alkiora, P. 2014. Poliisikoulutuksen uudistaminen. Teoksessa V. Muttilainen & V. Huotari (toim.) Poliisin toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 112. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu, 74–78.
- Argyris, C. & Schön, D.A. 1996. Organizational learning II. Theory, method, and practice. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Bennell, C. & Jones, N.J. 2004. The effectiveness of use of force simulation training. Final report. Carleton University, Department of Psychology. <http://www.interpol.int/content/download/19112/169308/version/1/file/The%20Effectiveness%20of%20Use%20of%20Force%20Simulation%20Training%20Final%20Report%20-%20Carleton%20University.pdf>. (Luettu 8.3.2016.)
- Bradley, C. 2011. The role of high-fidelity clinical simulation in teaching and learning in the health professions. Teoksessa D.B. Hay (toim.) HERN-J: the Journal of King's College Higher Education Research Network. London: King's College London, 33–42.
- Crookall, D. 2010. Serious games, debriefing, and simulation/gaming as a discipline. *Simulation & Gaming* 41 (6), 898–920.
- Cook, D.A., Hamstra, S.J., Brydges, R., Zendejas, B., Szostek, J.H., Wang, A.T., Erwin, P.J. & Hatala, R. 2013. Comparative effectiveness of instructional design features in simulation-based education: Systematic review and meta-analysis. *Medical Teacher* 35 (1), e844–e875.
- Davies, A. 2013. The impact of simulation-based learning exercises on the development of decision-making skills and professional identity in operational policing. Doctoral thesis, Charles Sturt University, Wagga Wagga, Australia.
- Dieckmann, P., Friis, S.M., Lippert, A. & Østergaard, D. 2012. Goals, success factors, and barriers for simulation-based learning: A qualitative interview study in health care. *Simulation & Gaming* 43 (5), 627–647.
- Ericsson, K.A. & Charness, N. 1994. Expert performance. Its structure and acquisition. *American Psychologist* 49 (8), 725–747.
- Fletcher, J.D. 2009. From behaviorism to constructivism. A philosophical journey from drill and practice to situated learning. Teoksessa S. Tobias & T.M. Duffy (toim.) *Constructivist instruction. Success or failure?* New York: Routledge, 242–263.
- Haskell, R.E. 2001. *Transfer of Learning: Cognition, Instruction and Reasoning*. San Diego: Academic Press.
- Helveranta, K., Laatikainen, T. & Törrönen, R. 2009. Simulaatio-oppimisen perusteet Pelastusopistolla. Kehittämishanke. Tampere: Tampereen ammattikorkeakoulu. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-201003062806>. (Luettu 8.3.2016.)
- Hindmarsh, J., Hyland, L. & Banerjee, A. 2014. Work to make simulation work: 'Realism', instructional correction and the body in training. *Discourse Studies* 16 (2), 247–269.
- Issenberg, S.B., McGaghie, W.C., Petrusa, E.R., Gordon, D.L. & Scalese, R.J. 2005. Features and uses of high-fidelity medical simulations that lead to effective learning: a BEME systematic review. *Medical Teacher* 27 (1), 10–28.
- Kalalahti, J. 2016. Simulaatioiden opetuskäyttö SM:n hallinnonalan koulutusorganisaatioiden perustutkintokoulutuksessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 122. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

- Kolb, A.Y. & Kolb, D.A. 2009. The learning way. Meta-cognitive aspects of experiential learning. *Simulation & Gaming* 40 (3), 297–327.
- Korhonen, V. 2005. Transferista transformatioon – oppimisympäristön merkitys. Teoksessa E. Poikela (toim.) *Osaaminen ja kokemus*. Tampere: Tampere University Press, 219–239.
- Kurtz, C.F. & Snowden, D.J. 2003. The new dynamics of strategy: Sense-making in a complex and complicated world. *IBM Systems Journal* 42 (3), 462–483.
- Lehtinen, E. & Palonen, T. 2011. Asiantuntijaosaamisen luonne ja osaamisen tunnistamisen haasteet. *Ammattikasvatuksen aikakauskirja* 13 (4), 24–42.
- McGaghie, W.C., Issenberg, S.B., Petrusa, E.R. & Scalese, R.J. 2010. A critical review of simulation-based medical education research: 2003–2009. *Medical Education* 44 (1), 50–63.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. 1995. *The knowledge-creating company. How Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.
- Salakari, H. 2007. *Taitojen opetus*. Saarijärvi: Eduskills Consulting.
- Stähle, P. & Grönroos, M. 2001. *Dynamic Intellectual Capital™. Knowledge management in theory and practice*. Helsinki: WSOY.

Kehittämistyön soveltuvuus poliisitutkinnon opinnäytteeksi

Markku Myllylä & Kari Salonen

Johdanto

Artikkeli käsittelee Poliisiammattikorkeakoulun opinnäytetyötä erityisesti tutkimuksen ja kehittämisen näkökulmista. Opinnäytteen ymmärrämme työelämää palvelevana opiskelijatyönä, jonka lähtökohdat ovat poliisin ammatin kehittämisessä, opiskelijan ammattitaidon kehittymisen tukemisessa sekä tutkinto-ohjelman tavoitteiden mukaisessa, ohjatussa työskentelyssä.

Poliisin toimintaympäristössä on viimeisen vuoden aikana tapahtunut merkittäviä muutoksia esimerkiksi lisääntyneen maahanmuuton myötä. Myös rikollisuus on saanut aivan uusia ilmiöitä: esimerkiksi internetin välityksellä tehtävät kansainväliset huijaukset ovat monimuotoistuneet ja lisääntyneet. Poliisin turvallisuustehtävän hoitaminen edellyttääkin yhä parempia ja tehokkaampia työskentelytapoja, verkottumista ja työn kehittämistä (HE 64/2013 vp).

Poliisikoulutuksen uudistuttua valmistuvan poliisin asiantuntijuus on korostunut: poliisiorganisaatio muovautuu yhä matalamman hierarkian asiantuntijaorganisaatioksi, joka hyödyntää organisaatiossa olevaa osaamista. Muutoksen myötä korostuu näkemys, joka painottaa henkilöstön subjektiivisia merkityksenantoja osaamisen kehittämisessä (Kaivola & Launila 2007). Voidaan siis sanoa, että jokainen työntekijä on asiantuntija omassa työtehtävässään. Tämä koskee erityisesti organisaatioiden, työyhteisöjen ja työn kehittämistä. Poliisiammattikorkeakoulun tutkinto-ohjelmissa ajattelutapa kiteytyy erityisesti opinnäytetyöprosessissa.

Nykyisin opinnäytetyöskentely on osa ammattikorkeakoulujen TKI-toimintaa ja näin tulisi olla myös Poliisiammattikorkeakoulussa. TKI-toiminta mahdollistaa työelämän kehittämisen yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Perinteinen, tutkimuksellinen opinnäyte ei useinkaan ota riittävästi huomioon työelämän toimijoita työkäytänteiden kehittäjinä (Myllylä ym. 2015). Sen sijaan kehittämistoiminnan kokonaisvaltaiseen ymmärtämiseen perustuva opinnäyte pyrkii tuomaan monipuolisesti esiin eri toimijoiden äänen.

Artikkelissamme kuvaamme lyhyesti työn kehittämisen historiaa, sen nykyisiä tunnuspiirteitä, johtamista, osallisuutta ja yhteisöllistä työskentelyotetta. Lopuksi esitämme joitakin suosituksia laadukkaalle kehittämistyypilliselle opinnäytteelle.

Työelämäntutkimuksen nykyinen perusta

Työelämän kehittäminen voidaan kiteyttää työn tehostamiseen ja toisaalta työntekijöiden keskinäiseen kommunikaatioon. Näitä voidaan nimittää työn rationalisoinnin ja työn humanisoinnin suuntauksiksi. (Toikko & Rantanen 2009.) Työelämän tutkimuksen ja kehittämisen 1930-luvulla yhdistänyt, sittemmin toimintatutkimukseksi kutsuttu tutkimussuuntaus vaikuttaa vahvasti nykyisen kehittämistoiminnan taustalla.

Keskeistä tässä on, että tutkija on osallisena siinä toiminnassa, jota ollaan kehittämässä. Sittemmin alkuvaiheen tutkijavetoisuus on vaihtunut monimuotoiseen kehittämistoimintaan, joskin toimintatutkimus painottaa edelleen tutkimuksellisuut-

ta käytännöllisten hyötynäkökohtien ohella. (Kuula 2001; Seppänen-Järvelä & Karjalainen 2008; Ojasalo ym. 2009.) Sama teoriaan nojaava näkemys koskee toista työelämän kehittämisen teoreettis-käytännöllistä lähestymistapaa, kehittävää työntutkimusta (Engeström 1995).

Tutkimuksellinen kehittämistoiminta hyödyntää toimintatutkimuksen ja kehittävän työntutkimuksen praktista lähestymistapaa. Suurin ero on siinä, että vaikka kehittämistoiminnan apuna käytetään tutkimuksellisia elementtejä, ne ovat kehittämismiselle alisteisia (Toikko & Rantanen 2009, 22). Näin tutkimuksellinen kehittämistoiminta nykyisen ymmärryksen mukaan yhdistää tieteellisen toiminnan sääntöjä ja menetelmiä, mutta sen kehittämisote on vahvasti yhteisöllinen ja osallistava humanistisen perinteen mukaisesti (Pernaa 2013; Salonen 2013).

Monimuotoinen työelämä tutkimus on saanut valtuutuksensa asiantuntija-amattien, kuten opettajien ja hoito- ja sosiaalityöntekijöiden työkäytäntöjen kehittämisestä. Tarkoituksena on ollut näiden ”uusien” akateemisten alojen teoriaperustan ja professioiden vahvistaminen hyödyntäen organisaatioissa olevaa osaamista. (Ks. esim. Toikko & Rantanen 2009.) Työelämän kehittämisessä korostuu kaikkien yhteisön jäsenten mahdollisuus vaikuttaa.

Kollektiivisuuden hyöty kehittämistoiminnassa

Poliisityössä substanssiosaamisen rinnalle yhä tärkeämpinä nousevat toimialasta riippumattomat yleiset (geneeriset) taidot, kuten kyky yhteistoimintaan, valmius oppia ja reagoida työelämän muutoksiin sekä kyky tarkastella omaa toimintaa kriittisesti. Poliisin korkeakoulutusta käsittelevässä hallituksen esityksessä (HE 64/2013 vp) kuvataan poliisin rooliin kohdistuvia kasvavia odotuksia, jotka edellyttävät poliisilta laajaa asiantuntemusta, oman toimintansa jatkuvaa kehitystyötä, toimintaympäristömuutosten ennakointi- ja arviointikykyä ja tietoon perustuvaa toimintaa. Nämä vaatimukset edellyttävät kokonaisuuden hahmottamiskykyä ja ennen kaikkea yhteistyökykyä.

Yhteisöllisessä tiedonmuodostuksessa eri toimijat täydentävät toistensa osaamista (Hakkarainen 2006). Woolley ym. (2010) havaitsivat, että ryhmissä esiintyy kollektiivista älykkyyttä, joka on luonteeltaan siirrettävää ja selittää tehtävistä suoriutumista selvästi paremmin kuin yksilöiden henkilökohtainen älykkyys. Opinnäyteprosessissa myös opiskelija voi tuoda työyhteisölle uutta tietoa. Tällaisten taitojen oppiminen sopii hyvin opinnäyteprosessiin, etenkin kun kyseessä on kehittämis-tyyppinen työ.

Yleisten taitojen kehittyminen tulisi huomioida ohjaustyössä, ja varsinkin kehittämistyössä pitäisi miettiä sitä, millainen tieto on oleellista työelämää kehitettäessä ja miten se kerätään. Perinteinen ohjausprosessi ei useinkaan kiinnitä riittävästi huomiota poliisityön kollektiiviseen kehittämiseen tai opiskelijan asiantuntijaksi kasvuun. Poliisiammattikorkeakoulun opinnäytteen ohjausta tarkastelleissa tutkimuksissa esimerkiksi havaittiin ohjauksen tuottavan tietoa lähinnä opinnäytteen aihealueen substanssista, eikä työelämän yleisten taitojen kehittäminen ollut ohjauksessa edes tietoista (Myllylä ym. 2015). Tutkimusaineistossa työyhteisön jäsenet eivät näin ollen myöskään nouse aktiivisen toimijan rooliin.

Kehittämistoiminnan johtaminen

Työelämässä ei enää riitä valmiin tiedon soveltaminen; työelämä odottaa myös innovatiivista otetta kehittämisen suhteen. Hakkaraisen (2006) mukaan työntekijät joutuvatkin ylittämään uransa aikana erilaisia älyllisiä esteitä. Älykäs toiminta on kuitenkin mahdollista vain suhteessa tavoitteisiin tai ongelmiin erilaisissa toimintaympäristöissä. Näin se voidaan määrittää yksilö-ympäristö -suhteeseen liittyväksi piirteeksi. Älykäs toiminta on taitavaa ja kekseliästä suoriutumista tavoittelun arvoisten päämäärien saavuttamiseksi. (Hakkarainen ym. 2004.) Kehittämistoiminta on mitä suurimmissa määrin kuvatun kaltaista älyllistä toimintaa, ratkaisujen tekemistä ja itsensä ylittämistä. Johdon on tunnistettava kehittämistarpeet yhdessä työyhteisön ja ongelman parhaiten tuntevien toimijoiden kanssa (Uusitalo 2012). Näkökulma on siis yhteisöllinen, ei yksilöllinen. Yhdessä ymmärretään ongelma paremmin.

Toiseksi työyhteisössä voidaan tuottaa yhdessä ongelmaa koskevat älylliset ratkaisuvaihtoehdot. Kyse on osallistavasta, kuuntelevasta työyhteisöjohtamisesta, jossa korostuu demokraattinen johtamisote. Tämä tarkoittaa myös osaamisen johtamista, jossa jokaisen ammattitaitoa hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla. (Jalava & Matilainen 2010; Sydänmaalakka 2012.) Johtamisosaamisen osoittaminen korostuu myös Poliisiammattikorkeakoulun ylemmän amk-tutkinnon opinnäytteen arviointikriteereissä maininnalla ”esimiesrelevanssin merkittävyys”.

Kollektiivinen älykkyys ja osallistaminen lisäävät vaikuttamisen ja sitouttamisen tunnetta. Näin saadaan paras mahdollinen asiantuntijuus käyttöön kehittämistoiminnassa. Voidaan puhua myös kokemus- ja käyttäjäasiantuntijuuden hyödyntämisestä (Hyysalo 2006; Haukijärvi ym. 2014). Johtamisen näkökulmasta saatu hyöty nähdään koko työyhteisön potentiaalisena osaamisena, joka ylittää yksittäisen työntekijän ammattitaidon. Näin ymmärrettynä johtaminen sisältää myös vahvan pedagogisen otteen. (Sydänmaalakka 2012.) Kyse ei ole kuitenkaan yksittäisestä toimialasta (esim. poliisi), vaan johtamisen nykypäivän yleisistä lainalaisuuksista, organisaatioiden välisestä kehittämistoiminnasta ja työntekijöiden välisestä yhteistyöstä (Juuti & Vuorela 2015).

Kehittämistyyppisen opinnäytteen tunnusmerkit

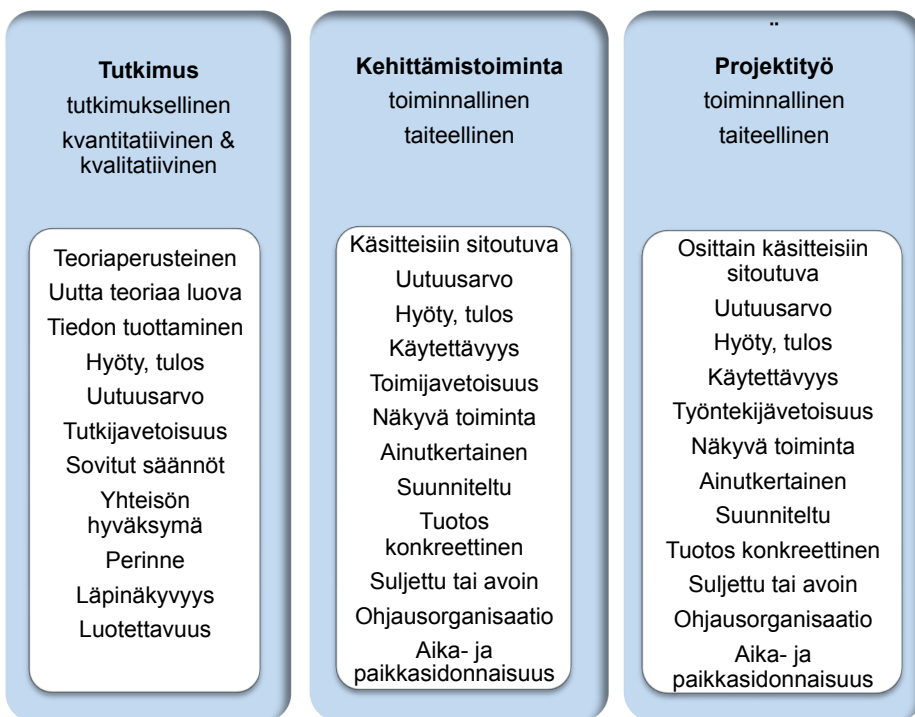
Lähtökohtaisesti kehittämistyyppiset (myös ns. toiminnallinen opinnäytetyö) ja tutkimukselliset opinnäytetyöt ovat monelta osin toistensa kaltaisia. Niissä on tietoperusta, toimijat, menetelmät, materiaalit ja aineistot sekä tuotos tai tulos. Ne myös etenevät loogisesti aiheenvalinnan, rajauksen, työskentelyn suunnittelun, organisoimisen, toteuttamisen ja saadun tuotoksen kautta arviointiin. (Salonen 2013.)

Erona kehittämistyyppisen opinnäytetyön ja tutkimuksellisen opinnäytetyön välillä voidaan pitää sitä, että kehittämistyyppisessä opinnäytetyössä opiskelija tekee konkreettisen tuotoksen ja tutkimuksellinen työ tuottaa puolestaan uutta tietoa. Toinen ero on siinä, että kehittämistyyppisessä opinnäytetyössä tuotokseen tähtäävä työn kehittäminen edellyttää eri vaiheissa mukana olevia toimijoita. Tutkimuksellisessa opinnäytetyössä keskeinen toimija on tutkija (opiskelija). Kolmas ero näytetään jokapäiväisissä työskentelytavoissa. Kehittämistyyppisessä opinnäytetyössä työskentelyvaiheet kohti tuotosta etenevät toimijoiden kanssa vuorovaikutussuh-

teessa tietyssä toimintaympäristössä. Tämä merkitsee keskustelua, arviointia, toiminnan uudelleen suuntaamista, vertaistukea sekä palautteen antoa ja vastaanottoa. (Kirjonen 2008; Kananen 2012; Salonen 2013.)

Edellisen perusteella kehittämistoiminnan käsitettä voidaan pitää kattavana metodologisena yläkäsitteenä opinnäytetyöprosessin kokonaisvaltaiselle ymmärtämiselle, työskentelylle ja kuvaukselle, minkä perusteella syntyy jotakin uutta. Näin määriteltynä kehittämistoiminta pitää sisällään kehittämisen ideologiset lähtökohdat, säännöt, sitoumukset ja menetelmät. Nämä luovat käytännön kehittämistyölle reunaehdot, joiden ohjaamana työskentelyyn sitoutuneet henkilöt vievät prosessia eteenpäin.

Tärkeä ero tutkimustyön ja kehittämistoiminnan välillä, jota kirjallisuudessa ei juurikaan tuoda esille, liittyy niin sanotun projektitoiminnan ja projektityön tietoperustaan (kuvio 1). Yksittäinen pienimuotoinen kehittämisprojekti on melko puhtaasti työtä, joka suunnitellaan, toteutetaan ja arvioidaan vailla selkeää, lähteisiin perustuvaa käsittejärjestelmää. Tämä erottaa projektityön tutkimuksellisesta kehittämistoiminnasta ja tutkimuksesta, jotka perustuvat käsitteisiin, niiden määrittelyyn ja käytön ymmärtämiseen osana kehittämistyötä (Forsberg ym. 2003; Paasivaara ym. 2011).



Kuvio 1. Tutkimuksen, kehittämistoiminnan ja projektityön tunnuspiirteitä

Lähde: Salonen 2013

Ammatillisen oppimisen ja kehittymisen näkökulmista kehittämistoiminnan kokonaisuutta voidaan kutsua myös konstruktivistiseksi malliksi. Se sisältää ajatuksen

kehittämishankkeen huolellisesta suunnittelusta, hankkeen vaiheistuksesta, toiminnassa oppimisesta, osallisuudesta, tutkimuksellisesta kehittämisotteesta ja monipuolisesta menetelmäosaamisesta. (Salonen 2013.) Toikko ja Rantanen (2009, 9–10) painottavat myös sitä, että kehittämisprosessi (opinnäytetyöprosessi) on luonteeltaan korjautuva. Siinä otetaan eri osapuolet huomioon ja annetaan ääni niin kehittäjille kuin muillekin osallisille. Tämä puolestaan vahvistaa osallisuutta, yhteisöllisyyttä, asiantuntijuutta ja vaikutusmahdollisuuksia.

Poliisiammattikorkeakoulun toiminnallisten opinnäytteiden arviointikriteerien mukaan hyvien töiden tulisi ilmentää vastuullisuutta prosessista, monipuolista ja syvällistä lähteiden käyttöä, selkeää ja pohdittua tavoitteiden asettamista, innovatiivisuutta ja käyttökelpoisuutta. Näiden kriteerien lisäksi haluamme nostaa esiin sen, että kehittämistyyppisissä opinnäytteissä erityisesti tuotokset ovat tärkeitä. Tämä merkitsee konkreettisuutta, tavoitteiden perustelua ja määrittelyä. Ammattikorkeakoulutasoisessa opinnäytteessä konkreettisuus tarkoittaa sitä, että aikaansaatu tuotos on toimiva, käyttökelpoinen, ymmärrettävä ja riittävän yksinkertainen. Tehtävänä tämä saattaa olla kuitenkin haastava, joskin viime kädessä ainoa mahdollinen. (Heikkinen, Rovio & Syrjälä 2007, 149–161; Rantanen 2009; Hakala 2004.)

LÄHTEET

- Forsberg, K., Mooz, H. & Cotterman, H. 2003. Projektinhallinta – Mallin kaupalliseen ja tekniseen menestykseen. Helsinki: Edita Publishing.
- Hakala, J. 2004. Opinnäyteopas ammattikorkeakouluille. Helsinki: Gaudeamus.
- Hakkarainen, K. 2006. Kollektiivinen älykkyys. Esitelmä Mensan juhlatilaisuudessa 16.11.2006. Saatavissa osoitteessa: <http://www.helsinki.fi/science/networkedlearning/material/KaiHakkarainenKollektiivinen.pdf>
- Hakkarainen, K., Lonka, K. & Lipponen, L. 2004. Järki, tunteet ja kulttuuri oppimisen syyttäjänä. Porvoo: WSOY.
- Haukijärvi, N., Kangas, A., Knuutila, H., Leino-Richert, E. & Teirasvuo, N. 2014. Tavoitteena aktiivinen ja työelämälähtöinen oppiminen. Oppimateriaaleja 91. Turku: Turun ammattikorkeakoulu.
- HE 64/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Poliisiammattikorkeakoulusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Heikkinen, H., Rovio, E. & Syrjälä, L. 2007. Toiminnasta tietoon: toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. Helsinki: Kansanvalistusseura.
- Hyysalo, S. 2006. Käyttäjätieto ja käyttäjätutkimuksen menetelmät. Helsinki: Edita.
- Jalava, U. & Matilainen, R. 2010. Dynaaminen johtaminen – kohti yhteisöllistä ja näkemyksellistä johtamista. Helsinki: Tammi.
- Juuti, P. & Vuorela, A. 2015. Johtaminen ja työyhteisön hyvinvointi. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Kananen, J. 2012. Kehittämistutkimus opinnäytetyönä. Kehittämistutkimuksen kirjoittamisen käytännönopas. Julkaisuja 134. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Kaivola, T. & Launila, H. 2007. Hyvä työpaikka. Helsinki: Yrityskirjat.

- Kirjonen, J. 2008. Kehittäminen asiantuntijatyönä. Teoksessa Seppänen-Järvelä, R. & Karjalainen, V. (toim.) Kehittämistyön risteyksissä. Helsinki: Stakes, 117–133.
- Kuula, A. 2001. Toimintatutkimus. Kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä. Tampere: Vastapaino.
- Myllylä, M., Hakala, J., Saaranen-Kauppinen, A. & Eskola, J. 2015. Poliisikoulutus muuttui korkeakoulututkinnoksi: Opinnäytetyön ohjaaminen ja opinnäytet-prosessin tuottamat työelämätaidot tutkinno uudistuksen alkuvaiheessa. Ammattikasvatuksen aikakauskirja 17(3), 8–23.
- Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2009. Kehittämistyön menetelmät: uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: WSOY.
- Paasivaara, L., Suhonen, M. & Virtanen, P. 2011. Projektijohtaminen hyvinvointipalveluissa. Helsinki: Tietosanoma.
- Pernaa, J. (toim.) 2013. Kehittämistutkimus opetusallalla. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Rantanen, T. 2009. Laadukas opinnäytetyö ja työelämälähtöinen metodologia. Teoksessa B. Varjonen & H. Maijala (toim.) Ylempi ammattikorkeakoulututkinto – Osana innovaatioympäristöjä. Hämeen ammattikorkeakoulun julkaisu 3. Hämeen ammattikorkeakoulu. Saarijärvi: Saarijärven Offset Paino Oy, 217–230.
- Salonen, K. 2013. Näkökulmia tutkimukselliseen ja toiminnalliseen opinnäytetyöhön. Opas opiskelijoille, opettajille ja TKI-henkilöstölle. Puheenvuoroja 72. Turku: Turun ammattikorkeakoulu. Saatavilla: <http://julkaisumyynti.turkuamk.fi/PublishedService?file=page&pageID=9&itemcode=9789522163950>
- Seppänen-Järvelä, R. & Karjalainen, V. (toim.) 2008. Kehittämistyön risteyskysymyksiä. Jyväskylä: Gummerus.
- Sydänmaalakka, P. 2012. Älykäs johtaminen. Helsinki: Talentum.
- Toikko, T. & Rantanen, T. 2009. Tutkimuksellinen kehittämistoiminta: näkökulmia kehittämisprosessiin, osallistumiseen ja tiedontuotantoon. Tampere: Tampere University Press.
- Woolley, A., Ghabris, C., Pentland, A., Hashmi, N. & Malone, T. 2010. Evidence for a collective Intelligence Factor on the Performance of Human Groups. Published Online September 30 2010 Science 29 October 2010: Vol. 330 no. 6004 pp. 686–688 DOI: 10.1126/science.1193147.
- Uusitalo, I. 2012. Prosessi- ja dialogikeskeinen viitekehys organisaation kehittämisessä. Teoksessa Hautala, T., Ojalehto, M. & Saarinen, J. (toim.) Työelämää kehittämässä. Ammattikorkeakoulu projektimaisen kehittämisen kumppanina. Oppimateriaaleja 67. Turku: Turun ammattikorkeakoulu, 63–77. Saatavilla: <http://julkaisumyynti.turkuamk.fi/PublishedService?file=page&pageID=9&itemcode=9789522162618>

Työssäoppiminen ja poliisiopiskelijan ammatillinen kehittyminen

Inka Pulkkinen

Johdanto

Poliisiammattikorkeakoulusta valmistuttuaan poliisiopiskelijan oletetaan olevan poliisityön asiantuntija. Opiskelijan käsitys omasta ammatillisuudestaan valmistuessaan on merkityksellinen hänen tulevan työuran kannalta. Poliisiammattikorkeakoulun onkin tuettava opiskelijan ammatillista kehittymistä, käsitystä itsestään poliisina sekä oppimista erilaisin keinoin. Yksi tällainen tapa ovat poliisin koulutukseen sisältyvät työssäoppimisjaksot.

Työssäoppimisella⁹ on poliisikoulutuksessa pitkät perinteet ja se on ollut poliisin ammatissa aina keskeisellä sijalla. Tämä artikkeli pohjautuu Pro Gradu -tutkielmaani ”Ohjattu työharjoittelu poliisiopiskelijan ammatti-identiteetin kehittäjänä” (Pulkkinen 2015). Tutkielman empiirinen aineisto on koottu poliisiopiskelijoita haastattelemalla.

Artikkeli esittelee lukuvuonna 2013–2014 poliisin perusopintoihin sisältynyttä ohjattua työharjoittelua ja sen merkitystä poliisiopiskelijan ammatti-identiteetin kehittäjänä. Aiheen tarkastelu nostaa esille harjoittelun vahvuuksia ja kehittämiskohteita ammatti-identiteetin rakentumisen näkökulmasta. Artikkelia luettaessa on muistettava, että siinä tarkastellaan jo mennyttä koulutusrakennetta, koska poliisikoulutuksen tutkintorakenne uudistui vuonna 2014. Tämänhetkiset opetussuunnitelma, perustutkinto, valintakriteerit ja harjoittelukäytännöt ovat erilaiset.

Ohjattu työharjoittelu

Ohjattu työharjoittelu sijoittuu poliisin perusopintojen loppuun, ja on laajuudeltaan 30 opintopistettä kestäen 27–34 viikkoa. Se on poliisilaitoksessa toteuttavaa ohjattua, tavoitteellista ja arvioitavaa poliisityön tekemistä. Harjoittelun aikana opiskelija osallistuu tavanomaisten poliisitehtävien suorittamiseen sekä soveltaa perusopinnoissa oppimiaan tietoja ja taitoja aidossa työympäristössä, kokeneen poliisin ohjauksessa ja valvonnassa. Ohjatun työharjoittelun arviointi sisältää kirjallisen arvioinnin sekä arviointikeskustelun. Jokaisella ohjattuun työharjoitteluun kuuluvalla jaksolla (kenttä, tutkinta ja liikenne) on omat osaamistavoitteensa ja jaksot arvioidaan erikseen asteikolla 1–5 tai hylätty. Sen lisäksi harjoittelujakson lopussa työharjoittelun ohjaajat tekevät kirjallisen arvioinnin. Arviointi koskee harjoittelijan soveltuvuutta poliisin ammattiin, suhtautumista työtehtäviin, toimimista työyhteisössä ja omatoimisuutta. Tavoitteena ohjatussa työharjoittelujaksossa on, että harjoittelija oppii suoriutumaan tavanomaisimmista virkatehtävistä ja sisäistää poliisieettisen arvomaailman. Ohjatun työharjoittelun suorittuaan opiskelija on sisäistänyt poliisin ammatti-identiteetin sekä sosiaalistunut poliisin ammattiin. (Opinto-opas 2013–2014, 112–115.)

⁹ Työssä oppiminen -termin kirjoitusasun määrää kontekstiyhteys. Kun tekstissä puhutaan työssä oppimisesta teoriaan liittyen, on termi kirjoitettu erikseen. Termin liittyessä poliisin koulutukseen se on kirjoitettu yhteen (työssäoppiminen).

Työssäoppiminen ja ammatti-identiteetti

Ammatillista identiteettiä¹⁰ ei voi kaapata valmiina kokonaisuutena, vaan se on prosessi, joka jokaisen on luotava itse (Hänninen 2008, 191). Nykyisin oletuksena on, että oppiminen ja ammatillisen identiteetin rakentuminen koulutuksessa kiinnittyvät yhä enemmän organisaation ja työssä oppimisen käytäntöihin. Tällöin mahdollistuu ammatillisen identiteetin kehittyminen yhtiön tai organisaation puitteissa muun muassa samaistumalla sen arvoihin ja subjektiasemaan. (Eteläpelto 2009, 96; Wallin 2007, 2.)

Työssä oppiminen, missä opiskelijan ammatillinen identiteetti kehittyy, pohjautuu opiskelijan aikaisempiin kokemuksiin, kytkeytyy työn käytäntöihin ja on kollegiaalista sekä sosiaalista (Collin 2009, 213). Se on työpaikoilla, aidoissa työympäristöissä tapahtuvaa organisoitua tavoitteellista, ohjattua ja arvioitua opiskelua (Pohjonen 2001, 90). Työssä oppiminen on oppimista omista kokemuksista sekä organisaation perinteestä ja parhaimmillaan mahdollistaa opiskelijalle oikeassa työympäristössä työskentelemisen, opiskelumotivaation kasvamisen ja ammatillisen osaamisen syventymisen. (Santala 2001, 72; Sarala & Sarala 1996, 138.)

Poliisiammattikorkeakoulun opetussuunnitelma korostaa opiskelijan ammatti-identiteetin kehittymistä ohjatussa työharjoittelussa. Tämän tutkimuksen perusteella pitkä työharjoittelu on poliisikoulutuksen vahvuus ja oleellinen osa poliisiopiskelijan ammatti-identiteetin kehitystä. Työharjoittelu on myös tämänhetkisen opiskelu-uran tärkein kokemus. Erityisesti teorian ja käytännön yhdistyminen työharjoittelun myötä koettiin hyödyllisenä.

Tutkimus osoittaa, että ohjattu työharjoittelu kehittää poliisiopiskelijan ammatti-identiteettiä vaihtelevasti. Erityisesti ammatti-identiteetin kehittymisen kokemukseen vaikutti opiskelijan henkilöhistoria. Mitä vähemmän haastateltavalla oli ikää, aiempia opintoja, työvuosia ja elämäkokemusta, sitä enemmän ohjattu työharjoittelu vaikutti ammatilliseen kasvuun. Samalla haastateltavat, jotka olivat toimineet poliisin kaltaisissa ammateissa (esim. vartijana), kokivat olevansa ammatti-identiteetiltään valmiimpia. Voidaan todeta, että ammatti-identiteetin rakentuminen ohjatussa työharjoittelussa on yksilöllinen prosessi, johon vaikuttavat työharjoittelussa kehittyvä osaaminen ja ammatillinen kasvu sekä opiskelijan henkilökohtaiset lähtökohdat.

Työssäoppimisen ohjaus

Jotta harjoittelulta olisi odotettavissa oppimista, on opiskelijoiden, opettajien ja työpaikan henkilöstön oltava sitoutuneita työssä oppimisen toteutukseen työharjoittelussa (Järvinen, Koivisto & Poikela 2000, 71–72). Työssä oppimisen kollegiaalisen luonteen takia ohjauksella on suuri merkitys, koska se liittää yhteen koulutukseen liittyvän teorian ja työpaikan todelliset työtehtävät (Collin 2009, 213; Rökköläinen 2001, 104). Työssä oppimisen ohjaussuhde on ihmisten välinen tavoitteellinen suhde, jonka tarkoitus on suunnata opiskelijan kehitystä sekä tukea oppimista ja ammatillista kasvua. Ohjaaminen on asiantuntijatoimintaa, jolloin ohjaajalta vaaditaan

¹⁰ Artikkelissa käytetään teoriaosiossa yleiskäsitettä ammatillinen identiteetti, jonka voi käsitteenä liittää mihin tahansa ammattiin. Kun tutkimuksessa puhutaan juuri poliisin ammatillisesta identiteetistä, käsite muuttuu ammatti-identiteetiksi.

vahvaa ammatillista osaamista sekä perustiedot työssä oppimisesta ja ohjaamisesta ennen ohjaussuhteen alkua. Työpaikkaohjaajia voidaan kouluttaa tehtävään lähiopetuksen ja -ohjauksen, etäohjauksen ja itsenäisen opiskelun avulla. Koulutuksen toteutustapa tulisi valita työympäristön ja ohjaajien osaamisen perusteella. (Frisk 2005, 71–72; Piirainen 2008, 37.)

Tutkimuksen tulosten mukaan poliisiopiskelijan ammatillinen kehittyminen perustuu erityisesti työharjoittelussa tapahtuvaan kokemukselliseen oppimiseen ja oman toiminnan reflektointiin. Työssäoppiminen tapahtuu muun muassa mallintamalla toimintatapoja omalta ohjaajalta ja refleктоimalla niitä. Työn tekemisen myötä poliisiopiskelijan itsevarmuus poliisina kasvaa ja hänen on helpompi sisäistää poliisiammattirooli.

Toinen ammatillista kasvua kehittävä tekijä on oppimisen ohjaus. Hyvän ohjaajan ominaisuuksia ovat tutkimustulosten perusteella riittävä ammattitaito ja objektiivisuus. Merkittävää ohjauksessa on myös ohjaajan ohjaustapa sekä henkilökemia ohjaajan ja opiskelijan välillä. Tulosten mukaan ohjauksen taso vaihtelee. Tulevaisuudessa Poliisiammattikorkeakoulun tulisi kiinnittää enemmän huomiota ohjaajien valintaan, ammattitaitoon ja koulutukseen.

Työssäoppimisen arviointi

Työssä oppimisen arviointi liittyy reflektointiin perustuvaan oppimisen ohjaukseen, tieteellisten ja työelämälähtöisten opetussuunnitelmien rakentamiseen sekä tiedon luomisen prosesseihin. Oppimisen ja opetuksen prosesseja suunniteltaessa arviointiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota, sillä arviointitapa osoittaa millainen käsitys tiedosta, oppimisesta, opetussuunnitelmasta ja arvioinnista on vallitseva. (Poikela & Vuorinen 2008, 24, 26.)

Ohjaamisen ja arvioinnin taito työssä oppimisessa hyödyttää sekä koulutusta että työelämää. Siinä ei ole kyse ainoastaan opiskelijoista vaan koko työyhteisön osaamisen kehittämisestä ja laadun arvioinnista. (Poikela & Järvinen 2009, 193.) Käytännön osaamisen arvioinnissa kohteena tulisi olla työelämän edellyttämä ammattitaito. Työpaikalla tapahtuvassa arvioinnissa voidaan mittaamisen sijaan puhua arviointikulttuurista, jossa korostuu opetuksen ja arvioinnin yhdistäminen. Kun arvioidaan oppimisprosessia ottamalla huomioon siihen vaikuttavat subjektiiviset tekijät, tulee arvioinnista osa oppimista. Arviointimenetelminä voidaan käyttää muun muassa observointia, kirjallisia tehtäviä sekä arviointikeskustelua. Näistä arviointikeskustelu, joka sisältää reflektiota, itsearviointia sekä palautetta, on osoittautunut yhdeksi keskeiseksi oppimista edistäväksi tekijäksi. Arvioinnin laatua edistävät autenttinen konteksti, arvioitsijakoulutus, läpinäkyvä arviointi, yhteisarviointi ja arviointimenetelmien moninaisuus. (Stenström 2008, 185, 187–189.)

Tulokset osoittavat, että yksi poliisiopiskelijan ammatti-identiteettiä kehittävä tekijä on hyvin tehty arviointi sekä palaute. Erityisesti laadullinen arviointi vaikuttaa opiskelijan ammatilliseen kehittymiseen, sillä sen avulla vastaajilla oli mahdollista nähdä omat vahvuutensa ja kehittämiskohteensa. Opiskelijat arvostivat yksilöllistä, oikeudenmukaista, perusteltua ja mahdollisimman pilkottua arviointia, josta tunnisti itsensä. Palautteen saaminen ohjatussa työharjoittelussa ei ollut ongelmallista, ja useimmat vastaajat kokivat saavansa sitä liian vähän. Pelkkä positiivinen palaute koettiin merkityksettömäksi. Erityistä huomiota tulisikin kiinnittää palautteen mää-

rään ja laatuun. Palautteesta on päävastuussa työharjoittelun ohjaaja. Tulevaisuudessa tulisi panostaa ohjaajien palautteenannon ja arvioinnin taitoihin. Lisäksi itsearviointi tulisi liittää tiiviimmin ohjattuun työharjoitteluun.

Yhteenveto

Ohjattu työharjoittelu on tärkeä osa poliisin koulutusta. Pitkä työharjoittelujakso näyttäytyy positiivisena kaikissa haastatteluissa ja on oleellinen tekijä poliisiopiskelijan ammatillisessa kasvussa. Työssäoppimisen, ohjauksen ja arvioinnin avulla poliisiopiskelija pääsee näkemään työn todellisuutta, hyötymään ohjaajalta saamastaan palautteesta sekä vertaamaan käsityksiä itsestään saamansa palautteen ja arvioinnin avulla.

Tuloksissa nousee esille vastaajien heterogeenisyys, sillä työharjoittelun, ohjauksen ja arvioinnin kokeminen oli hyvin yksilöllistä. Osa haastateltavista koki, että poliisin ammatti-identiteetti oli muotoutunut jo aiemmassa ammatissa ja toiset vasta rakensivat ammatti-identiteettiään työharjoittelukokemusten pohjalta. Ammatti-identiteetin kehittymisen kokemukseen vaikuttivat erityisesti työharjoittelun henkilökohtaiset lähtökohdat kuten ikä, työkokemus ja elämäkokemus sekä aiemmat opinnot.

Ohjatun työharjoittelun toimivuuden kokemiseen vaikuttivat erityisesti työyhteisö, harjoittelijoiden vastaanotto sekä ohjaajan ja ohjattavan suhde. Ammatillisen kasvun kannalta erityisen merkityksellinen rooli oli opiskelijan ohjaajalla. Ohjaajan on kyettävä ohjaamaan opiskelijaa, antamaan rakentavaa palautetta sekä arvioimaan opiskelijaa, jotta opiskelijan ammatillinen kasvu mahdollistuisi. Tutkimuksen toteuttamishetkellä ohjatun työharjoittelun ohjauksen, palautteen ja arvioinnin taso ja määrä vaihtelivat. Tulevaisuudessa Poliisiammattikorkeakoulun haasteena on ohjatun harjoittelun tasapuolistaminen. Keinoja siihen ovat muun muassa ohjaajien kouluttaminen, opettajien ja työharjoittelun ohjaajien yhteistyön lisääminen, itsearvioinnin liittäminen arviointiin sekä arvioinnin kehittäminen voimakkaammin laadullisen arvioinnin suuntaan.

LÄHTEET

- Collin, K. 2009. Työssä oppiminen prosesseina ja ohjauksen haasteena. Teoksessa A. Eteläpelto, K. Collin & J. Saarinen (toim.) Työ, identiteetti ja oppiminen. Helsinki: WSOYpro Oy. 198–215.
- Eteläpelto, A. 2009. Työidentiteetti ja subjektiivisuus rakenteiden ja toimijuuden ristialueissa. Teoksessa A. Eteläpelto, K. Collin & J. Saarinen (toim.) Työ, identiteetti ja oppiminen. Helsinki: WSOYpro. 90–142.
- Frisk, T. 2005. Työssäoppimisen käytäntöjä. Helsinki: Edita Prima Oy. Saatavilla [www.muodossa: http://www.educa-instituutti.fi/KOONTA2008-2012/assets/docs/Tyossaoppimisen-kaytanta-2005.pdf](http://www.educa-instituutti.fi/KOONTA2008-2012/assets/docs/Tyossaoppimisen-kaytanta-2005.pdf) (luettu 8.3.2016)
- Hänninen, S. 2008. Voimaantumisen kehitysohjelma persoonallisen ja ammatillisen identiteetin tukijana. Teoksessa A. Eteläpelto & J. Onnismaa. (toim.) Ammatillisuus ja ammatillinen kasvu. Vantaa: Kansanvalistusseura. 191–217

- Järvinen, A., Koivisto, T. & Poikela, E. 2000. Oppiminen työssä ja työyhteisössä. Juva: WS Bookwell Oy.
- Opinto-opas 2013–2014. Poliisin perustutkinto. 2013. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Laine, T. 2004. Huomisen opettajat. Luokanopettajakoulutus ammatillisen identiteetin rakentajana. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy. Saatavilla <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67394/951-44-5996-2.pdf?sequence=1> (luettu 7.3.2016)
- Piirainen, A. 2008. Pedagoginen ohjaus. Teoksessa A. Piirainen. (toim.) Ohjaus Learnin by Developing -toimintamallissa. Saatavilla [www-muodossa: http://markkinointi.laurea.fi/julkaisut/a/a67.pdf](http://markkinointi.laurea.fi/julkaisut/a/a67.pdf) (luettu 8.3.2016)
- Pohjonen, P. 2001. Työssäoppiminen tarkasteltuna ammatillisen aikuiskoulutuksen ja työelämän näkökulmasta. Hämeenlinna: Tampereen yliopisto. Saatavilla [www-muodossa: http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67485/951-44-5238-0.pdf?sequence=1](http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67485/951-44-5238-0.pdf?sequence=1) (luettu 9.3.2016)
- Poikela, E. & Järvinen, A. 2009. Työssä oppimisen prosessimalli oppimisen johtamisessa ja osaamisen arvioinnissa. Teoksessa Eteläpelto, A., Collin, K. & Saarinen, J. (toim.) Työ, identiteetti ja oppiminen. Helsinki: WSOYpro. Oy. 178–197.
- Poikela, E. & Vuorinen, H. 2008. Yliopisto-opiskelun laatu – arviointi oppimisen ja opettamisen kehittäjänä. Teoksessa E. Poikela & S. Poikela (toim.) Laatu opiskeluun. Oppiminen ja opetus yliopistossa. Lapin yliopistokustannus. Tampere: Juvenes Print, 24–44. Saatavilla [www-muodossa: http://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=ca9103c8-86c8-47e8-aece-4cbc851e324e](http://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=ca9103c8-86c8-47e8-aece-4cbc851e324e) (luettu 8.3.2016)
- Pulkkinen, I. 2015. Ohjattu työharjoittelu poliisiopiskelijan ammatti-identiteetin kehittäjänä. Pro-gradu -tutkielma. Kasvatustiede / yleinen kasvatustiede. Lapin yliopisto.
- Räkköläinen, M. 2001. Työssäoppimisen ohjaus. Teoksessa M. Räkköläinen & I. Uusitalo (toim.) Työssäoppiminen ja ohjaus ammatillisissa oppilaitoksissa. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi. 104–135.
- Santala, H. 2001. Työssäoppimisyhteistyö – sisältö, kokemuksia ja käytäntöjä. Teoksessa M. Räkköläinen & I. Uusitalo (toim.) Työssäoppiminen ja ohjaus ammatillisissa oppilaitoksissa. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi. 49–72.
- Sarala, U. & Sarala, A. 1996. Oppiva organisaatio. Oppimisen, laadun ja tuottamisen yhdistäminen. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Stenström, M-L. 2008. Ammatillisen osaamisen arviointi. Teoksessa E. Korkeakoski & H. Silvennoinen. (toim.) 2008. Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto. 185–198.
- Wallin, A. 2007. Teoreettisia näkökulmia ammatilliseen kasvuun. Saatavilla [www-muodossa: http://www.awailable.com/tiedostot/20070424_TEOREETTISIA_N_K_KULMIA_AMMATILLISEEN_KASVUUN.pdf](http://www.awailable.com/tiedostot/20070424_TEOREETTISIA_N_K_KULMIA_AMMATILLISEEN_KASVUUN.pdf) (luettu 8.3.2016)

III POLIISITOIMINTA

5 KENTTÄ- JA HÄLYTYSTOIMINTA

Poliisin voimankäyttö ja sen seuranta

Henri Rikander

Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastellaan lyhyesti poliisin voimankäyttöä ja siihen kohdistuvaa tilastointia ja seuranta. Artikkelin perustuu Poliisiammattikorkeakoulussa käynnissä olevaan projektiin poliisin voimankäytön seurannasta.

Ihmiset ovat tulleet yhä tietoisemmiksi oikeuksistaan ja suhtautuvat entistä kriittisemmin kaikkeen julkisen vallan käyttöön. Se, mikä vuosikymmeniä sitten oli poliisin voimankäytössä hyväksyttyä toimintaa, ei tänä päivänä vastaa perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen edellyttämiä vaatimuksia. Yhteiskunnallisena toimijana poliisi on aina tarkastelun kohteena ja erityisesti poliisin voimankäyttö nauttii median suurta kiinnostusta. Osoituksena tästä mainittakoon pari viimeaikaista otsikkoa: “Poliisin voimankäyttö Hennalassa ylimitoitettua – kaasuja ja pamppu käytössä” tai “Yhdysvaltoihin verrattuna Suomen poliisi tappaa aniharvoin – ja syy on Mikkelissä” (Yle-uutiset 7.12.2015; Helsingin Sanomat 16.4.2015).

Tässä artikkelissa kuvataan poliisin voimankäytön toimivaltaa, käsitteitä ja nykytilannetta tilastoinnin valossa. Lisäksi pohditaan aikaisemman tilastointitavan ongelmia ja uuden voimankäytön seurantajärjestelmän mahdollisuuksia.

Poliisin voimankäyttö ja toimivalta

Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kannalta poliisia on pidettävä keskeisenä julkista valtaa käyttävänä viranomaisorganisaationa. Tosiasiallisesti julkisen vallan käyttämisestä on kyse esimerkiksi silloin, kun poliisi suorittaa kuulusteluja tai kun henkilö joudutaan poistamaan paikalta tai ottamaan jopa kiinni.

Poliisin tehtävä on perinteisesti kuvattu poliisilain ensimmäisissä pykälissä. Nykyisen poliisilain (PoL 872/2011) 1 §:n mukaan poliisin perustehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Tätä tehtävää suorittaessaan on hyvin todennäköistä, että poliisi joutuu käyttämään voimakeinoja tavoitteeseensa pääsemiseksi. Poliisin kajoessa keskeisiin yksilön oikeushyviin, kuten ruumiilliseen koskemattomuuteen, on poliisin voimankäyttö läheisesti perusoikeuksien toteutumiseen liittyvää viranomaistoimintaa.

Poliisin toiminta yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavana yleisviranomaisena tarkoittaa sitä, että poliisiorganisaatiolta ja yksittäiseltä poliisimieheltä edellytetään tehokasta toimintavolllisuutta (Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012, 221). Poliisitoiminnan laajuudesta antaa hyvän kuvan se, että vuonna 2015 poliisilla oli noin 1 047 000 tilastoitua tehtävää (PolStat 2015). Suurin osa näistä tehtävistä hoituu ilman minkäänlaista vastarintaa yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Aina näin ei kuitenkaan ole, ja poliisi joutuu turvautumaan voimankäyttöön virkatehtävän suorittamisen varmistamiseksi. Voimankäyttöä voidaankin pitää valtionvallan ankarimpana keinona, jolla voi pakottaa ihmiset noudattamaan lakia ja järjestystä (Tapani & Tolvanen 2008, 297).

Voimakeinoilla tarkoitetaan poliisin tai muun turvallisuutta ylläpitävän henkilön valtaa virkatehtävää suorittaessaan käyttää vastarinnan murtamiseksi tai muutoin virkatehtävän toteuttamiseksi ruumiinvoimia ja voimankäyttövälineitä ja äärimmäisenä keinona jopa ampuma-asetta. Voimakeinojen käytöstä säädetään pääasiassa kunkin ammattiryhmän toimintaa ohjaavassa lainsäädännössä. Rikoslain (RL 39/1889) 4 luvun 6 §:ssä määritellään ainoastaan voimakeinojen uloimmat rajat sekä se, miten tulee menetellä kun voimakeinojen rajat ylittyvät (Tapani & Tolvanen 2013, 294).

Poliisin voimakeinojen käyttö edellyttää aina virkatehtävää ja poliisin voimankäytösäännös on tällöin toisen asteen toimivaltasäännös. Poliisilain 2:17 §:ssä on määritelty voimakeinojen käytöstä. Säännös on voimankäytön yleissäännös ja siinä säädetään voimankäytön edellytyksistä sekä voimankäytössä huomioon otettavista näkökohdista ja rajoituksista (Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012, 774).

Säännöksen mukaan poliisimiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Ampuma-aseen käytöstä on säädetty erikseen poliisilain 2:19 §:ssä, ja se on erikoissäännös aseenkäytöstä voimakeinon muotona.¹¹

Poliisilain voimankäytösäännöksessä ei määritellä yksiselitteisesti virkatehtäviä, joihin voimankäyttöoikeus liittyy. Voimankäyttö on lähtökohtaisesti sallittu kaikenlaisissa poliisitehtävissä, joihin poliisimies toimivaltansa puitteissa ryhtyy. Tyypillisimmällään poliisi käyttää voimakeinoja erilaisissa kenttätehtävissä, mutta myös rikosprosessuaalisten pakkokeinojen yhteydessä sekä erilaisissa virka-aputehtävissä. Voimakeinojen käyttötarkoitus voidaan jakaa kolmeen ryhmään: 1) vastarinnan tai muun esteen poistaminen, 2) paon estäminen sekä 3) rikoksen tai muun vaarallisen teon estäminen.

Poliisin voimankäytön tulee olla kontrolloitua ja lopputuloksen ennakoitavissa. Voimankäyttöä rajoittavat lukuisat periaatteet, jotka ilmenevät poliisilain 1 luvun 2–6 pykälistä. Poliisin tulee ensisijaisesti toimia neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Harkinnassa tulee huomioida myös suoritettavana oleva ensisijainen virkatehtävä ja siihen mahdollisesti liittyvä voimakeinojen käyttö. Nämä muodostavat yhdessä kokonaisuuden, jossa virkatehtävän kiireellisyys, laatu ja toteuttamisolosuhteet vaikut-

¹¹ Les specialis derogat legi generali -säännön mukaan erikoissäännös syrjäyttää yleissäännöksen, joten aseenkäytön suhteen on seurattava tarkoin 2:19 §:ssä lausuttuja ohjeita. Ibid 2012, 789.

tavat siihen, ovatko voimakeinot hyväksyttäviä ja jos ovat niin millaiset voimakeinot (Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012, 780). Tämä puolustettavuuskriteeri viittaa intressipunnintaan, jossa ovat usein vastakkain suoritettavan tehtävän tärkeys ja intressiloukkaus, joka seuraa voimakeinojen käytöstä (Tapani & Tolvanen 2013, 297).

Voimakeinojen käyttö vuonna 2015

Poliisiammattikorkeakoulun ylläpitämän poliisin valtakunnallisen tulostietojärjestelmän (PolStat) kautta on mahdollista tarkastella poliisipartion hälytyskeskukseen antamia tehtäväsuoritteita, joissa on kyse yksittäisen partion radiolla tai poliisin kenttäjohtojärjestelmällä (Poke-järjestelmä) tekemästä suoritteesta tai suoritteiden sarjasta. Näissä suoritteissa kuvataan myös poliisin käyttämiä voimakeinoja.

Vuonna 2015 poliisi teki vähän yli 89 000 kiinniottoa ja näistä rikosperusteisia kiinniottoja oli noin 24 000. Päihtymyksen johdosta tapahtuneita kiinniottoja oli lähes 48 500. Voimakeinoja poliisi käytti yhteensä noin 5 770 kertaa vuonna 2015. (PolStat 2015.)

Vertailtaessa suoritteiden määrää kiinniottojen määrään voidaan todeta, että tilastot eivät kerro aukottomasti voimankäyttötilanteiden määrää. Suoritteiden kirjaamisesta on ohjeistettu muun muassa käsikirjassa poliisin tehtävien käsittelystä hälytys- ja kenttätoiminnassa, mutta siitä huolimatta niiden kirjaaminen ei toteudu kattavasti. Mikäli toimenpidekoodit syötettäisiin aukottomasti ja tilastokatoa ei tulisi, kuvaisi saatu suoritemassa kuitenkin vain tapahtumien määrää ilman, että siitä voitaisiin erottaa voimankäyttöön liittyviä ilmiöitä lähempään tarkasteluun.

Voimakeinojen käytön seuranta vuodesta 2016 alkaen

Sisäministeriön asetuksessa poliisin voimakeinoista sekä kulkuneuvon pysäyttämisestä (245/2015) säädetään tarkemmin poliisilaissa tarkoitetuista voimakeinojen käytön määritelmistä, voimankäyttökoulutuksesta, voimankäytön harjoittelusta ja seurannasta, oikeudesta kantaa voimankäyttövälineitä, voimankäyttövälineiden säilyttämisestä, voimakeinojen käytön valvonnasta sekä kulkuneuvon pysäyttämisessä käytettävistä merkeistä ja menetelmistä. Kyseinen asetus tuli voimaan 1.5.2015.

Asetuksen 3 § velvoittaa poliisimiestä ja muuta poliisihallinnon palveluksessa olevaa virkamiestä tuntemaan kantamiensa voimankäyttövälineiden vaikutukset ja niiden käyttöön liittyvät säännökset sekä osaamaan niiden asianmukaisen käytön. Lisäksi asetuksen 6 §:stä ilmenee, että Poliisihallitus seuraa poliisin voimakeinojen käyttöä ja ohjaa sekä kehittää niiden koulutusta.

Voimankäyttövälineiden käytöstä on laadittava viipymättä selvitys esimiehelle Poliisihallituksen erikseen antaman määräyksen mukaisesti. Asetuksen mukaan selvitys on laadittava myös tarkoituksettomasta ampuma-aseen laukeamisesta. Lisäksi on laadittava selvitys muusta voimakeinojen käytöstä sekä poliisilain 2 luvun 17 §:n 2 momentissa tarkoitettua hätävarjelusta, jos niistä on aiheutunut muuta kuin vähäiseksi katsottavaa vahinkoa omaisuudelle tai vähäistä vakavampia ruumiinvammoja.

Sisäministeriön asetukseen liittyen Poliisiammattikorkeakoulussa käynnistettiin syyskuussa 2015 voimankäytön seurantajärjestelmän rakentamiseen liittyvä hanke, jossa kehitettiin Webropol-pohjainen kyselylomake poliisin voimankäyttötilanteista. Järjestelmä on otettu valtakunnalliseen käyttöön 1.1.2016 alkaen.

Vastaavanlaista tutkimusta ja tiedonkeruuta poliisin voimankäytöstä on toteutettu muun muassa Yhdysvalloissa Seattlen poliisissa. He ovat kehittäneet Force Factor -menetelmän, jonka luotettavuutta ja käyttökelpoisuutta on nyt alettu tutkia. Force Factor -menetelmässä luokitellaan vastustus ja voimankäyttö kuuteen eri luokkaan nousevasti lievimmästä vakavimpaan. Menetelmästä puuttuu voimakeinojen kohteen näkemys tilanteesta eikä voimankäyttötilanteiden kirjaamisen reliabiliteetti ole ollut kaikilta osin hyvä. Voimankäyttötilanteissa tapahtumat etenevät usein nopeasti, ne herättävät paljon tunteita ja niitä voi olla siksi vaikea analysoida objektiivisesti jälkikäteen. Force Factor -menetelmä voi kuitenkin olla oiva raportointityökalu, koska sen avulla voidaan lisätä poliisityön läpinäkyvyyttä ja se voi toimia myös esimiestyön apuvälineenä voimankäyttötilanteiden tarkastelussa. Vastaavanlaisen menetelmän avulla voidaan siis parantaa voimankäyttötilanteiden analyysia, laatu- ja de-briefing-prosesseja. Menetelmä on myös edullisempi kuin havainnointi. Kaikkiaan Force Factor -menetelmän kaltaisen järjestelmän kehittäminen voi lisätä poliisin tietämystä voimankäyttötilanteista (Hickman 2015, 20–23).

Vuoden vaihteessa 2016 Suomessa käyttöön otetun järjestelmän kautta saatavan aineiston perusteella on mahdollista voimankäyttötilanteiden reaaliaikainen tarkastelu. Järjestelmä tuottaa tietoa voimankäyttötilanteista sekä niiden syistä ja seurauksista. Erityisenä tarpeena on seurata voimankäyttökeinojen suhdetta tilanteiden vakavuuteen ja vaarallisuuteen.

Poliisin voimankäyttöä koskevien ohjeiden pääperiaatteena on, että voimankäytön taso on oikeassa suhteessa tehtävän vaativuuteen. Ensisijaisesti on pyrittävä välttämään voimankäyttötilanteen syntyminen. Jotta poliisin voimankäyttöä ja siitä koituvia seurauksia voidaan arvioida, tulee tietoa kerätä aktiivisesti ja kattavasti.

Järjestelmän toimivuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että jokainen poliisimies, hänen lähiesimiehensä, päällystoesimies sekä poliisilaitoksen voimankäyttökoulutuksesta vastaavat kouluttajat ja heidän päällystoesimiehensä sitoutetaan tietojen syöttämiseen. Järjestelmän tarkoituksena on tuottaa tietoa sekä tutkimusta varten että poliisiyksikön omaan käyttöön.

Yhteenveto

Poliisin voimankäyttöselvitys -hankkeen keskeisenä tavoitteena on tuottaa tietoa, jonka perusteella poliisin voimankäytönkoulutusta voidaan kehittää ja tieto voidaan kohdentaa poliisiyksiköittäin ja valtakunnallisesti. Tämän lisäksi kertyvä aineisto toimii eritasoisten oppinäytetöiden lähteenä ja mahdollistaa poliisialan tutkimustiedon tuottamisen.

Tutkimuksen lisäksi järjestelmän kautta saatava tieto vastaa yhteiskunnallisen keskustelun tarpeisiin. Poliisin voimankäyttö ja erityisesti siitä satunnaisesti johtuneet henkilö- ja omaisuusvahingot ovat median erityisen kiinnostuksen kohteena. Perinteisesti suomalaisen poliisin luotetaan ja tämä luottamus on rakentunut pääasiassa hyvän poliisityön varaan.

Instrumentaalisen näkökulman mukaan poliisin luotetaan, koska se ratkoo rikoksia tai estää niiden syntymistä ennalta. Proseduraalisessa näkökulmassa luottamus ansaitaan menettelytapojen kautta, jolloin tarkastelun kohteena on poliisin oikeudenmukaisuus ja eettisyys (Kääriäinen 2015, 8). Tästä seuraa, että poliisin kertoessa yleisellä tasolla toiminnastaan tai toimintaympäristöstään tai kommentoi-

dessa yksittäistä voimankäyttötapausta, tulee se tehdä vaarantamatta luottamusta poliisiin objektiivisena toimijana. Oikea-aikainen, analyttinen ja ei-tulkinnanvarainen viestintä on erityisen tärkeää käsiteltäessä poliisin voimankäyttöä.

LÄHTEET

- Helminen, K., Kuusimäki, M. & Rantaeskola, S. 2012. Poliisilaki. Talentum.
- Helsingin Sanomat 16.4.2015. Yhdysvaltoihin verrattuna Suomen poliisi tappaa aniharvoin – ja syy on Mikkelissä. [<http://www.hs.fi/kotimaa/a1305946545043>] (18.1.2016).
- Hickman, M., Atherley, L., Lowery, P. & Alpert, G. 2015. Reliability of the Force Factor Method in Police Use-of-Force Research. *Police Quarterly*.
- Kääriäinen, J. 2015. Miksi suomalaiset luottavat poliisiin? *Haaste-lehti* 3/2015.
- PolStat 2015. Tehtävien lukumäärä ja poliisin voimankäyttö ja varautuminen, koko Suomi 2015.
- Tapani, J. & Tolvanen, M. 2013. Rikosoikeuden yleinen osa – vastuuoppi. Toinen, uudistettu painos. Talentum.
- Viljanen, Pekka. 2013. Virkarikokset. Teoksessa keskeiset rikokset. Toinen painos. Edita.
- Yle-uutiset 7.12.2015. Poliisin voimankäyttö Hennalassa ylimitoitettua – kaasu ja pamppu käytössä. http://yle.fi/uutiset/raportti_poliisin_voimankaytto_hennalassa_ylimitoitettua__kaasu_ ja _pamppu_kaytossa/8509078 (18.1.2016)

Järjestyksen valvonnan nollatoleranssi ja katujen kontrollimyönteinen kulttuuri

Timo Korander

Johdanto puuttumattomuusriskiin

Maailman kuuluisimman järjestyspoliisiteorian eli rikottujen ikkunoiden teesiin perustuvan nollatoleranssisovelluksen ja Suomen poliisilain ohjaaman järjestyspoliisitoiminnan välillä on selviä yhtäläisyyksiä.¹² Väitöskirjassani tarkastellussa teesissä väitetään, että rikottu ikkuna pitää heti korjata, ettei muitakin ikkunoita hajoteta.

Kuten poliisilain valtuuttaman suomalaisen järjestyspoliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (YJT) ylläpito, niin rikottujen ikkunoiden nollatoleranssi on tiukkaa poliisin toteuttamaa järjestyksen valvontaa, jolla uskotaan estettävän järjestysongelmia, rikoksia ja niiden vakaviakin seurauksia. Poliisilain YJT-periaatteet on kirjattu useita vuosikymmeniä ennen kuin uskonservatiivinen ajatushautomo julkaisi rikottujen ikkunoiden teesin vuonna 1982. Näin ollen Suomessa ei ole ”matkittu” USA:n ideaa.

Oikeustieteilijät puhuvat poliisioikeudellisen vaaran periaatteesta, jonka niemen ”puuttumattomuusriskiksi”. YJT:tä uhkaaviin riskeihin on poliisilain mukaan puututtava ennalta. Ajattelutapa luo niin poliisikulttuuriin kuin kaduillemmekin kontrollimyönteisen eetoksen. On riski olla puuttumatta. Jos ei puututa, voi tapahtua jotain kielteistä ja pahimmillaan ongelmat voivat eskaloitua, poliisikielellä ”perkelöityä”.

Vertailin väitöskirjassani Suomen poliisitoimintaa, lainsäädäntöä ja katutodellisuutta USA:n ja New Yorkin vastaaviin. New Yorkin poliisi NYPD teki listan epäjärjestyksen tunteen luojista eli nollatoleranssin kohteista. Niitä ovat esimerkiksi mellakoitsijat, päihtyneet häiriköt, asunnottomat tapajuopot, tagien ja graffitien piirtäjät, katuprostituoituidut, huumesätkän vetäjät ja huumekauppiaat niin julkisissa kuin puolijulkisissa tiloissa. Seuraavassa tarkastelen muutamien esimerkkien avulla, kuinka tähän väkeen on suhtauduttu Suomessa.

Empiirisiä todisteita kaduilta – aluksi nollatoleranssihankkeet

Keskeinen analysoinnin kohde katujen kontrollin tiukkuudesta väitöskirjassani oli Tampereen poliisin nollatoleranssikokeilu vuosituhatosen vaihteessa. Poliisi ilmoitti, että se ryhtyy kohdistamaan kaupungin keskustaan perjantai- ja lauantai-iltaisin erittäin matalan puuttumis- ja rankaisukynnyksen valvontaa lisämiehistöjen avulla. Se, että kyseessä oli vain ilmoitusasia, kertoo suomalaisella poliisilla olevan halutessaan laaja harkinta- ja toimivalta valvoa kohdistetusti ja matalalla puuttumiskynnyksellä yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Hankkeessa ilmeni sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia, joista keskeisimmät olivat keskustan rauhoittaminen ja järjestyshäiriöi-

¹² Artikkelini pohjautuu väitöskirjaan ”Rikottujen ikkunoiden nollatoleranssi. Tutkimus New Yorkin rikosentorjunnan uskonservatiivi-mallista Suomessa” (Korander 2014). Tarkastelussa on hyödynnetty pääosin julkaisun lukua 7.2.1 sivuilla 205–211. Tarkastelussa käytetyt lähteet löytyvät samasta luvusta ja lähdetiedot teoksen lähdeluettelosta.

den siirtyminen keskustan ulkopuolisille alueille. Tiukkaan kontrolliin näyttäisi aina liittyvän kielteisiä sivuvaikutuksia. Nuoriin kohdistettuja varhaisen puuttumisen hankkeita, joissa poliisilla on roolinsa, on toteutettu runsaasti ympäri maata.

Suomessa nollatoleranssivalvontaa ilmoitettiin harjoitettavan myös monissa muissa kaupungeissa. Merkittävin hanke Tampereen kokeilun rinnalla oli vuosikymmenen kestänyt Helsingin Stop töhryille -hanke, jossa graffiti-kulttuuri täyskriminalisointiin taidemuotona Helsingissä vuosina 1998–2008. Hanke oli muutaman innokkaan vetäjän mittava operaatio. Oma tulkintani kirjallisuuden perusteella on se, että muutama moraaliurakoija sai muiden viranomaisten ja paikallispoliitikkojen enemmistön ajattelemaan ajamastaan asiasta puuttumattomuusriskijattelulla eli poliisilogiikalla, mutta ilman poliisiprofession ammattietiikkaa. Tässä nollatoleranssihankkeessa puhdistettiin kaupunkia kymmenien miljoonien arvosta sekä kohdistettiin ankaraa ja vahingollistakin vartijarepressiota graffitien tekijöitä kohtaan. Myöhemmin julkisuudessa kerrottiin tulosten olevan epäselviä ja politiikan olleen ainakin osittain selvä virhe.¹³

Yksityisen valvonnan moninkertaistuminen ja prostituution displacement-ilmio

Tutkimukset yksityisestä järjestyksen valvonnasta ja vartioinnista osoittavat, ettei poliisin valvoma julkinen tila – kadut, torit tai puistot – ole niin tiiviin ja tiukan valvonnan kohteena kuin kauppakeskusten ja liikenneasemien puolijulkinen tila. Järjestyksen valvojien ja vartijoiden suorittamaa valvontaa voi helposti kuvata nollatoleranttiseksi. Näin ollen tietty tavallisia asiakkaita häiritsevä olemus tai käytös, joka julkisessa tilassa kävisi, ei puolijulkisessa tilassa käy (esim. kerjääminen, katusoitto tai haisevan juopon istuskelu). Vartijat pystyvät toteuttamaan selvästi alhaisempaa puuttumiskynnystä kuin poliisi, koska valvottavat alueet ovat äärimmäisen rajallisia. Matala kynnys ei olisi mahdollista laajemmalla kuin kauppakeskuksen alueella, koska resurssien rajallisuus tulisi vastaan. Tutkimuksista selviää, ettei vartijoiden toteuttama valvonta vaikuta lainkaan niin professionaaliselta kuin poliisin tekemä. Vartijoiden kohteet kertovat tutkimuksissa jopa äärimmäisen kielteisistä kokemuksista vartijoiden käsissä. Kaiken kaikkiaan puolijulkista tilaa kontrolloidaan matalammalla puuttumiskynnyksellä, suuremmalla miesvoimalla ja intensiivisemmällä kameravalvonnalla kuin mitä julkisessa tilassa poliisi pystyy tekemään.

Katujen tiukasta kontrollikulttuurista todistaa myös katuprostituution pop-up-ilmio. Aina kun media paljasti prostituution jostakin kadun kulmasta, niin joka kerta poliisi ajoi sen tehovalvonnalla muualle. Prostituutio siis käytännössä siirtyi paikasta toiseen, kuten Tampereen kokeilussa kävi järjestyshäiriöille. Juuri tällainen displacement-ilmio on kansainvälistenkin tutkimusten mukaan rikosten tilannetorjunnan uppiniskainen Akilleen kantapää. Lopulta prostituution markkinointi on siirtynyt internetiin ja piiloon. Sivuvaikutuksena tämän on arvioitu olevan ulkomaisille prostituoiduille riskialttiimpaa, koska rikoksen uhriksi joutuessaan prostituoidut eivät ole uskaltaneet lähestyä poliisia.

13 Ks. esim. Helsingin Sanomien (17.9.2008) artikkeli: Stop töhryille -kampanjasta vaaditaan puolueetonta tutkimusta. Rikoksentorjuntaneuvosto: Kampanjan tehoa ei ole todistettu.

Suomen katukontrollin keskeisin mittari: säilöönottoluku

Vuosikymmeniä YJT-valvonnan mittarina on pidetty päihtyneiden säilöönottomääriä. Julma hyvinvointivaltio -tutkimuksen mukaan korkeita säilöönottomääriä vielä 1980-luvulla selittävät useat tekijät. Poliisivalvonnan puuttumiskynnyksen ohella kolme muuta seikkaa nostettiin esiin keskeisinä selittäjinä säilöönottolukujen muutoksille: juomatavat ja alkoholipolitiikka, joka aiheuttaa niin sanottujen “kansankapakoiden” puutetta, asunnottomuus sekä alkoholistien hoito- ja huoltojärjestelmän puutteet.

Vuonna 1987 säilöönottojen määrä oli noin 200 000 putkayötä, ja se laski vuoteen 1994 mennessä vajaaseen 100 000:een. Juuri noihin aikoihin on todettu päihdehuoltojärjestelmän parantuneen selvästi. Samoin asunnottomien määrä lähes puolittui. Kansakapakoista toivottiin puiston penkkien tilalle paikkoja, joissa alemmatkin sosiaaliluokat voivat valvotusti juoda halpaa keskikaljaa. Paikat eivät tietenkään ota sisään pahimmassa kunnossa olevia tapajuoppoja. Kun anniskelupaikkojen määrä Helsingissä kolminkertaistui vuosien 1985–1999 välillä 250:stä 750:een, niin suuri osa niistä oli pieniä, edullisia ja pääosin keskiolutta myyviä kansankapakoita. Näillä kolmella merkittäväällä muutoksella voi ajatella olevan ratkaiseva vaikutus säilöönottolukuihin.

Vuoden 1994 jälkeen putkaoiden määrä vaihteli noin 90 000:n ja runsaan 100 000:n välillä vuoteen 2009 saakka. Viron viinarallin keskeisenä vuonna 2004 tämä määrä nousi korkeimmilleen eli 106 000:een. Vuonna 2010 putkaoituja oli enää noin 79 000 ja vuonna 2014 vain 61 000. Suurten ikäluokkien ja ylipäättänsä tapajuoppojen poismenolla on ollut merkittävä vaikutus lukujen laskuun. Juuri vakioasiakkaiden vähentyminen on ollut merkittävin muutos 2000-luvulla. Jos esimerkiksi yksi vakioasiakas on 50 kertaa vuodessa putkassa, tarkoittaa 200 tällaista asiakasta 10 000 säilöönottoa.

Suurin osa tapajuopoista on kuollut, osa on saanut asunnon tai päässyt sosiaalisesti tuettuun asumiseen ja osa on viety uusille selviämisasemille.¹⁴ Asunnottomien määrä väheni vuoden 2012 reilusta 8 000:sta runsaaseen 7 000:een vuonna 2014 (ks. lähemmin ARA 2014). Selviämishoitoasemia ja ensisuoja on viimeisen vuosikymmenen aikana perustettu varsinkin isoissa kunnissa.¹⁵ Poliisien ja muiden asiantuntijoiden kaipaamaa selviämisasemaverkostoa ei kuitenkaan ole saatu aikaiseksi.¹⁶ Jos tapajuopot vakioasukkaina ovat ratkaisevasti vähentyneet, on heidän tilalleen osaksi havaittu tulleen nuorempia sekakäyttäjiä ja mielenterveyspotilaita. Nykyisin putkan pahnat täyttyvät erityisesti enemmän tai vähemmän päihtyneillä satunnaisilla asiakkailla.

14 Ks. esim. Helsingin Sanomat (23.4.2009), jonka mukaan juoppojen kuolemat ovat vähentäneet pääkaupunkiseudun putka-asiakkaita ja Helsingissä säilöön otettujen henkilöiden määrä on pudonnut 1 500:lla vuodesta 2004. Ks. myös Töölön säilöönottoyksikön vastaavan ylikomisarion tuore arvio vetämättömien juoppojen määrän vähenemisestä (Helsingin Sanomat 3.2.2016).

15 Helsingissä, Espoossa, Tampereella, Turussa, Salossa, Iisalmissa, Kotkassa ja Kouvolassa (ks. esim. A-Kliinikan internetsivut).

16 Kunnat ja valtio ovat vuosikymmeniä kiistelleet, kenelle selviämisasemaverkoston rakentaminen kuuluisi, eivätkä siitä ole ottaneet vastuuta kuin yksittäiset kunnat. Rauhalliselle päihtyneelle sosiaali- ja terveysalan ylläpitämä hoitopaikka on inhimillisempi ja ihmisarvoisempi paikka verrattuna poliisin putkaan.

Asunnottomuuden väheneminen enemmän kuin puoleen, vakioasukkaiden eli tapajuoppojen määrän romahtaminen ja parantunut päihdehoitojärjestelmä ja ehkä jopa useat sadat kansankapakat ovat pitäneet huolta säilöönottomäärien merkittävästä vähentymisestä viime vuosikymmenten aikana. Nykyinenkin säilöönottoluku 61 000 henkilöä vuoden aikana tarkoittaa 167:ää henkilöä joka yö putkassa, mikä kertoo poliisin tiukasta järjestyksen valvonnasta. Se toimii yhä osoituksena katujen tiukasta kontrollikulttuurista ja järjestyspoliisin puuttumattomuusriskistä.¹⁷

Huumeallatoleranssi ja mellakkojen ennalta esto

Suuret säilöönottoluvut kertovat suomalaisen poliisikulttuuriin vuosikymmeniä kuuluneesta uskosta inkapasitaatioon (vaarattomaksi tekeminen). Se on luonnollista puuttumattomuusriskiin perustuvassa mentaliteetissa ja siksi, että se on järkevin poliisin keinoista. Rangaistuskeskeisyys ja luja usko inkapasitaatioon poliisikulttuurissa tulee erityisesti esiin huumekontrolliasenteissa ja -toiminnassa. Lakisäateistä hoitoonohjausta kannattaa ja toteuttaa vain häviävän pieni osa poliiseista.

Kaduilla ei huumeen käyttöä, kauppaa tai niistä syntyviä järjestyshäiriöitä Suomessa juurikaan nähdä. Poliisi toteuttaa erittäin alhaista puuttumiskynnystä ja puuttuu käyttörikoksiin sekä pieniinkin hallussapitoihin. Huume politiikkaa toteutetaan pitkälti poliisin rikosoikeudellisin keinoin. Asiaa koskevista tutkimuksista voidaan päätellä, että huumevalvonnassa kaduilla ja yksityisissäkin tiloissa on puuttumattomuusriskiä korostavaan eetokseen perustuva erittäin tiukka nollatoleranssi. Poliisilakiin perustuva YJT-riskin valvonta ei tuota niin ankaria seurauksia kuin huumeidenkäyttäjien kohdistuva tiukka rikosoikeudellinen kontrolli. Tutkimuksissa poliisikontrolli näyttäytyy tiukkana ja siitä on todisteena, että usea tutkimukseen osallistunut ja huumemarkkinoilla toimiva henkilö on jäänyt kiinni ja saanut vankilatuomion.

Myös mielenosoittajat ovat joutuneet Suomessa kokemaan tiukkaa ennalta estävää puuttumattomuusriskin toteutusta. Paras esimerkki mellakan ennalta estämisestä tapahtui niin sanotussa Smash Asem -tapauksessa. Eduskunnan oikeusasiamieheltä (Eoak 1836/2007) moitteitakin saanut poliisin kurinpitotoiminta tässä mielenosoituksessa on kadun kontrollin tiukkuuden puhdasoppinen, empiirinen ja noin vuorokauden kestäneen kokeen mukainen verifointi. Potentialiset mellakoijat – ja samalla lukuisat ”viattomat” sivusta katsojat – laitettiin ennalta estävästi kuriin jo ennen mellakkaa. Myös New Yorkissa nollatoleranssin aikaan ja sen jälkeen mellakkapoliisin strategia ja toiminta on muuttunut todella tiukaksi ja ennalta estäväksi. (Ks. Korander 2014, 208.)

¹⁷ Säilöönottopaikkojen lukuisat lakkautukset säästösyistä viime ja tulevina vuosina tulevat varmasti myös laskemaan säilöönottolukuja, koska välimatkojen johdosta poliisipartioiden on yhä tarkemmin mietittävä ajankäyttöään. Eri tahoilla on esitetty, että säilöönnotot olisivat vähentyneet myös siksi, koska poliisin oletetaan vievän päihtyneitä aiempaa enemmän kotiin putkan sijasta. Lienee kuitenkin ongelmallista, jos poliisilta saa ilmaisen kotikuljetuksen ainoastaan, jos on niin raskaasti päihtynyt, ettei kykene saamaan taksia tai pääsemään bussiin.

Yhteenveto ihmis- ja perusoikeuksista kontrollimyönteisessä katukulttuurissa

Edellä esitellyt ilmiöt kuvaavat suomalaisen irtolaisvalvontaperinteen jatkumoa, hyvinvointikontrolliyhteiskunnan kadun kontrollikulttuuria. Yhdysvalloissa uus-konservatiivinen kontrollipolitiikka tiedettä vääristelevine ajatushautomoineen osoittautui äärimmäisin keinoin toimineeksi tiukan irtolais- ja järjestyksipolitiikan palauttajaksi. On mielenkiintoista, että suomalaiset sallivat tiukan kontrollikulttuurin kaduilla niin arvostamaltaan poliisilta kuin yksityisiltä järjestyksen valvojilta puolijulkisissa tiloissa. Kontrollimyönteisessä ilmapiirissä ja puuttumattomuusriskin pitäessä valtaa ihmis- ja perusoikeuksien puolustaminen on vaarana kyseenalaistua.

On tärkeää pohtia sitä, kenellä on oikeus katuihin ja kaupunkitilaan niiden poliisioituessa ja turvallistuessa. Jos vain keski-ikäiset, keskituloiset ja keskiluokkaiset tavalliset ihmiset ovat poliisin kuuntelemia asiakkaita ja muut kohteita, ei olla perustuslaillisella tiellä. On varottava, ettei toisenlaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia tallota, kun enemmistön hegemoniaa toteutetaan kontrollimyönteisellä poliisipolitiikalla. Perus- ja ihmisoikeuksien ensisijaisuus kuuluu poliisityön etiikkaan ja lainmukaisuuteen. On toivottavaa, ettei esimerkiksi kerjäläisten ilmaisunvapautta köyhyydestään eli kerjäämistä ryhdytä kieltämään siksi, koska kerjääminen ei tunnu tavallisille ihmisille viihtyisältä.

Katujamme talleavien nuorten, asunnottomien, kerjäläisten, poikkeavien, moniongelmaisten ja uusirtolaisten ihmis- ja perusoikeuksien puolustus tulisi jatkosakin kuulua lainvalvojien tehtäviin. Toivottavasti taloudellisista pakoista johtuva jatkuvasti uusliberaalistuva politiikka Suomessa ei saa kaverikseen populistista ja rangaistusmyönteistä uskonservatismia, kuten Yhdysvalloissa. Katujemme ankarassa kurissa sille tosin on jo erittäin hyvä valmius.

LÄHTEET

- ARA 2014. Asunnottomat 2014 -raportti. [http://www.ara.fi/fi-FI/ARAtietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/Asunnottomuus/Asunnottomat_2014\(32596\)](http://www.ara.fi/fi-FI/ARAtietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/Asunnottomuus/Asunnottomat_2014(32596)).
- Korander, T. 2014. Rikottujen ikkunoiden nollatoleranssi. Tutkimus New Yorkin rikoksantorjunnan uskonservatiivi-mallista Suomessa. Turun yliopiston julkaisusarja, Annales Universitatis Turkuensis C 390. <https://www.doria.fi/handle/10024/99198>.
- Helsingin Sanomat 17.9.2008. Stop töhryille -kampanjasta vaaditaan puolueetonta tutkimusta. Rikoksantorjuntaneuvosto: Kampanjan tehoa ei ole todistettu.
- Helsingin Sanomat 23.4.2009. Juoppojen kuolemat vähentäneet pääkaupunkiseudun putka-asiakkaita.
- Helsingin Sanomat 3.2.2016. Vetämättömien juoppojen määrä vähenee koko ajan.

Lähisuhdeväkivalta poliisin tilastoissa ja kotihälytystehtävillä

Monica Fagerlund & Juha Kääriäinen

Johdanto

Poliisin strategian mukaan päätöksenteko poliisissa perustuu kaikilla organisaation tasoilla tutkittuun ja analysoituun tietoon (Poliisin strategia 2015). Suuri osa poliisin käyttämistä tietolähteistä puolestaan perustuu sen itse tai muiden viranomaisten keräämiin rekisteritietoihin, esimerkiksi rikosilmoitus- ja hätäkeskustietokantoihin. Jos poliisin strateginen suunnittelu pohjaa viranomaisen oman toiminnan sivutuotteena syntyviin tietoihin, on syytä kriittisesti kysyä, kuinka luotettavia nämä tiedot ovat ja missä suhteessa ne mahdollisesti johtavat harhaan. Tässä artikkelissa käytämme esimerkkinä perheväkivallan tilastointia. Havaintomme perustuvat käynnissä olevaan tutkimushankkeeseen, jonka tarkoituksena on ollut tarkastella partiopoliisiin työtä niin sanotuilla perheväkivaltatehtävillä.

Kansalaisilta suoraan kerättyjen rikosuhritutkimusten perusteella ei ole näyttöä parisuhdeväkivallan lisääntymisestä maassamme viime vuosina (Salmi & Danielsson 2015, 223–226). Myös vanhempien lapsiinsa kohdistama väkivalta näyttää olevan laskussa (Fagerlund ym. 2014). Kuitenkin poliisin tilastojen mukaan poliisin perheväkivaltatehtävien määrä on lisääntynyt kymmenen vuoden takaiseen verrattuna kolmanneksen (PolStat 2016a). Lisäksi tapauksia tulee poliisin tietoon muuta kautta, kuten uhrien ilmoittamina jälkikäteen ja muihin rikoksiin liittyvän tutkinnan yhteydessä. Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna poliisin perheväkivaltatehtävien määrä on siis kasvanut selvästi. Toisaalta perheväkivallaksi luokiteltujen rikosilmoitusten määrä ei ole lisääntynyt samalla tavalla (PolStat 2016b).

Ilmi tulleiden äärimmäisten lähisuhdeväkivaltatapauksen yhteydessä on usein keskusteltu siitä, ovatko viranomaisten toimet olleet riittäviä ja mitä olisi voitu tehdä toisin. Jotta poliisin toimintaa perheväkivaltatehtävillä voitaisiin tutkia ja kehittää, on ensin ymmärrettävä lainsäädännön ja ohjeistusten asettamat raamit poliisin työille. Lisäksi on selvitettävä, mitä kaikkea perheväkivallaksi luokitellut tehtävät ja niiden tilastointi oikeastaan pitävät sisällään.

Kehykset poliisin toiminnalle

Suomen lainsäädännössä ei puhuta perheväkivallasta, vaan rikoslain 21 luvun 16 pykälässä lievien pahoinpitelyjen syyteoikeudesta todetaan, että

Syyttäjä saa nostaa syytteen lievästä pahoinpitelystä vain, jos asianomistaja ilmoittaa rikoksen syyteeseen pantavaksi taikka teko on kohdistunut:

- 1) kahdeksaatoista vuotta nuorempaan henkilöön;*
- 2) tekijän aviopuolisoon tai entiseen aviopuolisoon, sisarukseen tai sukulaiseen suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa taikka henkilöön, joka asuu tai on asunut tekijän kanssa yhteistaloudessa tai on tai on ollut muuten näihin rinnastettavan henkilökohtaisen suhteen takia hänelle läheinen; taikka*
- 3) henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi eikä rikoksentekijä kuulu työpaikan henkilöstöön.*

Nykylain säädäntö on ollut voimassa vuodesta 2011. Tuolloin jo alkuvuodesta 2011 ilmoitettujen pahoinpitelyrikosten määrä lähti nousuun. Kaikissa tekemuodoissa lievistä törkeään pahoinpitelyyn ilmeni kasvua erityisesti yksityisasunnoissa tehdyissä pahoinpitelyissä, joiden on arveltu liittyvän erityisesti perheväkivaltaan. Lakimuutoksen vaikutus näyttää kuitenkin jääneen lyhytaikaiseksi, sillä vuonna 2014 pahoinpitelyrikosten kokonaismäärä oli jälleen samalla tasolla kuin ennen vuotta 2011. (Salmi ym. 2015, 53.) Lisäksi tutkimus lakimuutoksen vaikutuksista jo vuoden 2011 rikosilmoitusaineiston perusteella osoittaa, että syyteoikeuden muutos ei ole kaikilta osin toiminut lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Joissakin tapauksissa tutkinta keskeytetään tai päätetään perusteilla, jotka eivät ole nykylain säädännön mukaisia. Esimerkiksi kodin ulkopuolella tapahtunut lähisuhdeväkivalta voidaan virheellisesti tulkita asianomistajarikokseksi. (Kotanen & Smolej 2014.)

Myös perheväkivaltaa koskevan luokittelukoodin käyttö rikosilmoituksissa on osoittautunut puutteelliseksi. Rikosilmoitus tulee määritellä perheväkivaltajutuksi, kun kyseessä on perheen sisällä tapahtunut, johonkin perheenjäsenen kohdistunut väkivalta. Se on ymmärrettävä hyvin laajasti sekä osapuolten että väkivallan osalta. Perheväkivalta pidetään tapahtumapaikasta riippumatta ruumiillista väkivaltaa tai sillä uhkaamista, kun tekijällä ja uhrilla on emotionaalisesti läheinen suhde. (Sisäasiainministeriön poliisiosasto 2005.)¹⁸

Kotasen ja Smolej'n käsittelemässä (2014) toistuvien lievien pahoinpitelyjen rikosilmoitusaineistossa koodin käyttöaste oli noin 53 prosenttia, vaikka osapuolten välinen lähisuhde kävi ilmoitusten tiedoista yksiselitteisesti ilmi. Perheväkivalta-koodin puutteellinen käyttö kyseenalaistaa tilastollisista luvuista tehdyt päätelmät ja tekee ilmiön ja siihen puuttumisen seurannan käytännössä mahdottomaksi.

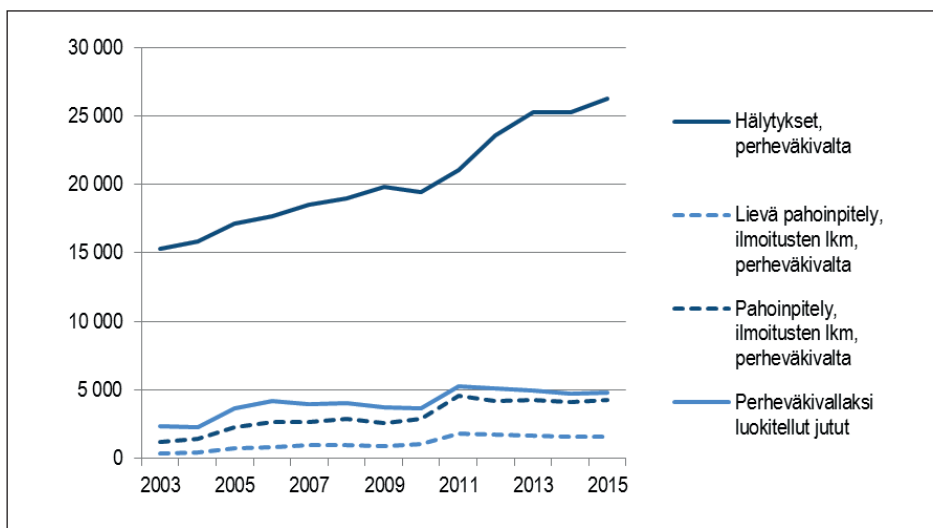
Tutkinnan päättäminen virheellisin perustein on hälyttävä ongelma, johon perheväkivalta-koodin puuttuminen ilmoituksen tiedoista tuo oman lisänsä. Vuoden 2011 lakimuutoksen vaikutuksia on kuitenkin syytä tarkastella jo prosessin varhaisemmassa vaiheessa. Kun valtaosa perheväkivallaksi kirjatuista rikosilmoituksista on ilmoitustavaltaan sellaisia, että niiden voidaan arvioida liittyvän poliisin kotihälytystehtäviin (PolStat sähköpostitiedonanto 13.2.2015), on kiinnostavaa, mitä tapahtuu jo ennen kuin rikosilmoitus kirjataan tai jätetään kirjaamatta.

Poliisi ja hätäkeskuslaitos käyttävät ohjeistuksissaan ja järjestelmissään perheväkivalta-tehtävän määritelmää, jolla viitataan fyysiseen väkivaltaan tai siihen viitataan ääniin yksityisasunnossa, ja osapuolet eivät välttämättä ole perheenjäseniä (Poliisihallitus 2014). Yksityisasunto tehtävälajin nimessä saattaa ohjata erheellisesti ajattelemaan, että yksityinen tila rajaisi edelleen pahoinpitelyn syyteoikeutta, vaikka näin ei nykylain säädännössä ole. Lisäksi sana "perhe" voi rajata ilmiön, lain osapuolia koskevasta tarkennuksesta huolimatta, suppeaan ydinperhemääritelmään. Määritelmän ulkopuolelle jäävät esimerkiksi entiset puoliset ja avoparit, joilla ei ole yhteistä taloutta. Niin ikään fyysinen väkivalta tehtävälajin määritelmässä voi ohjata eri tulkintoihin kuin lainsäädäntö, jossa lievän pahoinpitelyn määritelmä on fyysistä, vammoja aiheuttavaa väkivaltaa laajempi.

¹⁸ Voimassa olevassa ohjeessa 2020/2013/5231 Tietojen kirjaaminen poliisiasiain tietojärjestelmään (PATJA) on viittaus poliisiasiain tietojärjestelmään, jonka ohjevalikosta jutun luokitteluohje nykyään löytyy. Määritelmä on säilynyt entisellään, vaikka ohje ei enää ole osa voimassa olevaa julkista asiakirjaa.

Puhelinsoitosta rikosilmoitukseen

Vuonna 2015 poliisilla oli 26 223 perheväkivallaksi luokiteltua kotihälytystehtävää, kun perheväkivallaksi luokiteltuja rikosilmoituksia kirjattiin 4 791 (PolStat 2016a; Polstat 2016b). Poliisin perheväkivaltatehtävät ovat lisääntyneet viime vuosikymmenen aikana selvästi ja lähes jatkuvasti, mutta rikosilmoitusmäärät ovat pysytelleet sitkeästi noin viiden tuhannen tietämällä (kuvio 1). Mitä kaikkea näiden kahden käyrän väliin jäävä kasvava tila pitää tapahtumien muodossa sisällään? Lievien pahoinpitelyjen syyteoikeuden muutoksen vuodesta 2011 olisi pitänyt näkyä ennen kaikkea rikosilmoitusmäärien kasvuna. Mutta vain perheväkivallaksi luokiteltujen kotihälytystehtävien lisääntyttä herää kysymys, onko muutosta tapahtunut poliisin toiminnan sijaan lähinnä kansalaisten tietoisuudessa ja siten ilmoitusherkkyudessa? Edellä kuvatut puutteet rikosilmoitusten perheväkivaltakoodin käytössä on myös syytä huomioida kuviota 1 tarkasteltaessa.



Kuvio 1. Poliisille osoitetut hälytystehtävät, joissa tehtävälajina perheväkivalta, perheväkivallaksi koodatut lievät ja muut pahoinpitelyt sekä kaikki perheväkivallaksi luokitellut jutut 2003–2015

Lähde: PolStat

Ensimmäinen lähisuhdeväkivaltatapausten rajautuminen tapahtuu siinä vaiheessa, kun asiasta tulee tai ei tule hätäkeskukseen hätäpuhelu. Kansallisten rikosuhritutkimusten perusteella vain 10 prosenttia naisiin ja kolme prosenttia miehiin kohdistuvasta parisuhdeväkivallasta on tullut poliisiin tietoon (Danielsson & Salmi 2013). Pelkästään hätäpuheluina ilmoitettujen tapausten osuutta ei ole tämän perusteella mahdollista arvioida. Kuitenkin valtaosa väkivallasta jää ilmoittamatta, ja näin on myös lapsiin kohdistuvan väkivallan osalta (Ellonen ym. 2008).

Seuraava vaihe perheväkivaltatehtävien käsittelyssä on niiden välittäminen hätäkeskuksesta poliisille. Poliisin perheväkivaltatehtäviä tarkastelevan tutkimuksen aineistonkeruun ajanjaksolla huhti-syyskuussa 2015 Sisä-Suomen poliisilaitoksen

1 811 perheväkivaltatehtävästä 90 prosenttia välitettiin poliisille. Osaa tehtävistä ei ole voitu välittää poliisille esimerkiksi, koska ilmoitustiedot ovat olleet täysin puutteelliset tai hätäkeskuspäivystäjän puhelimesta antama ohjeistus on katsottu riittäväksi toimenpiteeksi. Tehtävistä osa on arvioitu hätäkeskuksessa sellaisiksi, ettei poliisia ole syytä hälyttää paikalle. Osa tehtävistä myös peruuntuu esimerkiksi siksi, että alkuperäinen ilmoitus on sisältänyt korkeintaan väkivallan uhkaa ja sitä aiheuttanut henkilö on ilmoittajan mukaan poistunut. Tällaista tapausta ei pidetä kii-reellisenä, vaan välittömän uhan puuttuessa soittajaa saatetaan ohjeistaa tekemään rikosilmoitus myöhemmin.

Vaikka tehtävä välitettäisiin poliisille, poliisi ei kaikissa tapauksissa mene tapahtumapaikalle. Tämä on kolmas tapausten rajautumisen vaihe. Tutkimusajankohtana poliisi hoiti käymättä paikalla noin kahdeksan prosenttia perheväkivaltatehtävistä. Muutamissa tapauksissa rikosilmoitus oli merkitty kirjatuksi tällaiseltakin tehtävältä, joten tiedot on otettu vastaan puhelimitse. Pääsääntöisesti poliisi on kuitenkin näissä tapauksissa arvioinut, ettei tehtävä vaadi poliisin toimenpiteitä. Lisäksi joissakin tapauksissa, lähinnä naapureiden ja muiden sivullisten ilmoittaessa väkivallasta naapurista kuuluvan metelin perusteella, tarkka kohdeosoite ei selviä. Näin ollen poliisi ei onnistu tavoittamaan ilmoittajaa tai kohdetta eli mahdollista väkivallantekijää ja uhria. Myöskään tällaisista tapauksista ei luonnollisesti ole mahdollista kirjata ilmoitusta. Tietyin edellytyksin poliisi voi mennä asuntoon, josta ei vastata ovikellon soittoon, joko tilaamalla ovenavauksen huoltoyhtiöltä tai murtamalla oven. Näissä poikkeustapauksissa täytyy kuitenkin olla jo vankka epäily vakavasta hengen ja terveyden uhasta.

Vasta edellä mainittujen tehtävien rajautumisen jälkeen päästään tilanteeseen, jossa perheväkivallaksi luokiteltu tehtävä välitetään poliisille, poliisi menee paikalle ja tapaa ilmoitukseen liittyvät osapuolet. Joissakin tapauksissa ilmoituksessa mainittu väkivallantekijä tai vaihtoehtoisesti uhri on jo poistunut paikalta. Tapahtumapaikalla poliisin on nykyläinsäädännön velvoittamana kirjattava rikosilmoitus aina kun on syytä epäillä väkivaltaa lähisuhteessa.

Käytännössä monet perheväkivallaksi hätäkeskuksessa luokitellut tehtävät osoittautuvat joksikin muuksi. Uhrien itsensä lisäksi iso osa perheväkivallaksi luokitelluista tehtävistä ilmoitetaan huolestuneiden naapureiden toimesta, eikä syy meteliin ole läheskään aina selvä. Hätäkeskuspäivystäjä luokittelee tehtävän puhelimitse saamiensa tietojen perusteella. Lisäksi esimerkiksi aikuisten, toisilleen entuudestaan tuntemattomien ihmisten väkivaltainen illanvietto alkoholin ja muiden päihteiden merkeissä voi täyttää perheväkivaltatehtävän määritelmän (fyysinen väkivalta yksityisessä asunnossa, osapuolet eivät välttämättä perheen jäseniä) olematta silti lain tarkoittamaa lähisuhdeväkivaltaa. Edellä mainitussa tapauksessa vain lievän pahoinpitelyn tunnusmerkistön täytyessä kyseessä on asianomistajarikos. Tästä syystä on luonnollista, että kaikista, edes väkivaltaa sisältäneistä ja perheväkivallaksi luokitelluista kotihälytystehtävistä ei kirjata rikosilmoitusta. Jos ilmoitus kuitenkin kirjataan, sitä ei välttämättä luokitella perheväkivaltajutuksi.

Yhteenveto

Poliisin toimintaa tutkitaan, arvioidaan ja suunnitellaan toiminnasta kerättävän rekisteritiedon pohjalta. Näin laadittuja tilastoja tulkittaessa on tiedettävä, mitä kaikkea yksinkertaisilta vaikuttavat luvut pitävät sisällään. Tässä olemme kuvanneet esimerkkinä poliisin perheväkivalta-tilastoja. Huolimatta lähisuhteessa tapahtuvien lievien pahoinpitelyjen muuttumisesta yleisen syytteen alaiseksi vuonna 2011, on perheväkivallaksi luokiteltujen rikosilmoitusten määrä suhteessa poliisin perheväkivaltatehtävien määrään vähentynyt viime vuosina. Aiemman tutkimustiedon perusteella tiedetään, että perheväkivaltakoodin käytössä on selviä puutteita. Rikosilmoitukseksi päätyneiden perheväkivaltajuttujen tutkinta saatetaan joissakin tapauksissa päättää perustein, jotka kantavat vanhan lainsäädännön painolastia.

Arvioitaessa lakimuutoksen vaikutuksia poliisin toimintaan on prosessia syytä tarkastella jo sen varhaisemmassa vaiheessa eli ennen kuin asiasta kirjataan rikosilmoitus. Osa perheväkivallaksi luokitelluista tehtävistä kuitenkin putoaa pois prosessista jo ennen kuin poliisi menee tapahtumapaikalle. Lisäksi todellisten, lähisuhdeväkivaltaa sisältävien tapausten määrä poliisin kotihälytystehtävissä näyttää olevan pienempi kuin pelkät tilastoajat antavat ymmärtää. On syytä olettaa, että tilastoinnin ongelmat eivät koske vain tässä tarkasteltua lähisuhdeväkivallan osuutta, vaan poliisin tilastojen tulkintaan tulisi kiinnittää entistä tarkemmin huomiota myös muun tyyppisen rikollisuuden osalta.

Rekisteripohjaisia tilastoja käytettäessä tulisi aina kriittisesti tarkastella koko sitä prosessia, jossa tieto syntyy. Kertooko rekisteri enemmän sitä tuottavan viranomaisen toiminnasta kuin siitä ilmiöstä, jota sen halutaan kuvaavan? Vähintä mitä tietojohdoiselta poliisin johtamiselta voisi toivoa, olisi se, että siinä hyödynnettäisiin mahdollisimman laajasti myös muita tietolähteitä kuin oman toiminnan sivutuotteena syntyneitä tilastoja.

LÄHTEET

- Danielsson, P. & Salmi, V. 2013. Suomalaisten kokema parisuhdeväkivalta 2012. Kansallisen rikosuhritutkimuksen tuloksia. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, verkkokatsauksia 34/2013. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Ellonen N., Kääriäinen J., Salmi V. & Sariola H. 2008. Lasten ja nuorten väkivalta-kokemukset. Tutkimus peruskoulun 6. ja 9. luokan oppilaiden kokemasta väkivallasta. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 71; Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 87. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Fagerlund, M., Peltola, M., Kääriäinen, J., Ellonen, N. & Sariola, H. 2014. Lasten ja nuorten väkivaltakokemukset 2013 – Lapsiuhritutkimuksen tuloksia. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 110. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Kotanen, R. & Smolej, M. 2014. Lähi-suhteissa tehtyjen lievien pahoinpitelyiden syyte-oikeuden muutos 2011 – lakimuutoksen tavoitteet ja poliisitutkinnan ongelmat tapauksissa, joissa lähi-suuhdeväkivalta on toistuvaa. Oikeus (43)1, 7–29.
- Poliisihallitus 2014. Tehtävälajikohtaisia kiireellisyysarvioita ja ohjeita poliisin tehtävien käsittelyssä sekä toimenpidekoodit. Liite Poliisihallituksen ohjeeseen 2/2014.
- Poliisin strategia 2015. Poliisihallitus.
- Poliisin tulostietojärjestelmä PolStat 2016. Poliisin hälytystehtävät: perheväkivalta. Tilasto 2003–2015.
- Poliisin tulostietojärjestelmä PolStat 2016. Perheväkivallaksi luokitellut rikosilmoitukset. Tilasto 2003–2015.
- PolStat sähköpostitiedonanto, Juha Helenius 13.2.2015.
- Salmi, V. & Danielsson, P. 2015. Naiset rikosten tekijöinä ja uhreina. Teoksessa Rikollisuustilanne 2014. Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Kriminologien ja oikeuspolitiikan instituutti. Katsauksia 4. Helsinki: Helsingin yliopisto, 217–226.
- Salmi, V., Lehti, M., Danielsson, P., Aaltonen, M. & Kuitunen, L. 2015. Pahoinpitely- ja ryöstörikkokset. Teoksessa Rikollisuustilanne 2014. Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Kriminologien ja oikeuspolitiikan instituutti. Katsauksia 4. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Sisäasiainministeriön poliisiosasto 2005. Tietojen kirjaaminen poliisiasiajn tietojärjestelmään (PATJA) SM-2004-02858 /Ri-2.

6 RIKOSTUTKINTA

Poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonta

Tuomas Metsäranta

Johdanto

Poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevassa sääntelyssä on viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtunut huomattavia muutoksia. Poliisi on vähän kerrallaan saanut käyttöönsä uusia keinoja, joita se voi käyttää salaa rikosten paljastamisessa, estämisessä tai selvittämisessä. Myös salaisen tiedonhankinnan valvontamekanismeja on pyritty kehittämään, kun poliisi on saanut uusia keinoja käyttöönsä. Tässä kirjoituksessa arvioin poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön kohdistuvan valvonnan nykytilaa.

Poliisin toimintaan kohdistuva valvonta voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan, jotka täydentävät toisiaan. Sisäinen valvonta tarkoittaa poliisiorganisaation sisällä tapahtuva valvontaa, johon sisältyy esimerkiksi ylemmän viranomaisen alempaan kohdistuva valvonta, kantelujen käsittely, sisäiset tarkastukset ja raportointi. (Jonkka 2004, 46–49.) Sisäisellä valvonnalla on tärkeä merkitys tiedonhankintakeinojen valvonnan kannalta, sillä siinä valvontaa voidaan suorittaa reaaliaikaisesti ja se on lähellä itse toimintaa. (SM 2013, 10.) Mitä lähempänä valvontaa suoritetaan, sitä paremmin voidaan ennaltaehkäistä virheitä ja nähdä vähäisempiäkin niistä. Sisäisessä valvonnassa voidaan saada myös yleisemmin tietoa toimintaan liittyvistä ongelmista. (Jonkka 2004, 47.) Sisäisen valvonnan heikkoutena on toisaalta uskottavuuden puute, koska aina voidaan epäillä, puuttuuko jokin organisaatio omiin virheisiinsä. (SM 2013, 12.)

Ulkoinen valvonta tarkoittaa poliisiorganisaation ulkopuolisten elinten suorittamaa valvontaa. Ulkoista valvontaa tarvitaan välttämättä uskottavuuden kannalta. Suomessa salaisen tiedonhankinnan valvontaa suoritetaan sekä organisaation sisäisesti että ulkopuolisten elinten toimesta. Suomessa ulkoiseen valvontaan kuuluvat tuomioistuimen lupamenettely, oikeusasiamiehen suorittama valvonta ja hovioikeuden suorittama valvonta niissä tapauksissa, joissa kohde on kannellut sekä jälkikäteinen tuomioistuinten valvonta, jos tiedonhankintakeinojen käyttö johtaa virkariikossyytteen tai vahingonkorvauskanteeseen. Kun kysymys on asuntokuuntelua koskevasta vaatimuksesta, asian käsittelyssä on läsnä myös julkinen asiamies.

Sisäisen valvonnan lisäksi tärkeimpiä valvontamekanismeja salaisten tiedonhankintakeinojen valvonnassa ovat tuomioistuimen suorittama valvonta sekä oikeusasiamiehen suorittama valvonta. (Niemi & de Godzinsky 2009, 2.) Keskityn tässä lyhyessä kirjoituksessa siten sisäisen valvonnan lisäksi tuomioistuimen ja oikeusasiamiehen suorittaman valvonnan tarkasteluun.¹⁹

¹⁹ Artikkelin pohjautuu Turun yliopistossa vuonna 2015 julkaistuun väitöskirjaan (ks. Metsäranta 2015).

Sisäinen valvonta

Salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistuvassa sisäisessä valvonnassa on menty vuosien varrella eteenpäin. Alun ongelmien jälkeen esimerkiksi kertomukset eduskunnan oikeusasiamiehelle ovat tulleet yksityiskohtaisemmiksi.²⁰ Vuonna 2004 käyttöön otettu SALPA-järjestelmä on ollut merkittävä sekä sisäisen että ulkoisen valvonnan kannalta. Järjestelmä muun muassa mahdollistaa laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden tunnuslukujen seuraamisen reaaliajassa. (Poliisihallitus 2013, 30.) Järjestelmä myös varmistaa sen, että tietyn keinon käyttöä voidaan vaatia vain laissa säädetyn rikoksen perusteella ja pakottaa perustelevaan konkreettisesti keinon käytön edellytykset. (Niemi & de Godzinsky 2009, 110.)

Salaista tiedonhankintaa koskevan valvonnan kattavuudesta on pyritty huolehtimaan myös siten, että sisäministeriö ja Poliisihallitus ovat antaneet ohjeistuksia ja määräyksiä, jotka koskevat salaisen tiedonhankinnan käyttöä ja valvontaa. Sekä Poliisihallitus että poliisiyksiköt ovat myös suorittaneet tarkistuksia, ja salaista tiedonhankintaa koskevassa määräyksessä edellytetään myös laillisuusvalvontatoimenpiteiden raportointia. (Poliisihallitus 2013, 21–22.) Salaisen tiedonhankinnan sisäisen valvonnan tehostamiseen antaa mahdollisuuksia myös se, että vuoden 2014 alusta perustettiin jokaiseen poliisiyksikköön oikeusyksiköt, jotka ovat riippumattomia operatiivisesta toiminnasta ja vastaavat erityisesti laillisuusvalvontatehtävistä. (Poliisihallitus 2014, 39.) Oikeusyksikköjen toiminta vaikuttaa tosin hakevan vielä muotoaan. Niiden valmiudet suorittaa valvontaa vaikuttavat vaihtelevan ja osassa poliisilaitosten oikeusyksikköjä on tehtäviä niin paljon, ettei salaisten pakkokeinojen asianmukainen valvonta ole mahdollista. (EOA 2014, 162 ja 164.) Kysymyksiä sisäisen valvonnan tason suhteen herättää myös se, että asiaa arvioineen Haapamäen (2010, 197) mukaan valvonnan taso sekä ilmeisesti myös valvojien asiantuntemus on vaihdellut eri poliisilaitoksilla.

Sisäistä valvontaa on selkeästi pyritty kehittämään ja sen rakenteet vaikuttavat mahdollistavan toimivan valvonnan. Toinen asia on, miten hyvin valvonta käytännössä toimii. Huolestuttavaa on se, että sisäisen valvonnan laatu ja määrä vaikuttavat vaihtelevan jonkin verran. Onkin syytä varmistua siitä, että valvonta on myös käytännössä toimivaa. Keinoja vaikuttaa sisäisen valvonnan tasoon voisivat olla esimerkiksi koulutus ja asenteisiin vaikuttaminen. (Viitanen 2004, 99; Eijkman 2007, 18.)

Tuomioistuimen suorittama valvonta

Tuomioistuinta on pidetty tärkeänä oikeusturvan takaajana, kun käytetään salaisia tiedonhankintakeinoja. (Niemi & de Godzinsky 2009, 47; Haapamäki 2010, 192.) Tuomioistuin päättää tiettyjen kovimpien keinojen käytöstä, kuten telekuuntelusta, asuntokuuntelusta ja televalvonnasta joissakin tapauksissa. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt tuomioistuinta keskeisenä valvonnan muotona, koska se takaa parhaiten riippumattomuuden, puolueettomuuden ja asianmukaisen menettelyn. (Klass ym. v. Saksa 6.9.1978, kohta 55.)

²⁰ Telepakkokeinojen sisäisen valvonnan kehittymisestä ks. Niemi & de Godzinsky 2009, 105–113.

Tuomioistuimen merkitys oikeusturvan takaajana on toisaalta riippuvainen siitä, miten riippumaton se voi olla poliisiviranomaisesta. (Venetsian komissio 2007, 45.) Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, että tuomioistuin saattaa tosiasialla olla varsin riippuvainen esitutkintaviranomaisesta. Tuomioistuimen riippumattomuutta saattaa heikentää esimerkiksi tuomarin teknisen asiantuntemuksen puute. Myös keinojen edellytysten väljyys ja tästä johtuva laaja harkinnanvara voi olla esteenä riippumattomuudelle. Esimerkiksi Halijoki (2003, 170) on kiinnittänyt huomiota siihen, miten telekuuntelun perusteena olevien törkeiden talousrikosten osalta vaikeuksia saattaa olla sen arvioimisessa, liittyykö ammatti- tai liikkeenharjoittajan teko nimenomaan ammatti- tai liiketoimintaan sekä onko rikoksella tavoiteltu erityisen suurta hyötyä ja onko se tehty erityisen suunnitelmallisesti.

Jatkuva ongelma tuomioistuimen suorittaman valvonnan osalta on ollut lupahakemusten ja -päätösten perusteluiden konkreettisuuden puute. Tästä syystä tuomioistuimen roolia valvonnassa on oikeuskirjallisuudessa luonnehdittu siten, että se tuntuu hyväksyneen lupia kumileimasimen tavoin. (Virolainen & Pölönen 2003, 184.) Myös Niemen ja de Godzinskyn (2009, 65) tutkimuksessa kävi ilmi lupapäätösten perusteluiden puutteet. Päätökset saattoivat olla kaavamaisesti perusteltuja ja suurimmassa osassa päätöksistä perustelut oli tehty joko toistamalla hakemuksen sisältö tai pelkästään viittaamalla hakemuksen perusteluihin. Kyseinen tutkimus kohdistui tosin vuonna 2005 vireille tulleisiin tapauksiin, joten siitä on jo aikaa. Korkeimman oikeuden ratkaisussa 2007:7 otettiin kantaa käräjäoikeuden perusteluiden riittävyteen, ja esimerkiksi Haapamäen (2010, 196) mukaan tämä ratkaisu olisi herätellyt tuomareita ja perustelujen laatu olisi parantunut. Toisaalta myös eduskunnan oikeusasiamies on jatkuvasti kiinnittänyt huomiota lupapäätösten perusteluiden puutteisiin, ja tämä asia on tullut esiin myös oikeusasiamiehen kertomuksissa viime vuosina. (EOA 2013, 162; EOA 2014, 161.)

Tuomioistuimen tosiasiallisen riippumattomuuden takaamisessa on siis edelleen kehitettävää, mutta positiivista on se, että oikeusasiamies on voinut tarkastuksillaan puuttua lupapäätösten perustelujen puutteisiin. Toivon mukaan tämä näkyy jatkossa yhä parempana lupapäätösten perustelujen laatuna.

Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittama valvonta

Käytännössä merkittävintä poliisin salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistuvaa valvontaa on tehnyt eduskunnan oikeusasiamies. Kanteluita salaisesta tiedonhankinnasta oikeusasiamies on saanut suhteellisen vähän, minkä on arvioitu johtuvan toiminnan salaisesta luonteesta. (EOA 2014, 157.) Oma-aloitteisessa valvonnassa oikeusasiamies on kuitenkin voinut puuttua erilaisiin toiminnassa ilmenneisiin puutteisiin ja ongelmallisiin käytäntöihin. Oma-aloitteisessa valvonnassa on voitu kiinnittää huomiota esimerkiksi lupapäätösten perustelujen puutteisiin (ks. esim. EOA 2014, 161), lupa-asioiden käsittelyyn ilman istuntoa (AOA 3194/2/01, AOA 4/2/02, AOA 3068/2/04) tai keinon käytöstä ilmoittamatta jättämiseen sillä perusteella, että tutkinta on kesken. (EOA 2004, 77–78.) Oikeusasiamies on myös voinut kiinnittää huomiota siihen, että toimivaltuuksia koskevia säännöksiä ei tule tulkita laajentavasti. (Ks. esim. AOA 3191/2/01.) Oikeusasiamies on siis kiinnittänyt huomiota konkreettisiin ongelmiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamalla valvonnalla on toisaalta omat rajoituksensa. Osa rajoituksista liittyy oikeusasiamiehen rooliin laillisuusvalvojana. Esimerkiksi Jaakko Jonkka, joka on vastannut aikanaan telepakkokeinojen valvonnasta, on todennut, että oikeusasiamiehen suorittamaa etävalvontaa on vaikea saada niin konkreettiseksi, että toiminnan laillisuudesta voidaan esittää luotettavaa yksityiskohtaista arviota. (Jonkka 2004, 66–67.) Oikeusasiamiehen mukaan se ei voi edes olla toiminnan ”operatiivinen” ohjaaja tai sen rajojen keskeinen määrittelijä vaan sen suorittama laillisuusvalvonta on jälkikäteistä ja normaaleja valvontamekanismeja täydentävää. (EOA 2004, 85.) Myös resurssit asettavat rajoituksia oikeusasiamiehen suorittamalle valvonnalle. Oma-aloitteinen valvonta voi olla korkeintaan pistokoeluonteista. Kiinnostavia ja selvittämisen arvoisia kysymyksiä on jouduttu joko jättämään syrjään tai siirtämään tulevaisuuteen. (Haapamäki 2010, 200.)

Oikeusasiamiehen valvontatyöllä on rajoituksista huolimatta ollut kuitenkin suuri merkitys ongelmallisten käytäntöjen tai laintulkintojen korjaamisessa. Kun oikeusasiamiehen suorittaman valvonnan ala laajeni entisestään vuoden 2014 alusta kaikkeen salaiseen tiedonhankintaan, herää kysymys, tulisiko jälkikäteistä valvontaa jollakin tavalla kehittää. Valvonnan määrän lisääntymisen myötä olisi luonnollista lisätä myös valvontaan käytettävissä olevia resursseja. Mikäli resurssien lisäämiseen ei ole mahdollisuutta oikeusasiamiehen toimistossa, on yksi mahdollisuus myös pohtia erillisen valvontaelimen perustamista.

Johtopäätöksiä

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonnassa on menty eteenpäin, mutta siinä on edelleen myös kehitettävää. Sisäisessä valvonnassa tulisi huolehtia siitä, että kaikilla poliisilaitoksilla voidaan suorittaa laadullisesti ja määrällisesti laadukasta valvontaa. Tuomioistuinten osalta tulisi huolehtia etenkin siitä, että lupapäätösten perustelut olisivat riittävän konkreettiset. Oikeusasiamiehen suorittama valvonta on ollut merkittävää, mutta tältä osin kysymyksiä herättää resurssien puute. Tulisikin etsiä keinoja, joilla voidaan varmistaa riittävät resurssit myös ulkoiseen valvontaan.

Mikäli oikeusasiamiehen resurssit ei voida lisätä, on yksi mahdollisuus erityisen valvontaelimen perustaminen. Tällaisen elimen perustamista on esitetty esimerkiksi ulkoisen valvonnan lisääntyneen työmäärän takia. (PeVL 66/2010 vp, 3.) Kun tällainen elin erikoistuu tietyn toiminnan valvontaan, voidaan sen valvonnassa myös mahdollistaa vahvempi asiantuntemus kuin sellaisen tahon valvonnassa, jonka valvonnan ala on laajempi. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa on käytössä erityinen elin, joka valvoo tiedonhankintakeinojen käyttöä (ks. tarkemmin Metsäranta 2015, 313–314). Ruotsissa on myös positiivisia kokemuksia tällaisesta elimestä. Sen vahvuuksina on pidetty asiantuntemusta, jonka se on ehtinyt saamaan valvonnan alaisesta toiminnasta. Lisäksi osalla elimen jäsenistä on parlamentaarinen kytkentä, koska tämä lisää uskottavuutta yleisön silmissä. (Heuman & Melander Tell 2013, 518–520.)

LÄHTEET

- Eijkman, Q. 2007. A Socio-legal Perspective on Human Rights and Policing. Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 25/1 2007, 5–20.
- EOA 2004. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004.
- EOA 2013. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013.
- EOA 2014. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014.
- Haapamäki, J. 2010. Poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonnasta. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90. Helsinki, 191–201.
- Halijoki, J. 2003. Pakkokeinolain uudistus – Mikä muuttuu ja miksi? Defensor Legis 2, 139–184.
- Heuman, S. & Melander Tell, E. 2013. Om Säkerhets- och integritetsskydds nämnden. Svensk Juristtidning 5–6/2013, 502–520.
- Jonkka, J. 2004. Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004.
- Metsäranta, T. 2015. Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja. Turun yliopisto.
- Niemi, J. & de Godzinsky, V-M. 2009. Telepakkokeinon oikeussuojajärjestelmä. Helsinki.
- Poliisihallitus 2013. Poliisihallituksen selvitys sisäasianministeriölle poliisin tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2013.
- Poliisihallitus 2014. Poliisihallituksen kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2014.
- SM 2013. Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013. Helsinki.
- Venetsian komissio 2007. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission 2007). Report on the Democratic Oversight of the Security Services. Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session, Venice, 1–2 June 2007.
- Viitanen, M. 2004. Valvojien valvonta – mahdoton tehtävä? Katsaus poliisin valvonta- ja tutkintajärjestelyihin. Oikeus 1/2004, 88–100.
- Violainen, J. & Pölönen, P. 2003. Rikosprosessin perusteet. Rikosprosessioikeus I. Helsinki.

Talousrikostutkinta poliisissa: havaintoja tilastoista ja kyselyistä

Terhi Kankaanranta, Suvi-Tuuli Mansikkamäki, Mika Ranki & Vesa Muttilainen

Johdanto

“Talousrikostutkijat ovat sisäministeriön mukaan tuoneet enemmän tuloja valtiolle kuin heidän palkkaamisensa on maksanut” (Helsingin Sanomat 15.10.2015).

Hallitus on vuodesta 1996 alkaen käynnistänyt kuusi talousrikollisuuden torjuntaohjelmaa, joista viimeinen päättyi vuonna 2015. Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi vuonna 2015 julkaistussa raportissaan, että talousrikostutkintaan kohdennetut lisäpanostukset ovat olleet kokonaistaloudellisesti perusteltuja. Talousrikoskontrollin yleisestäävyyttä on näin kyetty vahvistamaan.

Talousrikollisuudesta ja talousrikostutkinnasta tarvitaan monipuolinen ja kattava käsitys. Tietoa voidaan hyödyntää säännöllisesti esimerkiksi alan koulutuksessa, tutkinnan kehittämisessä ja strategisessa suunnittelussa. Tutkinnan tilan seuraaminen edellyttää ajantasaista ja säännöllisesti päivitettävää tietoa pitkältä aikaväliltä.

Tässä artikkelissa tarkastellaan talousrikosjuttuja ja talousrikostutkintaa poliisiyksiköissä. Tarkastelu kohdistuu tutkinnan tilaan yleensä ja eräisiin tutkinnan ydinkysymyksiin. Ensin esitellään poliisin talousrikostutkinnan keskeisimpiä indikaattoreita. Toiseksi arvioidaan tutkinnan sujuvuutta sekä esitutkintayhteistyötä syyttäjän kanssa. Kolmanneksi tarkastellaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan tehostamiseksi vuosina 2012–2015 kohdistetun lisärahoituksen vaikutuksia.

Tutkimusaineistoina tilastot ja kyselyt

Tässä artikkelissa hyödynnettiin tilastotietoja ja lomakekyselyllä kerättyä aineistoa. Tiedot poliisin tietoon tulleesta talousrikollisuudesta perustuvat poliisin tulostietojärjestelmän (PolStat) tilastoihin talousrikosjuttuja kuvaavista luku- ja rahamääristä. Nämä tilastot kootaan poliisiasiain tietojärjestelmästä (Patja), jossa talousrikos on yksi mahdollinen rikosilmoituksen luokitteluperuste.

Havainnot tutkinnan sujuvuudesta ja tehostamisesta perustuvat loka-joulukuussa 2015 kerättyyn kyselyaineistoon. Poliisihallitukselta saadun listauksen mukaan kaikille poliisin talousrikostutkinnassa työskenteleville henkilöille (n=408) lähetettiin sähköinen Webropol-kyselylomake. Kahden muistutuskierroksen jälkeen vastauksia saatiin yhteensä 208 henkilöltä, joten vastausprosentiksi muodostui 51. Kyselylomake sisälsi yhteensä 90 kysymystä, jotka koskivat muun muassa tutkinnan organisointia, tutkintaprosessia ja -yhteistyötä sekä talousrikostutkijoiden koulutus- tarpeita ja urasuunnitelmia. Osa kysymyksistä oli niin sanottuja avokysymyksiä.

Talousrikostutkinnan tilaa kartoitettiin edellisen kerran vuonna 2011 (Kankaanranta & Muttilainen 2013). Vuonna 2015 lomakkeen sisältö säilyi monilta osin samanlaisena kuin vuonna 2011. Näin oli mahdollista saada vertailutietoa ajanjaksolta,

jolloin poliisiorganisaatio muuttui voimakkaasti. Vuonna 2015 vaihtuva osio sisälsi kysymyksiä myös talousrikostorjunnan tehostamistoimista. Tältä osin vertailu edelliseen tutkimukseen ei ole mahdollista.

Talousrikosrikollisuuden kehitys vuosina 2010–2015

Suomessa talousrikosten luokittelu ja tilastointi perustuu sisäministeriön ohjeeseen, jonka mukaan talousrikokseksi luokitellaan yrityksen tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen tapahtuva oikeudettomaan, välittömään tai välilliseen, taloudelliseen hyötyyn tähtäävä rangaistava teko. Talousrikoksella tarkoitetaan myös muuta yritystoimintaan verrattavaa, huomattavaan taloudelliseen hyötyyn tähtäävää suunnitelmallista, rangaistavaa tekoa. (SM 2006.) Talousrikoksiksi luokiteltavista rikoksista yleisimpiä ovat perinteisesti olleet kirjanpitorikokset, veririkokset ja velallisen rikokset. Näiden lisäksi talousrikollisuuden luokittelu kattaa kymmeniä muitakin talouteen liittyviä rikosnimikkeitä.

Taulukkoon 1 on koottu poliisin tietoon tulleen talousrikollisuuden keskeisimpiä indikaattoreita vuosilta 2010–2015. Ne kuvaavat talousrikoksiksi luokiteltujen juttujen lukumääriä, rikosvahinkoja, tutkinnassa haltuun saatua omaisuutta sekä esitutinnan kesto.

Taulukko 1. Tietoja poliisille ilmoitetuista talousrikosjutuista vuosina 2010–2015

	Vuosi					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ilmoitetut talousrikosjutut, lkm	1 612	1 515	1 608	1 804	1 817	1 842
Päätetyt talousrikosjutut, lkm	1 743	1 671	1 692	1 822	1 973	1 958
Avoimet talousrikosjutut, lkm	2 103	2 014	2 007	2 215	2 201	2 209
Rikosvahingot päätetyissä talousrikosjutuissa, milj, €	122,2	151,8	178,4	172,9	262,9	168,4
Tutkinnassa haltuun saadun omaisuuden arvo, milj, €	28,6	33,4	36,9	41,3	47,6	29,4
Esitutinnan kesto, vrk*	326	310	309	331	318	352

* Kesto rikostapahtuman ilmoittamisesta jutun päättämiseen.

Lähde: PoliStat (Rahamäärät on deflaoitu elinkustannusindeksillä vuoden 2015 tasolle)

Vuonna 2015 poliisille ilmoitettiin yhteensä 1 842 talousrikosjuttua ja päätökseen saatiin 1 958 juttua, joten yksiköissä päätettiin enemmän juttuja kuin uusien ilmoitettiin. Avoimien juttujen lukumäärä on pysynyt eri vuosina suurin piirtein samalla tasolla, vaihdellen runsaasta 2 000 jutusta yli 2 200 juttuun.

Rikosvahingot ilmoitetuissa jutuissa ovat tarkasteluajanjaksolla vaihdelleet suurin piirtein 120 miljoonasta 260 miljoonaan euroon. Vuonna 2015 tutkinnassa saatiin omaisuutta haltuun lähes 30 miljoonan euron arvosta, mikä on vähemmän kuin muutamana edeltävän vuonna. Esitutinnan kesto on vaihdellut maltillisesti, noin 310 vuorokaudesta 350 vuorokauteen.

Talousrikosjuttujen määrä kuvaa rikollisuuden määrän ohella myös tutkintaorganisaation kapasiteettia paljastaa ja käsitellä juttuja. Kaikki juttujen lukumäärät (ilmoitetut, päätetyt ja avoimet) ovat lisääntyneet vuoden 2012 jälkeen. Syynä voivat olla esimerkiksi tutkintakapasiteetin kasvu tai talouden suhdannevaihtelut. Raha-määrät vaihtelevat huomattavasti eri vuosina ja jopa yksittäiset suuret rikostapaukset voivat vaikuttaa niihin.

Arvioita talousrikostutkintaprosessista

Mitä sujuvampi talousrikosten esitutkintaprosessi on, sitä nopeammin talousrikosjuttuja pystytään saattamaan tutkinnassa päätökseen ja siten mahdollisesti myös saamaan valtiolle takaisin rikoshyötyä. Esitutkintaprosessia ja sen sujuvuutta on arvioitu tieteellisissä tutkimuksissa Suomessa useasta näkökulmasta. Tutkimukset ovat koskeneet esimerkiksi viestintää poliisikuulusteluissa (Karstinen 1998), esitutinnan johtamista ja laatua (Koljonen 2010) sekä talousrikosten tutkintaa (Puonti 2004).

Esitutkinta on mitä suurimmassa määrin yhteistyötä eri viranomaisten ja muidenkin tahojen kesken, jolloin yksittäinen talousrikostutkija saattaa tehdä paljon yhteistyötä eri tahojen kanssa. Kun tarkastellaan talousrikosyksikön sisäistä yhteistyötä, poliisissa perustutkintatyö on usein yksinäistä puurtamista. Talousrikostutkinnan tila 2015 -hankkeessa kerätyn aineiston perusteella noin 70 prosenttia kaikista vastaajista (n=207) ilmoitti työskentelevänsä talousrikosyksikössään tutkinnassa pääsääntöisesti yksin. Vuonna 2011 toteutetussa kyselyssä vastaava osuus oli runsaat 60 prosenttia.

Talousrikostutkinnan sujuvuutta tarkasteltiin avokysymyksellä, jossa vastaajia pyydettiin lyhyesti kuvailemaan, kuinka talousrikosten esitutkinnan ja koko oikeusprosessin sujuvuutta voitaisiin parantaa. Vastauksia saatiin 113 henkilöltä. Vastauksissa nousi esille useita kokonaisuuksia, joihin jatkossa pitäisi kiinnittää huomiota, kuten esimerkiksi syyttäjyhteistyö, juttujen esikäsittely, lisäresursointi sekä lain-säädännölliset muutokset.

Vastaajista noin 40 prosenttia (n=44) arvioi, että esitutkinnan ja koko oikeusprosessin sujuvuutta voitaisiin parantaa syyttäjyhteistyön avulla. Muutama vastaaja kertoi syyttäjyhteistyön olevan tiivistä ja yhteistyön jo edistäneen esitutkinnan sujuvuutta. Yhteistyötä voitaisiin parantaa sekä lisäämällä sen määrää että kehittämällä sen muotoja ja sisältöä.

Syyttäjillä tulisi olla riittävästi aikaa paneutua talousrikosjuttuihin ja siten luoda tutkinnalle suuntaviivoja. Myös syyttäjälaitokseen on kohdistunut säästötoimia ja lisäksi henkilöitä on siirrynyt toisiin tehtäviin. Muutama vastaaja kokikin yhteistyön parantamisen hankalaksi nykyisillä resursseilla. Resurssisyyistä syyttäjillä ei koettu olevan mahdollisuutta osallistua esitutkintaan ennen kuin prosessin loppuvaiheessa, esitutkintapöytäkirjaa viimeisteltäessä. Ongelmaksi mainittiin myös se, että syyttäjä voi vaihtua kesken prosessin. Myös vuonna 2011 toteutetussa kyselyssä vastaajat

nostivat esille, että syyttäjien aikapula vaikeuttaa aika ajoin asioiden viemistä rikosprosessissa eteenpäin. Syyttäjien vaihtuminen kesken rikosprosessin vaikeutti tuoloin etenkin pitkäkestoisten talousrikosjuttujen esitutkintaa.

Yksittäisissä vastauksissa tuotiin laajasti esille erilaisia keinoja yhteistyön sisällyksen parantamiseksi. Syyttäjien toivottiin antavan tutkijalle lyhyt palaute jokaisesta talousrikosjutusta. Vastaavaa toivottiin myös vuonna 2011 toteutetussa kyselyssä. Yhteydenpitoa syyttäjän ja tutkijan välillä lisäisi myös se, että syyttäjä lähettäisi kaikista syyttämistään talousrikosjutuista haastehakemuksen ja oikeuden antamat tuomiot automaattisesti jutun tutkijalle.

Yksiköissä on erilaisia tapoja laatia ja päivittää tutkintasuunnitelmia. Tämän työn voi tehdä tutkinnanjohtaja, tutkija tai nämä yhdessä. Kyselyssä nostettiin esille edellisen tutkimuksen tapaan yhteistyö syyttäjän kanssa tutkintasuunnitelmia laadittaessa. Tutkintasuunnitelmaa päivitettäessä sitä voisi jalostaa esitutkintapöytäkirjan johdannoksi tutkinnan aikana. Joissakin yksiköissä toimitaan jo näin.

Aloituspalavereissa syyttäjien toivottiin rajaavan rohkeasti tutkittavia juttuja, jotta tutkinnassa voitaisiin keskittyä olennaiseen. Laajoissa tutkintakokonaisuuksissa syyttäjän kanssa voitaisiin lisäksi pitää välikokouksia, niin sanottuja tarkistuspiteitä. Säännölliset palaverit nostettiin kehityskohteeksi myös vuoden 2011 kyselyssä. Toisaalta myös syyttäjyhteistyöprosessin keventämistä toivottiin.

Talousrikostutkintaa lisärahoituksella

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden kuudes torjuntaohjelma oli jatkoa aiemmillemme valtioneuvoston periaatepäätöksille samasta asiasta ja ajoittui vuosille 2012–2015 (www.intermin.fi). Periaatepäätöksessä kohdennettiin talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan vuosittain 20 miljoonan euron lisämääräraha, josta poliisi sai vuosittain noin 5-6 miljoonaa. Poliisihallitukselta saadun tiedon perusteella vuonna 2016 tehostamisrahoituksella on palkattu 103 henkilöä talousrikostutkintaan (Lamminaho 15.3.2016).

Talousrikostutkinnan tila 2015 -hankkeen kyselylomakkeessa talousrikostutkinnan lisärahoituksen vaikuttavuutta kartoitettiin avokysymyksellä, jossa vastaajia pyydettiin arvioimaan, miten harmaan talouden torjuntaan ja talousrikostutkinnan tehostamiseen liittyvä lisärahoitus on vaikuttanut yksikön talousrikostutkintaan. Vastauksia saatiin 107 henkilöltä.

Vastaajista runsaat 80 prosenttia (n=90) kommentoi lisärahoituksen vaikuttaneen positiivisesti yksikön toimintaan. Muut vastaajat joko eivät osanneet arvioida vaikutuksia tai raportoivat, että lisärahoitus ei ollut vaikuttanut yksikön toimintaan juuri lainkaan. Lisärahoituksen positiivisena vaikutuksena mainittiin, että sen turvin oli palkattu lisää henkilökuntaa. Tällöin toiminnan kerrottiin tehostuneen. Tutkinnassa oli vahvempien resurssien vuoksi entistä paremmat mahdollisuudet tutkia reaaliaikaisia juttuja sekä panostaa rikosshyödyn selvittämiseen ja jäljittämiseen. Eräs vastaaja nostikin esille, että avoimien juttujen ja yli kaksi vuotta tutkinnassa olleiden juttujen määrä oli laskenut huomattavasti (vrt. taulukko 1). Positiivista oli myös se, että toimintaa oli ollut mahdollista suunnitella pidemmällä aikavälillä.

Resurssien lisääminen ei kuitenkaan näyttänyt kaikilta osin olevan aivan ongelmattonta. Vastauksissa nostettiin esille, että motivoitunutta ja osaavaa henkilöstöä on vaikeaa löytää. Vuoden 2015 resurssitilanteeseen on vaikuttanut lisäksi turvapaikkatilanteen muuttuminen, koska myös talousrikostutkijoita on siirretty turvapaikkatutkintaan. Lisäksi uusien henkilöiden kouluttaminen tehtäviinsä vie aikaa, jolloin heidän työpanoksensa ei aina näy välittömästi vaan vasta viiveellä.

Päätelmiä

Tässä artikkelissa tarkasteltiin talousrikosjuttuja tilastotietojen valossa sekä talousrikostutkintaa poliisiyksiköissä. Tutkinnan osalta kuvattiin eräitä prosessin ydinkysymyksiä, kuten sujuvuutta ja yhteistyötä. Erikseen arvioitiin talousrikostorjuntaan osoitetun lisämäärärahan vaikutuksia.

Tilastotietojen perusteella poliisin tietoon tulleiden talousrikosjuttujen määrä on pysynyt vuodesta toiseen melko vakaana. Tilastot kuvaavatkin siten myös poliisiorganisaation tutkintakapasiteettia rikollisuuden määrän ohella. Talousrikostutkintaan suunnattu lisärahoitus näkyy tapausten lukumäärän kasvuna. Takaisin saadun rikoshyödyn määrän kasvu taittui vuonna 2015.

Talousrikostutkinnan kehittämisessä yhdeksi tärkeäksi kehityskohteeksi vastaajat nimesivät syyttäjyhteistyön. Talousrikostutkinnassa työskentelevät henkilöt toivoivat yhteistyön lisäämistä jo tutkinnan alusta lähtien. Näin olisi mahdollista muun muassa tehostaa tutkinnan rajaamista, esitutkintapöytäkirjan luonnostelua ja palautteenantoa. Muutama vastaaja totesi hankalaksi lisätä yhteistyötä nykyisillä resursseilla, ja myös yhteistyön keventämistä toivottiin.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan kohdistettujen lisämäärärahojen todettiin suurimmalta osin vaikuttaneen positiivisesti yksikköjen toimintaan. Lisärahan turvin on esimerkiksi voitu palkata lisää tutkijoita, lisätä reaaliaikaista tutkintaa ja suunnitella toimintaa pitkäjänteisemmin. Vaikutuksia voidaan arvioida tarkemmin vasta tulevana vuosina.

Talousrikosten esitutkintaa on tieteellisesti tutkittu suhteellisen vähän. Tieteellisen tiedon merkitys on kuitenkin olennainen, kun esimerkiksi tutkintaprosessia halutaan kehittää. Talousrikostutkinnan tila -kyselyn tuloksia raportoidaan tätä artikkelia laajemmin erillisessä julkaisussa.

Raportoinnissa on mahdollista kuvata tutkintaprosessia tarkemmin sekä esitellä koulutukseen ja osaamiseen liittyviä havaintoja. Lisäksi tutkimus tuottaa ensi kertaa ajallista vertailutietoa talousrikostutkinnasta. Kyselyn tulosten ohella lähitulevaisuudessa olisi tarpeellista selvittää talousrikollisuuden profilia myös poliisin rekisteritietojen avulla.

LÄHTEET

- Helsingin Sanomat 15.10.2015. <http://www.hs.fi/talous/a1444797020493>
- Kankaanranta, T. & Muttilainen V. 2013. Talousrikostutkinta poliisissa vuonna 2011. Tutkintahenkilöstölle osoitetun kyselyn tuloksia. Tampere: Poliisiammatti-korkeakoulun raportteja 105.
- Karstinen, E. 1998. Keskustelusta pöytäkirjaksi. Kuulustelijoiden ja rikoksesta epäiltyjen viestintä poliisikuulusteluissa. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Koljonen, E. 2010. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittäminen esitutkinnan johtamisen ja laadun näkökulmasta. Tampere: Tampere University Press.
- PolStat 2016. Poliisin tulostietojärjestelmän tietoja talousrikosjutuista eri vuosilta.
- Puonti, A. 2004. Learning to Work Together. Collaboration between Authorities in Economic-Crime Investigation. Vantaa: National Bureau of Investigation.
- SM-2006-02150/Ri-0. Talousrikollisuuteen liittyvä tutkimus. Sisäasiainministeriön kirje yliopistoille, korkeakouluille ja tutkimuslaitoksille 28.8.2006.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2015. Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Ladattavissa: https://www.intermin.fi/download/32309_talousrikollisuus_vn_peripaatepaatos_19012012.pdf?d99d0f8e08c0d288

Lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö – somaattiset lääkärintlausunnot rikosoikeudellisessa prosessissa

Minna Joki-Erkkilä

Johdanto

Lapsen kohdistuneissa seksuaalirikoksissa valtaosalla uhreista ei todeta vammoja tai vammat ovat vähäisiä. Löydösten havaitseminen riippuu paitsi hyväksikäyttövasta myös somaattisesta tutkimuksesta ja sen ajankohdasta epäillyn teon jälkeen. Johtopäätösten tekeminen somaattisten löydösten pohjalta on monimutkainen ja haastava tehtävä kaikilla rikosoikeudellisen prosessin päätöksenteon tasoilla. Seksuaalirikoksiin liittyvät erilaiset myytit voivat johtaa yli- tai alidiagnostiikkaan. Fyysisten sukuelinlöydösten tulkinnan, tutkimusajankohdan ja tutkimukseen käytettyjen menetelmien merkitysten ymmärtäminen vaatii tiedon syventämistä.

Tämä katsaus pohjautuu väitöskirjatyöhöni (Joki-Erkkilä 2015), joka käsittelee lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyviä myyttejä, somaattisesti tutkittujen tapausten etenemistä rikosoikeudellisessa prosessissa sekä näytön taltiointitekniikoita sukuelinalueelta. Myyttisten käsitysten (Wells 2006; Hornor 2009; Hornor 2010) ja lääketieteellisen kirjallisuuden pohjalta kerätty tieteellinen näyttö virheellisten käsitysten kumoamiseksi on esitetty lyhyesti taulukossa 1. Väitöskirjani tavoitteena oli arvioida lääketieteellisesti tutkittujen lasten seksuaalisen hyväksikäyttöepäilyuhrien sukuelinalueen löydösten tulkintaa ja niiden merkitystä rikosoikeudellisessa prosessissa, tuoda käyttöön uusia somaattisia näytön taltiointimenetelmiä sekä arvioida tutkimusajankohdan merkitystä johtopäätösten teossa.

Tutkimuksissa käytetyt aineistot

Tutkimukset suoritettiin kahdella eri aineistolla, joista ensimmäinen koostui 130 lapsen otoksesta. Nämä lapset olivat somaattisesti vuosina 2001–2009 tutkittuja, poliisin esitutkinnassa olleita lapsen seksuaalisen hyväksikäyttöepäilyn uhreja, joista oli käytössä lääkärintlausunto, esitutkintapöytäkirja, syyttäjän päätökset ja tuomioistuinten ratkaisu (Joki-Erkkilä ym. 2014a).

Lisäksi tutkittiin näytön eri taltiointimenetelmiä vapaaehtoisen yhdyntän jälkeen naisilta. Nämä tutkimukset suoritettiin aikuisilla, koska eettisesti vastaavaa tutkimusta ei ole mahdollista suorittaa lapsilla. Näytön taltiointimenetelmiä arvioitiin kolmelta eri kannalta: (1) Ultravioletti (UV) -valoa verrattiin valkoiseen valoon sukuelinten alueen tuoreiden vammojen ja arprien toteamisessa (Joki-Erkkilä ym. 2014b). Mahdollisuutta todeta miehen DNA:ta ja siittiöitä arvioitiin (2) vertaamalla kohdunkaulakanavan harjanäytettä perinteisiin pumpulitikkunäytteisiin (Joki-Erkkilä ym. 2014c) ja (3) taltioimalla yhdyntän jälkeisiä virtsanäytteitä (Joki-Erkkilä ym. 2016).

Lääkärintlausuntojen johtopäätökset

Lapsen selkeä kertomus seksuaalisesta väkivallasta oli merkittävin näyttö rikosoikeudellisessa prosessissa ja lääkärintlausunnon johtopäätöksillä oli merkittävä rooli päätöksenteossa. Kaikista lääkärintlausunnoista 16 prosenttia tuki epäilyä riippumatta tekotavasta ja tutkimusajankohdasta, ja näistä suurimmassa osassa todettiin fyysinen löydös. Valtaosassa (76 %) tapauksia lääkärintlausunnon johtopäätökset eivät tukeneet eivätkä poissulkeneet lapsen seksuaalisen hyväksikäytön epäilyä.

Lääkärintlausunnon johtopäätöksiä käytettiin rikosoikeudellisessa prosessissa myös lapsen kertomuksen luotettavuuden arvioinnissa. Mikäli lapsen kertomus hyväksikäyttötavasta oli yhdenmukainen fyysisen löydöksen puuttumisen kanssa, myös negatiivinen tutkimuslöydös tuki näytön tulkintaa rikosoikeudellisessa päätöksenteossa.

Ulkosynnyttimien tutkimus UV-valolla

UV-valolla oli mahdollista havaita ulkosynnyttimien alueella vammoja, joita ei nähty valkoisella valolla. Vapaaehtoisien yhdynnän jälkeen todettiin tuoreita vammoja 14,8 prosentilla huonevalolla ja 23 prosentilla UV-valolla. UV-valolla todettiin limakalvonalaiset verenvuodot paremmin kuin valkoisella valolla. Vastaavasti joka viides arpi olisi jäänyt toteamatta ilman UV-valon käyttöä. Kolmasosalla naisista, jotka kertoivat välilihanleikkauksesta tai repeämästä alatiesynnytyksen yhteydessä, todettiin täydellinen paraneminen ulkosynnyttimissä käytettävässä valkoisesta valoa. Vaikeatkin ulkosynnyttimien vammat saattavat siis parantua jalkia jättämättä.

Uudet seksuaalirikosnäytteiden taltiointimenetelmät

Kohdunkaulakanavan harjanäyte osoittautui hyödylliseksi 60 tunnin jälkeen yhdynnästä miehen DNA:n toteamiseksi. Pumpulitikku- ja harjanäytteissä todettiin mitattava määrä miehen DNA:ta 81 prosentilla naisista (N=84) vapaaehtoisien yhdynnän jälkeen. Vielä 3–6 vuorokauden kuluttua yhdynnästä miehen DNA:ta todettiin 75 prosentilla naisista. Toisaalta miehen DNA:ta ei todettu 6,8 prosentilla naisista 48 tunnin aikana vapaaehtoisesta yhdynnästä. Missään näytteissä miehen DNA:ta ei todettu enää kuuden vuorokauden jälkeen yhdynnästä. Miehen DNA:n määrä laskee noin kolme prosenttia tunnissa. Mikroskoopilla todettiin siittiöitä 34 prosentissa näytteistä, jotka taltioitiin emättimestä tai kohdunkaulakanavasta kahden vuorokauden aikana yhdynnästä.

Virtsanäyte osoittautui erinomaiseksi miehen DNA:n ja siittiöiden taltiointimenetelmäksi vuorokauden sisällä vapaaehtoisesta yhdynnästä. Ensivirtsassa todettiin miehen DNA:ta 96 prosentissa tapauksia. Muissa virtsanäytteissä, pesujen ja wc-käyntien jälkeen, todettiin miehen DNA:ta 59 prosentissa näytteistä. Mikroskoopilla todettiin siittiöitä 59 prosentissa virtsanäytteistä, jotka oli taltioitu vuorokauden sisällä vapaaehtoisesta yhdynnästä. Virtsanäytteen hyötynä oli eristyksessä todettu korkea DNA:n määrä ja sen helppo taltiointitapa.

Tapauksissa, joissa oli käytetty kondomia ehkäisynä, naisilla todettiin kahdessa tapauksessa neljästä miehen DNA:ta emättimen tai kohdunkaulakanavan näytteissä ja siittiöitä virtsassa. Tämä puoltaa näytteiden taltioimista, vaikka seksuaalirikoksen yhteydessä olisikin käytetty kondomia.

Yhteenveto

Lääkärintilauksessa suositellaan tulkittavan dokumentoidut löydökset tapausittain lääketieteelliseen kirjallisuuteen pohjaten ottaen huomioon lapsen kertomus, paraneminen ja vaihtoehtoiset syyt löydökselle. Viimeinen mahdollinen tapahtuma-ajankohta suhteutetaan somaattisen tutkimuksen ajankohtaan, sillä pienet pinnalliset vammat paranevat nopeasti, mutta toisaalta vaikeat vammat saattavat jättää pysyvän rakennemuutoksen tai arven, joka voi olla nähtävissä vuosienkin kuluttua teosta.

Epäillyn tekotavan syy-yhteys pohditaan lääkärintilauksessa. Löydöksen puuttuminen voi sopia kerrottuun tekotapaan, mutta joskus voidaan todeta löydöksiä, jotka eivät sovi syntyneeksi kerrotulla tekotavalla tai epäiltynä tapahtuma-ajankohtana. Käytävissä olevien esitetietojen ja todettujen löydösten sopuisuus tai ristiriitaisuus epäillyn seksuaalirikoksen suhteen pohditaan lopuksi.

Johtopäätöksissä seksuaalirikoksen aiheuttaman löydöksen todennäköisyyksien arvioinnissa ei voida käyttää populaatiotutkimuksiin pohjautuvaa frekvenssiä (Berkoff ym. 2008). Selkeyttäkseni tätä tulkintaa esitän esimerkin lapsettomuudesta kärsivästä potilaasta, joka koeputkihedelmöityshoidolla tulee 33 prosentin todennäköisyydellä raskaaksi. Alkionsiirron jälkeen raskauden todennäköisyys on nolla tai 100 prosenttia. Vastaavasti seksuaalirikoksen jälkeen, uhri joko saa tapahtuman yhteydessä fyysisen vamman tai ei saa vammaa, mutta löydöksen puuttuminen ei tee tapahtunutta tekoa epätodennäköisemmäksi, jos lapsi kertoo epäilystä teosta selkeästi tai jos teolle on jotain muuta objektiivista näyttöä. Fyysinen löydös on näyttö kudokseen kohdistuneesta voimasta.

Somaattisella tutkimuksella ei voida sulkea pois lapsen kohdistunutta seksuaalista hyväksikäyttöepäilyä (taulukko 2), eikä negatiivisilla seksuaalirikosnäytteillä voida kumota seksuaalisen väkivallan mahdollisuutta, vaikka epäilty väkivalta olisi tapahtunut 72 tunnin sisällä. Löydösten erinomainen paranemistaipumus tulisi huomioida rikosoikeudellisessa tulkinnassa väärinymmärrysten välttämiseksi.

Seksuaalirikosnäytteiden taltiointia suositellaan vähintään kuuden vuorokauden ajan epäillyn tapahtuman jälkeen murrosikäisillä lapsilla. Seksuaalirikosnäytteiden taltioinnin ja somaattisen tutkimuksen rajoittaminen 72 tuntiin voi johtaa potentiaalisen näytön menettämiseen. Mitä nopeammin epäillyn seksuaalirikoksen jälkeen somaattinen tutkimus tehdään, sitä todennäköisempää on saada näyttöä.

Lopuksi

Korkealaatuista dokumentointia ja seksuaalirikosnäytteiden taltiointia suositellaan tehtäväksi useilla eri tekniikoilla parhaan mahdollisen tuloksen saamiseksi. Virtsanäytteen taltiointia voidaan suositella hyvänä lisätutkimuksena tuoreen lapsen seksuaalirikosnäytteen yhteydessä pienentämään näytteen taltioinnin viivettä.

Taulukko 1. Myyttiset tulkinnat ja lääketieteellisen tutkimuksen näyttö lapseen kohdistuneiden seksuaalirikosten yhteydessä

Myyttinen, virheellinen oletama	Lääketieteelliset tutkimukset osoittavat	Lähteitä
Immenkalvo todetaan vain neitsyillä	Valtaosalla seksuaalirikoksen uhreista ei todeta objektiivista somaattista löydöstä.	Heger ym. 2002a
Immenkalvo ei voi parantua	Pinnalliset vammat paranevat useimmiten siten, ettei niistä jää objektiivista löydöstä. Jopa osa vaikea-asteisista immenkalvon vammoista paranee täydellisesti.	McCann ym. 2007
Immenkalvo ei voi olla vahingoittumaton emättimeen tunkeutumisen jälkeen	Teini-ikäisillä tytöillä raskauden yhteydessä todettiin 5,6 % objektiivinen penetraatioon viittaava löydös immenkalvolla.	Kellogg ym. 2004; Anderst ym. 2009
Seksuaalinen hyväksikäyttö aiheuttaa aina vamman	Valtaosalla seksuaalirikoksen uhreista ei todeta objektiivisia löydöksiä. Todetuista vammoista suurin osa on lieviä.	Heger ym. 2002a; Anderst ym. 2009
Hyväksikäytön vammat ovat aina vaikea-asteisempia kuin vapaaehtoisen yhdynnän jälkeen	Tuoreita sukuelinalueen vammoja esiintyi teini-ikäisellä tytöllä 28–73 % vapaaehtoisen yhdynnän jälkeen ja 28–85 % seksuaalisen väkivallan jälkeen. Teini-ikäisillä ei ole todettu eroa vamman vaikeusasteessa.	McCauley ym.1986; Jones ym. 2003
Tamponin käyttäminen vaurioittaa immenkalvon	Kivulias tamponin käyttökokemus saattaa aiheuttaa fyysisen löydöksen immenkalvolle.	Adams ym. 2004
“Lapsella epätavallinen gynekologinen löydös tulkitaan hyväksikäytöstä johtuvaksi” – kokematon tutkija	Lapsen seksuaalirikoksen tutkiminen vaatii erityisosaamista. Kokematon tutkija saattaa tulkita normaalin anatomiseen vaihteluun liittyvän rakenteen tai sairauden aiheuttaman löydöksen virheellisesti johtuvan epäilystä teosta.	Hornor 2009
“Useiden tekijöiden hyväksikäyttö aiheuttaa vaikeammat vammat kuin yhden tekijän hyväksikäyttö”	Teini-ikäisillä uhreilla todettiin 43 % sukuelinalueella löydös useiden tekijöiden seksuaaliväkivallan jälkeen. Tutkimustieto on vähäistä tällä alueella.	Edinburgh ym. 2014
“Lääkäri voi tutkimuksen perusteella arvioida, onko lapsi tullut hyväksikäytetyksi”	Lasten tutkiminen vaatii lääkäritä erityisosaamista. Objektiivisia löydöksiä todetaan harvoin.	Heger ym. 2002; Adams ym. 2012
Seksuaalirikosnäyte osoittaa aina emätinyhdynnän	Teini-ikäisiltä tytöiltä noin 40 % todetaan emätinyhdyntään viittaava löydös seksuaalirikosnäytteistä.	Young ym. 2006; Maquilla ym. 2011

Taulukko 2. Objekttiivisen löydöksen puuttumisen arviointi somaattisen lääke-
rinlausunnan johtopäätöksissä

Fyysisen löydöksen puuttumisen vaihtoehtoiset syyt
1. Tekotapa ei ole omiaan aiheuttamaan vammoja.
2. Epäilty seksuaalirikos on tehty siten, ettei vauriota ole syntynyt.
3. Vammat ovat parantuneet täydellisesti ennen somaattista tutkimusta.
4. Mitään ei ole tapahtunut.

LÄHTEET

- Adams J.A., Botash A.S. & Kellogg N. 2004. Differences in hymenal morphology between adolescent girls with and without a history of consensual sexual intercourse. *Arch Pediatr Adolesc Med* 158, 280–285.
- Adams J.A., Starling S.P., Frasier L.D., Palusci V.J., Shapiro R.A., Finkel M.A. & Botash A.S. 2012. Diagnostic accuracy in child sexual abuse medical evaluation: Role of experience, training, and expert case review. *Child Abuse Negl* 36, 383–392.
- Anderst J., Kellogg N. & Jung I. 2009. Reports of repetitive penile-genital penetration often have no definitive evidence of penetration. *Pediatrics* 124, e403–409.
- Berkoff M.C., Zolotor A.J., Makaroff K.L., Thackery J.D., Shapiro R.A. & Runyan D.K. 2008. Has This Prepubertal Girl Been Sexually Abused? *JAMA* 300, 2779–2792.
- Edinburgh L., Pape-Blabolil J., Harpin S.B. & Saewyc E. 2014. Multiple perpetrator rape among girls evaluated at a hospital-based Child Advocacy Center: Seven years of reviewed cases. *Child Abuse Negl* 38, 1540–1551.
- Heger A., Ticson L., Velasquez O. & Bernier R. 2002. Children referred for possible sexual abuse: medical findings in 2384 children. *Child Abuse Negl* 26, 645–659.
- Hornor G. 2009. Common conditions that mimic findings of sexual abuse. *J Pediatr Health Care* 23, 283–288.
- Hornor G. 2010. A normal anogenital exam: sexual abuse or not? *J Pediatr Health Care* 24:145–151.
- Joki-Erkkilä, M., Niemi J. & Ellonen N. 2014a. Child sexual abuse – Medical statement conclusions in criminal legal process. *Forensic Sci Int* 239, 31–36
- Joki-Erkkilä M., Rainio J., Huhtala H. & Karhunen P.J. 2014b. Evaluation of anogenital injuries using white and UV-light among adult volunteers following consensual sexual intercourse. *Forensic Science International* 242, 293–298
- Joki-Erkkilä M., Tuomisto S., Seppänen M., Huhtala H., Ahola A., Rainio J. & Karhunen P.J. 2014c. Clinical forensic sample collection techniques following consensual intercourse in volunteers – Cervical canal brush compared to conventional swabs. *Journal of Forensic and Legal Medicine* 27, 50–54
- Joki-Erkkilä M. 2015. Child sexual abuse. Interpreting medical statement conclusions and biological evidence detection in the criminal legal process. *Acta Universitatis Tamperensis* 2087. Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

- Joki-Erkkilä M., Tuomisto S., Seppänen M., Huhtala H., Ahola A. & Karhunen P.J. 2016. Urine specimen collection following consensual intercourse – A forensic evidence collection method for Y-DNA and spermatozoa. *J Forensic Leg Med* 37, 50–54.
- Jones J.S, Rossman L., Hartman M. & Alexander C.C. 2003. Anogenital injuries in adolescents after consensual sexual intercourse. *Acad Emerg Med* 10, 1378–1383.
- Kellogg, N.D., Menard S.W. & Santos A. 2004. Genital anatomy in pregnant adolescents: “normal” does not mean “nothing happened”. *Pediatrics* 113, e67–69.
- Maiquilla S.M.B., Salvador J.M., Calacal G.C., Sagum M.S., Dalet M.R.M., Delfin F.C., Tabbda K.A., Franco S.A.E., Pergidon H.B., Madrid B.J., Tan M.P. & De Ungria MCA. 2011. Y-STR DNA analysis of 154 female child sexual abuse assault cases in the Philippines. *Int J Legal Med* 125, 817–824.
- McCann J., Miyamoto S., Boyle C. & Rogers K. 2007. Healing of hymenal injuries in prepubertal and adolescent girls: a descriptive study. *Pediatrics* 119, e1094–1106.
- McCauley J., Gorman R. & Gusinski G. 1986. Toluidine blue in the detection of perineal lacerations in pediatric and adolescent sexual abuse victims. *Pediatrics* 78, 1039–1042.
- Wells D.L. 2006. Sexual assault practice: Myths and mistakes. *J Clin Forensic Med* 13, 189–193.
- Young K.L., Jones J.G., Worthington T., Simpson P. & Casey P.H. 2006. Forensic laboratory evidence in sexually abused children and adolescents. *Arch Pediatr Adolesc Med* 160, 585–588.

7 MUUT POLIISITOIMINNAN ALUEET

Näkökulmia poliisin liikenneturvallisuustyön toimintaympäristöön

Matti Hänti, Pasi Kemppainen, Kari Onninen, Markus Pöllänen & Matti Vuorensyrjä

Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastellaan liikenneturvallisuustyön ja liikennevalvonnan tavoitteita, liikenneturvallisuustilanteen kehittymistä Suomessa sekä alan keskeisiä kehittämistarpeita.

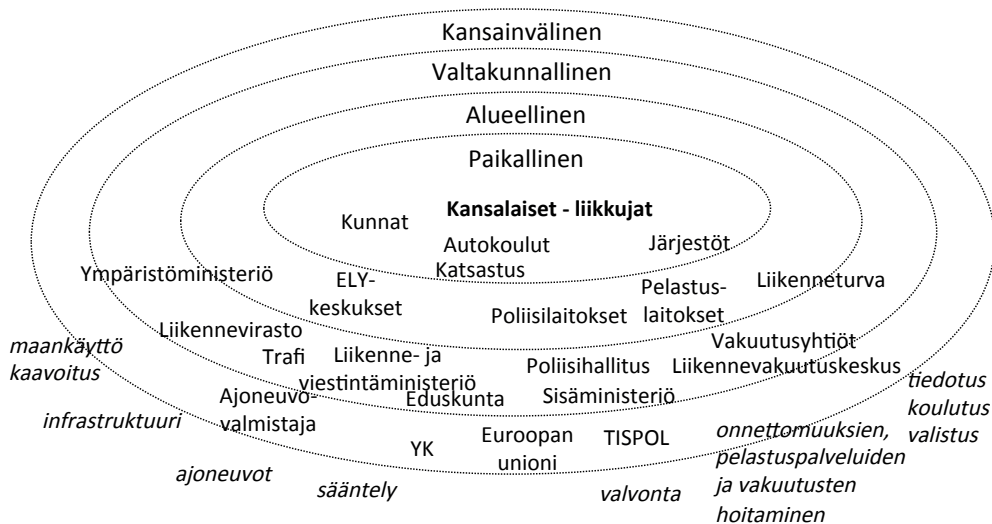
Artikkelin alussa kuvataan liikenneturvallisuustyön toimijakenttä Suomessa. Poliisilla on keskeinen rooli liikenneturvallisuuden järjestelmäkokonaisuudessa ja samalla liikenne muodostaa merkittävän osan poliisin tehtäväkentästä. Kestäviä liikenneturvallisuustuloksia voidaan saada vain siten, että eri viranomaistahot tunnistavat koko toimijakentän, oman roolinsa siinä ja ymmärtävät ne mahdollisuudet, joita liikenneturvallisuuden kehittämisen yhteistyöhön sisältyy. Artikkelissa tarkastellaan myös liikennevalvonnan ja sen toimintaympäristön muutoksia pitkällä aikavälillä sekä kuvataan liikennevalvonnalle ja liikenneturvallisuudelle asetetut yleiset tavoitteet.

Artikkelin päättävä luku kokoaa yhteen keskeiset havainnot ja päätelmät. Lisäksi pohditaan, mitä liikennevalvonnan toimivuuden ja liikenneturvallisuuden parantamiseksi voitaisiin tehdä.

Liikenneturvallisuustyön laaja toimijakenttä

Liikenneturvallisuuden toimijakenttä voidaan hahmottaa sekä alueellisesti että tehtäväalueittain (kuviot 1). Kansainvälisten tahojen lisäksi on laaja joukko valtakunnallisia, alueellisia ja paikallisia toimijoita. Niitä voidaan jaotella tehtävittäin esimerkiksi kuljettajakoulutuksen ja ajo-oikeuden, ajoneuvojen kunnan ja laadun, tieympäristön ja liikenteen ohjauksen hallinnan, liikennevalvonnan, oikeudellisten toimien sekä onnettomuuksien, pelastuspalveluiden ja vakuutusten hoitamisen osa-alueille. Näiden lisäksi liikenneturvallisuustyön toiminta ulottuu laajasti muun muassa tutkimukseen, koulutukseen ja viestintään.

Hyvä esimerkki toimijakentän moninaisuudesta on turvavyön käytön lisäämiseksi työskentelevät tahot. Poliisin roolina on valvonnan määrän ja etenkin valvontatiedottamisen kautta vaikuttaa koettuun ja todelliseen kiinnijäämisriskiin. Ajoneuvovalmistajat voivat edistää turvavyöiden käyttöä turvavyömuistuttimien ja muiden järjestelmien avulla. Sääntelyn kautta voidaan vaikuttaa turvavyön pakollisuuteen ja sen käyttämättömyydestä seuraaviin sanktioihin. Poliisin ohella esimerkiksi Liikenneturva ja oppilaitokset vaikuttavat tiedotuksen, koulutuksen ja valistuksen kautta muun muassa sosiaalisten normien muodostamiseen ja ylläpitämiseen.



Kuvio 1. Liikenneturvallisuuustyön toimijakenttä – toimijoita paikalliselta tasolta kansainväliselle tasolle

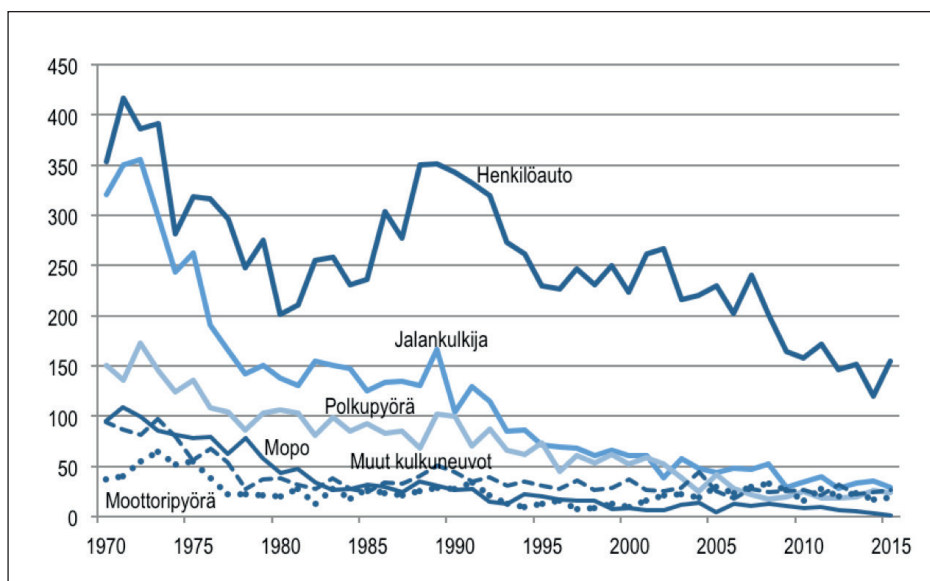
Liikenneturvallisuuustilanne ja keskeiset tavoitteet

Suomessa tapahtui vuonna 2014 yhteensä 5 324 henkilövahinkoon johtanutta tieliikenneonnettomuutta. Niissä menehtyi yhteensä 229 ja loukkaantui 6 705 ihmistä. Vakavasti loukkaantuneita oli 519. (Tilastokeskus 2016.)

Tilastokeskuksen julkaisema virallinen tilasto perustuu poliisin tietoon tulleisiin onnettomuuksiin, mutta tilasto ei ole kattava. Esimerkiksi vuonna 2011 tieliikenneonnettomuuksissa loukkaantuneiden määrän (26 000 ihmistä) peittävyys oli vain 30 prosenttia (Kautiala & Seimelä 2012). Virallinen tilasto kattaa parhaiten henkilöautoissa tapahtuneet loukkaantumiset, kun taas pyöräilijöiden osalta tilasto on puutteellisin. Tilastoinnin vinoutuminen suuntaa osaltaan liikenneturvallisuuustyötä. Onnettomuuslukujen tilastollinen vaihtelu alue- ja paikallistasolla vaikuttaa tilastojen hyödyntämiseen.

Eurooppalaisittain verrattuna Suomi on liikenneturvallisuuudeltaan keskijoukossa ja selvästi Ruotsia perässä. Liikennekuolemia koskeneessa 32 maan vertailussa Suomi oli sijalla 10 (41 kuollutta / miljoona asukasta) vuonna 2014 (ETSC:n 2015). Suomen erottaa kärkimaista muun muassa joukkoliikenteen suhteellisen vähäinen kulkutapaosuus ja autoliikenteen suuri suorite, keskikaideratkaisujen ja ajosuuntien erottelun vähäisyys sekä riskiryhmien, kuten nuorten mieskuljettajien kohonnut riski (Luoma ym. 2013).

Pitkällä aikavälillä tieliikenteen turvallisuustilanne on parantunut. Voimakasta myönteinen kehitys oli 1970-luvulla, jolloin liikenneturvallisuuongelma oli liikennekuolemien määrällä mitaten suurin, mutta myös käyttöön otettujen toimenpiteiden vaikutukset olivat huomattavat (kuvio 2). Liikkumisen määrä on kasvanut, käytetyt kulkutavat ja liikennevälineet ovat muuttuneet ja turvallisuustilanne on parantunut. Vuosina 1970–2015 kuolemat ovat vähentyneet tieliikenteessä yhteensä 76 prosenttia, jalankulkijoilla 91 prosenttia ja mopoilijoilla peräti 99 prosenttia.



Kuvio 2. Tieliikenteessä kuolleiden määrän kehitys eri kulkutavoissa 1970–2015

Lähteet: Tilastokeskus 2016

Tieliikenteen turvallisuustilannetta on edistänyt liikennejärjestelmän kehittyminen, kuten muutokset infrastruktuurissa, ajoneuvoissa, liikkujien tiedoissa ja taidoissa ja näihin liittyvässä sääntelyssä. Esimerkiksi 2000-luvulla liikennekuolemien vähentymiseen ovat vaikuttaneet autojen turvallisuusvarusteiden ja -järjestelmien kehittyminen. Mopoilun turvallisuutta 2010-luvulla ovat puolestaan parantaneet sekä mopokorttiudistusta seurannut mopoilun väheneminen että uusien mopoilijoiden saama teoria- ja ajo-opetus. Automaation ja digitalisaation vaikutus liikkumiseen ja turvallisuuteen kasvaa voimakkaasti. Kaupungistumiskehitys lisää jalankulkua ja pyöräilyä, jolloin näiden kulkumuotojen turvallisuuden panostaminen korostuu.

Tieliikenteen turvallisuussuunnitelmassa (2012) ja sen taustaraportissa luotiin poikkihallinnolliset liikenneturvallisuustavoitteet. Liikenne- ja viestintäministeriön johdolla kokoontuneen liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan suunnitelman mukaan tieliikennekuolemia olisi vuonna 2014 enintään 218 ja vuonna 2020 enintään 136. Suomen tavoite perustuu EU:n tavoitteeseen puolittaa liikennekuolemien määrä vuoden 2010 tasosta vuoteen 2020 mennessä (Euroopan komissio 2010). Liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan (2014) julkaisemaan poikkihallinnolliseen tulevaisuuskatsaukseen on koottu lähivuosien yhteiset strategiset tavoitteet ja keskeiset toimenpide-ehdotukset liikenneturvallisuuden edistämiseksi. Katsaus sisältää paljon laadullisia tavoitteita, joiden mittaaminen ei onnistu vain määrällisillä mittareilla.

Poliisin organisaatiomuutokset ja liikennevalvontaa koskevat linjaukset

Poliisiorganisaatiossa toteutettiin kuuden vuoden aikana (2009–2014) kolme suurta organisaatiomuutosta. Poliisin hallintorakenneuudistuksissa (PORA I–III) hallinnon rakenteet ovat uudistuneet muun muassa poliisilaitoksia yhdistämällä ja keskittämällä strateginen johtajuus ja ohjaus suurempiin yksiköihin.

Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä linjasi PORA III:a koskevassa kannanotossaan (20.9.2012) uudistuksen tavoittelevan poliisin toiminnan tehokkuuden lisäämistä vähenevien voimavarojen tilanteessa siten, että poliisi kykenee turvaamaan parhaalla mahdollisella tavalla sisäisen turvallisuuden säilymisen hyvällä tasolla. Poliisin hallintorakenneuudistuksen kolmas vaihe (2014) vaikutti liikennevalvonnan henkilöstöressurssien sijoitteluun ja käyttöön poliisihallinnossa. Liikennevalvonnan keskittämisen tavoitteena on ollut luoda kestäviä edellytyksiä liikennevalvonnan pitkän aikavälin kehittämiseksi. Ministeriryhmä linjasi, että säästötavoitteista huolimatta liikennevalvonnan operatiivisen toiminnan resurssit ei leikata tai supisteta. Lisäksi uudistuksen yhteydessä tuli varmistaa liikennevalvonnan toiminnallisten tulosten ja vaikutusten pysyminen vähintään vuoden 2012 tasolla. Tätä varten ministeriryhmä asetti seurantaindikaattorit (ja niille tavoitearvot vuodelle 2016): liikenneturvallisuusindeksi,²¹ onnistuminen liikennevalvonnassa,²² liikenteen valvontaan käytetty työaika (htv) ja erikseen raskaan liikenteen valvontaan käytetty työaika.

PORA III päätösten jälkeen laadituissa sisäministeriön ja Poliisihallituksen välisissä tulossopimuksissa valvonnan työaikatavoitteet ovat kuitenkin laskeneet selkeästi (2016 tavoitearvo oli 619 htv ja 2016 tulossopimuksessa tavoite on 550 htv). Raskaan liikenteen valvontaa koskevat tavoitetasot on toistaiseksi pidetty entisellään (54 htv). Liikenneturvallisuusindeksin mukaan liikenneturvallisuus on kehittynyt vuoden 2012 tasosta positiivisesti (165,3 → 175,3 arvio).

Poliisihallitus julkaisee kuukausittain liikenneturvallisuustyön tuloksellisuusraportin. Siinä tarkastellaan valtakunnallisia tuottavuus- ja tehokkuustunnuslukuja suhteessa poliisilaitosten vastaaviin lukuihin. Tarkastelun kohteena ovat liikenneonnettomuudet, työaikatiedot, valvontasuoritteet ja liikenneerikokset. Erityistarkastelussa ovat raskas liikenne sekä alkoholin käyttö liikenteessä.

Poliisihallitus laatii myös liikenneturvallisuustyön vaikuttavuusarvion kolmen kuukauden ajanjaksoissa. Molemmat raportit korostavat tietojohdoisuuden roolia liikenneturvallisuustyössä. Niiden ohella Poliisihallitus julkaisee neljännesvuosittain kausitiedotteen, jossa kuvataan tulevan kauden ilmiöitä ja valvontaoperaatioita.

Seuranta ja vaikuttavuusarviota on haitannut vuoden 2015 aikana uuden työaikajärjestelmän asteittainen käyttöönotto. Vertailukelpoista työaikaa koskevat luvut ovat tammi-elokuulta 2015, nekin ilman Helsingin ja Hämeen poliisilaitoksen työaikatietoja. Toisaalta suorite- ja liikenneerikostiedot ovat säilyneet pääosin vertailukelpoisina. Taulukossa 1 on kuvattu poliisin liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuden arviointia.

21 Liikenneturvallisuusindeksi on rekisteröityjen autojen ja moottoripyörien määrä jaettuna liikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden painotetulla lukuarvolla. Mitä suurempi luku, sitä parempi tilanne. Indeksinä vuosi 2001=100.

22 Arvosana 4–10, joka muuttunut asteikolla 1–4 mitattavaksi. Lähde: Poliisibarometri, viimeisin 2014.

Vaikuttavuusarvion mukaan valvontasuoritteista voidaan todeta, että valvonnan määrällinen taso on kyetty likipitään ylläpitämään huolimatta valvontaan kohdennetun työajan laskemisesta. Automaattinen liikennevalvonta on merkittävästi lisääntynyt, varsinkin liikuteltavien yksiköiden hyödyntäminen.

Vuoden 2015 liikenneturvallisuuskehitys on ollut kaksijakoista: onnettomuusmäärällä mitattuna myönteistä, mutta liikenteessä kuolleiden osalta kielteistä. Tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan edelleen poliisin liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuden parantamista sen kaikilla osa-alueilla.

Taulukko 1. Yleisen liikenneturvallisuuden vaikuttavuusarvio tammi-joulukuulta 2015

Vertailu 2014–2015	Yleinen liikenneturvallisuus
Liikenneonnettomuudet 1.1.–31.12	Henkilövahinkoihin johtaneet onnettomuudet (HV-onnettomuudet) vähenivät 2,8 % ja niissä loukkaantuneiden määrä 4,6 %. Liikenteessä kuolleiden määrä kasvoi kuitenkin 14,7 % (+33 henkilöä). Kuolleiden määrän kasvu oli jyrkintä henkilöautojen kohtaamis- ja suistumisonnettomuuksissa. Näissä kuoli 50 % kaikista tieliikenneonnettomuuksissa kuolleista, yhteensä 129 henkilöä.
Liikenneprikokset 1.1.–31.12	Poliisi paljastamien liikenneprikosten ja -rikkomusten yhteismäärä väheni yhdellä prosentilla (-4400 kpl tuottavuusmittarin rikosnimikkeet). Jos automaattivalvontaa ei huomioida liikenneprikosten ja -rikkomusten yhteismäärä väheni noin 3 %.
Valvontasuoritteet 1.1.–31.12	Hätäkeskustietojärjestelmään (ELS) kirjattujen liikennevalvontasuoritteiden (LV-suoritteet, pl. puhallukset) yhteismäärä väheni 0,8 %. Huomionarvoista on kuitenkin automaattivalvontasuoritteiden (AV-suoritteet, ml. kirjalliset huomautukset) kasvu 21 %, kamera-autoilla 194 %.
Valvonnan työaika 1.1.–30.8 (pl. Hki ja Häme)	Tammi-elokuussa liikennevalvonnan työaika oli vähentynyt 8,2 % edellisestä vuodesta.
Vaikuttavuusarvio (ilman lopullisia työaikatietoja)	Päätteiden liikennemäärä kasvoi 2,0 % edelliseen vuoteen verrattuna. Johtopäätökset: - Alkuvuoden työaikatietojen (-8,2 %) perusteella valvontasuoritteiden ja seuraamusten määrä on kohtalaisen hyvällä tasolla. Valvonnan tuottavuus (suoritteet/työaika) näyttäisi edelleen parantuvan. - Automaattivalvonnan laajentaminen ja sen tiejohtoinen kohdentaminen (siirrettävät yksiköt) on parantanut valvonnan vaikuttavuutta. - Onnettomuusmäärän kehityksellä mitattuna valvonnan vaikuttavuus on parantunut mutta liikennekuolemien määrällä mitattuna vaikuttavuus on heikentynyt

Kehittämisenäkymät

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012) on kiinnittänyt huomiota sisäministeriön tuloksellisuusmittaristoon ja kaipaa toiminnan seurantaan enemmän laatua kuvaavia indikaattoreita. Lisäksi raportissa korostetaan ennalta ehkäiseville toimenpiteille ja sidosryhmäyhteistyölle asetettuja tavoitteita ja niiden mittaamista. Pelkästään liikenneturvallisuutta käsittelevässä tuloksellisuustarkastuskertomuksessa (2013) todetaan, että poliisin liikenneturvallisuustoimenpideratkaisujen kustannustehokkuutta on vaikea arvioida.

Viranomaistoimintaa ohjaa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaatimus. Sen määrittäminen ei ole helppoa, ei myöskään mittaaminen. Poliisissa vaikuttavuutta mitataan katu- ja liikenneturvallisuusindeksin sekä poliisibarometrin tietojen avulla. Poliisin liikenneturvallisuustyölle on PORA III päätöksen jälkeen luotu edellä esitelty oma vaikuttavuusarviointi. Ennalta ehkäisevän työn ja sidosryhmätyön voidaan olettaa lisäävän toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tällaisessa toiminnassa onnistumista on vaikeaa todeta pelkästään numeerisin mittarein.

Organisaation tuloksellisuuden ja toiminnan vaikuttavuuden mittaamisessa on tärkeää tiedostaa, että työpanos suuntautuu valittujen mittareiden mukaan. Toinen keskeinen tekijä on johdon tekemät päätökset resursoinnista ja priorisoinneista sekä päivittäisjohtamisen aktiivisuus. Organisaatorakenteen tulee tukea tietojohdoista poliisitoimintaa, jossa hyödynnetään tehokkaasti kentän asiantuntemusta.

Poliisin haasteena lähivuosina on sovittaa niukat resurssit yhä vaativampiin tehtäviin ilman, että toiminta ajautuu repressiiviseksi. Liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön ensisijainen tehtävä on estää onnettomuuksia ja vähentää muita liikenteen häiriötekijöitä. Tämä mahdollistetaan määrätietoisella ja tietoon perustuvalla johtamisella, viestinnällä sekä teknologian tehokkaammalla hyödyntämisellä valtakunnallisella ja paikallisella tasolla. Poliisin toimenpiteiden tulee kohdentua entistä tarkemmin analysoituihin riskeihin.

Automaattivalvonta tukee poliisimiesten tekemää työtä, mutta ei korvaa sitä. Liikennevalvonnassa tulee voida keskittyä tehtäviin, joissa teknologia ei yksin riitä. Esimerkkinä voidaan mainita, miten poliisi ja muut toimijat, kuten lääkärit, kykenevät vastaamaan ikäkuljettajien määrän voimakkaaseen kasvuun ja siihen liittyen tarpeeseen lisätä ja kehittää ajoterveyden valvontaa. Samalla on varmistettava, että seurantaa varten luodaan toimivat mittarit.

Yhteenveto

Suomea verrataan monissa asioissa Ruotsiin. Liikenteen osalta voimme ottaa mallia muun muassa kehittyneemmästä liikennekulttuurista, liikenneväyliin tehdyistä panostuksista, turvallisemmista ajoneuvoista sekä nopeusrajoitus- ja -valvontaratkaisujen kohdistamisesta sinne, missä vastakkaisia ajosuuntia ei voida teknisin tai rakenteellisin keinoin erottaa toisistaan.

Automaation ja digitalisaation nopea kehittyminen mahdollistaa erilaisten turvallisuutta lisäävien ratkaisujen luomisen. Toiminnalle ja yhteistyölle haetaan samalla uusia muotoja. Keskeistä on pohtia, mikä on poliisin rooli lähitulevaisuudessa osana liikennejärjestelmää, poikkihallinnollista toimintatapaa ja muita liikenneturvallisuustoimijoita. Tulevaisuutta ajatellen on olennaista, kuinka tärkeänä liikenneturvallisuustyö koetaan yhteiskunnassa ja poliisin sisällä sekä miten tätä työtä johdetaan ja resursoidaan.

LÄHTEET

- Euroopan komissio 2010. Kohti eurooppalaista tieliikenneturvallisuusaluetta: tieliikenneturvallisuuden poliittiset suuntaviivat 2011–2020. Bryssel KOM(2010) 389/3. http://ec.europa.eu/transport/road_safety/pdf/com_20072010_fi.pdf. Viitattu 23.2.2016.
- ETSC 2015. 9th Annual Road Safety Performance Index (PIN) Report, Annexes. Taulukko: http://etsc.eu/wp-content/uploads/ETSC_9thPIN-Report_Annexes.xlsx.
- Kautiala, C. & Seimelä, K. 2012. Tieliikenteen onnettomuusrekistereiden peittävyystutkimus. LINTU-julkaisuja 7/2012. Liikenne- ja viestintäministeriö. ISBN Helsinki: Kirjapaino. 978-952-243-322-0 (PDF).
- Liikenne- ja viestintäministeriön ohjelmia ja strategioita 1/2012. Tavoitteet todeksi. Tieliikenteen turvallisuussuunnitelma vuoteen 2014. ISBN 978-952-243-287-2 (verkkojulkaisu).
- Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 25/2014. Yhteinen tie tulevaisuuteen. Liikenneturvallisuuden tulevaisuuskatsaus. ISBN 978-952-243-423-4 (verkkojulkaisu).
- Luoma, J., Peltola, H. & Salenius, S. 2013. Miksi tieliikenteen turvallisuus Suomessa ei ole parhaiden maiden joukossa? Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 44. Liikennevirasto. Helsinki. ISBN 978-952-255-351-5 (PDF).
- Poliisihallitus 2016. Tulostavoiteasiakirja, 14.12.2015. SMDno-2015–357.
- Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän kannanotto PORA III. Poliisin hallintorakenteen kehittäminen, 20.9.2012 (36689).
- Tilastokeskus 2016. Tieliikenneonnettomuudet. Tietokantapalvelu. http://tieliikenneonnettomuudet.stat.fi/tieliikenneonnettomuudet_fi.html. Viitattu 23.2.2016.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 2012. Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Helsinki: Edita Prima Oy. ISBN 978-952-499-233-6 (PDF).
- Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 2013. Liikenneturvallisuus. Helsinki: Edita Prima Oy. ISBN 78-952-499-240-4 (PDF).

Poliisin lupapalvelut paikallistasolla

Johan Pawli

Johdanto

Poliisin lupapalvelut nähdään organisatorisesti usein erillisenä toiminnallisena kokonaisuutena, jota on arkisessa poliisityössä vaikea kytkeä laajasti mukaan perinteiseen poliisityöhön. Poliisin lupapalvelut liittyvät tiiviisti poliisin varsinaisiin ydintoimintoihin, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, rikosten ennalta estämiseen ja liikenneturvallisuuden edistämiseen. Lupahallinnollisin keinoin voidaan vaikuttaa niin ennalta ehkäisevästi kuin reaktiivisesti henkilöihin, tilaisuuksiin ja toimijoihin. Käytännön toimenpiteistä vastaa poliisilaitoksen lupahallinto. Henkilökohtainen ymmärrys lupahallinnon merkityksestä osana kokonaisvaltaista rikostorjuntaa tai lupahallinnon vaikuttamiskeinoista syntyy paikallistasolla yleensä vasta kun henkilö siirtyy valvonta- ja hälytystoimesta tai rikostutkinnasta lupahallinnon tehtäviin.

Lupahallinnon merkitystä poliisitoiminnan vaikuttavuuteen ei ole tunnistettu organisaation kaikilla tasoilla. Tilanteeseen vaikuttaa lupahallinnon kokemuksen puute ja vähäinen koulutusosuus kaikilla koulutustasoilla. Lupahallintoasioiden koulutusta varten on kuitenkin 60 opintopisteen laajuiset erikoistumisopinnot (Polamk 16.12.2015).

Lupahallintoa ei ole myöskään kehitetty yhtä systemaattisesti ja johdonmukaisesti kuin muuta poliisitoimintaa ennen LUPA2016-hanketta. Lupahallinnossa on edelleen hyödyntämätöntä potentiaalia osana tietojohdoista poliisitoimintaa, ennen kaikkea ennalta ehkäisevän toiminnan ja vaikuttavuuden näkökulmasta.

Tilanteeseen vaikuttaa kielteisesti myös lupatehtävien määrittely vaatavuustaso, työaika sekä näiden kautta rakentuva kokonaispalkka, joka ei lähtökohtaisesti houkuttele henkilökuntaa siirtymään lupahallinnon tehtäviin. Palkka on arvostuksen mittari ja heikompi palkkataso heijastuu suoraan lupahallinnon houkuttelevuuteen. Sekä poliisikoulutuksen sisältöä että lupahallinnon houkuttelevuutta säätelevät poliisihallinnon omat konstruktiot, johon poliisihallinto voi itse puuttua tahtotilan ollessa oikea. Ymmärrys tai ymmärtämättömyys lupahallinnon mahdollisuuksista liittyy strategiseen kykyyn hahmottaa koko poliisitoiminnan kenttää ja eri osa-alueiden vaikutuksia toisiinsa niin valtakunnallisella kuin paikallisella tasolla.

Artikkeli perustuu lupahallinnon kehittämis- ja strategiatyöhön 2010-luvulla (ks. lähemmin Poliisihallitus 2011; Sisäministeriö 2012 ja 2015). Tarkasteltavia aiheita ovat lupapalvelujen toimintaympäristö, erikoistuminen ja eriytyminen, toimintaedellytykset, merkitys poliisitoiminnassa sekä henkilöstön jaksaminen.²³

Suunnittelukauden 2017–2020 toiminnan kehys – lupapalvelun kehittämissuunta

Sisäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2017–2020 käsittelee keskeisimmät muutosvoimat kattavasti. Monet poliisi- ja lupahallinnon toiminnan

²³ Kirjoittaja toimi poliisin sähköisen asioinnin hankepäällikkönä 1.4.2011–31.3.2014 sekä Rannikko-Pohjanmaan lupayksikön johtajana 1.4.2014–30.9.2015.

kehitykseen vaikuttavista muutosvoimista vahvistavat toisiaan siten, että niiden aiheuttamat toimenpiteet ovat hyvin samanlaisia. Lähtökohdista suunnittelukaudelle on syytä mainita nopeasti muuttuva maailma, yksiköiden ja toimintatapojen muutostarpeet, toiminnan tehostaminen, digitalisointiaallon jatkuminen ja taloudelliset reunaehdot. Hallitusohjelma korostaa asiakaslähtöisyyttä ja alueiden yhdenvertaisuuden edistämistä sekä huomioi muutosjohtamista, henkilöstöä ja johtamisen laatua. Listaa voisi laajentaa ja tarkentaa mutta esille nostetut muutosvoimat luovat riittävän tarkan kehyksen, minkä sisällä voi hahmottaa lupahallinnon erilaisia tulevaisuuden kehityspolkuja.

Lupahallinto eriytyy ja erikoistuu – mahdollisuuksien ja uhkien kehitys

Digitalisointi mahdollistaa asioimisen ajasta ja paikasta riippumatta. Paikkasidonaisuudesta luopuminen on avannut uusia mahdollisuuksia ja kirjallisen menettelyn kehittyminen on tehostanut toimintaa ja parantanut kansalaisten asiointimahdollisuuksia. Kehitys on modernisoinut lupahallinnon palvelumalleja. Kehitys on kielteinen niille asiakkaille, jotka eivät kykene tai halua hoitaa viranomaisasiointia sähköisten palveluiden välityksellä tai eivät osaa irtautua ajatuksesta, että viranomaisasiointi on aina hoidettava olemalla fyysisesti läsnä.

Sähköisen asioinnin uusi palvelumalli sekä tietojärjestelmien tekninen kehitys eivät enää puolla sitä, että lupa-asioita ajateltaisiin vain paikallisina. Paikallinen toteutus ja mahdollinen valtakunnallinen toteutus ovat samat, ja ne eroavat vain mittakaavan ja toiminnan organisoinnin vaikutusten perusteella. Kehitys näyttäytyy paikallisesti prosessien virtaviivaistamisena, toimintojen eriytymisenä, tehtäviin erikoistumisena ja toiminnan keskittämisenä. Sähköisen asioinnin tehokas palvelumalli perustuu riittävään volyymiin, jolloin voidaan erikoistua ja saavuttaa palvelumallin prosessitaloudelliset hyödyt.

Uusi palvelumalli vaatii johtamiselta uutta otetta, jossa prosessi- ja etäjohtaminen korostuu henkilöstöjohtamisen lisäksi. Lupahallinnossa onkin seuraavaksi syytä aktiivisesti kehittää johtamista. Kehityksen tulisi olla valtakunnallisesti johdettua ja mieluiten osana koko poliisihallinnon johtamisen kehittämistä. Johtamisen kehittämiseen liittyy myös tietojärjestelmien jatkokehittäminen siten, että järjestelmät tukevat paremmin uuden palvelumallin mukanaan tuomia prosessi- ja etäjohtamisen haasteita.

Lupahallinnon nykyinen kehityssuunta on oikea, mutta uusi palvelumalli tuo hallinnolle uusia haasteita, joiden ratkaisemattomuudella on kauaskantoisia seurauksia. Tällaisia ovat ainakin palveluverkoston vaikutus poliisin toimintaedellytyksiin, toimivaltasiirtojen kielteisten vaikutusten hallitseminen sekä johtamisen kehittämisen.

Yksityisen sektorin ansaintalogiikka tunkeutuu valtiohallintoon sähköisen palvelumallin kautta. Muutos koskee sekä lupapalvelua (maksullinen palvelu) että lupavalvontaa. Lupapalvelussa toiminnan ytimessä on lupien myöntäminen joko tiskin yli tai sähköisesti. Osa toiminnasta on järkevää keskittää, koska se vapauttaa laitosten resursseja ydintehtävien hoitoon. Tällaisia ovat joidenkin lupalajien lisäksi muun muassa puhelinpalvelut, mahdollinen chat-palvelu ja muut tukitoimet. Ei ole järkevää, että jokainen laitos järjestää palvelut itse. Tukitoimia ei kannata ulkoistaa, koska ne ovat osa uutta palvelumallia, jolloin ulkoistamisesta aiheutuu enemmän haittaa kuin hyötyä.

Paikkasidonnaisuudesta luopuminen muuttaa palvelumallia merkittävästi. Poliisin liikenneturvallisuuskeskus on onnistunut esimerkki asioiden keskittämisestä ja sillä on ollut myönteinen vaikutus prosesseihin, toimintatapoihin, laatuun ja asiakkaiden yhdenvertaisuuteen. Myös kielelliset palvelut on helpompi turvata osana sähköistä asiointia. Keskittäminen on tuonut toiminnallista joustovaraa keskitetyn resurssin myötä, tarjonnut monipuolisia työtehtäviä henkilöstölle, helpottanut koulutusta ja johtamista sekä edistänyt hallinnonalan sisäistä ohjausta.

Samanlainen kehitys olisi paikallispoliisin lupa-asioiden toiminnallisesta näkökulmasta tervetullut, kunhan huomioidaan palvelumallin kielteiset vaikutukset kuten resurssien siirto palvelutiskiltä taustatöihin. Painopisteen siirto luo paineita palveluverkoston supistamiseen, jota paikallispoliisin tulisi välttää viimeiseen asti. Paikallispoliisin tehtävä on olla paikallisesti läsnä.

Lupapalvelut palveluverkostossa ja sen merkitys toimintaedellytysten kannalta

Lupapalvelu on kautta aikojen toiminut kansalaisille luonnollisena ja myönteisenä kontaktipisteinä poliisiin. Tätä myönteistä kuvaa on syytä varjella ja kehittää siten, että poliisilla ja kansalaisilla on edelleen tulevaisuudessakin myönteisiä kohtaamisia. Lupahallinnon ydintehtävistä on pidettävä kiinni ja samalla on varmistettava riittävän laaja palveluverkosto. Suurten kaupunkien ja harva-alueiden lupapalvelun haasteet vaativat erilaisia ratkaisuja. Niitä ei tulisi laittaa vastakkain, koska ne eivät kilpaile toistensa kanssa.

Palveluverkoston säilyttäminen harva-alueilla on perusteltua sekä yhdenvertaisen palvelun että poliisin toimintaedellytysten turvaamisen (kansalaisten luottamus) näkökulmasta. Kansalaisten luottamus poliisiin on toiminnan keskeisin kulmakivi. Palveluverkoston liiallinen karsiminen uhkaa jättää harva-alueille suuria tyhjiöitä ilman poliisipalvelua tai luonnollisia ja myönteisiä kontakteja poliisin kanssa. Uhkana on, että poliisi menettää myönteisen vuorovaikutuskanavan. Samalla poliisista tulee kansalaisten mielessä reaktiivisia ja negatiivisia toimenpiteitä suorittava viranomaisen, johon ei enää luoteta ja jota ei tahdota nähdä.

Sähköisen asioinnin palvelumalli asettaa vääjäämättä paineita supistaa palveluverkostoa. Miten korvataan poliisin kiinteät toimipisteet vai korvataanko ne ollenkaan? Luodaanko liikuteltavia palveluita, uudenlaisia miehittämättömiä tai vain lupahenkilöstöllä miehitettyjä "tukiasemia"? Palataanko sekamiesjärjestelmään, jossa henkilökunta pienillä asemilla hoitaa kaikkia poliisin tehtäviä?

Luonnollinen kehitys lupa-asioiden hoidosta uudessa palvelumallissa olisi paikallispoliisin näkökulmasta, että vaativat lupa-asiat keskitettäisiin ja samalla mahdollistettaisiin pienten asemien lupapalvelun säilyminen harva-alueilla esimerkiksi sekamiesjärjestelmän tai muun ratkaisun avulla. Palvelutarjonnan frekvenssillä ei ole yhtä suurta merkitystä kuin palvelun fyysisellä säilymisellä harva-alueilla. Poliisin toimintaedellytysten varmistamisella (kansalaisten luottamus) on hinta, joka poliisihallinnon on syytä tunnustaa, hyväksyä ja tarvittaessa mukauttaa omaa toimintaansa luottamuksen säilyttämiseksi. Kansalaisten luottamuksen menettämisen vaikutuksia poliisitoimintaan tulisi syvällisesti selvittää, jonka jälkeen olisi vielä selvemmat lähtökohdat toiminnan jatkokehittämiselle.

Poliisin strategisessa suunnittelussa ja ajattelussa on lähdetty siitä, että kansalaisten luottamus saavutetaan hyvien toiminnallisten tulosten kautta. Olemmeko nyt

tienhaarassa, jossa omilla ratkaisulla voidaan ylläpitää tai heikentää kansalaisten luottamusta poliisiin ja siten vaikuttaa omien ratkaisujen kautta poliisin tulevaisuuden toimintaedellytyksiin? Valitsemmeko yksityisen sektorin ansaintalogiikan kehittämisen perustaksi? Tehostammeko toimintaa muiden periaatteiden kustannuksella vai tahdommeko viranomaisena edelleen olla lähellä kaikkia kansalaisia? Tyhjiö täyttyy aina jollakin ja usein ei toivotulla tavalla.

Ovatko lupapalvelut irrallinen kokonaisuus vai osa laajempaa poliisitoimintaa?

Nykyisessä lupavalvonnassa on tilaus kyvykkäämmälle analyysikapasiteetille ja tiiviimmälle yhteistyölle valvonta- ja hälytystoiminnan kanssa. Kehittämistarpeen voisi kiteyttää termiin “tietojohtoisen poliisitoiminnan kehittäminen”. Vääjäämättä herää kysymys, mitä operatiivista hyötyä olisi saatavissa tiiviimmällä yhteistyöllä tai toimintojen integroitumisella? Toisiko se mukanaan kokonaisvaltaisempaa osaamista yli yksikkö- ja sektorirajojen ja voitaisiinko resursseja käyttää dynaamisemmin hyväksi operatiivisessa toiminnassa tarveharkintaan perustuen?

Asetelma asettaisi kuitenkin lisää vaatimuksia johtamiseen, ennen kaikkea resurssien johtamiseen ja priorisointiin, jotka ovat tietojohtoisen poliisitoiminnan keskeisiä elementtejä. Lupahallinnossa on uusi resurssimalli ja nyt varaudutaan sopeuttamistoimenpiteisiin. Poliisihallinnon tulee tässä tilanteessa itse löytää uusia ratkaisuja, joista saadaan toiminnallista hyötyä. Tiukalle trimmatut prosessit ja supistuvat henkilöstöresurssit johtavat vääjäämättä tilanteeseen, jossa arki täyttyy niukkuudella.

Niukkuudesta voidaan kärsiä tai voidaan hakea ratkaisuja, jossa resursseja liikutetaan dynaamisesti tarpeiden ja tilanteiden mukaan ilman, että hallinnolliset rajat ovat esteenä joustavalle toiminnalle. Resurssien dynaamista liikuttamista edesauttaa laitostasolla hallinnollisten rajojen poistaminen ja resurssien sekä ongelmien siirtäminen samalle vastuutaholle. Ajatus tarkoittaa käytännössä nykyisen organisaation kehittämistä siten, että kaikki operatiiviset ongelmat ja resurssit olisivat saman vastuutahon alaisuudessa. Samalla pitäisi aktiivisesti kehittää tietojohtoista poliisitoimintaa edelleen sekä luoda operatiivisen toiminnan suunnittelulle paremmat edellytykset.

Henkilöstön jaksaminen jatkuvassa muutoksessa

Lupahallinnon kehitys on pääsääntöisesti ollut hyvää ja onnistunutta. Muutoksia on ollut paljon – sekä hallintorakennemuutoksia että toimintamalli- ja tietojärjestelmämuutoksia. Lupahallinnon kehittämisen ytimessä on ollut toiminta, ja henkilöstönäkökulma jäänyt vähemmälle huomiolle. Hallitusohjelmassa mainittu panostus muutosjohtamiseen, henkilöstöön ja työhyvinvointiin ovat tervetulleita ja näihin liittyviä toimenpiteitä kaivataan.

Työhyvinvointi syntyy työssä, kun työntekijöillä on mahdollisuus vaikuttaa omaan työhönsä ja he kokevat hallitsevansa työhönsä liittyviä asioita. Hallitusohjelmakirjauksista huolimatta tuntuu vääjäämättä siltä, että muutosjohtaminen sekä henkilöstö- ja työhyvinvointiasiat ovat jääneet jokaisen laitoksen, linjan, sektorin ja yksikön itse hoidettavaksi.

Yhteenvedo

Paikallispoliisin lupahallinnon toiminnallinen liikkumavara on tiukasti säädetty säädösten, rakenteiden ja palveluverkoston osalta. Vaikuttamismahdollisuudet ovat paikallispoliisin näkökulmasta rajalliset. Ohjausjärjestelmän toimivuuden kannalta tilanne on hyvä, vaikkakin palvelumallin kehitys on vielä kesken. Paikallistaso tarvitsee selkeimpiä linjauksia niihin ristipaineisiin, joita palvelutoiminnan järjestyksessä on. Näitä linjauksia tehtäessä on paremmin huomioitava palvelutoiminnan muutosten kausaalivaikutuksia muuhun poliisitoimintaan sekä erilaisia epäsuoria vaikutuksia. Muutoin on riskinä, että aikaansaadaan ei-toivottuja tuloksia, joita ei ole helppo korjata.

Lupahallinnon kehittämissuunta on oikea, mutta useampi keskeinen asia on jäänyt liian vähälle huomiolle:

- Lupa-asiat on laiminlyöty läpi poliisikoulutusrakenteen peruskoulutuksesta päällystökoulutukseen. Hallinnon sisältä puuttuu ymmärrys lupahallinnon vaikuttamismahdollisuuksista.
- Eri kehittämistoimet eivät ole suoraviivaisia siten, että toimenpide johtaa vain toivottuun lopputulokseen, vaan toimenpiteillä on sivuvaikutuksia, jotka näyttäytyvät paikallispoliisin arjessa. Toiminnan kehittyessä pitää paremmin pystyä ymmärtämään toimenpiteen epäsuoria vaikutuksia. Tarvitaan parempaa strategista ymmärrystä kehittämistoimenpiteiden kokonaisvaltaisista vaikutuksista, jotta niiden vaikuttavuus vastaa myös asetettuja tavoitteita.
- Palvelumallimuutos on vielä kesken ja lainsäädäntö luo raskaan kehyksen toiminnalle. Viranomaisten sähköiset palvelumallit eivät tästä syystä tule olemaan samanlaisia kuin yksityisen sektorin mallit ja ansaintalogiikat. Poliisihallinnon toimintamallit tulevat väistämättä olemaan osittain raskaampia kuin yksityisen sektorin, ellei normien purkaminen aiheuta yllättäviä vapautuksia toimintavelvollisuuksista.
- Poliisihallinnon oman toiminnan tasapaino sähköisen toiminnan ja perinteisen palvelutuksen yli tapahtuvan toiminnan välillä tulisi määritellä ja vakiinnuttaa mahdollisimman nopeasti. Tarvitaan kaksi eri mallia, toinen perustuu volyyymiin ja toinen läsnäoloon.
- Lupahallinnon nykyinen kehitys eriyttää lupapalvelun ja lupavalvonnan toisistaan, sillä toimintalogiikoissa on merkittäviä eroja. Jatkossa on harkittava, johtaako kehitys toivottuun tehostamiseen vai onko toiminnan nyt valitulla kehityssuunnalla sellaisia kielteisiä vaikutuksia, jotka vaativat uusia ratkaisuja.
- Rakenteellisia kehittämistoimenpiteitä tulisi harkita resurssien dynaamisen liikuttamisen ja sopeuttamistoimenpiteiden näkökulmasta.
- Toiminnan sujuvuuden, laadun ja kansalaisten yhdenvertaisuuden johdosta tulisi lupahallinnon keskittää sähköinen asiointi valtakunnalliseen keskukseseen niiden hakemusten osalta, jotka eivät vaadi paikallistuntemusta tai erityistä harkintaa. Sama koskee tukitoimenpiteitä. Hallinnossa tulisi tarkemmin erotella juridiikka ja paikallistuntemus toisistaan.

- Toimivaltauudistusten yhteydessä poliisista on tullut eri prosessien ja koko järjestelmän laadunvarmistaja ja virheiden korjaaja. Onko viranomaisyhteistyö järjestetty siten, että poliisilla on aito mahdollisuus vaikuttaa prosessin jatkokehittämiseen? Esimerkiksi toimivalta-asioiden siirto Liikenteen turvallisuusvirastolle (Trafi) ja Maahanmuuttovirastolle (Migri) saattaa tulevaisuudessa lisätä poliisin tehtäviä ilman, että poliisilla on mahdollisuus vaikuttaa työmäärään tai saada lisää resursseja.
- Ulkomaalaislupa-asioiden suunnitellussa toimivaltasiirrossa menetetään luonnollinen yhteys ja tiedusteluaspekti ulkomaalaisasioihin. Näin ollen ulkomaalaistaustaiset asiakkaat asioivat poliisin kanssa vain kielteisissä asioissa. Tästä on uhkana muodostua rakenteellinen kuilu poliisin ja ulkomaalaistaustaisen väestön välillä, jolloin yhteiskunta itse luo vastakkainasettelun oman toiminnan organisoinnista johtuen.
- Johtaminen uudessa palvelumallissa vaatii sellaista uutta osaamista, jota ei ole aikaisemmin tarvittu poliisihallinnossa. Johtamiseen ja työhyvinvointiin tulisi panostaa seuraavaksi, systemaattisesti ja pitkäjänteisesti.

LÄHTEET

- Polamk 16.12.2015. Lupahallinnon erikoistumisopinnot (60 op). Opetussuunnitelma. Lukuvuosi 2015–2016. Poliisiammattikorkeakoulu 16.12.2015.
- Poliisihallitus 2011. Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti.
- Sisäministeriö 2012. Poliisin lupahallintostrategia. Julkaisuja 7/2012.
- Sisäministeriö 2015. Uuden poliisin lupahallintostrategiahankkeen asettaminen. Päätös SMDno-2015-2138.
- Sisäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2017–2020 sekä tulosuunnitelma 2016. Sisäministeriön julkaisu 1/2016
- Valtioneuvoston kanslia. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015.

Ei pyssyllä vaan puheella – poliisin taktinen neuvottelu vuorovaikutusilmiönä

Henna-Maria Jalosalmi

Johdanto

Poliisin ammatin voidaan katsoa olevan yksi sellaisista ammateista, joissa työn suorittaminen tapahtuu keskeisesti vuorovaikutuksessa erilaisten ihmisten kanssa. Tällaisia ammatteja kutsutaan interpersonaaliseksi ammateiksi. Näille ammateille on tunnusomaista, ettei työn suorittaminen olisi mahdollista ilman tilanteeseen liittyvien osapuolten välistä vuorovaikutusta. Siksi niiden ihmissuhdeulottuvuus on tavallistakin syvempi. (Gerlander & Takala 2000, 157.)

Vuorovaikutuksen merkittävyyttä ja tehokkuutta voidaan havainnollistaa yksinkertaisimmillaan siten, että poliisi viestii jo pelkällä läsnäolollaan. Yksin tällä on todettu olevan rikoksia ennaltaehkäisevä vaikutus. Maailmassa, jossa viestintä- ja vuorovaikutustaitojen merkitys korostuu, interpersonaalisisissa ammateissa toimivilta odotetaan syystäkin erityisen hyviä, jopa keskimääräistä parempia vuorovaikutustaitoja (Gerlander & Takala 2000, 157).

Usein vuorovaikutustaidot mielletään yksilön henkilökohtaisiksi ominaisuuksiksi, ei niinkään kehitettävissä olevaksi taitoalueeksi. Vuorovaikutustaitoja on kuitenkin mahdollisuus oppia tiedostamaan ja niitä voi ja tulee kehittää. Koska vuorovaikutustaidot ovat poliisin ammatissa erityisen tärkeitä, tulisi pohtia mitä näistä taidoista opetetaan ja millä tavoin. Poliisihallituksen julkaisussa (2/2015) Poliisin viestintä: nykytila, strategia ja kehittämisalueet 2015–2018 todetaan, että poliisin viestintäkoulutus peruskoulutuksessa on uudistettu, mutta uudistus ei ole toteutunut tavoitellulla tavalla. Vuorovaikutuksen keskeinen rooli huomioiden tulisi pohtia, olisiko sen osuutta opetuksessa syytä tarkistaa.

Emma Kostiainen on todennut väitöskirjassaan (2003, 121), että viestintäosaaminen punnitaan erityisesti ammatin ääritilanteissa, kun ollaan ammattiosaamisen äärirajoilla. Poliisin ammatissa nämä ammattiosaamisen äärirajat joutuvat säännöllisesti koetukselle. Yksi esimerkki ovat taktiset neuvottelutilanteet, jotka tyypillisimmillään ovat vaativia itsemurha- ja panttivankitilanteita. Tutkimuskirjallisuudessa taktista neuvottelua kuvaillaan korkean riskin konfliktin hallinnaksi (high-risk conflict resolution) (Vecchi, Van Hasselt & Romano 2005, 533). Neuvottelun ja vuorovaikutuksen välille on miltei mahdotonta vetää tarkkaa rajaa (Putnam & Roloff 1992, 1). Siksi neuvottelun tarkastelu vuorovaikutuksesta irrallaan on erittäin haastavaa. Voidaankin ajatella, että taktisilla neuvottelijoilla on erityinen tarve vahvistaa ja kehittää viestintäosaamistaan sekä vuorovaikutustaitojaan.

Tilanteiden taustalla on tarve tulla kuulluksi ja kohdatuksi

Taktinen neuvottelutilanne voi olla luonteeltaan joko instrumentaalinen tai eksprestiivinen neuvottelutilanne. Tyypillisiä instrumentaalisia tilanteita ovat panttivankitilanteet (hostage situations), joissa kohdehenkilön suoranainen tarkoitus ei ole vahingoittaa panttivankia (hostage), vaan käyttää häntä välineenä omien tavoitteidensa

saavuttamiseksi. Instrumentaalisissa tilanteissa kohdehenkilö käyttäytyy rationaalisesti ja hänen tavoitteensa ovat konkreettisia ja selkeitä: esimerkiksi rahaa tai tietty poliittinen tai uskonnollinen agenda. Ekspressiivisissä tilanteissa (non-hostage crisis situations) taas kohdehenkilö on keskellä henkilökohtaista kriisiä, joka on seurausta useista epäonnistuneesti käsitellyistä vastoinkäymisistä. Kohdehenkilön käyttäytyminen on arvaamatonta, irrationaalista ja itsetuhoista. Tyypillisiä ekspressiivisiä tilanteita ovat itsemurhatilanteet. Jos ekspressiivisiin tilanteisiin liittyy vangiksi otettuja henkilöitä, he ovat potentiaalisempia (henki)rikoksen uhreja (homicide-to-be) kuin instrumentaalisissa tilanteissa otetut panttivangit. (Grubb 2010, 342; Vecchi ym. 2005, 535–536.)

Siihen, eskaloituvatko kasautuneet vastoinkäymiset lopulta kriisiksi, vaikuttavat kohdehenkilön yksilölliset selviytymiskeinot, resilienssi, kyky ilmaista tunteita (Vecchi ym. 2005, 537), vuorovaikutustaidot ja kognitiivinen kompleksisuus (Jalosalmi 2016). Taktisella neuvottelulla voidaan tehdä interventio umpikujalta tuntuvaan tilanteeseen, josta kohdehenkilö ei löydä itse ulospääsyä. Tällaisiin tilanteisiin ei ole mahdollista soveltaa suoraa poliisitoimintaa samalla tavalla kuin esimerkiksi poliisin perustehtäviin (Jalosalmi 2016). Tilanteen ratkaiseminen edellyttää, että kohdehenkilön kyky käsitellä asioita saadaan palautettua affektiiviselta ja emotionaaliselta tasolta kognitiiviselle ja rationaaliselle tasolle (James & Gilliland 2001; Roberts 2000). Emotionaaliset reaktiot ja niistä seuraava käyttäytyminen ovat tekijöitä, jotka synnyttävät kriisejä todennäköisemmin kuin varsinainen tapahtuma tai asia itsessään (Vecchi ym. 2005, 538). Tilanteiden äärimmäisyydestä huolimatta syyt niiden taustalla ovat varsin inhimillisiä: kohdehenkilöillä on tarve tulla kuulluksi ja kohdatuksi omista lähtökohdistaan (Grubb 2010, 342; Jalosalmi 2016; Vecchi ym. 2005, 541).

”Toiset jaksavat ymmärtää asianlaatuja eri tavoin”

Toisin kuin saattaisi ajatella, taktisen neuvottelun onnistumisen kannalta ratkaisevia ovat kaikki vuorovaikutuksen tasot: niin intra- ja interpersonaalinen kuin ryhmäviestinnänkin taso. Jotta tilanne saadaan päättymään rauhanomaisesti, täytyy viestinnän onnistua kaikilla vuorovaikutustasoilla.

Intrapersonaalista tasoa voidaan kuvailla neuvottelijan omaksi tasoksi, jolla tapahtuvat vuorovaikutusprosessit ja kognitiot nivoutuvat neuvottelijan kompetenssiin eli hänen kykyynsä käsitellä tilannetta ja siihen liittyvää tietoa. Yksi merkittävä kompetenssin osa taktisessa neuvottelussa on neuvottelijan asenne. Neuvottelijoilta vaaditaan erityisen korkeaa motivaatiota ja kiinnostusta ihmisten kohtaamiseen. Vaativissa tilanteissa mitataan kärsivällisyyttä ja halua ratkaista tilanne puhumalla. Tämä heijastuu neuvottelijoiden käyttäytymisessä voimakkaana tahtona ja pyrkimyksenä ymmärtää niin kohdehenkilöä kuin tilanteeseen johtaneita syitäkin. (Jalosalmi 2016, 45.)

Onnistuneen tilanteen kannalta neuvottelijan tulee kyetä adaptoitumaan tilanteeseen niin, että hän löytää juuri siihen sopivan parhaan mahdollisen ratkaisun (Grubb 2010, 344). Adaptoitumista edistävät kuuntelemisen ja havainnoinnin taidot. Kuunteleminen on monimutkainen kognitiivinen prosessi, jossa kuultua ja kuunneltua on osattava käyttää, analysoida ja suhteuttaa. Kuuntelemisen taitojen ohella

voidaan puhua myös havainnointitaidoista (Valo 1995, 72), koska tärkeää tilanteen lukutaidon kannalta on pystyä huomioimaan ja tulkitsemaan myös nonverbaalisia viestejä (Jalosalmi 2016, 46).

Neuvottelijalta vaaditaan kykyä verbalisoida ja tunnistaa tilanteeseen liittyviä tunteita, jotta hän voi tukea kohdehenkilöä tämän tunneilmaisussa. Tämä on neuvottelijalle myös yksi tapa osoittaa empatiaa kohdehenkilöä kohtaan. Tilanteen ratkaisu edellyttää, että kohdehenkilö kokee tulleen ymmärretyksi omasta näkökulmastaan. Tilanteen ja tunteiden sanoittamiseksi sekä riittävän kokonaiskuvan muodostamiseksi neuvottelija joutuu konstruoimaan paljon tilanteeseen liittyvää tietoa. Tiedon konstruointi ei rajoitu ainoastaan varsinaisessa tilanteessa olevaan tietoon, vaan joissakin tapauksissa käsiteltävänä on paljon myös taustatietoa. Taustatiedon avulla neuvottelijat tulkitsevat ja rakentavat kuvaa kohdehenkilöstä esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa hiljaisuus ja puhumattomuus jättävät täydennettäviä aukkoja. (Jalosalmi 2016.)

Neuvottelijalta odotetaan myös monenlaista arviointikykyä. Arviointiprosessit eivät yksin liity varsinaisen tilanteen arviointiin, vaan neuvottelijat joutuvat reflektoidaan esimerkiksi omaa jaksamistaan. Erilaiset inhimilliset tekijät kuten nälkä, jano, väsymys ja kylmyys haastavat neuvottelijan kognitiivisia toimintoja, kuten keskittymistä ja tiedonkäsittelyä. Yksi taktiseen neuvotteluun keskeisesti liittyvistä tunteista on pelko. On äärimmäisen haastavaa käydä rakentavaa neuvottelua tilanteessa, jossa kohdehenkilö esimerkiksi ampuu vieressä seisovaa työkaveria. Tällaisissa tilanteissa neuvottelijalta vaaditaan pitkälle kehittynyttä kykyä hallita hermonsä, keinoja pysyä rauhallisena ja motivaatiota jatkaa ratkaisuvaihtoehtojen hakemista olosuhteista huolimatta. (Jalosalmi 2016, 50.)

“Neuvottelu on peli, jossa neuvottelija on yksi pelinappuloista”

Interpersonaalisella tasolla vaikuttavat sekä neuvottelijan ja kohdehenkilön välinen että neuvottelijan ja tilanneorganisaation välinen vuorovaikutus. Neuvottelutilanteen rakentuminen näiden toimijoiden vuorovaikutuksessa ilmenee esimerkiksi siten, että hyvä neuvottelija ei ole aina paras neuvottelija: se mikä kulloinkin on kompetentointa, tehokkainta ja tarkoituksenmukaisinta määrittyy vastaanottaja- ja tilannesidonnaisesti (Jalosalmi 2016, 51).

Neuvottelijan yksi tärkeimmistä interpersonaalisista tehtävistä on saada muodostettua neuvotteluyhteys kohdehenkilön kanssa. Tavallista on, että taktisen neuvottelun alkaessa neuvottelijalla ei ole välttämättä mitään lähtötietoja tilanteeseen johtaneista aiemmista tapahtumista. Kohdehenkilö voi joissakin tapauksissa jäädä poliisille kokonaan tuntemattomaksi. Tämän lisäksi neuvotteluyhteyden luomista voi vaikeuttaa se, että kohdehenkilö on haluton kommunikoidaan ja vastaamaan poliisin neuvotteluyrityksiin. Joskus myös kohdehenkilön kyky käydä järjestäytyä keskustelua voi olla este neuvottelun etenemiselle. Neuvottelijan tehtävä onkin kääntää mahdollinen monologi dialogiksi. (Jalosalmi 2016, 37–38.)

Kuunteleminen heijastuu interpersonaaliselle tasolle esimerkiksi siten, että neuvottelija kerää selektiivisesti tietoa havainnoimalla tilannetta, prosessoi saamaansa tietoa tulkitsemalla, analysoimalla ja suhteuttamalla sekä välittää konstruoimaansa tietoa osapuolilta toisille. Samalla hän mukauttaa ja kohdentaa viestintäänsä molempiin suuntiin sekä sovittaa osapuolilla olevia merkityksiä yhteen. Tiedonvälittämisellä voidaan rakentaa neuvottelusuhteen muodostumisen kannalta tärkeää luottamusta

vähentämällä esimerkiksi kohdehenkilön tilanteessa kokemaa epävarmuutta. Yksi suurimmista haasteista saavutetulle luottamukselle on tiedonkulku poliisin muulta edustukselta neuvottelijalle. Se, että neuvottelija ei kykene pitämään kohdehenkilöä ajan tasalla hänen ympärillään tapahtuvista asioista voi pahimmillaan johtaa koko neuvottelun epäonnistumiseen. Onnistuneen lopputuloksen kannalta keskeistä on interpersonaalinen luottamus: ei riitä, että neuvottelijan ja kohdehenkilön välillä vallitsee luottamus, vaan neuvottelijan on pystyttävä luottamaan myös tilanneorganisaatioon ja heidän kanssaan tehtyihin sopimuksiin. (Jalosalmi 2016, 53.)

”Hyvä lopputulos on se, kun neuvottelija on saanut tehdä sitä omaa työtään”

Taktisissa neuvottelutilanteissa ryhmätason toiminta liittyy tehtäväkeskeiseen tiimiin, jonka muodostavat neuvottelija ja poliisin tilanneorganisaatio. Pääsääntöisesti tällä tasolla on kyse siitä kuinka tiimi toimii, miten neuvottelua johdetaan, mikä on johtamisen merkitys ja millaisia ehtoja neuvottelun onnistuminen asettaa tiimin toiminnalle.

Taktinen neuvottelu on tiivistä yhteistyötä ja tiimin osana toimimista. Tiimin jäsenenä neuvottelijoilla on lupa odottaa johtajuudelta monenlaisia funktioita. Tärkeimpänä pidetään kuitenkin sitä, että tilanteen johtajalla olisi myönteisiä vaikutuksia neuvottelun etenemiseen. Tämä edellyttää johtamiselta selkeää roolitusta ja sen noudattamista, vahvaa viestintää ja saumatonta tiedonkulkua, selkeää tavoitteiden asettelua, kykyä pitää kiinni sovitusta asioista, halua ymmärtää kokonaistilanne ja neuvottelun merkitys sekä strategista ajattelua ja kokonaistilanteen hallintakykyä. Johtaminen heijastuu siis käytännössä kaikkeen taktisessa neuvottelussa.

Johto ohjaa, arvioi ja suunnittelee taktista neuvottelua ja sen eteenpäin viemistä. Neuvottelija puolestaan on olemassa sitä varten, että hän hankkii tietoa johdolle kokonaiskuvan muodostamista varten ja toimii taktisen neuvottelun tavoitteiden toteuttajana. Yksinkertaisimmillaan johtamisen funktio taktisessa neuvottelussa voidaan kiteyttää sen mahdollistamiseksi, että neuvottelija saa keskittyä työtehtävänsä hoitamiseen. (Jalosalmi 2016, 53–55.)

Yhteenvetoa

Taktinen neuvottelu on vakaviin kriisitilanteisiin soveltuva interventiotyökalu, jonka avulla pahoin kärjistyneet tilanteet voidaan ratkaista rauhanomaisesti. Taktinen neuvottelu on tehokas ja tarkoituksenmukainen tapa ylläpitää kansalaisten kokemaa luottamusta poliisiin toimintaa kohtaan. Tämän lisäksi sen avulla voidaan vaikuttaa voimankäyttötilanteisiin sekä edistää vähemmän haitan periaatteella toimimista. Ilman taktista neuvottelua poliisin aseenkäyttötilanteet ja sitä myöden mahdolliset henkilövahingot Suomessa kasvaisivat.

Koska taktisissa neuvottelutilanteissa ihmisen henkeen ja terveyteen kohdistuu välitön uhka, voidaan ajatella, että nämä ovat sellaisia ääritilanteita, joissa poliisin vuorovaikutusosaaminen punnitaan. Taktisissa neuvottelutilanteissa tulee onnistua kaikilla vuorovaikutustasoilla. Tämä tarkoittaa lukuisten eri vuorovaikutusproses-

sien ja taitojen hallintaa. On tärkeä ymmärtää, että toiminnan kehittämisen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista irrottaa vuorovaikutustasoja toisistaan. Yhdellä tasolla epäonnistuminen voi johtaa kohtalokkaisiin seurauksiin.

Taktinen neuvottelu on vain yksi esimerkki siitä, minkälaisessa asemassa vuorovaikutus on poliisin työn suorittamisessa. Siksi vuorovaikutuksen merkitys tulisi tiedostaa proaktiivisesti reaktiivisuuden sijaan.

LÄHTEET

- Gerlander, M. & Takala, E. 2000. Viestinnän opetus interpersonaalisiin ammatteihin koulutettaessa. Teoksessa M. Valo (toim.) Jyväskylän yliopisto, Viestintätieteiden laitoksen julkaisuja 20, 156–178.
- Grubb, A. 2010. Modern day hostage (crisis) negotiation: The evolution of an art form within the policing arena. *Aggression and Violent Behavior* 15 (2010), 341–348.
- Jalosalmi, H-M. 2016. Suomen poliisin taktinen neuvottelu. Neuvottelijoiden käsitteitä ja kokemuksia vuorovaikutusilmiöstä. Puheviestinnän maisterintutkimus. Jyväskylän yliopisto, viestintätieteiden laitos.
- James, R. K. & Gilliland, B. E. 2001. *Crisis intervention strategies*. Stamford, CT: Brooks/Cole.
- Kostiainen, E. 2003. Viestintä ammattiosaamisen ulottuvuutena. Jyväskylän yliopisto, viestintätieteiden laitos, 121–122.
- Polisiin viestintä: nykytila, strategia ja kehittämisalueet 2015–2018. Poliisihallituksen julkaisusarja 2/2015, 11.
- Putnam, L.L. & Roloff, M.E. 1992. *Communication and negotiation*. Annual Reviews of Communication Research, 20. California: Sage, 1–17.
- Roberts, A. R. 2000. An overview of crisis theory and crisis intervention. Teoksessa A. R. Roberts (toim.) *Crisis intervention handbook*. New York, Oxford University Press.
- Valo, M. 1995. Taidot puheviestinnän opetuksessa ja tutkimuksessa. Teoksessa M. Valo (toim.) *Haasteita puheviestinnän opetukseen*. Jyväskylän yliopisto, Viestintätieteiden laitoksen julkaisuja 14, 67–82.
- Vecchi, G., Van Hasselt, V. & Romano, S. 2005. Crisis (hostage) negotiation: Current strategies and issues in high-risk conflict resolution. *Aggression and Violent Behavior*, 10, 533–551.

IV POLIISI YHTEISKUNNASSA

8 TURVALLISUUDEN ENNAKOINTI

Lasten ja nuorten rikosten ennaltaehkäisy ja varhainen korjaava työ

Jarkko Riikonen

Nuorten syrjäytyminen ja rikokset

On yleisesti tunnustettua, että nuorten syrjäytyminen aiheuttaa merkittäviä kustannuksia yhteiskunnalle. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan yksittäisen nuoren syrjäytyminen koko työuran ajaksi maksaa yhteiskunnalle yli 740 000 euroa. Huomioitavaa on, että tässä summassa eivät vielä näy toimeentulotuet eivätkä syrjäytymisen muut kustannukset (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 76). Siihen eivät myöskään sisälly nuoren oman elämän mielekkyyteen liittyvät seikat.

Nuorten syrjäytymiseen vaikuttavia tekijöitä on lukuisia, kuten esimerkiksi ystävien rikoskäyttäytyminen, haitallinen perheympäristö, epäsuotuisa asuinalue sekä perimä (Jokela 2006, 97). Toimenpiteet, joilla näiden tekijöiden kasautumista voidaan ehkäistä, ovat parasta syrjäytymisen ennaltaehkäisyä. Mitä varhaisemmin nämä tekijät havaitaan ja niihin puututaan, sitä suurempi mahdollisuus ennaltaehkäisyllä on onnistua.

Rikokset ja niihin liittyvät olosuhteet ovat nuoria syrjäyttäviä asioita. Rikoksista koitua haitta kohdistuu paitsi varsinaiseen rikoksen uhriin, myös ympäröivään yhteiskuntaan ja rikoksen tekijään. Mikäli nuorten rikoksiin ei puututa, joutuu nuori huonoon seuraan sekä syrjäytymis- ja rikoskierteeseen (Honkatukia & Kivivuori 2006, 1).

Vaikka aikuiset tekevät Suomessa suurimman osan rikoksista, sijoittuu ihmisen rikosaktiivisin elämänvaihe ikävuosien 15–20 väliseen aikaan (Salmi 2014, 208). Toimenpiteet, joilla tätä negatiivista aktiivisuutta voidaan hillitä, vähentävät nuorten syrjäytymistä. Kenelle nämä toimenpiteet sitten kuuluvat tai kuka niitä saisi tehdä?

Lasten ja nuorten rikokset perinteisessä poliisitoiminnassa

Nuorella rikoksesta epäillyllä tarkoitetaan henkilöä, jonka epäillään syyllistyneen rikokseen 15–20-vuotiaana. Tätä nuoremmat henkilöt eivät ole rikosoikeudellisesti vastuussa teoistaan, eikä heille voida langettaa lain määräämää rangaistusta. Terminologisesti ajatellen alle 15-vuotias ei siis voi syyllistyä rikokseen, mutta häntä voidaan kuulla esitutkinnassa rikolliseen tekoon epäiltynä.

Poliisin perustehtävä on kansalaisläheisesti, laadukkaasti ja tehokkaasti tuottaa turvallisuutta ja turvallisuudentunnetta sekä vähentää ja ennaltaehkäistä rikollisuutta ja järjestyshäiriöitä (Kunnasvuori, Virta, Lampikoski, Koski & Öhrnberg 2007).

Kustannustehokkaasti ja perinteisesti ajatellen voidaan katsoa, että mikäli rikokseen epäilty todetaan alle 15-vuotiaaksi, rikostutkinta päätetään toteamukseen: ”Rikolliseen tekoon epäilty alle 15-vuotias, asia ilmoitettu lastensuojeluun”. Poliisin osalta tämä varmaankin on tehokasta, mutta tuottaako se pidempiaikaisesti kestävä ratkaisu?

Esitutkintalaki (805/2011) mahdollistaa toisenlaisenkin ratkaisun. Sen 3 luvun 5 §:n mukaisesti alle 15-vuotiaan tekemäksi epäillyn rikollisen teon johdosta esitutkinta voidaan toteuttaa myös muun muassa lastensuojelutoimenpiteiden tarpeen tai muun epäillyn etuun liittyvän selvittämistarpeen vuoksi. Tässä kohdassa kannattaa katsoa lapsen ja nuoren kokonaisvaltaista etua ja eri toimijatahojen yhteistyön mukanaan tuomia synergiaetuja.

Moniammatillista yhteistyötä syrjäytymisen ehkäisyksi

Useilla eri poliisilaitoksilla on jo vuosien ajan tehty pysyväisluonteista yhteistyötä sosiaalitoimen viranomaisten kanssa. Joillakin poliisiasemilla yhteistyöhön on liittynyt myös terveydenhuollon tai esimerkiksi nuorisotoimen ammattilaisia. Nuorten ongelmien monimuotoistuminen on lisännyt ja tulee lisäämään yhteistyön tarvetta. Onnistuakseen moniammatillinen yhteistyö edellyttää sitä, että toimijatahot haluavat ja kykenevät ylittämään sektoreiden välisiä rajoja sekä uskaltavat omaksua uusia toimintatapoja ja -kulttuureja. Jotteri moniammatillinen yhteistyö jäisi vain näennäiseksi yhdessä puuhasteluksi, on tärkeää kiinnittää huomiota rajojen ylitystä estäviin ja tukeviin mekanismeihin. Nuorten syrjäytymisestä puhuttaessa tällaisia rajapintoja ovat työntekijän ja asiakkaan, sisällöllisen asiantuntemuksen sekä organisaatioiden väliset rajat. Parhaiten näitä rajojen ylityksiä tukevat hyvin toimivat henkilösuhteet ja yhteistyöverkostot. (Valtiotalouden tarkastusvirasto 2007, 61.)

Moniammatillisuus tuo etuja kaikille, niin palvelun tarjoajille kuin niiden käyttäjillekin. Voidaan ajatella, että moniammatillista verkostotyötä tarvitaan asiakaslähtöisyyden toteutumiseen (Nykänen, Karjalainen, Vuorinen & Pöyliö 2007, 206). Asiakkaan kannalta moniammatillisen palvelun hyödyt ovat parhaimmillaan suuret. Hän saa monen asiantuntijan palvelut samasta pisteestä samanaikaisesti, kokonaisvaltaisesti yhteen sovitettuna. Optimaalisesti tämä lisää myös ammattilaisten resursseja palvella asiakkaitaan. (Määttä 2007, 29.) Luontevimmin nuorten syrjäytymistä ehkäisevä moniammatillisuus toteutuu työyhteisöissä, joihin eri toimijasektorit nimeävät henkilöstöään pysyväisluonteisesti (esim. Kanta-Hämeen Ankkuri-malli ja Joensuun Nuortentiimi).

Hyviksi havaittuja toimintamalleja

Vuodesta 2000 toiminnassa olleelle Joensuun Nuortentiimille laadittiin vuonna 2015 uusi palvelukuvaus, jolla pyrittiin vastaamaan muuttuneeseen tilanteeseen toiminta-alueella (ks. tarkemmin Riikonen 2015). Joensuussa moniammatillisen Nuortentiimin muodostavat Itä-Suomen poliisilaitoksen Joensuun poliisiaseman kaksi vanhempaa konstaapelia, Joensuun kaupungin lastensuojelun sosiaaliohjaaja sekä nuorisotoimen erityisnuorisotyöntekijä. Hallinnollisesti Nuortentiimi toimii poliisilaitoksella Ennalta estävän toiminnan -ryhmän sisällä.

Perustuen 15 vuoden kokemukseen ja tutkittuun tietoon Nuortentiimin palvelukuvaus laadittiin sisältämään seuraavaksi esiteltävät neljä nimettyä palvelua:

1. Laillisuuskasvatus ja valistustyö
Ennaltaehkäisevä työskentely on paras keino vaikuttaa nuorten rikollisuuteen (Savolainen 2006, 235). Helpoiten ja kattavimmin lapset ja nuoret voidaan kohdata peruskouluissa ja toisen asteen oppilaitoksissa, koska niissä oppilaat ja opiskelijat ovat jo valmiiksi ja kootusti paikalla. Mitä lievempi on tukitoimi, sitä vähemmän nuori leimautuu (Salmi 2006, 204). Tämä ajatus toteutuu parhaiten kouluissa, joissa kuulija saa kuulla omaan tulevaisuuteensa vaikuttavista faktoista vertaistensa ympäröimänä ja ilman syyllisyyden tunnetta. Optimaalisessa tapauksessa kollektiivisesti jaettu tieto vahvistaa yksilöitä myös valistamaan muita nuoria.
2. Asiantuntijapalvelu
Nuortentiimin toiminta on alusta alkaen perustunut monitahoiseen verkostoitumiseen ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Eräs tärkeimmistä ulospäin suunnatuista palveluista on eri toimijatahoille kohdistettu konsultaatio, asiantuntijapalvelu. Nuortentiimi on alueellaan ainutlaatuinen, moniammatillinen toimija, jonka työntekijöille kertyy nuorten elämästä sellaistaakin tietoa, jota ei virallisista papereista löydy. Tällainen tieto voi olla ensiarvoisen tärkeää esimerkiksi lastensuojelulle.
3. Rikostutkinta ja ensivaiheen tuki
Kuten aiemmin on mainittu, alle 15-vuotiaat eivät ole rikosoikeudellisessa vastuussa teoistaan. Poiketen perinteisestä ”vain ilmoitus lastensuojeluun” -linjasta, myös näiden alaikäisten teot voidaan tarvittaessa tutkia tai käydään väliintulokeskustelu sekä lapselle perheineen tarjotaan moniammatillista edelleenohjausta tarpeen mukaan. Mahdollisimman varhainen puuttuminen pieniinkin rikkomuksiin vähentää lasten jatkorikollisuutta ja parantaa heidän mahdollisuuksiaan sitoutua ympäröivään yhteiskuntaan. Nuortentiimissä lapsi perheineen tapaa paitsi poliisin, myös lastensuojelun edustajan samalla kertaa. Tällöin perhe saa tarvitsemansa tuen mahdollisimman nopeasti, eikä viranomaisten välisiä salassapitoaasteita pääse syntymään.
4. Jalkautuva työ ja kasvatuksen tuki
Nuorten rikokset liittyvät useimmiten vapaa-aikaan ja päihteisiin. Rutiinotoimintojen teorian mukaan rikos edellyttää valvomattoman tilan tai tilanteen, sopivan uhrin ja motivoituneen tekijän. Tilannetorjunta puolestaan pyrkii poistamaan minkä tahansa edellä mainituista seikoista, jolloin rikos ei pääse tapahtumaan. (Honkatukia & Kivivuori 2006, 351.) Tekemällä näkyvää valvontaa nuorten suosimilla kokoontumispaikoilla Nuortentiimi tekee tilannetorjuntaa, tuo nuorille turvallisuuden tunnetta ja saa samalla tietoa siitä, mitä nuorten parissa milloinkin tapahtuu. Tätä katutietoa, esimerkiksi kuka liikkuu kenenkin kanssa, voidaan hyödyntää suoraan poliisitoiminnassa.

Kasvatuksen tuella tarkoitetaan lasten ja nuorten vanhemmille annettavaa tukea heidän tekemäänsä perustavanlaatuisen kasvatustyöhön. Nuortentiimin asiakkaiksi päätyvien nuorten vanhempiin otetaan poikkeuksetta yhteyttä, heidän kanssaan keskustellaan nuoren tilanteesta ja tarjotaan tarvittaessa jatkotuen mahdollisuuksia. Tarkoituksena on tukea perheiden omaa kasvatustyötä, ei siirtää kasvatusvastuuta kodin ulkopuolelle.

Näiden kaikkien palveluiden keskiössä ovat lapset ja nuoret sekä heidän vanhempansa. Kaikki toimenpiteet, joita viranomaiset tai eri toimihenkilöt voivat perheiden tasapainon saavuttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehdä, ovat askelia kohti syrjäytymisvaaran poistumista. Toiveena on, että vastaava ajatusmalli ei jää ainoastaan työntekijöiden vastuulle, vaan siihen kykenisivät sitoutumaan kaikki vastuulliset aikuiset. Vanha kansanviisaus on yhä voimissaan: ”ei ole meidän lapsia ja naapurin kakaroita, on vain meidän lapsia”.

Yhteenvetoa

Pyörää ei kannata keksiä uudelleen. Ympäri valtakuntaa poliisilaitokset ovat vuosia tehneet eri tavoin yhteistyötä ympäristönsä kanssa ja pyrkineet hillitsemään lasten ja nuorten rikoksia. On järkevää jakaa saatua tietoa siitä, millaiset toimenpiteet on koettu toimiviksi, jolloin muutkin voivat harkita niiden kokeilua tai käyttöönottoa. Oletusarvona on se, että samanlainen malli ei välttämättä toimi kaikkialla, vaan paikalliset seikat ja käytettävät resurssit vaikuttavat toimintatapoihin. Pienetkin toimenpiteet, joita kukin viranomainen voi osaltaan nuorten syrjäytymisen ehkäisyksi tehdä, ovat varmasti tervetulleita.

LÄHTEET

- Honkatukia, P. & Kivivuori, J. 2006. Nuorisorikollisuus – Määrä, syyt ja kontrolli. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 221.
- Jokela, M. 2006. Perimä ja ympäristö antisosiaalisuuden kehityksessä. Teoksessa Honkatukia, P. & Kivivuori, J. (toim.) Nuorisorikollisuus. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 221.
- Honkatukia, P. & Kivivuori, J. (toim.) 2006. Nuorisorikollisuus. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 221.
- Kunnasvuori, M., Virta, S., Lampikoski, M., Koski, M. & Öhrnberg, C. 2007. Lähi-poliisitoiminnan strategia. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 1/2007.
- Määttä, M. 2007. Yhteinen verkosto? Tutkimus nuorten syrjäytymistä ehkäisevistä poikkihallinnollisista ryhmistä. Helsingin yliopisto.
- Nykänen, S., Karjalainen, M., Vuorinen, R. & Pöyliö, L. 2007. Ohjauksen alueellisen verkoston kehittäminen – poikkihallinnollinen ja moniammatillinen yhteistyö voimavarana. Jyväskylän yliopisto.
- Riikonen, J. 2015. Nuorten rikoksia ennaltaehkäisevän ja korjaavan työn malli: Nuortentiimin palvelukuvauksen kehittäminen. Karelia-ammattikorkeakoulu (Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu). <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2015121420648>.
- Salmi, V. 2006. Sosiaalinen pääoma ja nuorisorikollisuus. Teoksessa Honkatukia, P. & Kivivuori, J. (toim.) Nuorisorikollisuus. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 221.
- Salmi, V. 2014. Nuorisorikollisuus. Teoksessa Rikollisuustilanne 2013. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 266.
- Savolainen, J. 2006. Rikosten ja väkivallan torjunta kouluissa. Teoksessa Honkatukia, P. & Kivivuori, J. (toim.) Nuorisorikollisuus. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 221.
- Työ- ja elinkeinoministeriö, 2012. Nuorten yhteiskuntatakuu 2013.
- Valtionalouden tarkastusvirasto 146/2007. Nuorten syrjäytymisen ehkäisy.

Kampusturvallisuus joukkosurmatilanteissa

Juha Kreuz

Johdanto

Tarkastelen kirjoituksessa vakavien väkivaltariskien ennalta ehkäisemiseksi ja varautumiseksi annettujen toimenpidesuosittelujen soveltumista korkeakouluympäristöön. Jokelan ja Kauhajoen koulusurmien jälkeen laadituissa selvityksissä ja työryhmäraporteissa annetaan suosituksia koulusurmien ennalta ehkäisemiseksi ja toimintaohjeiksi vakavissa väkivaltatilanteissa. Niiden soveltaminen korkeakouluympäristöön ei ole ongelmattonta.

Koulusurmien jälkeen eri ministeriöt käynnistivät nopealla aikataululla hankkeita, joissa tuotettiin ohjeita ja toimintamalleja oppilaitosturvallisuuden parantamiseksi. Opetusministeriö päätti marraskuussa 2008 ryhtyä valmistelemaan korkeakouluille ohjeistoa ja toimintamallia vakavien väkivaltatilanteiden varalle. Laurea-ammattikorkeakoulu valittiin toteuttajaksi hankkeeseen, joka käynnistettiin 5.1.2009. (Kreuz ym. 2010, 5.) Sisäasiainministeriö asetti 19.1.2009 oppilaitosten turvallisuustyöryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ohjeet oppilaitosten pelastussuunnitelmien täydentämisestä niin, että ne ottavat huomioon myös Jokelan ja Kauhajoen kaltaiset tapahtumat (SM 2009). Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 1.6.2011 koulurakennusten rakenteellisen turvallisuuden työryhmän, jonka tehtävänä oli jatkaa sisäministeriön oppilaitosten turvallisuustyöryhmän työtä koulurakennusten turvallisuuteen liittyen (OKM 2015, 6).

Oikeusministeriön tutkintalautakuntien (OM 2009 ja 2010) suosituksista ja oppilaitosten turvallisuutta edistävästä hankkeista sekä muista toimenpiteistä huolimatta joukkosurmien toteutumisen todennäköisyys ei ole vähentynyt. Korkeakoulut ovat toimintaympäristönä avoimia, laajoja ja vaikeasti hallittavia. Lisäksi niissä toimii useita eri organisaatioita, jolloin ne muodostavat niin sanotun monitoimitilaympäristön. (SM 2011, 7.) Tässä toimintaympäristössä turvallisuuden hallinta on haastavaa ja edellyttää korkeakoulujen lisäksi toimenpiteitä monitoimitilojen muilta käyttäjiltä sekä viranomaisilta.

Korkeakoulujen toimintaympäristö

Korkeakouluja ovat yliopistot, teknilliset korkeakoulut, Maanpuolustuskorkeakoulu, Poliisiammattikorkeakoulu sekä muut ammattikorkeakoulut. Kampuksella tarkoitetaan kiinteistöä tai kiinteistöryhmää, joka muodostaa korkeakoulun opetuksellisen kokonaisuuden. Kampusturvallisuudella tarkoitetaan turvallisuustoimintoja, joilla ehkäistään kampuksiin ja siellä oleviin ihmisiin, omaisuuteen, tietoon, toimintaan, maineeseen ja ympäristöön kohdistuvat riskit.

Korkeakoulujen kampukset ovat monitoimijaympäristöjä, jotka muodostavat moninaisen, heterogeenisen, jatkuvasti muuttuvan ja avoimen yhteisön. Monitoimijaympäristössä vastuu turvallisuudesta on jokaisella toimijalla omalta osaltaan. Turvallisuusjohtamisen näkökulmasta tämä tarkoittaa vaikeasti hallittavaa kokonaisuutta, jossa turvallisuusvelvoitteet kohdistuvat useisiin toimijoihin ja edellyt-

tävät yhteistyötä turvallisuustoimintojen koordinoimiseksi. Monitoimijaympäristön turvallisuus edellyttää toimijoiden vastuiden määrittelyä, tiedottamista, yhteistyötä sekä viranomaisten tukea.

Korkeakouluissa asioi päivittäin satojatuhansia ihmisiä. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2015 Suomessa oli yliopistoja ja ammattikorkeakouluja yhteensä 40, joissa opiskelee noin 305 000 opiskelijaa (SVT 2015, 4). Opetus- ja hallinnollista henkilökuntaa korkeakouluissa on noin 40 000 henkeä (Kreus ym. 2010, 7). Lisäksi kampuksilla työskentelee oppilaitosravintoloiden, oppilasterveydenhuollon, kiinteistönhoidon, puhtaanapidon sekä avoimien yliopistojen tai avoimen sivistystyön oppilaitosten henkilökuntaa. Monet korkeakoulut käyttävät tutkimus- ja kehittämishankkeissaan ulkopuolisia tutkijoita ja yhteistyöyritysten henkilökuntaa tai ne vuokraavat tilojaan start-up -yhtiöille.

Korkeakoulut sisältävät suomalaisen yhteiskunnan toiminnot pienoiskoossa. Ne toteuttavat tehtävänsä tuottamalla osaajia kaikille yhteiskunnan aloille. Korkeakouluissa valmistetaan, käsitellään, varastoidaan ja hävitetään aineita ja laitteita, joita yhteiskunnassa tarvitaan, tosin usein tavallista pienempiä määriä. Korkeakouluissa on vaarallisia kemikaaleja, herkästi räjähtäviä aineita ja seoksia, korkeaännitteisiä sähkölaitteita, säteilyä aiheuttavia aineita ja laitteita, herkästi tarttuvia ja hengenvaarallisia sairauksia aiheuttavia eliöitä sekä myös ydinvoimalan polttoaineeksi soveltuvia aineita. Korkeakouluissa tehdään yhteiskunnan kannalta merkittävää tieteellistä tutkimusta ja yritysten rahoittamaa sopimustutkimusta, jotka voivat olla valtioiden tai yritysten vakoilun kohteina.

Korkeakoulut eivät pääsääntöisesti omista käyttämiään rakennuksia ja maa-alueita vaan toimivat vuokratiloissa. Helsingin yliopiston kiinteistöt omistaa Helsingin Yliopistokiinteistöt Oy ja Aalto-yliopiston kiinteistöt omistaa Aalto-yliopistokiinteistöt Oy. (OKM 2015, 2, 12.) Suomen Yliopistokiinteistöt Oy omistaa lähes kaikkien muiden yliopistojen toiminnassaan käyttämät kiinteistöt. Ammattikorkeakoulut toimivat pääosin kuntien tai kuntayhtymien omistamissa kiinteistöissä.

Korkeakoulujen riskit ovat yhtä laajoja kuin niiden toiminnotkin. Pelastuslain (379/2011) mukaan korkeakoulujen tulee omatoimisesti varautua tulipaloihin ja muihin onnettomuuksiin sekä noudattaa työturvallisuuslain (738/2002) säännöksiä. Lisääntyvien turvallisuusoikeudellisten normien lisäksi korkeakoulujen on noudatettava toiminnastaan riippuen kemikaalilain (599/2013), säteilylain (592/1991), sähkölain (319/1979), ympäristönsuojelulain (527/2014), jätelain (646/2011), maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) sekä muiden kansallisten ja EU-säädösten vaatimuksia.

Korkeakoulut eivät yksinään kykene vastaamaan nyky-yhteiskunnan niille muodostamiin turvallisuushaasteisiin. Niiden tulee tehdä yhteistyötä muiden tiloissa toimivien organisaatioiden kanssa. Lisäksi viranomaisten on osaltaan tuettava korkeakouluja niiden turvallisuustyössä.

Pitkät pelastusajat

Korkeakouluihin kohdistuu myös erityisiä yhteiskunnallisia riskejä, jotka ovat pääosin niiden omien hallintakeinojen ulottumattomissa. Merkittävin tällainen riski on vakava aseellinen väkivaltatilanne, niin sanottu joukkosurma. Suomessa ainoa korkeakouluun kohdistunut toteutunut joukkosurma tapahtui Seinäjoen ammattikorkeakoulun Kauhajoen yksikössä 23.9.2008. Kauhajoella ammattikorkeakoululainen te-

kijä ampui yhdeksän oman opiskelijaryhmän oppilasta ja opettajan. (OM 2010, 17.) Tätä oli edeltänyt Jokelan kouluksessa 7.11.2007 tapahtunut joukkosurma.

Jokelassa ensimmäinen surma tapahtui klo 11.42 (OM 2009, 19), mutta poliisit aloittivat sisätilaetsinnän vasta klo 12.39 (OM 2009, 26) eli tunti joukkosurman aloittamisesta. Tekijä löytyi klo 13.54 (OM 2009, 26). Kauhajoella ensimmäinen soitto hätäkeskukseen tapahtui klo 10.43, jolloin tekijä oli jo surmannut osan luokassa olleista. Poliisi käynnisti sisätilaetsinnän klo 11.36 ja sai näköhavainnon tekijästä klo 12.09, jolloin tekijä surmasi itsensä. Poliisi on koulusurmien jälkeen muuttanut toimintamalliaan joukkosurmiin reagoimisessa nopeammaksi. Silti avunsaanti voi viivästyä pitkien etäisyyksien, tulipalon, etenemistä hidastavan ansoittamisen tai vastarinnan vuoksi. Rakennuksen sisätiloihin lukittautuneet joutuivat odottamaan tilannetietoa sekä pelastautumistaan Jokelassa yli tunnin ja Kauhajoella noin puolituntia, jotka ovat huomattavan pitkiä aikoja muihin pelastautumisaikoihin verrattuna. Näyttää siltä, että mitä vakavammasta väkivaltatilanteesta on kyse, sitä pidempään tiloissa olijat joutuvat toimimaan omatoimisesti ja usein tietämättä tilanteen todellisia olosuhteita.

Vakavien väkivaltariskien todennäköisyys ja vakavuus

Vakavat väkivaltariskit ovat kasvaneet 2000-luvulla. Myyrmannin kauppakeskukseen räjähdyksessä 11.10.2002 sai surmansa tekijän lisäksi kuusi ja loukkaantui 164 ihmistä. Räjähdyksessä aiheutti välittömiä vakavia rakenteellisia vaurioita sekä välillisiä kustannuksia viranomaistoiminnan, psykososiaalisen tuen ja yritysten toiminnan keskeytymisen vuoksi. Jokelan koulusurmista kuoli tekijän lisäksi kahdeksan ja loukkaantui 13 ihmistä. Välittömät omaisuusvahingot olivat noin 50 000 euroa ja välilliset kustannukset merkittäviä. Kauhajoen koulusurmista kuoli tekijän lisäksi 10 ja loukkaantui kaksi ihmistä. Välittömät omaisuusvahingot olivat yli miljoona euroa ja välilliset kustannukset merkittäviä. Kauppakeskus Sellon ampumistapauksessa 31.12.2009 kuoli tekijän lisäksi viisi ihmistä, joista neljä Sellossa. Välittömät omaisuusvahingot olivat vähäisiä, mutta välilliset vahingot suuria. Joukkosurmaa on yritetty Orivedellä 30.3.2012 ja suunniteltu Helsingin yliopistoon 10.3.2014. Vuodesta 2002 lähtien joukkosurmista on kuollut työ- tai opiskelupaikassaan yhteensä 28 ja loukkaantunut lähes kaksisataa ihmistä. Välittömät vahingot ovat olleet yhteensä useita miljoonia euroja, välillisten vahinkojen ollessa arviolta jopa satoja miljoonia euroja.

Suomen kansallinen riskiarvio (SM 2016) joukkosurmien todennäköisyyden ja seurausten vakavuuden osalta on epärealistinen. Riskiarviossa todennäköisyys vakavan henkilöjoukkoon kohdennetun väkivallanteon osalta on asteikolla 1–5 korkea (4), joka tarkoittaa yhtä tapahtumaa kerran 10–100 vuodessa. Joukkosurmien todennäköisyys pitäisi olla hyvin korkea (5) koska todennäköisyys on suurempi kuin kerran kymmenessä vuodessa. Tätä tukevat myös riskiarvioraportin tiedot riskin kuvauksesta. Raportin mukaan ”poliisi on löytänyt toistuvasti useita joukkomurhia suunnittelevia henkilöitä”. Lisäksi todetaan, että ”tekemuotoina ovat korostuneet aiemmissa teoissa Suomessa ja maailmalla yritykset polttaa tai räjäyttää kohde samalla, kun ampumista tai muuta surmaamista suoritetaan. On todennäköistä, että jossain vaiheessa joku henkilö onnistuu tekemään vakavan henkilön kohdistetun väkivallanteon, jolla hän saa aikaan suuren uhriluvun”. (SM 2016, 84–85.)

Joukkosurman vakavuus (kokonaisvaikutus) on riskiarvion mukaan asteikolla 1–5 vähäinen eli 1,6. (SM 2016, 86) Arvio ei ole realistinen, kun otetaan huomioon jo tapahtuneet joukkosurmat. Riskiarviossa ihmisiin kohdistuneina vaikutuksina ovat kuolleet (16–50 henkeä), loukkaantuneet (46–150 henkeä) sekä evakuoitujen määrä on riskiarvion asteikolla oltava vähintään 201–500 henkeä. Riskiarviossa taloudelliseksi vahingoiksi on arvioitu alle miljoona euroa. Kauhajoen koulusurmista välittömät vahingot olivat yli miljoona euroa. Välilliset vahingot huomioiden kokonaisvahinkojen määrän voidaan arvioida kohoavan riskiarvioasteikon perusteella 10–100 miljoonaan euroon. Taloudellisten vahinkojen arvioinnissa tulee huomioida myös vuosia kestävä psykososiaalisen tuen tarve ja turvallisuustoimenpiteiden kustannukset. Ympäristövaikutukset on riskiarviossa arvioitu vähäisiksi, kun arviointikriteerinä on ympäristön vahingoittuminen alle yhden neliökilometrin laajuudelta ja alle viikon ajalta. Joukkosurma korkeakouluympäristössä, jossa on muun muassa vaarallisia kemikaaleja, voi aiheuttaa mittaviakin ympäristövahinkoja. Edellä mainitut seikat huomioiden, riskien vaikutukset kohoavat 2,2:een, joka on 34 prosenttia suurempi kuin kansallisessa riskiarviossa esitetty 1,64. Kokonaisriskin todennäköisyys olisi 5 (arviossa 4) ja vaikutus 2,2 (arviossa 1,64) eli kokonaisriski olisi 11,0, joka on 67 prosenttia suurempi kuin kansallisessa riskiarviossa esitetty 6,6.

Kampusten omatoiminen varautuminen joukkosurmiin

Monitoimitilassa (kampus) toimivien organisaatioiden velvoite omatoimiseen varautumiseen vakavissa väkivaltatilanteissa perustuu pelastuslakiin (379/2011). Lain 14 §:n mukaan rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on

- osaltaan ehkäistävä tulipalojen syttymistä ja muiden vaaratilanteiden syntymistä;
- varauduttava henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa;
- varauduttava tulipalojen sammuttamiseen ja muihin sellaisiin pelastustoimenpiteisiin, joihin he omatoimisesti kykenevät sekä
- ryhdyttävä toimenpiteisiin poistumisen turvaamiseksi tulipaloissa ja muissa vaaratilanteissa.

Omatoiminen varautumisvelvoite koskee kaikkia monitoimitiloissa toimivia organisaatioita. Velvoitteen täyttäminen edellyttää yhteistyötä viranomaisten kanssa. Myös työturvallisuuslaissa (738/2002) on velvoitesäännöksiä varautumisesta tulipaloihin, muihin onnettomuuksiin sekä työväkivaltaan.

Omatoimisen varautumisen toimenpiteet dokumentoidaan pelastuslain 15 §:ssä mainittuun pelastussuunnitelmaan. Omatoimisen varautumisen toimenpiteiden tulee perustua vaarojen ja riskien arviointiin sekä niiden perusteella tehtyihin johtopäätöksiin. Joukkosurmien osalta korkeakouluilla ei ole olemassa riittävää tietoa, jonka perusteella ne kykenisivät arvioimaan niiden todennäköisyyden. Tällöin tieto teon todennäköisyydestä on perustuttava viranomaisilla olevaan ajantasaiseen tietoon tai edellä mainittuun yleiseen kansalliseen riskiarvioon vakavien väkivaltatilanteiden mahdollisuudesta.

Viranomaisten ohjeet joukkosurmiin varautumisesta ovat ristiriitaisia ja osin puutteellisia. Häätäkeskus ohjeisti sekä Jokelan (OM 2009, 21) että Kauhajoen (OM 2010, 21) tapauksessa tiloissa olleita lukittautumaan sisätiloihin. Jokelan tapauksessa sisälle lukittautuminen oli toimiva vaihtoehto, mutta Kauhajoen tapauksessa opettajat päätyivät päinvastaiseen ratkaisuun, joka tulipalon vuoksi oli oikea ratkaisu. (OM 2010, 134.) Parhaan tilannearvion pystyvät tekemään vain paikan päällä olevat henkilöt, mutta se edellyttää riittäviä tietoja erilaisista vaaratilanteista ja ratkaisuvaihtoehtoista.

Evakuointi- ja toimintaohjeet tulisi saattaa vastaamaan myös joukkosurmatilanteita. Pelastussuunnitelmiin merkitään kokoontumispaikaksi pääsääntöisesti jokin rakennuksen lähellä oleva avoin tila, kuten esimerkiksi Jokelassa läheinen urheilukenttä ja Kauhajoella pysäköintialue (OM 2010, 65). Kummassakaan tapauksessa kokoontumispaikkaa ei voitu käyttää, johtuen sen avoimuudesta ja läheisyydestä rakennukseen. Lisäriskejä ulkotiloissa olevien kokoontumispaikkojen osalta syntyy sääolosuhteista. Evakuointi tapahtuu usein hyvin nopeasti, jolloin henkilökohtaisia tavaroita, päällysvaatteita sekä yhteydenpitovälineitä ei välttämättä pystytä tai ehditä ottamaan mukaan, jolloin parempi vaihtoehto on siirtyminen läheisen rakennuksen sisätiloihin. Tällöin myös ensiavun saanti sekä muu avuntarve olisivat suojautumisen lisäksi tehokkaampia toteuttaa.

Korkeakouluturvallisuus ei toteudu yksin korkeakoulujen ja muiden monitoimitiloissa olevien toimenpiteillä. Viranomaisilla tulee olla aktiivisempi ja tiedottavampi rooli. Poliisi on ensisijaisessa vastuussa väkivaltatilanteissa, joten sen tulee ennakolta ohjeistaa korkeakouluja joukkosurmatilanteita varten. Pelastustoimen tulee palotarkastuksissa huomioida myös joukkosurmiin varautuminen. Häätäkeskukseen on luotava toimintaohjeet sisälle lukkiutuneille.

Korkeakouluille ja muille monitoimitilojen toimijoille tulisi antaa kirjallinen ohje ”Varautumisesta vakaviin väkivaltatilanteisiin”, joka perustuu viranomaisten tiedossa oleviin riskeihin mahdollisten joukkosurmien osalta. Näin monitoimitiloissa toimivat voidaan perehdyttää erilaisiin toimintamalleihin vaaratilanteissa.

LÄHTEET

- Kreus, J., Pelkonen, N., Ranta, T., Turunen, T., Viitanen, J. & Vuoripuro, J. 2010. Korkeakouluturvallisuuden käsikirja. Vakavien henkilöriskien hallinta. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja C 14. Espoo.
- OM 2009. Jokelan koulusurmat 7.11.2007. Tutkintalautakunnan raportti. Oikeusministeriö. Julkaisu 2009:2.
- OM 2010. Kauhajoen koulusurmat 23.9.2008. Tutkintalautakunnan raportti. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 11/2010.
- OKM 2015. Oppilaitosrakennusten turvallisuus. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:2.
- SM 2009. Oppilaitosten turvallisuus. Työryhmän raportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 40/2009.
- SM 2011. Monitoimitilojen turvallisuuden parantaminen. Työryhmäraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 18/2011.
- SM 2015. Suomen kansallinen riskiarvio 2015. Sisäministeriön julkaisu 3/2016.
- Suomen virallinen tilasto (SVT) 2015. Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset [verkkojulkaisu]. ISSN=1796-3796. 2015. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 4.3.2016].

Maahanmuuttajien asumisen eriytyminen – mitä ennakoitavissa?

Pirjo Jukarainen, Jukka Hirvonen, Sari Puustinen & Kari Laitinen

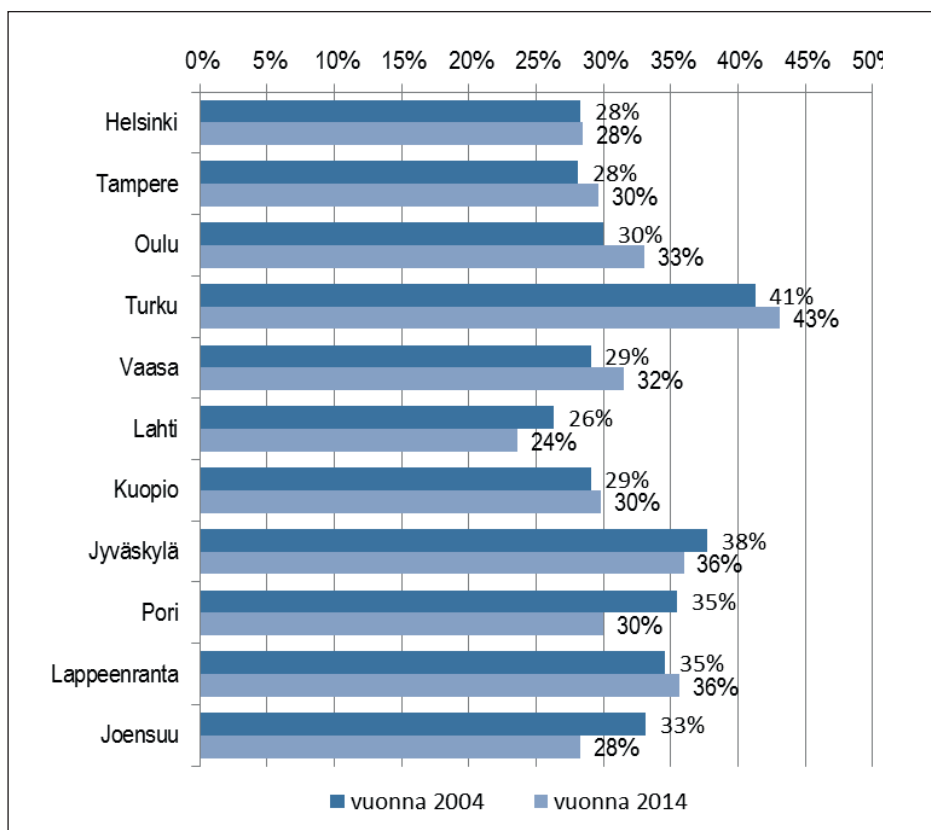
Maahanmuuttajien osuus ja eriytymisen aste

Tilastojen mukaan Suomessa asuvat maahanmuuttajataustaiset eli äidinkieleltään vieraskieliset henkilöt keskittyvät melko voimakkaasti suurimpiin kaupunkeihin. Pääkaupunkiseudulla vieraskielisiä asuu sekä suhteellisesti että lukumääräisesti selvästi eniten. Vieraskielisten osuus oli vuonna 2014 Espoossa 12 prosenttia, Helsingissä ja Vantaalla 13 prosenttia sekä Turussa 9 prosenttia. (Hirvonen & Puustinen 2016.)

Kaupunkien sisällä vieraskielisten osuus vaihtelee asuinalueittain. Esimerkiksi vuoden 2012 alussa vieraskielisten osuus vaihteli pääkaupunkiseudulla kahdesta 29 prosenttiin (korkein arvo Helsingin Meri-Rastilassa). Tämä osuus on kasvanut kymmenessä vuodessa nopeimmin alueilla, joilla vieraskielisiä asui jo aiemmin keskimääräistä enemmän. (Vilkama, Lönnqvist, Väliniemi-Laurson & Tuominen 2014, 36–41.) Paikallinen pistemäinen eriytyminen kaupunkien sisällä on huomattavasti korostuneempaa kuin seudullinen. Uusia talokohtaisia keskittyviä on syntynyt nopeasti. Esimerkiksi kaikista pääkaupunkiseudun kouluikäisistä noin 10 prosenttia asuu taloissa, joissa on paljon maahanmuuttajataustaisia. (Bernelius, Kauppinen & Vaattovaara 2015.) Turussa maahanmuuttajien asumiskeskittymät ovat erottuvampia kuin pääkaupunkiseudulla. Esimerkiksi Varissuon lähes 9 000 asukkaasta noin 40 prosenttia on vieraskielisiä. Nuorten ikäryhmissä vieraskieliset ovat selkeä enemmistö. Sekä Turussa että pääkaupunkiseudulla keskittymät ovat varsin pysyviä eli kasvu kohdistuu samoille alueille. (Rasinkangas 2014.) Helsingissä koulut ovat jopa etnisesti eriytyneempiä kuin alueet, joilta oppilaat tulevat (Bernelius 2013, 65).

Yksi mittari asumisen alueellisen eriytymisen jyrkkyydelle on erilaisuusindeksi, joka lasketaan kahden väestöryhmän välille osa-alueittaisista väestötiedoista koko kaupungin tasolla. Indeksillä voi saada arvoja nolasta sataan prosenttiin; mitä suurempi arvo sen jyrkempi eriytyminen ryhmien välillä. Indeksillä arvo kertoo, kuinka suuren osuuden ryhmästä A tulisi asua muualla kuin nyt, jotta jakauma olisi sama kuin ryhmällä B. Kuvio 1 kuvaa vieraskielisten ja kantaväestön indeksin arvoja 11 kaupungissa vuosina 2004 ja 2014 (vuoden 2004 kuntarajoilla). Kaupunkien vertailussa kannattaa huomioida vain selvät erot, koska osa-aluejaot eivät ole aivan yhteismitallisia. Näistä kaupungeista segregatio oli jyrkintä Turussa (indeksin arvo 43 %) ja lievintä Lahdessa (24 %). Muissa kaupungeissa indeksin arvo asettui välille 28–36 prosenttia.

Maahanmuuttajien asumisen eriytymisen aste ei ollut muuttunut useimmissa kaupungeissa kovin paljon vuodesta 2004, eikä ole havaittavissa valtakunnallista trendiä mihinkään suuntaan. Turussa, Oulussa ja Vaasassa alueellinen eriytyminen vaikuttaa hieman jyrkentyneeseen.



Kuvio 1. Vieraskielisten ja kotimaisten kielten puhujien välille laskettu erilaisuusindeksi 11 kaupungissa 2004 ja 2014

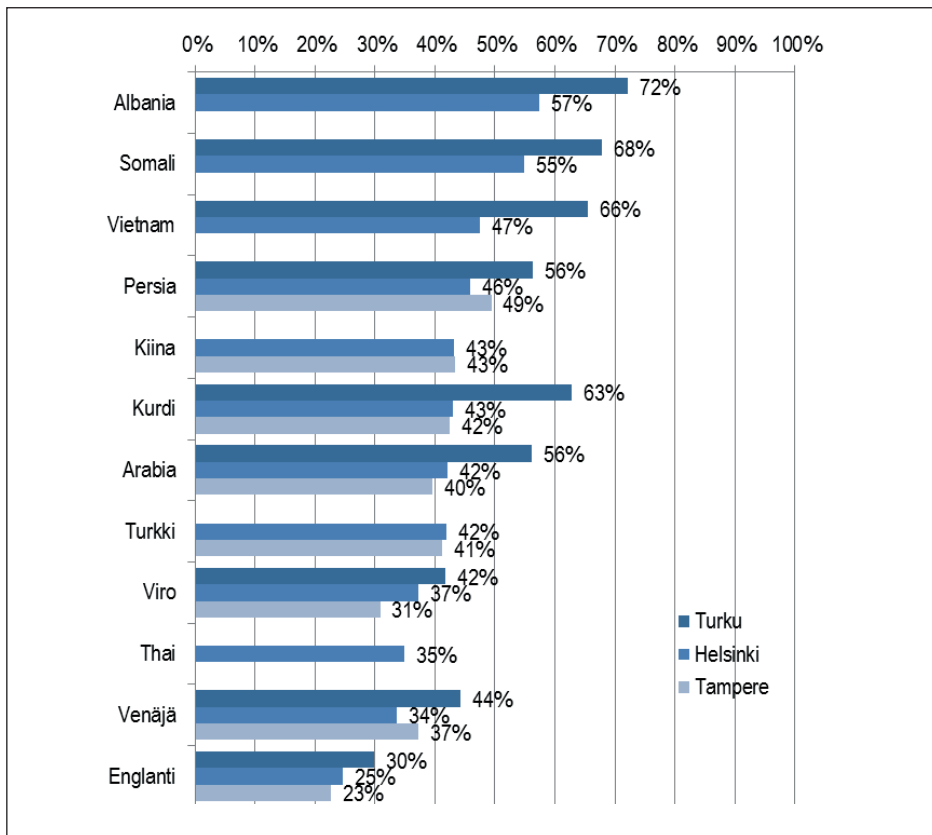
Lähteet: Tilastokeskus; Hirvonen & Puustinen 2016

Analyysissa on syytä pitää erillään kaksi kehitystä: maahanmuuttajaväestön osuuden kasvu ja eriytymisen asteen muutos. Vieraskielisten lukumäärä koko maassa ja eri kaupungeissa kasvoi huomattavasti 10 vuodessa, mutta eriytymisen aste (indeksin arvo) ei useimmissa kaupungeissa paljon muuttunut. Vaikka eriytymisen aste olisi pysynyt suunnilleen samana, maahanmuuttajien asumiskeskitymissä kaupunkien sisällä heitä asuu selvästi aiempaa enemmän johtuen maahanmuuttajaväestön yleisestä kasvutrendistä.

Maahanmuuttajataustaiset eivät ole yhtenäinen ryhmä

Eri äidinkieliyryhmät poikkeavat toisistaan asumisen eriytymisen suhteen. Turun kokemusten valossa erityisesti pakolaistaustaiset asuvat kolmessa suurimmassa maahanmuuttajien asumiskeskityksessä, kun taas perheen ja työn vuoksi muuttaneet asuvat hajautuneemmin eri puolilla kaupunkia. (Rasinkangas 2014.) Kaikkien vieraskielisten tarkastelu antaakin vain karkean yleiskuvan alueellisesta eriytymisestä kaupungeissa. Kuvio 2 kuvaa kahdentoista suurimman kieliryhmän ja kantaväestön väliset erilaisuusindeksin arvot Helsingissä, Turussa ja Tampereella. Jyrkimmin

eriytyneitä olivat albanian-, somalin- ja vietnaminkieliset, lievimminkin taas englannin-, venäjän-, thain- ja vironkieliset. Kieliryhmien järjestys tässä oli suunnilleen sama eri kaupungeissa, mutta Turussa indeksi sai kaikissa ryhmissä korkeampia arvoja kuin Helsingissä ja Tampereella.



Kuvio 2. Äidinkieliyryhmien erilaisuusindeksit Helsingissä, Turussa ja Tampereella 2014

Lähde: Hirvonen & Puustinen 2016

Eriytymisellä on sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia

Huono-osaisuus ja maahanmuuttajien asuminen vaikuttavat tutkimusten mukaan keskittyvän samoille alueille suurimmissa kaupungeissa.²⁴ Useat ulkomaalais- ja maahanmuuttoasioiden parissa työskentelevät asiantuntijat (ml. kuntien ja kaupunkien edustajat) arvioivat tämän kehityksen etenevän myös tulevaisuudessa (Laitinen, Jukarainen & Boberg 2016, 77). Tällöin etnisten vähemmistöjen asumisen eriyty-

²⁴ Huono-osaisuuden merkkejä ovat esimerkiksi työttömyys, pienituloisuus, toimeentulotuen saanti, nuorisopudokkuusriski, aikuisväestön matala koulutustaso ja haastavan toimintaympäristön vuoksi lisätukea saavat lähikoulut (ks. esim. Vilka ym. 2015; Hirvonen & Puustinen 2016). Suomessa ulkomailla syntyneiden maahanmuuttajien väliset tulot ovat yleisestikin suurempia kuin missään muussa OECD-maassa (OECD/European Union 2015). Köyhyyttä kokevat etenkin Lähi-Itä ja Pohjois-Afrikka -taustaiset (Castaneda ym. 2015).

minen ja asuinalueiden sosiaalinen erilaistuminen voivat synnyttää kielteistä etnistä segregaatiota ja vaikuttaa sekä asukkaiden että laajemmin yhteiskunnalliseen turvallisuuteen.²⁵

Entä missä määrin etninen ja sosioekonominen segregaatio kulkevat käsi kädessä? Näiden kahden ulottuvuuden riippuvuudesta eri kaupungeissa antaa jonkinlaisen kuvan vieraskielisten ja pienituloisten sekä vieraskielisten ja työttömien alueittaisten osuuksien välisten korrelaatioiden tarkastelu taulukon 1 mukaisesti.²⁶ Etnisellä ja sosioekonomisella segregaatiolla on vahva kytkeä kaikissa tarkastelluissa kaupungeissa. Vieraskielisten ja pienituloisten osuuksien välinen riippuvuus oli kohtalaisen suurta lähes kaikkialla, poikkeuksina Pori ja Joensuu. Suurimmat arvot korrelaatio sai Vantaalla, Oulussa, Helsingissä ja Espoossa. Vieraskielisten ja työttömien osuuksien välinen korrelaatiokerroin oli varsin korkea kaikissa kaupungeissa. Selvin riippuvuus näiden välillä vallitsi Vantaalla, Helsingissä, Turussa ja Vaasassa.

Taulukko 1. Korrelaatiokertoimet (ρ) vieraskielisten ja pienituloisten sekä vieraskielisten ja työttömien alueittaisten osuuksien välillä

ρ alue	vieraskieliset ja pienituloiset	vieraskieliset ja työttömät
Helsinki	0,68	0,79
Espoo	0,66	0,52
Vantaa	0,84	0,94
Tampere	0,51	0,44
Turku	0,57	0,75
Oulu	0,72	0,46
Joensuu	0,18	0,50
Jyväskylä	0,55	0,55
Kuopio	0,46	0,63
Lahti	0,59	0,68
Lappeenranta	0,59	0,59
Pori	0,28	0,58
Vaasa	0,61	0,74

Lähteet: Tilastokeskus; Hirvonen & Puustinen 2016

Eriytymisen vaikutukset voivat olla erilaisia etnis-kulttuurisesti yhtenäisemmällä ja moninaisemmalla asuinalueilla. Tältä osin on havaittu sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia tutkimuksessa, jossa seurattiin 10–14-vuotiaiden lasten työllistymistä, kouluttautumista ja tulotasoa 10 ja 20 vuoden päästä. Ruotsissa tehdyn seuranta-

²⁵ Segregaation yhteydestä esimerkiksi mellakointiin, ekstremismiin ja väkivaltarikollisuuteen (ks. esim. Kawalerowicz & Biggs 2015).

²⁶ Pienituloiset = alin tulokvintiili, tulokäsittäänä valtionveronalaiset tulot tulonsaajaa kohti, rajausta 20 vuotta täyttäneisiin; työttömyys = työttömien osuus työvoimasta. Korrelaatiotarkasteluissa ovat mukana yli 100 tulonsaajan/työvoimaan kuuluvan asuinalueet.

tutkimuksen mukaan samalta alueelta muuttaneiden parissa kasvamisella on ollut Ruotsissa syntyneille (ts. toisen sukupolven) maahanmuuttajataustaisille nuorille hyviä vaikutuksia. Esimerkiksi todennäköisyys työllistymiseen on parempi ja he turvautuvat vähemmän toimeentulotukeen. Sen sijaan toisen polven maahanmuuttajataustaiset, jotka ovat kasvaneet maahanmuuttajavaltaisilla alueilla, ovat menestyneet aikuisena sosioekonomisesti heikommin kuin muualla asuvat ikäoverinsa. Tutkijan arvion mukaan etninen yhteisö korvaa julkista sosiaalitukea ja auttaa nuoria työllistymisessä. (Neuman 2013.) Suomessa sekä Turussa että pääkaupunkiseudulla alueet ovat pääosin monikulttuurisia, eikä varsinaisia yhden ryhmän etnisiä saarekkeitä (enklaveja) ole syntynyt (Rasinkangas 2014).

Etelä- ja Keski-Ruotsissa on poliisin mukaan 53 aluetta, joissa on alueella asuvien maahanmuuttajataustaisten nuorten kannalta useita riskitekijöitä: köyhyyttä, työttömyyttä, yhteiskunnallisen ulkopuolisuuden tunnetta, etnistä segregaatiota ja rikollisuutta. Erityisen vakavia ongelmia on 15 alueella, joilla esiintyy ekstremismää, uskonnonvapauden rajoittamista, vierastaistelijaksi matkustamista, heikkoa luottamusta poliisiin sekä piirteitä rinnakkais yhteiskunnasta. Rikollisryhmät ovat kyenneet jo vakavasti vaarantamaan oikeusvaltion ja viranomaisten toimintaa. Ongelmien taustalla on muun muassa alueellisen kehittämistyön lyhytjänteisyys ja koordinoimattomuus sekä se, että poliisitoiminta on ollut pääosin reaktiivista eikä ennaltaehkäisevää. (Polisen 2015.)

Suomessa poliisi ja nuorisotyötä tekevät toimijat ovat havainneet lähinnä pienimuotoista ja löyhästi verkostoitunutta nuorisorikollisuutta, johon on pyritty erityisesti pääkaupunkiseudulla puuttumaan ennaltaehkäisevin toimin. Myös Ruotsissa rikoksilla oireileviin jengeihin kuuluu pieni vähemmistö alueen nuorista, mutta niiden koostumusta on vaikeaa määritellä. Jengiytyminen on muuttanut muotoaan ja kyse on enemmänkin verkostoista ja kaveriporukoista. Poliisin on vaikeaa saada selvää, mihin ryhmään kukakin kuuluu. (Rikskriminalpolisen 2014.) Niin ikään Hollannissa on havaittu uudenlaista "jengiytymistä", joka ei vastaa perinteistä tulkintaa katujengistä. Marokosta muuttaneiden perheiden pojilla on ollut jopa sadan nuoren verkosto, joka kuitenkin ei ole muodostanut identiteitiltään yhtenäistä ja säännöllisesti yhdessä liikkuvaa jengiä. Se on silti kokoontunut välillä muutaman pojan omaisuusrikoksia tekeviksi ryhmiksi tai useiden kymmenien poikien mellakaporukoiksi. (de Jong 2012.)

Ulkomaalaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi -tutkimuksen mukaan ulkomaalaistaustaiset kokevat kuitenkin asuinalueensa viihtyisäksi ja turvalliseksi ja kokevat saavansa tarvittaessa tukea naapureiltaan (Castaneda ym. 2015). Turun Varissuolla tehtyjen haastattelujen mukaan alueella on hyvä status maahanmuuttajien keskuudessa ja muutot alueen sisällä ovat tavallisia. Alueen palvelutaso ja liikenneyhteydet ovat hyvät ja monikulttuurinen alue on koettu suvaitsevaisena. Samalla on syntynyt maahanmuuttajien yhdistystoimintaa ja riittävästi kysyntää etnisten tuotteiden myymälöille sekä erilaisille kokoontumis- ja uskonnon harjoittamisen tiloille. (Rasinkangas 2014.) Myös pääkaupunkiseudulla pelko rasistisen häirinnän kohteeksi joutumisesta on vaikuttanut niin sanotun näkyvän vähemmistön, kuten somalitaustaisten, asumistoiveisiin ja -valintoihin. Sen sijaan venäläistaustaisille rasistisen häirinnän pelolla ei juuri ole merkitystä, koska somalitaustaisten ja muiden näkyvien vähemmistöryhmien läsnäolo toi asukkaille turvallisuuden tunnetta. Toisaalta huono-osaisuuden ja sosiaalisten ongelmien keskittyminen samoille alueille vaikeuttavat kotoutumista. Dhalmannin haastatteleminen henkilöiden yhteinen ajan-

vietto ja halu olla tekemisissä suomalaistaustaisten naapureiden kanssa olivat näistä syistä jääneet vähäisiksi. Naapuruston sosiaalista pääomaa lujittavat kohtaamiset eivät näin ollen onnistuneet. (Dhalmann 2011, 67–72.)

Huono-osaisuus selittää rikosalttiutta vain osittain

Sosiodemografiset tekijät (useimmat nuoria, paljon pienituloisuutta ja työttömyyttä) selittävät jonkin verran ulkomaalaistaustaisten ensimmäisen maahanmuuttajasukupolven yliedustusta rikostilastoissa suomalaistaustaisiin nähden Suomessa. Ne eivät kuitenkaan selitä sitä kokonaan varsinkaan seksuaalirikoksissa. Kun sosiodemografiset tekijät (ikä, sukupuoli ja tulostaso) huomioidaan, varkauksista ovat useimmin olleet epäiltyinä virolaiset ja Ruotsissa syntyneet suomenkieliset maahanmuuttajat. Ryöstörikoksissa selvästi yliedustettuina ovat Ruotsissa syntyneet suomenkieliset ja Afrikasta muuttaneet siirtolaiset. Näiden sosiodemografisten tekijöiden vakioinnin jälkeenkin Afrikassa ja Lähi-idässä syntyneiden maahanmuuttajamiesten raiskausrikollisuuden taso on Suomessa yhä kymmenkertainen verrattuna syntyperältään suomalaisiin (syntynyt Suomessa ja äidinkieli suomi). (Lehti ym. 2014, 101–106.)

Erot suomalais- ja ulkomaalaistaustaisten nuorten saamien rikostuomioiden välillä puolestaan kaventuvat, kun vertaillaan samankaltaisessa sosioekonomisessa asemassa olevia perheitä. OECD-maista muuttaneita nuoria on tuomittu edellä mainitun vakioinnin jälkeenkin jopa harvemmin ehdottomaan tai ehdolliseen vankeuteen tai yhdyskuntapalveluun kuin valtaväestöön kuuluvia nuoria. Ehdottomaan vankeuteen tai sakkorangaistukseen tuomittuja on kuitenkin enemmän muualta kuin OECD-maista ja Suomen lähialueilta (Viro, Venäjä) muuttaneiden parissa vielä silloinkin, kun perhetausta on huomioitu. Nämä havainnot tulivat esille tutkimuksessa, jossa seurattiin 1967–1990 syntyneiden alle 15-vuotiaana Suomeen muuttaneiden tilannetta vuosien 1987–2008 ajan. (Ansala, Hämäläinen & Sarvimäki 2014.)

Kun tarkastellaan toistuvasti rikoksiin syyllistyneitä ja monenlaisia rikoksia tehneitä ulkomaalaistaustaisia nuoria, sosioekonomisella taustalla on vain vähän merkitystä rikosalttiuteen. Alkoholin humalajuominen ei vaikuttanut selittävän ulkomaalaistaustaisten ja suomalaistaustaisten rikosriskin eroa. Selvemmin rikosalttiutta näyttää vähentävän vanhempien valvonta: tieto siitä, kenen kanssa nuori viettää aikaa, koulumenestyksen seuraaminen sekä nuoren läheiset suhteet vanhempiinsa. Nuoren oma riskikäyttäytyminen puolestaan lisää rikosalttiutta. Riskitekijöihin kuuluvat runsas ajan viettäminen iltaisin julkisilla paikoilla, myöhäinen kotiintuloaika arki-iltoina sekä itseään vanhempien nuorten kanssa vietetty aika.²⁷ Vanhempien “samantahtinen” kotoutuminen nuorten kanssa, kuten suhteet lapsen kavereiden vanhempiin, riittävä kielitaito ja kyky seurata koulutyöskentelyä ovat asumisolojen parantamisen ohella vähintäänkin yhtä tärkeitä nuorisoriikollisuuden ehkäisemisessä.

27 Tässä taloudellinen tilanne perustuu nuoren omaan ilmoitukseen vanhempien työllisyydestä ja perheen taloudellisesta tilanteesta Nuorisoriikollisuus-kyselytutkimuksessa, ei rekisteritietoon (Lehti ym. 2014, 155–161).

LÄHTEET

- Ansala, L., Hämäläinen U. & Sarvimäki M. 2014. Integroitumista vai eriytymistä? Maahanmuuttajalapset ja -nuoret Suomessa, Työpapereita 56, Kelan tutkimusosasto, Helsinki.
- Bernelius, V. 2013. Eriytyvät kaupunkikoulut. Tutkimuksia 2013:1, Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Bernelius, V., Kauppinen T. & Vaattovaara M. 2015. Seudullinen kehitys Metropolialueella, teoksessa: Vainikainen M-P & Rimpelä A. (toim.) Nuorten kehitysympäristö muutoksessa. Tutkimuksia 363, Helsingin yliopisto, Opettajankoulutuslaitos, Helsinki, 101–120.
- Castaneda, A., Larja L., Nieminen T., Jokela S., Suvisaari J., Rask S., Koponen P. & Koskinen S. 2015. Ulkomaalaistaustaisten psyykinen hyvinvointi, turvallisuus ja osallisuus, Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi -tutkimus 2014 (UTH), Työpaperi 18/2015, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- De Jong, J. D. 2012. Typically Moroccan? a Group Dynamic Explanation of Nuisance and Criminal Behavior, teoksessa: Esbensen F-A. & Maxson, C.L. (toim.) Youth Gangs in International Perspective, Springer, New York, 225–236.
- Dhalmann, H. 2011. Yhden uhka, toisen toive? Somalien ja venäläisten asumistoi-veet etnisen segregaatiokehityksen valossa. Geotieteiden ja maantieteen laitoksen julkaisuja A10, Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Hirvonen, J. & Puustinen, S. 2016, Alueellinen segregaatio ja väestörakenteen muutokset, teoksessa: Puustinen S., Mäntysalo R. & Karppi I. (toim.) Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016, http://www.mal-verkosto.fi/filebank/1206-JULMA_loppuraportti_VNK_stj_4-2016.pdf,87-106.
- Kawalerowicz, J. & Biggs, M. 2015. Anarchy in the UK: Economic Deprivation, Social Disorganization, and Political Grievances in the London Riot of 2011, Social Forces 94:2, 673–698.
- Laitinen, K., Jukarainen, P. & Boberg H. 2016, Maahanmuutto & turvallisuus - arvioita nykytilasta ja ennusteita tulevaisuudelle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2016, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.
- Lehti M., Salmi V., Aaltonen M., Danielsson P., Hinkkanen V., Niemi H., Siren R. & Suonpää K. 2014, Maahanmuuttajat rikosten uhreina ja tekijöinä, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 265, Helsinki.
- Neumann E. 2013. The Impact of Ethnic Concentration on Native and Second-Generation Immigrant Children's Economic Outcomes. Working paper series 2013:10, Linnaeus University, Centre for Labour Market and Discrimination Studies, <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:675874/FULLTEXT01.pdf>
- OECD/European Union 2015. Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling in, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/publications/indicators-of-immigrant-integration-2015-settling-in-9789264234024-en.htm>

- Polisen 2015. Utsatta områden – Sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser. Nationella operativa avdelningen, december 2015, <https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/%c3%96vriga%20rapporter/Utsatta-omraden-sociala-risker-kollektiv-formaga-o-oonskade-handelser.pdf>
- Rasinkangas J., 2014. Maahanmuuttajien asumisen keskittyminen Turussa. Tutkimuskatsauksia 3/2014, Turun kaupunki.
- Rikskriminalpolisens 2014. En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället (sekretessprövad version), Stockholm.
- Vilkama K., Lönnqvist H., Väliniemi-Laurson J. & Tuominen M. 2014. Erilaistuva pääkaupunkiseutu. Sosioekonomiset erot alueittain 2002–2012, Tutkimuksia 2014:1, Helsingin kaupungin tietokeskus.

9 RIKOSILMIÖITÄ

Epäiltyjen viharikosten määrä ja piirteet Suomessa

Tero Tihveräinen

Johdanto

Suomessa on seurattu poliisin tietoon tullutta rassistista rikollisuutta ja myöhemmin viharikollisuutta jo lähes 20 vuoden ajan (ks. esim. Sisäasiainministeriö 1998). Seuranta perustuu poliisiasiaien tietojärjestelmästä saataviin rikos- ja tutkintailmoituksiin. Seuranta aloitettiin tilastoimalla vain epäiltyjä rassistisia rikoksia, mutta vuonna 2009 seuranta laajennettiin koskemaan muita epäiltyjä viharikoksia. (Tihveräinen 2015.)

Suomen rikoslaissa ei löydy määritelmää viharikokselle tai rassistiselle rikokselle. Vihamotiivia voidaan kuitenkin käyttää tuomion koventamisperusteena (RL luku 5 § 4-kohta). Poliisiammattikorkeakoulun vuosittaisessa selvityksessä viharikos määritellään seuraavasti (Peutere 2009):

Viharikos on henkilöä, ryhmää, omaisuutta, instituutiota tai näiden edustajaa kohtaan tehty rikos, jonka motiivina ovat ennakkoluulot tai vihamielisyys uhrin oletettua tai todellista etnistä tai kansallista taustaa, uskonnollista vakaumusta, seksuaalista tai sukupuolista suuntautumista tai vammaisuutta kohtaan.

Tämä viharikoksen määritelmä on hyvin lähellä rikoslaissa määriteltyä tuomion koventamisperustetta. Poliisiammattikorkeakoulun viharikoskatsauksissa tarkastelu kohdistuu kuitenkin rikosepäilyihin. Täten viharikoksen määritelmä täyttyy viharikoskatsauksessa sovelletulla tavalla jo siinä vaiheessa kun ilmoituksesta käy ilmi, että tapaukseen liittyvä henkilö epäilee ketä tahansa rikoksesta jonkin edellä mainitun vihamotiivin perusteella (ks. lähemmin Tihveräinen 2015). Henkilö voi olla asianomistaja, todistaja, poliisi, ilmoittaja tai jokin muu asiaan osallisena oleva henkilö. Tässä katsauksessa käytetään rikosepäilyjen käsitettä tarkoittamaan samaa asiaa kuin rikosilmoitus (R-ilmoitukset). Useimmissa ilmoituksissa on määritelty joku luonnollinen henkilö rikoksesta epäillyn asemaan, mutta tämä ei tarkoita sitä, että esitutkintaa olisi aloitettu.

Viharikos-käsitteen historiaa

Viharikos yleisempänä käsitteenä ilmestyi Yhdysvalloissa 1980-luvulla. Käsitettä käytettiin kuvaamaan väkivallantekoja, jotka kohdistuivat juutalaisiin, tummaihoisiin ja aasialaisiin. (Green ym. 2003, 27–28.) Viharikoksiin liittyviä säädöksiä ja lakeja alettiin säätää Yhdysvalloissa sen jälkeen, kun erilaiset järjestöt alkoivat aktiivisesti kiinnittää huomiota vähemmistöjen oikeuksiin. Aluksi lait koskivat pää-

asiassa rasistisesti tai uskonnollisesti motivoituneita rikoksia, mutta myöhemmin lainsäädännössä alettiin kiinnittää huomiota myös muihin vihamotiiveihin. (Grattet & Jenness 2003a.)

Viharikoksen käsitettä alettiin käyttää Euroopassa 1990-luvulla. Aluksi viharikoksilla viitattiin pääasiassa rasistisiin rikoksiin, mutta nykyiset määritelmät kattavat muitakin vähemmistöryhmiä (Green ym. 2003.) Esimerkkinä laajemmasta määritelmästä on Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) alaisuudessa toimivan Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston julkaisemassa vuotuisessa raportissa esiintyvä määritelmä. Tämän määritelmän mukaan viharikoksiin tarvitaan kaksi elementtiä: teko on määritelty rikokseksi rikoslaisissa ja tekijä valitsee uhrinsa tämän vähemmistötaustan vuoksi. Raportissa luetaan laajalti rikoksia ja vähemmistöryhmiä, joiden katsotaan soveltuvan viharikoksiksi tai niiden kohteiksi. (OSCE/ODIHR 2015).

Nykyään myös Yhdysvalloissa viharikoksen käsite on laaja. Muun muassa Yhdysvaltain liittovaltion keskusrikospoliisi (FBI) määrittelee viharikoksen rikokseksi henkilöä tai omaisuutta kohtaan, jonka tekijän motiivina on ainakin osittain uhrin rotu, etnisuus, uskonto, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen tai sukupuoli.

Viharikosten tilastointi eri maissa

Viharikosten tilastointitavat vaihtelevat paljon eri maissa. Viharikollisuuden kansainvälistä kehitystä seuraaville OSCElle ja ODIHRille luovuttaa viharikostilastoja vuosittain nykyisin jopa 57 valtiota. Kuitenkin moni näistä maista on ilmoittanut, ettei heillä ole viranomaisten tietoon tulleita viharikoksia. Viranomaisten lisäksi myös järjestöt voivat ilmoittaa heidän tietoonsa tulleita vihatapauksia. (OSCE/ODIHR 2015.)

Englannissa ja Walesissa kerätään vuosittain tilastoja poliisin tietoon tulleista rikosepäilyistä, joissa epäillään olleen rotuun, uskontoon, seksuaaliseen suuntautumiseen tai vammaisuuteen perustuva motiivi. Tilastoihin on kerätty myös sellaiset rasistiset tapaukset (racist incidents), jotka eivät täytä varsinaisen rikoksen tunnusmerkkejä. Kattavasta raportista löytyy myös viharikoksista nostettujen syytteiden lukumäärä. (Corcoran ym. 2015.) Yksittäiset poliisilaitokset (esim. Lontoon poliisi) keräävät myös omia tilastojaan tietoonsa tulleista viharikoksista (McClintock ym. 2007a, 7). Poliisin tietoon tulleen rikollisuuden lisäksi Englannissa ja Walesissa toteutetaan rikoskysely (CSEW), jossa on yhtenä osana viharikollisuus (Corcoran ym. 2015).

Englannin ja Walesin viharikostilastot raportoidaan aina huhtikuusta seuraavan vuoden maaliskuuhun (jakso 2014/15). Jaksolla 2014/15 Englannissa ja Walesissa poliisin tietoon tulleita viharikoksia oli 52 548. Näistä 82 prosenttia oli luonteeltaan rasistisia rikoksia. Jaksoon 2013/14 verrattuna viharikosten määrä kasvoi noin 18 prosenttia. Edellä mainittujen viharikosten lisäksi poliisin tietoon tulleita muita rasistisia tapauksia (racist incidents) oli jaksolla 2014/15 yhteensä 53 902. Nämä tapaukset eivät täytä rikoksen määritelmää mutta niistä on ilmoitettu poliisille. Rikoskyselyjen perusteella viharikosten määrä on suurempi kuin poliisin tietojen mukaan, joten osa näistä rikoksista jää ilmoittamatta poliisille. (Corcoran ym. 2015.)

Ruotsissa Brå (Brottsförebyggande rådet) kerää valtakunnallisesti tietoa poliisin tietoon tulleista viharikollisuudesta. Brå erottelee viharikoksiksi tilastoissaan rikokset, joiden motiivina on etnisuus tai kansallisuus, uskonto tai seksuaalinen tai

sukupuolinen suuntautuminen. Tämän lisäksi Brå kerää uhritutkimuksista tilastoja vuosittain julkaistavaan raporttiin. (Brå 2015.)

Brå:n (2014) kokoamien tietojen mukaan Ruotsissa poliisin tietoon tuli vuonna 2014 yhteensä 6 269 epäiltyä viharikosta, mikä on noin 14 prosenttia enemmän kuin vuonna 2013. Epäillyistä viharikoksista 69 prosenttia oli luonteeltaan rassistisia rikoksia. Ruotsalaisen rikoskyselyn mukaan vuonna 2013 vihatapauksia oli noin 371 000, ja poliisille ilmoitettiin arviolta 31 prosenttia tapauksista.

Eri maiden viharikostilastot eivät ole suoraan vertailukelpoisia. Tämä johtuu siitä, että niin viharikosten määritelmät kuin myös tilastointitavat eroavat paljon eri maissa.

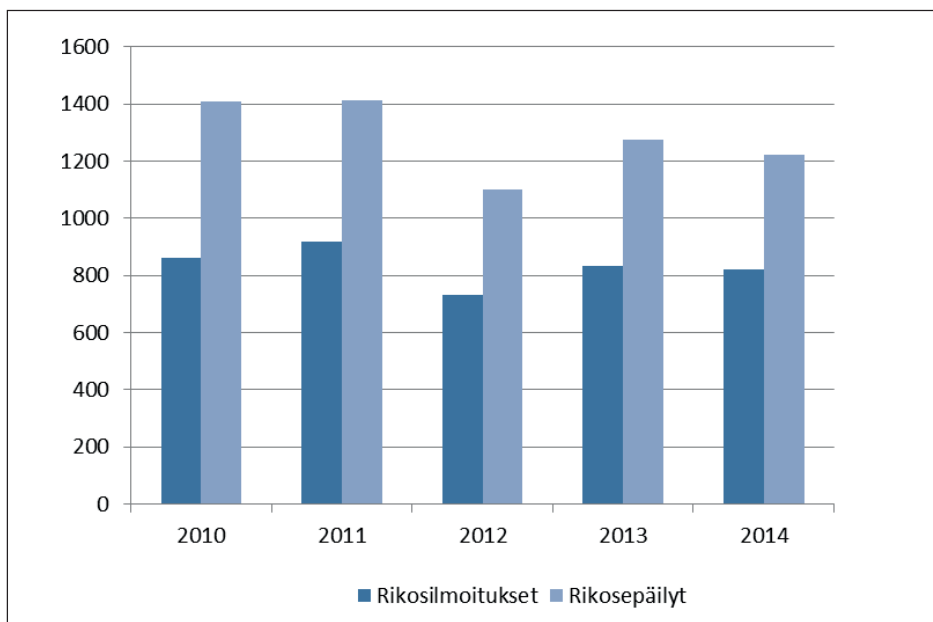
Suomen viharikostilastot

Suomessa on tilastoitu poliisin tietoon tullutta viharikollisuutta nykyisessä laajuudessa vuodesta 2008 lähtien. Sitä ennen tilastoitiin vain rassistisia rikoksia. Nykyisin viharikokset luokitellaan poliisin tilastoissa etnisyyden tai kansallisuuden, uskonnon tai elämäntapamuutoksen, seksuaalisen tai sukupuolisen suuntautumisen ja vammaisuuden perusteella. (ks. Peutere 2009, 32–42.)

Tiedot epäillyistä viharikoksista haetaan poliisiasian tietojärjestelmästä, joten aineistona ovat poliisin rikos- ja tutkintailmoitukset. Aineistoa haetaan erilaisilla rikosnimikkeillä ja hakusanoilla sekä poliisin käyttämällä rassististen rikosten ja viharikosten luokittelulla. Raaka-aineisto käydään yksittäin läpi ja viharikoksiksi tunnistetut ilmoitukset luokitellaan tarkemmin. Hakusanoja oli vuoden 2014 selvityksessä 269 kappaletta. Hakusanalista pyritään kehittämään jatkuvasti.

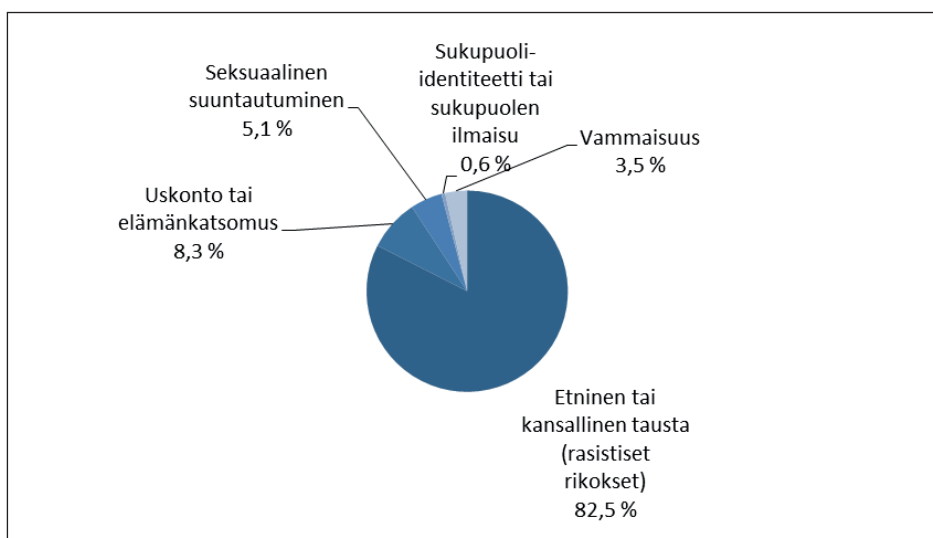
Vuonna 2014 poliisille ilmoitettiin yhteensä 822 viharikosepäilyä, mikä on hieman vähemmän kuin vuotta aiemmin (kuvio 1). Poliisin tietoon tulleiden viharikosten määrä on muuttunut melko vähän viime vuosina. Korkeintaan voidaan todeta, että viharikollisuus on hieman vähentynyt. (Tihveräinen 2015.) Tilastoissa eivät kuitenkaan näy vuonna 2015 laajenneen maahanmuuton vaikutukset.

Kuvion 1 mukaan rikosilmoitusten määrä on vaihdellut kohtalaisen vähän. Rikosepäilyt kertovat kuinka moni henkilö on ollut epäiltynä viharikoksista. Täten yhdessä rikosilmoituksessa voi olla useampi rikosepäily.



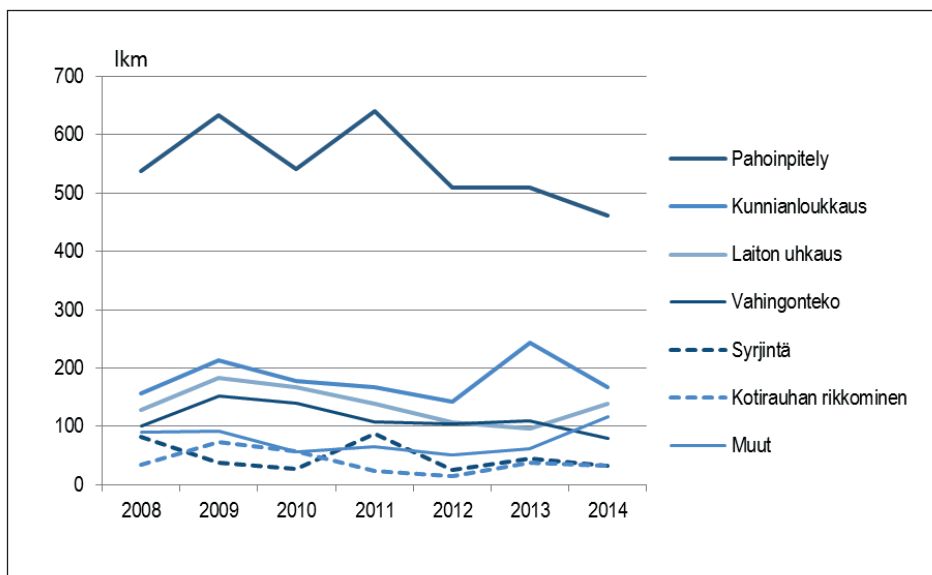
Kuvio 1. Viharikoksiksi luokitellut rikosjutut: rikosilmoitusten ja päärikosten määrä vuosina 2010–2014

Vuonna 2014 tyypillisin epäilty viharikos on ollut rasistinen pahoinpitely, johon on liittynyt jonkinasteista rasistista huutelua tai uhkailua. Eniten rasistisia rikoksia tapahtuu julkisella paikalla ilta- tai yöaikaan. Kuviossa 2 esitetyt vihamotiivien osuudet eivät myöskään ole muuttuneet paljon. Vuonna 2008 rasististen rikosten osuus kaikista viharikoksista oli 88 prosenttia, ja sen jälkeen tämä osuus on vaihdellut vain muutamia prosenttiyksiköitä.



Kuvio 2. Eri viharikosmotiivit viharikoksiksi luokitelluissa rikosilmoituksissa 2014 (n=822)

Kuviossa 3 näkyy epäiltyjen päärikosnimikkeiden määrän kehitys vuosien 2008–2014 välillä. Tiedot ovat menetelmämuutosten takia vertailukelpoisia vain vuodesta 2008 lähtien. Huomattavin muutos epäillyissä rasistisissa rikoksissa on pahoinpitelyjen määrän väheneminen vuosien 2011–2014 välillä. Samalla kuitenkin kunnianloukkausten ja laittomien uhkausten määrä on hieman noussut.



Kuvio 3. Epäiltyjen rasististen rikosten määrän kehitys rikosluokittain vuosina 2008–2014*

* Vuosien 2008–2014 luvut eivät ole vertailukelpoisia aikaisempiin vuosiin tilastomenetelmän muutosten vuoksi.

Poliisin tietoon tulleissa rasistisissa rikoksissa epäillyt henkilöt ovat pääasiassa syntymämaaltaan ja kansalaisuudeltaan suomalaisia. Teot ovat siis pääosin enemmistöryhmän tekemiä ja uhrin kuuluvat usein johonkin vähemmistöryhmään. Myös asianomistajat ovat pääosin niin kansalaisuudeltaan kuin synnyinmaaltaan suomalaisia. Tämä johtuu siitä, että epäiltyjen rasististen rikosten uhrin ovat pääasiassa Suomessa syntyneitä, vähintään toisen sukupolven maahanmuuttajia. Tämä tieto selviää rikosilmoitusten sisällöstä. Etnistä taustaa ei kuitenkaan voida määrittellä rikosilmoituksissa erikseen, joten tämä tieto ei myöskään välity selkeästi tilastoissa. Tilastojen perusteella suurin asianomistajaryhmä koostuu somalian kansalaisista. Vuonna 2014 heidän osuutensa epäillyistä oli vain seitsemän prosenttia kun suomalaisia asianomistajia oli 71 prosenttia.

Uskontoon tai elämäntavoihin kohdistuneet epäillyt viharikokset ovat koostuneet pääasiassa sanallisista loukkauksista, uhkauksista ja häirinnöistä (taulukko 1). Useimmiten rikosnimikkeinä on kunnianloukkaus. Pääasiassa epäillyt uskontoon tai elämäntavoihin liittyvät viharikokset kohdistuvat islamin uskontoon tai kristinuskoon. Uskontoon tai elämäntavoihin kohdistuneiden viharikosten määrä kasvoi 53:sta 67:ään vuosina 2008–2014.

Taulukko 1. Rikosilmoitusten tapahtumatilanteet epäillyissä uskonnolliseen taustaan perustuvissa viharikoksissa vuonna 2014

Tapahtumatilanne	Islam	Kristin-usko	Juutalaisuus	Jehovan todistajat	Muut	Ei tietoa mikä uskonto	Kaikki uskonnot
Sanalliset loukkaukset, uhkaukset ja häirinnät	8	11	4	2	5	5	35
Yksisuuntainen pahoinpitelyrikos	2	4	1	1	3	3	14
Omaisuusrikokset (esim. vahingonteot, varkaudet)	1	2	1	1	1	2	8
Tappelut, molemminpuolisia rikoksia	2	2	0	0	1	2	7
Sanallisesta provokaatiosta tehty rikos	1	0	1	0	1	0	3
Syrjintäjutut	0	0	0	0	0	0	0
Henkirikokset	0	0	0	0	0	0	0
Yhteensä	14	19	7	4	11	12	67

Seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvien epäiltyjen viharikosten määrä on hieman noussut vuosina 2008–2014. Seksuaaliseen suuntautumiseen liittyneiden viharikosten määrä kohosi tällä ajanjaksolla 23:sta 42:een. Sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun kohdistuneiden viharikosten määrä on taas pysynyt vuosittain melko tasaisena. Vuosittain poliisin tietoon on tullut kolmesta viiteen sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun liittyvää viharikosta. Epäillyt viharikokset ovat pääasiassa koostuneet sanallisista loukkauksista, uhkauksista ja häirinnöistä ja tyypillisin rikosnimike on ollut kunnianloukkaus.

Vammaisiin henkilöihin kohdistuneiden epäiltyjen viharikosten määrä on pysynyt melko tasaisena vuosina 2008–2014. Näitä ilmoituksia tuli poliisin tietoon 28 vuonna 2008 ja 29 vuonna 2014. Vuosittaista vaihtelua on ollut jonkin verran, mutta pääasiassa vammaisiin kohdistuneita viharikoksia on ollut vuosittain 20–50 kappaletta. Edellisten ryhmien tapaan myös vammaisiin kohdistuneissa viharikoksissa kyse on pääasiassa ollut kunnianloukkauksista.

Yhteenveto

Viharikosten määritelmässä on välillä suuriakin eroja eri maiden välillä. Viharikoksen käsite on kuitenkin jatkuvan muutoksen alla ja esimerkiksi eri organisaatioilla on tavoitteita luoda yhteinen eurooppalainen määritelmä viharikoksille.

Suomessa viharikosten määrä ja piirteet eivät ole muuttuneet merkittävästi viime vuosina. Suurin osa viharikoksista on luonteeltaan rasistisia pahoinpitelyrikoksia.

Tosin pahoinpitelyiden määrä on hieman vähentynyt, kun taas kunnianloukkausten määrä on kasvanut. Muiden motiivien osalta tyypillisin viharikos on kunnianloukkaus. Yleensä myös pahoinpitelyissä ilmenee jonkinlaista sanallista herjausta.

Suomessa poliisin tietoon tulleiden viharikosten määrä on suhteellisen alhainen verrattuna moniin muihin maihin. Vuonna 2014 viranomaisten tietoon tuli noin 507 000 rikosta, jos liikenne rikoksia ei lasketa mukaan (Krimo 2014). Täten viharikosten osuus kokonaisrikollisuudesta vuonna 2014 oli noin 0,2 prosenttia. Vastaavasti esimerkiksi Ruotsissa viharikosten osuus kokonaisrikollisuudesta oli vuonna 2014 noin 0,4 prosenttia (Brå 2015). Ruotsissa viharikosten tilastointimetodi muistuttaa läheisesti Suomen tilastointitapaa.

Suomen viharikostilastot kuvaavat poliisin tietoon tulleita viharikosepäilyjä. Vasta tuomioistuimien tekee lopullisen päätöksen epäillyn rikoksen vihamotiivista. Suomessa ei kuitenkaan ole järjestelmällistä tietoa siitä, kuinka monessa tapauksessa tuomion koventamisperustetta on käytetty todennetun vihamotiivin perusteella. Tärkeänä kehityskohteena nähdäänkin mahdollisuus seurata järjestelmällisesti epäiltyjen rikosten etenemistä rikosprosessissa. Tällä hetkellä se ei ole mahdollista, sillä eri viranomaisilla on käytössä erilaiset sähköiset tietojärjestelmät, eikä tietoja pystytä vielä vaivattomasti yhdistämään keskenään.

LÄHTEET

- Brottsförebyggande rådet (Brå). <https://www.bra.se/bra/bra-in-english/home/crime-and-statistics/crime-statistics.html> (Luettu 25.2.2016)
- Brottsförebyggande rådet (Brå) 2014. English Summary of Brå report 2015:13.
- Brottsförebyggande rådet 2015. https://www.bra.se/download/18.3f29640714dde2233b1d670a/1439277572809/2015_Hatecrime_2014.pdf (Viitattu 24.2.2016)
- Corcoran, H., Lader, D. & Smith, K. 2015. Hate crime, England and Wales, 2014/15. Statistical bulletin 05/15. Home Office.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). Hate Crime. <http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime> (Luettu 23.2.2016)
- Federal Bureau of investigation (FBI). Hate Crimes. https://www.fbi.gov/about-us/investigate/civilrights/hate_crimes/overview. (Luettu 23.2.2016).
- Grattet, R. & Jennes, V. 2003a. The Birth and Maturation of Hate Crime Policy in the United States. Teoksessa Barbara Perry (toim.) Hate and Bias Crime: a reader. New York, Routledge, 389–407.
- Green, D.P., McFalls, L.H. & Smith, J.K. 2003. Hate Crime: An Emergent Research Agenda. Teoksessa Barbara Perry (toim.) Hate and Bias Crime: a Reader. New York, Routledge, 27–48.
- Krimo 2014. Helsingin Yliopisto: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Rikollisuustilanne 2014. Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Katsauksia 4/2015. Helsingin Yliopisto.
- McClintock, M., LeGendre, P., Posner, M., Aronowitz, A. & Dargan, J. 2007. Hate Crime Report Card Overview. December 2007. Human Rights First. <https://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/071217-discrim-hc-report-card-overview-2007.pdf> (viitattu 25.2.2016)
- Peutere, L. 2009. Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2008. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 85/2009.
- Osce Office for Democratic Institutions and Human Rights 2015. Annual Report 2014. OSCE/ODIHR.
- OSCE/ODIHR 2015. What is Hate Crime. <http://hatecrime.osce.org/> (Luettu 24.2.2016)
- Sisäasiainministeriö 1998. Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 1997. Poliisiosaston julkaisu 4/1998.
- Tihveräinen, T. 2015. Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2014. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 8/2015.

Henkirikollisuuden viime vuosikymmenten kehitys Suomessa

Martti Lehti

Johdanto

Artikkeli käsittelee henkirikollisuuden kehitystä maassamme viimeisen neljännesvuosisadan aikana. Lähteinä ovat poliisin, Poliisiammattikorkeakoulun sekä Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin (Krimo) henkirikosseurannan tiedot, Krimon 1990-luvun henkirikostietokannat ja virallistilastot. Lähdeaineistot ovat määränneet pääosin aikarajaukset.

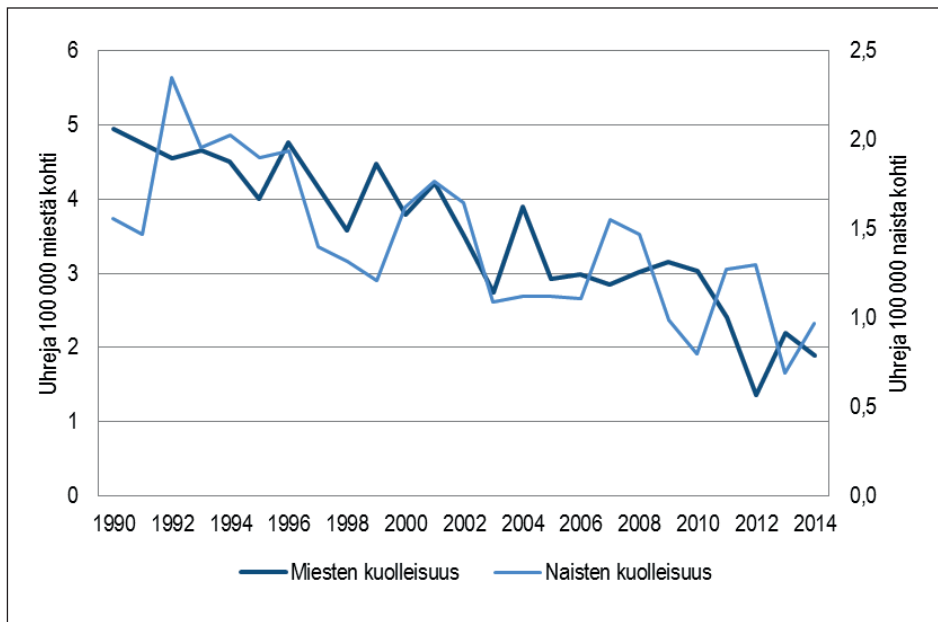
Henkirikollisuuden yleistrendi on 1990-luvulta alkaen ollut länsimaissa jyrkästi laskeva. Ilmiöstä on julkaistu runsaasti yleistoreettista tutkimusta, mutta kehitykseen liittyneistä rakenteellisista muutoksista on toistaiseksi saatavissa tietoja suhteellisen harvasta maasta (ks. esim. Eisner 2015; Lappi-Seppälä & Lehti 2015 lähteineen).

Henkirikollisuuden määrällinen kehitys

Henkirikoskuolleisuuden vuotuinen keskitaso puolittui maassamme vuosien 1990–1994 (3,2) ja 2010–2014 (1,6) välillä. Uhreiksi muutettuna tämä merkitsi 60–80 surmattua henkilöä vähemmän joka vuosi. Samaan aikaan poliisin tietoon tulleiden pahoinpitelyrikosten vuotuinen määrä lisääntyi yli 80 prosenttia. Toisaalta törkeän väkivallan eli henkirikosten yritysten ja törkeiden pahoinpitelyiden kokonaistaso laski 15 prosenttia. Ennen 1990-lukua henkirikollisuutemme taso oli neljännesvuosisadan ajan vakaa – länsieurooppalaisittain korkea se on ollut jo parisataa vuotta. Pidemmällä aikavälillä henkirikollisuuden tason lyhyen aikavälin muutokset ovat olleet Suomessa jyrkkiä, mutta perustaso on ollut suhteellisen muuttumaton jo vuosisatoja. Nyt se näyttäisi murtuneen (Lehti 2015). Toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä henkirikollisuuden muutokset ovat maassamme noudatelleet yleistä länsimaista kehitystä ja niin on ollut myös viime vuosikymmeninä (Lappi-Seppälä & Lehti 2015). Henkirikollisuuden taso on tällä hetkellä kaikissa Euroopan maissa Kreikkaa lukuun ottamatta 1990-luvun keskitasoa matalampi. Niinpä henkirikollisuutemme tasoero muihin Pohjoismaihin ja Länsi-Eurooppaan on pysynyt ennallaan (Lehti 2016, 4–6).

Sukupuoli ja ikä

Miesten ja naisten henkirikoskuolleisuus on vähentynyt Suomessa samassa suhteessa ja lähes lineaarisesti (kuvio 1; taulukko 1). Havainto ei täysin vastaa aiemmissa rikollisuustason murroksissa todettua, joissa painopiste on ollut miesten kuolleisuuden muutoksissa (Ylikangas 2001; Lehti 2015). Toisaalta se vastaa viime vuosikymmenten osalta muualla länsimaissa havaittua (Lappi-Seppälä & Lehti 2015; Lappi-Seppälä & Lehti 2016).



Kuvio 1. Naisten ja miesten henkirikoskuolleisuuden kehitys Suomessa vuosina 1990–2014 (eri asteikot)
Lähde: Tilastokeskus

Henkirikoskuolleisuuden väheneminen on aikuisessa miesväestössämme ollut samaa tasoa ikäryhmästä riippumatta (taulukko 1).

Taulukko 1. Henkirikoskuolleisuuden ja henkirikollisuuden tason muutos Suomessa 1990-luvulta 2010-luvulle ikäryhmittäin miehillä ja naisilla

Uhrit						
Ikäryhmä	Miehet			Naiset		
	1990–94	2010–14	Muutos	1990–94	2010–14	Muutos
0	2,4	0,66	-73 %	1,87	2,07	+10 %
1–14	0,52	0,24	-55 %	0,63	0,69	+9 %
15–19	1,97	1,47	-25 %	1,55	1,02	-34 %
20–24	4,52	1,74	-61 %	3,31	0,49	-85 %
25–29	5,6	3,07	-45 %	1,65	1,56	-6 %
30–39	6,78	2,99	-56 %	3,35	1,22	-64 %
40–49	8,83	4,51	-49 %	2,39	1,8	-25 %
50–59	5,2	3,2	-38 %	2,17	1,22	-44 %
60–69	3,82	1,55	-59 %	1,44	0,76	-47 %
70–	3,25	0,88	-73 %	0,83	0,43	-48 %
Yhteensä	4,67	2,18	-53 %	1,87	1,01	-46 %

Pääepäillyt						
Ikäryhmä	Miehet			Naiset		
	1990–94	2010–14	Muutos	1990–94	2010–14	Muutos
10–14	0,31	0,11	-64 %	0,00	0,00	-
15–17	4,42	1,03	-77 %	0,00	0,36	.
18–20	6,74	6,34	-6 %	0,00	1,02	.
21–29	9,43	6,98	-26 %	0,90	0,90	0 %
30–39	9,05	5,31	-41 %	1,16	1,12	-4 %
40–49	7,87	4,24	-46 %	0,76	0,81	+7 %
50–59	4,29	2,62	-39 %	0,15	0,35	+133 %
60–	1,46	1,22	-16 %	0,17	0,04	-76 %
Yhteensä	5,01	3,02	-40 %	0,42	0,44	+4 %

Lähde: Tilastokeskus; Krimo

Lapsi- ja naisuhrien vuotuiset määrät ovat ikäluokissa pieniä ja satunnaisvaihtelu suurta, mikä selittää tyttöjen kuolleisuuden kasvun (joka johtui valtaosin 2011–2012 perhesurmapaikkista) ja 25–29-vuotiaiden naisten keskimääräistä pienemmän kuolleisuuden laskun. Pelkästään satunnaistekijöillä ei sen sijaan selittyne 40–49-vuotiaiden naisten keskimääräistä pienempi kuolleisuuden muutos. Kyse on ikäryhmästä, jossa naisuhrien absoluuttinen määrä on suurin (taulukko 1).

Henkirikoksista epäillyillä ikäryhmittäiset ja sukupuolittaiset erot ovat olleet selvempiä. Miesten henkirikollisuuden taso laski Suomessa vuosien 1996–2000 ja 2009–2014 välillä 40 prosenttia naisten rikollisuustason noustessa neljä prosenttia

(taulukko 1). Rikollisuustaso laski kaikissa miesten ikäryhmissä, mutta eniten keski-ikäisillä miehillä. Seurauksena miesepäiltyjen ikäjakauma nuorentui: 18–29-vuotiaiden miesten suhteellinen osuus kaikista henkirikoksiin syyllistyneistä kasvoi 25 prosentista 30 prosenttiin. Naispääepäiltyjä oli kummallakin ajanjaksolla alle 50, nuorimmissa ja vanhimmissa ikäryhmissä vähemmän kuin 10. Satunnaistekijät vaikuttivat siten huomattavasti rikollisuustason ikäryhmäkohtaiseen vaihteluun. Iältään 21–49-vuotiailla naisilla, jotka vastasivat pääosasta naisten tekemiä henkirikoksia, rikollisuustason muutokset olivat ajanjaksolla vähäisiä.

Kaiken kaikkiaan henkirikollisuuden tason muutos on tapahtunut Suomessa yksinomaan miesten rikollisuudessa – sekä miehiin että naisiin kohdistuvassa. Se on havaittavissa kaikissa miesten ikäryhmissä, mutta jyrkimpänä keski-ikäisten rikollisuudessa.

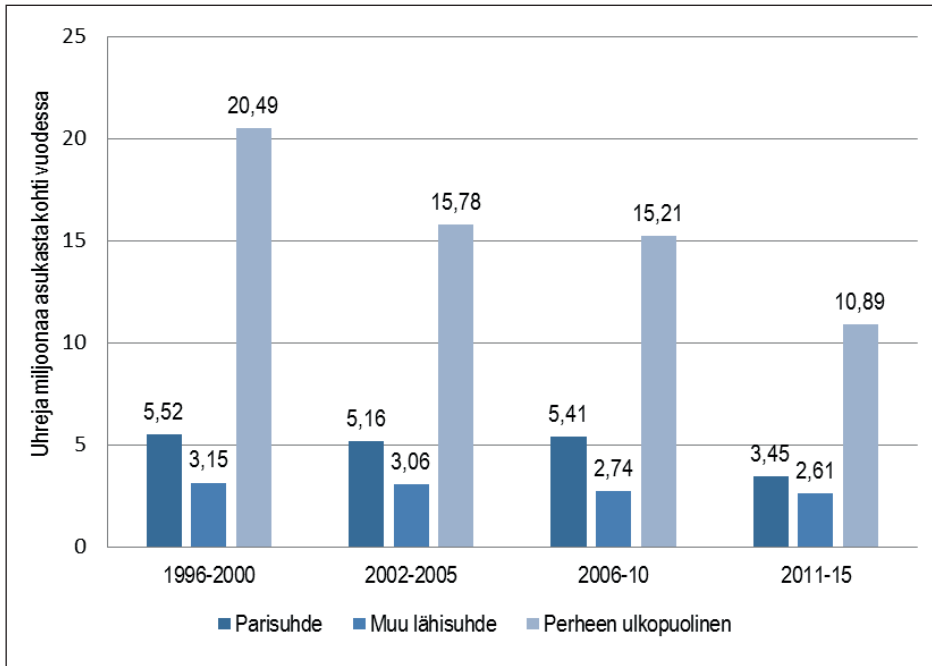
Etninen tausta ja maahanmuutto

Väestömme etninen koostumus on muuttunut huomattavasti neljännesvuosisadan aikana. Vuonna 1990 ulkomaalaistaustaisten osuus väestöstä oli alle prosentin, vuonna 2014 kuusi prosenttia. Ulkomaalaistaustaisen väestön määrä on kasvanut pelkästään 2000-luvulla yli 200 000 henkilöllä (Tilastokeskus). Muutos ei toistaiseksi ole näkynyt henkirikollisuudessamme kovinkaan radikaalisti. Vuosina 2010–2014 ulkomaalaistaustaiset henkilöt tekivät maassamme kuusi prosenttia kaikista henkirikoksista. Muissa Pohjoismaissa ja Keski-Euroopassa maahanmuuttajien osuus henkirikoksiin syyllistyneistä on nykyisin huomattavasti korkeampi (25–50 %). Uhreista osuudet ovat samaa luokkaa, selvästi väestöosuuksia suuremmat (Granath ym. 2011, 85; Nasjonal Drapsoversikt 2014, 6; Drab i Danmark, 18; Nieuwbeerta & Leistra 2007, 53–54). Suomessa ulkomaalaistaustaisen väestön ja kantaväestön henkirikollisuuden ja henkirikoskuolleisuuden tasot eivät sen sijaan ole eronneet toisistaan (Lehti 2016, 29–31). Tosin vuonna 2015 ulkomaalaistaustaisten tekemien henkirikosten määrä ja osuus kaikista henkirikoksista (12 %) oli poikkeuksellisen suuri. Yhden vuoden pohjalta ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä, mutta on selvää, että ulkomaalaistaustaisen väestön merkitys henkirikollisuudessamme tulee tulevaisuudessa lisääntymään yksin kasvavan väestöosuuden myötä. Suomen erityispiirre henkirikollisuuden etnisessä rakenteessa on kuitenkin jo pitkään ollut kantaväestön romanimpien poikkeuksellisen korkea henkirikollisuuden ja henkirikoskuolleisuuden taso. Vuosina 2003–2014 romanimpien kuolleisuus henkirikoksiin oli yhdeksänkertainen kantaväestön muihin suomenkielisiin miehiin nähden. Rikollisuustasossa ero oli samaa luokkaa. Tilanne on ollut muuttumaton vuosikymmeniä ja vaikuttaa osaltaan romanimpien huomattavan korkeisiin vankilukuihin.

Rikosapuolten keskinäinen suhde ja rikostilanteet

Henkirikollisuutta voidaan tyypitellä useilla tavoilla. Seuraavassa rikollisuustason muutosta on tarkasteltu osapuolten suhteen ja rikostilanteen pohjalta. Osapuolten suhteen mukaan tason muutos on käsittänyt niin lähisuhdeväkivallan kuin perheen ulkopuolisenkin väkivallan (kuvio 2). Rikollisuustason lasku vuosien 1996–2000 ja 2011–2015 välillä oli parisuhdeväkivaltaan liittyneissä henkirikoksissa 38 prosent-

tia, muussa lähisuhdeväkivallassa 17 prosenttia ja perheen ulkopuolisessa väkivallassa 47 prosenttia. Lähisuhteissa tapahtuvassa rikollisuudessa muutos oli siten pienempi kuin muussa väkivallassa. Toisaalta myös lähisuhdeväkivallassa, erityisesti parisuhdetapoissa, muutos oli huomattava.



Kuvio 2. Henkirikollisuuden tason kehitys pari-, lähisuhde- ja muussa väkivallassa Suomessa vuosina 1996–2015

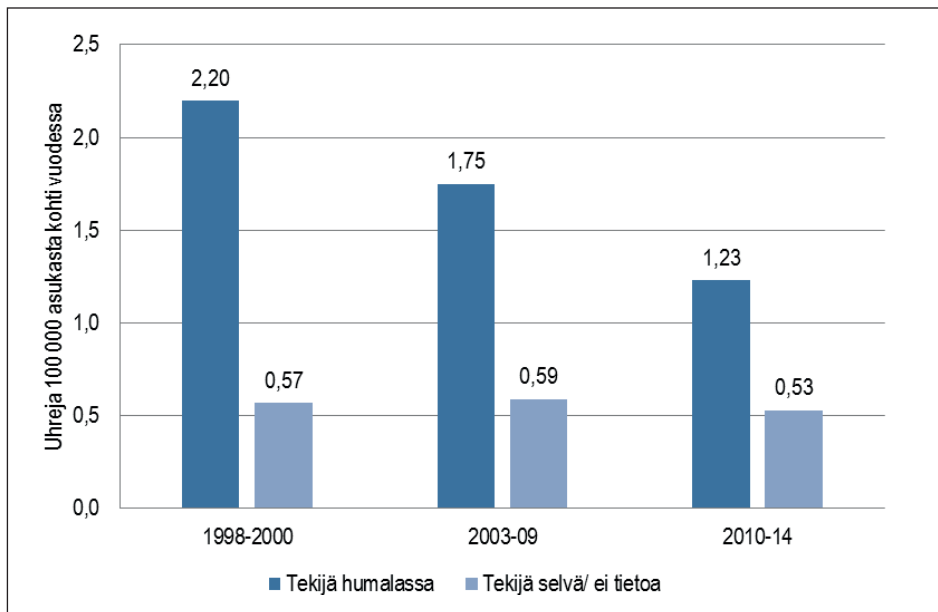
Lähde: Krimo

Miehiin kohdistuneen henkirikollisuuden tasossa muutos oli suurin perheen ulkopuolisessa väkivallassa (-47 %), naisiin kohdistuneen puolestaan parisuhdeväkivallassa (-42 %) ja perheen ulkopuolisessa väkivallassa (-43 %).

Rikostilannepohjaisen tarkastelun perusteella välineellisen väkivallan (ryöstömurhat, muut oheisrikoksiin liittyvät teot, rikollisryhmien konfliktit) taso ei ole juurikaan muuttunut, ei myöskään akuutteihin mielenterveyden häiriöihin liittyvien henkirikosten. Henkirikollisuuden taso on laskenut Suomessa viime vuosikymmeninä yksinomaan impulsiivisessa väkivallassa.

Alkoholi

Henkirikollisuuden tason lasku on keskittynyt alkoholisidonnaiseen väkivaltaan (kuvio 3). Tässä suhteessa tilanne ei ole eronnut aiemmista henkirikollisuutemme tason murroksista (Verkko 1949; Lehti 2001; Kivivuori 2002; Lehti & Kivivuori 2002).



Kuvio 3. Alkoholisidonnaisen (tekijä humalassa) ja muun henkirikollisuuden tason kehitys Suomessa vuosina 1998–2014

Lähde: Krimo

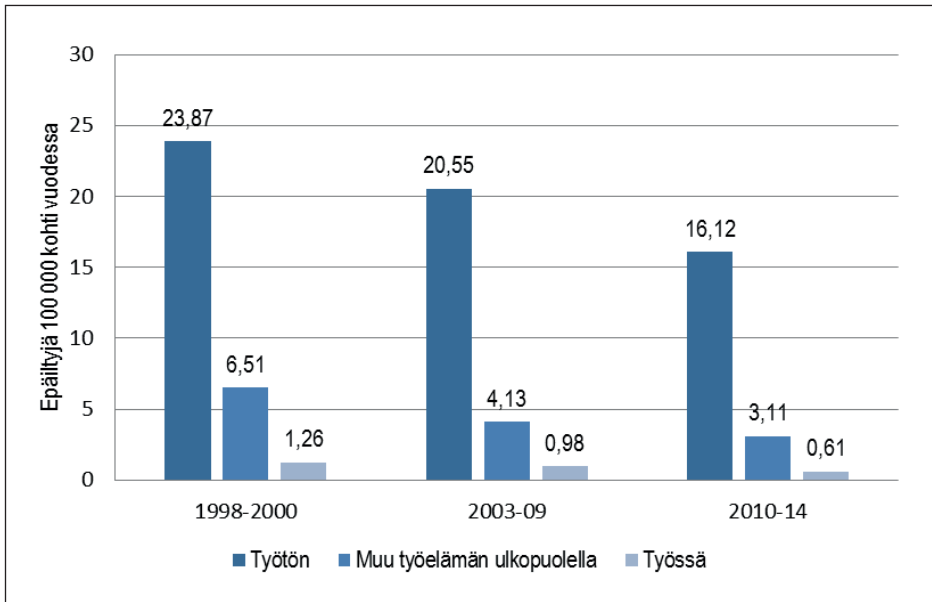
Tekovälineet

Muutos ei ole rajoittunut mihinkään yksittäiseen tekoväline- tai tekotapatyyppiin. Teräaseilla tehtyjen rikosten asukaslukuun suhteutettu määrä laski vuosien 1996–2000 ja 2010–2014 välillä 29 prosenttia, ampuma-aseilla tehtyjen rikosten 54 prosenttia ja ilman asetta tehtyjen 51 prosenttia.

Ajanjaksolle osui merkittäviä ampuma-aselainsäädännön kiristyksiä, ja ampuma-aseella tehtyjen rikosten määrä väheni keskimääräistä enemmän. On kuitenkin epätodennäköistä, että lainmuutoksilla, jotka ajoituivat ajanjakson lopulle (2011 ja 2015), olisi ollut suurempaa vaikutusta 1990-luvun puolivälistä alkaneeseen kehitykseen. Ampuma-aseella tehtyjen henkirikosten vuotuinen taso pieneni jo vuosien 1996–2000 ja 2003–2008 välillä yli neljänneksen Jokelan ja Kauhajoen joukkomurhista huolimatta. Toisaalta ampuma-aselupien myöntämis- ja valvontakäytännöissä tapahtui muutoksia vanhankin lainsäädännön puitteissa Jokelan ja Kauhajoen joukkomurhien jälkeen (Immonen 2015). Näillä olisi periaatteessa voinut olla vaikutusta vuoden 2008 jälkeiseen kehitykseen. Ampuma-aseella tehtyjen henkirikosten vuotuinen määrä on vähentynyt myös vuoden 2008 jälkeen 23 prosenttia ja muun tyyppisten henkirikosten määrä 19 prosenttia. Kato on ollut suurin laittomilla metsästys- ja käsituliaseilla tehdyissä rikoksissa (35–40 %). Myös luvallisilla metsästysaseilla tehtyjen rikosten määrä on vähentynyt keskimääräistä enemmän (35 %). Epätyyppisillä laittomilla aseilla (katkaistut aseet, konetuliaseet) tehtyjen rikosten määrä on lisääntynyt ja laillisilla käsituliaseilla tehtyjen pysynyt ennallaan. Periaatteessa lupakäytäntömuutoksilla on siten voinut olla vaikutuksia, mutta ne näyttäisivät ilmenneen muilla asetyypeillä kuin erityishuomion kohteena olleilla käsituliaseilla tehtyjen rikosten määrässä.

Epäiltyjen työmarkkina-asema

Väestöryhmien väliset erot henkirikoksiin syylistymisen todennäköisyydessä ovat kasvaneet rikollisuustason laskun myötä. Korkeimman riskin ryhmässä, pitkäaikais-työttömillä, muutos on ollut suhteellisesti pienempi kuin työelämässä olevilla tai työvoiman ulkopuolella olevilla työikäisillä (kuvio 4).



Kuvio 4. Työttömien, työllisten ja työvoiman ulkopuolella olevien henkirikollisuuden taso 18–64-vuotiaassa väestössä Suomessa vuosina 1998–2014

Lähde: Krimo

Yhteenveto

Henkirikollisuutemme tasossa on tapahtunut viimeisten kahden vuosikymmenen aikana merkittävä muutos. Se on myös historiallisesti kiinnostava: Suomessa surmataaan tällä hetkellä vuosittain vähemmän ihmisiä kuin koskaan aiemmin tunnetun rikoshistoriamme aikana. Poliisin tietoon tulevan lievemmän väkivallan määrä on samanaikaisesti rajusti lisääntynyt. Ei ole kuitenkaan mahdotonta, että kyse on osittain samasta ilmiöstä: väkivallan vähentyessä erilaisen häiritsevän käyttäytymisen ymmärtäminen väkivallaksi ja taipumus puuttua siihen tapaa usein lisääntyä (Kivi-vuori 2015).

Suomen kehitys on ollut osa yleistä länsimaista kehitystrendiä. Sitä ei sen vuoksi voi selittää puhtaasti kansallisilla tekijöillä. Suomessa muutos on kuitenkin koskenut yksinomaan miesten alkoholisidonnaista väkivaltaa, niin miehiin kuin naisiin kohdistuvaa. Se on tapahtunut miesten käyttäytymisessä ikäryhmästä ja sosioekonomisesta taustasta riippumatta. Suhteellisesti eniten ovat vähentyneet keski-ikäisten työelämässä olevien miesten henkirikokset. Myös Ruotsissa henkirikollisuuden tason laskun taustalla on alkoholisidonnaisen väkivallan merkittävä väheneminen.

Siellä tosin naistenkin väkivalta on vähentynyt ja alkoholisidonnan väkivallan vähentymisen vaikutuksia on osin kumonnut rikollisryhmien toimintaan liittyvän ja etnisten vähemmistöjen henkikirikollisuuden lisääntyminen (Granath 2011). Suomessa kumpikin väkivallanmuoto on toistaiseksi vielä suhteellisen marginaalinen, eikä niissä ole viime vuosina tapahtunut olennaisia muutoksia.

LÄHTEET

- Drab i Danmark 2008–2011. 2014. Justitsministeriets forskningskontor. www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2014/Drab%20i%20Danmark%202008-2011.pdf
- Eisner, M. 2015. From Swords to Words: Does Macro-Level Change in Self-Control Predict Long-Term Variation in Levels of Homicide? Teoksessa *Why Crime Rates Fall, and Why They Don't* (toim. Michael Tonry). Crime and Justice, Vol. 43. Chicago: University of Chicago Press, 65–134.
- Granath, S. 2011. Det dödliga våldets utveckling. Fullbordat och försök till dödligt våld i Sverige på 1990- och 00-talet. Rapport 2011:5. Stockholm: Brå.
- Granath, S., Hagstedt J., Kivivuori, J., Lehti, M., Ganpat, S., Liem, M. & Nieuwbeerta, P. 2011. Homicide in Finland, the Netherlands and Sweden. A First Study on the European Homicide Monitor Data. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 259. Stockholm: Brå.
- Immonen, S. 2015. Voiko aseturvallisuuteen vaikuttaa? Teoksessa *Pohjolan poliisi kertoo 2015*. Tampere: Pohjolan poliisikirja.
- Kivivuori, J. 2002. Sudden Increase of Homicide in Early 1970s Finland. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, Vol. 3(1), 6–21
- Kivivuori, J. & Lehti, M. 2011. Homicide in Finland and Sweden. Teoksessa *Crime and Justice in Scandinavia* (toim. Michael Tonry ja Tapio Lappi-Seppälä), Vol. 40). Chicago: University of Chicago Press, 190–198.
- Lappi-Seppälä, T. & Lehti, M. 2015. Cross-comparative perspectives on global homicide trends. Teoksessa *Why Crime Rates Fall, and Why They Don't* (toim. Michael Tonry). Crime and Justice, Vol. 43. Chicago: University of Chicago Press, 135–230.
- Lappi-Seppälä, T. & Lehti, M. 2016. Global Homicide Mortality Trends by Gender 1950–2010. Teoksessa *Women and Children as Victims and Offenders: Background – Prevention – Reintegration. Suggestions for Succeeding Generations* (toim. Helmut Kury, Slawomir Redo, and Evelyn Shea). New York: Springer. Ilmestyy 2016.
- Lehti, M. 2015. Henkikirikollisuuden kehitys 1500-luvulta nykypäivään. *Haaste* 4/2015, 7–9.
- Lehti, M. 2016. Henkirikoskatsaus 2016. Katsauksia 10/2016. Helsinki: kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. helda.helsinki.fi/handle/10138/160000
- Nasjonalt Drapoversikt 2014. 2015. Kripos. www.politi.no/kripos/statistikk/drap/
- Nieuwbeerta, P. & Leistra, G. 2007. Dodelijk geweld. Moord en doodslag in Nederland. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Ylikangas, H. 2001. What happened to violence? Teoksessa Heikki Ylikangas, Petri Karonen ja Martti Lehti. *Five Centuries of Violence in Finland and the Baltic Area. History of Crime and Criminal Justice Series*. Columbus: Ohio State University Press.

Rahanpesun riskien arviointi ja hallinta

Vesa Muttilainen, Pirjo Jukarainen & Pekka Vasara

Johdanto

Kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että EU:n jäsenvaltiot tunnistavat, arvioivat ja ymmärtävät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansalliset riskit säännöllisesti ja kohdentavat toimenpiteitä niiden perusteella. Riskiarvio on laadittava sekä EU-tasolla että kansallisesti. (EU 2015; FATF 2012.)²⁸

Tämä artikkeli perustuu Suomen ensimmäiseen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiarvioon vuodelta 2015 (ks. lähemmin Jukarainen & Muttilainen 2015). Se käsittelee yhteiskunnan eri sektorien ja rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuksia, rikollisuuden ilmenemismuotoja ja näihin liittyviä rahanpesutilanteita ja terrorismin rahoituksen menetelmiä. Riskien arvioinnissa on kiinnitetty huomiota rikollisten menetelmien ja ilmiöiden yleisyyteen, yhteiskunnalliseen vakavuuteen ja kasvupotentiaaliin.

Artikkelissa esitellään ensin taustaksi aihealueen keskeisiä käsitteitä sekä toimijoita. Sen jälkeen kuvataan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen tärkeimpiä riskejä. Sitten tarkastellaan riskien hallinnan haasteita eri toimijoiden näkökulmasta. Artikkelin loppuun on koottu tärkeimpiä johtopäätöksiä.

Riskiarvion lähtökohtia

Rahanpesulla tarkoitetaan rikoslain (39/1889) 32 luvussa kuvattua toimintaa. Rahanpesulla yritetään häivyttää rikoshyödyn laiton alkuperä ja saada se näyttämään laillisesti ansaitulta. Rahanpesu voi liittyä mihin tahansa esirikokseen, joka tuottaa taloudellista hyötyä.

Rahanpesun ensimmäinen vaihe on rikollisen rahan sijoittaminen rahoitusjärjestelmään. Toisessa vaiheessa on pyrkimyksenä peitellä varojen alkuperä ja niihin määräysvaltaa käyttävän henkilöllisyys. Kolmannessa vaiheessa rikollisen rahanpesijän tavoitteena on kierrätetyn rikoshyödyn palauttaminen laillisiin järjestelmiin. Nämä vaiheet voivat esiintyä myös samanaikaisesti. (Ks. lähemmin Gup 2007; Sahavirta 2008, 24–36.)

Terrorismin rahoittamiseksi katsotaan rikoslain 34a luvun mukaan sekä terroritekojen tai niiden valmistelun rahoittaminen että muu terroristisen toiminnan tai terroristiryhmän taloudellinen tukeminen. Terroristiryhmän toiminnan tukeminen voi tarkoittaa muun muassa aseistuksen, toimitilojen ja kulkuvälineiden järjestämistä, tiedon hankintaa, talousasioiden hoitamista ja rahanpesua.

²⁸ FATF eli Financial Action Task Force on OECD:n koordinoima hallitusten välinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä.

Rahanpesulain (ResL 503/2008) tarkoituksena on estää rahanpesua ja terrorismin rahoitusta, edistää tällaisen toiminnan paljastamista ja tutkintaa sekä tehostaa rikoshyödyn jäljittämistä ja takaisinsaantia. Keskeisiä toimijoita tässä työssä ovat keskusrikospoliisin yhteydessä toimiva Rahanpesun selvittelykeskus, esitutkintaviranomaiset ja eräät muut viranomaiset sekä rahanpesuepäilyjä tunnistavat ilmoitusvelvolliset yritykset ja niiden valvojat.

Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminta painottuu ilmoitusten käsittelyyn ja analysointiin sekä esitutkintakynnyksen ylittävien tapausten saattamiseen tutkintaan. Rahanpesulaki edellyttää, että myös muut viranomaiset kiinnittävät huomiota rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen ja ilmoittavat epäilynsä selvittelykeskuskelle. Näitä viranomaisia ovat Tulli, Rajavartiolaitos, konkurssiasiamies, verohallinto ja ulosottoviranomainen.

Ilmoitusvelvollisiin yrityksiin kuuluu finanssialalla muun muassa pankki- ja vakuutusalan toimijoita, maksupalvelujen tarjoajia, sijoituspalveluyrityksiä, rahastoyhtiöitä ja valuutanvaihtoliikkeitä. Näitä valvovat Finanssivalvonta ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Finanssialan ulkopuolelle jäävien ilmoitusvelvollisten joukko kattaa esimerkiksi oikeus-, kirjanpito- ja veropalvelujen tarjoajia, kiinteistönvälittäjiä, perintäyrityksiä, peliyhtiöitä ja arvotavarakauppiaita. Valvojiin kuuluu Etelä-Suomen aluehallintoviraston lisäksi Patentti- ja rekisterihallitus, Suomen asianajajaliitto, Poliisihallitus ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus.

Kokonaisuudessaan kyse on varsin laajasta ja monitahoisesta sekä vaikeasti valvottavasta ilmiöalueesta. Siksi kansallista riskiarviota varten kerättiin monipuolista tietoaineistoa. Erilaisia uhkia arvioitiin ilmoitusvelvollisille suunnatun kyselyn sekä kolmivaiheisen asiantuntija-arvioinnin perusteella. Lisäksi käytiin läpi kirjallista lähdemateriaalia, kuten rikostilannekatsauksia, tilastoja, lainvalmisteluasiakirjoja ja aikaisempaa tutkimusta. Joiltakin organisaatioilta kysyttiin täydentävää tietoa aihepiirin erityiskysymyksistä.

Keskeiset riskit

Riskiarvion perusteella yleiskuva rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä on äärimmäisen hajanainen ja yksittäisiä riskikohteita löytyi kymmenittäin. Merkittävimmät riskit liittyvät kiinteistösijoituksiin, asiakasvaratileihin, käteisrahan kuljetukseen, peiteyhtiöihin, verkkoasiointiin ja varjorahoitusmarkkinoihin verkossa. Terrorismin rahoitus muodostaa oman riskialueensa. Seuraavaksi kuvataan lyhyesti näiden riskien piirteitä.

Kiinteistöihin sijoittamisessa liikkuu runsaasti laitonta rahaa ja erityisesti ulkomaalaisten kiinteistön ostajien rahoituksen alkuperää on vaikea selvittää. Kiinteistönvälittäjien asiakasvaratileiltä puuttuu ulkoinen valvonta. Puutteita on myös ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamisessa, valvontatoimissa ja riskien arviointimenetelyissä.

Asiakasvaratileihin sisältyy erittäin merkittävä rahanpesuriski, koska niiden kirjanpidosta ei selkeästi säädetä laissa. Kirjanpidon vääristely on yksi yleisimpiä rahanpesumenetelmiä. Erityisen haavoittuvia toimialoja ovat kiinteistönvälittäjät sekä lakiasianpalveluita tarjoavat yritykset.

EU:n sisärajaa hyödyntävät käteisrahakuriirit ovat laajasti tunnettu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen menetelmä. Suomessa käteisrahan ilmoitusrikkomukset ovat lisääntyneet viime vuosina, kuten myös käteisen kuljettamiseen liittyvät rahanpesuilmoitukset. Rahakoirat auttavat suurten käteisrahaerien salakuljetuksen ja rahanpesun paljastamisessa.

Omaisuuksien ja sen todellisen omistuksen salaamisessa sekä talousrikosten teko- ja peittelyvälineenä käytetään Suomessa usein peiteyhtiöksi sanottua yritystä. Järjestelyn rakentaminen etenkin veroparatiiseja käyttäen on edullista ja helppoa. Toiminta liittyy yleensä harmaaseen talouteen, kuten lakisäästeiden maksujen, verojen ja muiden velvoitteiden laiminlyöntiin. Ongelmallisia toimialoja ovat erityisesti rakennusala sekä kuljetus- ja logistiikka-ala.

Sähköinen rahaliikenne on käteistä helpommin seurattavissa ja kontrolloitavissa. Toisaalta finanssisektorin haavoittuvuus on kasvanut, kun rahansiirrot ovat nopeutuneet ja mobiilimaksaminen on yleistynyt. Riskejä sisältävät muun muassa etätunnistautuminen, reaaliaikainen maksujen välittäminen, virtuaalivaluutat ja ylikansallinen rahapelaaminen verkossa.

Yhä useammin verkossa toteutettavien vastikkeettomien rahankeräysten riski liittyy erityisesti yhdistystoimintaan ja säätiöihin, jotka eivät kuulu rahanpesulainsäädännön piiriin. Niillä ei ole velvollisuutta arvioida omaa toimintaansa riskiperusteisesti tai ilmoittaa epäilyttävistä havainnoista viranomaisille. Vertaislainat ovat niin ikään ongelmallisia, koska niitä verkossa välittävien tahojen valvonta on puutteellista.

Terrorismin rahoittamista koskevat tapaukset ovat harvinaisia, mutta siihen liittyviä rikollisia menetelmiä tunnistettiin kymmenittäin. Arvioissa korostuivat osin samat piirteet kuin rahanpesussa, mutta riskiprofiili on erilainen. Riskikohteiksi täsmentyivät esimerkiksi peiteyritykset, rahankeräykset, yhdistysten hyödyntäminen ja rahanvälitystoiminta. Uusina terrorismin rahoittamisen mahdollisuuksina nähtiin muun muassa matka- ja henkivakuutusten hyödyntäminen hengenvaarallisille konfliktialueille matkustaville sekä epäilyttävät rahansiirrot ulkomaille perinnönjaon yhteydessä.

Edellä kuvatut rahanpesun riskit toteutuvat osin perinteisin menetelmin ja osin virtuaalimaailmassa. Riskialueilla ilmeni puutteita rikostorjunnan kannalta kriittisissä toiminnoissa kuten eri tahojen mahdollisuuksissa havaita ja paljastaa epäilyttäviä tapauksia sekä viranomaisten vastuunjaossa ja valvontatoimissa. Riskejä on esitelty tarkemmin riskiarvioreportissa sekä toimijoittain (viranomaiset ja valvojat, finanssisektori, muut ilmoitusvelvolliset) että ilmiönäkökulmasta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen erityispiirteet huomioon ottaen.

Riskien arvioinnin ja hallinnan haasteita

Rahanpesun torjunnan strategisena lähtökohtana on nykyisin riskien arviointi ennakolta ja riskiperusteinen valvonta. Asiaa on korostettu EU:n neljännessä rahanpesudirektiivissä (EU 2015/849) sekä Suomen uuden rahanpesulain valmistelutyössä (VM 2015). Uudenlaisella lähestymistavalla pyritään suuntaamaan sekä viranomaisten toiminta että ilmoitusvelvollisten sisäinen kontrolli kohteisiin, joissa riskit arvioidaan suurimmiksi. Uuden lähestymistavan perimmäisenä vaikuttimena on, että suuren riskin aloilla toiminnan tulisi olla hankalampaa tai kalliimpaa kuin alhaisen riskin aloilla.

Kaikkien alojen ja toimijoiden yhtäläinen ja raskas kontrollointi ei ole ihanteellinen asiantila. Esimerkkinä voidaan pitää virtuaalivaluuttoja, joiden osalta keskustelu riskin, kontrollin ja mahdollisten toimijoille asetettavien kustannusten suhteista on vasta alkamassa. Tähän mennessä ala on saanut toimia hyvinkin vapaana sääntelystä, mutta riskiarvioinnin seurauksena kehittyvä sääntely voi lisätä kustannuksia ja vaikeuttaa alan toimintaa.

Valvontaviranomaisista Finanssivalvonnalla on ollut perinteisesti hyvät mahdollisuudet kerätä ja analysoida tietoja oman alansa ja sen toimijoiden riskeistä. Muiden valvontaviranomaisten riskiperusteinen toimintamalli on vasta alkuvaiheessa. Etelä-Suomen aluevalvontaviraston haasteena on ilmoitusvelvollisten suuri määrä ja laaja kirjo. Riskien kartoittaminen voi olla vaikeaa, jos alalla ei ole yhtenäisiä edustajia tai keskusliittoja. Esimerkiksi pelialan valvonta on kohdistunut lähinnä pelaajien ikään ja vastuulliseen pelaamiseen, eikä laajemmin riskien arviointiin.

Viranomaisten toiminta painottuu pitkälti alan toimijoiden omaan näkemykseen toimialansa riskeistä ja niihin varautumisesta. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on tosin tehnyt merkittävän avauksen antamalla Harmaan talouden selvitysyksikön tehdä objektiivisten mittareiden avulla riskikartoituksen sijoitus- ja yrityspalveluiden ja valuutanvaihtoalan toimijoista. Se ei kuitenkaan suoraan kuvaa rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riskiä.

Ilmoitusvelvollisten haastavana tehtävänä on tunnistaa toimintaansa liittyviä riskejä. Henkilöriskeistä helpoimmin tunnistettavia ovat poliittisesti vaikutusvaltaiset henkilöt (PEP, Politically Exposed Persons), jotka on lain mukaan asetettu suoraan korkeimpaan riskikategoriaan. Maantieteelliset riskit on vaivatonta tarkistaa FATF:n tai EU:n mustalta listalta.²⁹ Liiketoiminnan riski puolestaan kasvaa, jos asiakasta ei tavata kasvokkain (esim. verkkopalvelut).

Riskien arviointi edellä mainituilla kriteereillä ei ole aina mahdollista, mihin vaikuttavat käytettävissä olevat tietolähteet. Toisinaan alan sisällä voi esiintyä vahvuudeltaan monenlaisia riskejä riippuen asiakaskunnan profilista. Selkeiden riskihenkilöiden tai -organisaatioiden ulkopuolelle jää laaja joukko asiakkaita, liiketoimintaa ja maantieteellisiä alueita, joiden luokitteluun jää ilmoitusvelvollisten omaksi tehtäväksi.

Tulevaisuudessa finanssisektorin lisäksi muidenkin ilmoitusvelvollisten tulee laatia omaan toimintaansa kohdistuva riskiarvio. Pelialalla, valuutanvaihdossa, sijoituspalveluiden tarjonnassa, kiinteistönvälityksessä ja arvotavaroiden kaupassa (mm. autot ja veneet) riskit poikkeavat merkittävästi toisistaan. Käteismaksun tarjoaminen saattaa herättää epäilyksiä sijoituspalveluissa, toisin kuin autokaupassa.

Terrorismin rahoituksessa ainakin osa varoista voi olla peräisin laillisesta lähteestä (mm. palkkatulo, lahjoitus yhdistykselle, arvonlisäveron palautus). Ilmoitusvelvollisella ei siten ole syytä epäillä varojen lähdettä, vaan riskiarvio tulee ulottaa varojen kohteeseen vaikkapa ulkomaille. Osa varoista saatetaan käyttää hyväksyttävään ja lailliseen kohteeseen (esim. humanitääriseen apuun) ja osa siirtää välikäsien kautta terroristiseen toimintaan. Näiden suhteen ilmoitusvelvollisen tulee perustaa riskiarvionsa pitkälti julkisiin tietoihin.

²⁹ Ks. lähemmin esim. FATF <http://www.fatf-gafi.org/countries/#high-risk>.

Rahanpesutoimintaan viittaavien seikkojen ohella ilmoitusvelvollisen täytyy laatia kokonaisarvio siitä, pidetäänkö asiakkaan toimintaa epäilyttävänä vai ei. Juuri tämän takia “tunne asiakkaasi” -periaate on keskeinen ilmoitusvelvollisen toiminnassa. Vaikka riski-indikaattoreiden mukaan asiakkaan toiminta vaikuttaisi erityisen epäilyttävältä, voidaan hyvällä asiakkaan tuntemisella varmistaa liiketoimen moitteettomuus. Ilmoitusvelvolliset ja näiden valvojat odottavat kuitenkin omien riskianalyysiensä tueksi Rahanpesun selvittelykeskukselta sekä operatiivista analyysia yksittäistapauksista että strategista analyysiä aihealueen trendeistä ja menetelmistä.

Päätelmiä

Riskiperusteisesta lähestymistavasta on tullut yhä tärkeämpi osa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa. Tämä näkyy rahanpesua koskevista kansainvälisistä suosituksista sekä kansallisesta sääntely- ja strategiavalmistelusta. Kaikkea ei voida valvoa yhtäläisesti, vaan kohteita on priorisoitava riskiarvioiden perusteella.

Suomessa vuonna 2015 julkaistu ensimmäinen kansallinen riskiarvio rahanpesusta ja terrorismin rahoituksesta luo hyvän pohjan tuleville päivityksille ja alakohtaisten riskien tarkemmalle hahmottelulle. Viranomaisilla on rajalliset mahdollisuudet rikostorjunnassa, minkä vuoksi toimialojen oma rooli on elintärkeä osa sekä rahanpesun että terrorismin rahoituksen estämistä.

Nykyisin keskeisimmät riskit liittyvät rahanpesun perinteisiin menetelmiin reaali maailmassa ja uudenlaisiin keinoihin virtuaali maailmassa. Riskien sisällössä kiinnittää huomiota yksittäisten riskien suuri lukumäärä ja sisällöllinen hajanaisuus. Rikostorjuntaa ajatellen tulevaisuuden suurimmat haasteet liittyvät rahan liikkeisiin tietoverkoissa.

LÄHTEET

- EU 2015/849. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, 20.5.2015.
- FATF 2012. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations.
- Gup, B. 2007. Money Laundering, Financing Terrorism and Suspicious Activities. New York: Nova Science Publishers.
- Jukarainen, P. & Muttilainen, V. 2015. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 117.
- Sahavirta, R. 2008. Rahanpesu rangaistavana tekona. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja 286. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki.
- VM 2015. Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistus. Työryhmämuistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2015.

10 POLIISI JA KANSALAISET

Lakisääteistä sovittelua 10 vuotta – kokeilua myös vakavissa rikoksissa

Airi Lindvall

Johdanto

Kriminaalihuollon tukisäätiön hallinnoiman nelivuotisen (2013–2016) kokeiluhankkeen päätavoitteena on ollut vakavien rikosten sovittelumallin, jälkisovittelun, kehittäminen ja kokeilu. Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) rahoittamassa hankkeessa saatujen kokemusten perusteella toimintaa näyttäisi olevan syytä jatkaa. Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelua koskevan lain säätämisestä tulee tänä vuonna kuluneeksi 10 vuotta. Parhaillaan käydään neuvotteluja vakavien rikosten sovittelun vakainaistamisesta osaksi lakisääteistä toimintaa, eikä tähän ole lainsäädännöllisiä esteitä.

Vakavilla rikoksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi henkirikoksia tai niiden yrityksiä. Yhdysvalloissa sekä eri puolilla Eurooppaa henkirikosten käsittely sovittelutyypillisessä menettelyssä on ollut mahdollista jo pitkään. USA:ssa Texasin osavaltio käynnisti oman ohjelmansa vuonna 1993 osavaltion rikosoikeusjärjestelmän uhripalveluja tuottavan osaston kautta (Umbreit & Armour 2011). Belgiassa käynnistettiin vakavien rikosten sovittelun kokeilut vankilassa vuonna 2001 (van Droogenbroeck 2010).

Kuukausien prosessi

Suomessa rikosten sovittelusta säädetään laissa rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (SovL 1015/2005). Palvelun piiriin ohjautuvat rikokset ovat pääasiassa lieviä tai perusmuotoisia tekoja, ja sovittelu toteutetaan pääsääntöisesti ennen mahdollista oikeudenkäyntiä. Niin sanottujen vakavien rikosten sovitteluun verrattuna toimintaperiaatteissa on paljon yhteistä mutta paljon myös eroja. Yhteistä on restoratiivisen oikeuden arvopohja. Osallistuminen on ehdottoman vapaaehtoista, minkä lisäksi toiminta perustuu puolueettomuuteen ja luottamuksellisuuteen. EU:n uhridirektiivin ja kansallisen uhrilainsäädännön mukaisesti menettelyn täytyy kaikissa vaiheissaan olla uhrin tai uhuriin rinnastettavan henkirikoksen uhrin omaisen edun mukaista.

Lievempien tekojen sovitteluun verrattuna keskeisin ero on se, että jälkisovitteluprosessiin ryhdytään vasta oikeudenkäynnin ja tuomion jälkeen. Vakavien rikosten kohdalla sana sovittelu voi johtaa harhaan, sillä sopiminen ei ole keskiössä, vaan asian käsittely osapuolten tarpeiden mukaan. Rikoksesta ja tuomiosta on voinut kulu useita vuosia ja joissakin tapauksissa jopa kymmenen vuotta. Sovitteluprosessissa aloitteen tekijän ensimmäisestä kohtaamisesta mahdolliseen yhteiseen tapamiseen voi kestää useita kuukausia, jopa vuoden. Prosessin pituus selittyy sillä, että osapuolia tavataan useita kertoja erikseen ennen mahdollista yhteistä kohtaamista.

Tällöin osapuolet voivat rauhassa harkita osallistumisestaan sekä myös valmistautua siihen.

Jälkisoitteluprosessin käynnistämisen edellytys on, että tekijä ottaa vastuun tapahtuneesta. Anteeksipyyntöä saati anteeksiantoa ei edellytetä, mutta tekijöillä on usein tarve saada pahoitella tapahtunutta nimenomaan suoraan uhrille tai omaiselle. Kohtaamisen kautta tekijälle usein selviää, mihin kaikkeen hänen teollaan on ollut vaikutusta. Henkirikos on saattanut viedä joltakin omaiselta mahdollisuuden tutustua omaan isäänsä tai toiselta mahdollisuuden kokea isoäitiyden onnea.

Vapauttava kokemus

Sovittelualoitteita kokeiluun on tullut kaikkiaan 75. Osapuolten kohtaamisia on järjestetty 12. Näistä kuudessa on ollut osapuolina tekijä ja uhri sekä kolmessa henkirikoksen tekijä ja uhrin omainen. Yksi kohtaaminen on tapahtunut vankien välillä, ja kaksi vangin ja hänen perheenjäsenensä välillä. Lisäksi on toteutettu yksi henkirikoksen uhrin omaisen ja tekijän välinen niin sanottu sukkulasovittelu, jossa yhteydenpito tapahtui äänitteiden välityksellä.

USA:ssa saatujen kokemusten mukaan (Armour & Umbreit 2011) tekijän kohtaamisen kautta uhrien ja omaisten kokemat pelot ja vihan tunteet ovat vähentyneet. Monet ovat kokeneet vihdoin tullessa kuulluiksi, kun ovat voineet henkilökohtaisesti kertoa suoraan tekijälle, mitä kaikkea ovat joutuneet rikoksen johdosta kokemaan. Eristäytyminen ja vetäytyminen ihmissuhteista ovat tyypillisiä piirteitä henkirikoksen uhrien omaisille, mikä on havaittu myös suomalaisessa tutkimuksessa (Poiijula 2010). Tekijän kohtaamisen kautta uhrien ja omaisten luottamus ihmissuhteisiin on saattanut palata. Kohtaamisen kautta uhri tai omainen on saanut mahdollisuuden muodostaa tekijästä inhimillisen kuvan sen sijaan, että pitäisi tätä hirviönä (esim. Walters 2015).

Suomessa toistaiseksi saadut vähäiset kokemukset sovittelusta ovat pitkälti yhteneväisiä ulkomaisten kokemusten kanssa. Välittömästi kohtaamisen jälkeen pidetyssä purkukeskustelussa oloa luonnehditaan usein helpottuneeksi. Yksi sovittelutapaamiseen osallistunut omainen kertoo, miten tekijän tapaamisen kautta koko rikokseen liittyvä tapahtumaketju selkiytyi. Hän toteaa myös vapautuneensa ennakkoluuloista sekä saaneensa uutta perspektiiviä elämäänsä, minkä vuoksi kokemusta voisi luonnehtia merkittäväksi oppimiskokemukseksi. Merkille pantavaa tässä tapauksessa oli, että yhden omaisen positiivinen kokemus oli omiaan rohkaisemaan myös toista osallistumaan prosessiin.

Rikoksen tekijöiden kokemuksissa näkyy, että välittömästi kohtaamisen jälkeen koettu helpotus on säilynyt. Tärkeänä on pidetty sitä, että on voinut olla avuksi uhrin omaiselle vastaamalla tämän mieltä askarruttaviin kysymyksiin. Erityisesti uhrien omaisille on ollut merkityksellistä se, että he ovat saaneet realistisen kuvan tekijästä, jolloin tekijän henkilön ja teon ympäriltä poistuu turha mystifiointi. Kokemusta voi luonnehtia tietyllä tavalla puolien ja toisin vapauttavaksi.

Poliisin ja sovittelun yhteistyö

Rikosten sovittelu käynnistyi Suomessa vuonna 1983 Vantaalla, minkä jälkeen erilaiset vapaaehtoisuuteen perustuneet kokeilut levisivät eri puolille maata. Kun kaikilla alueilla Suomessa sovittelua ei ollut tarjolla, muodostui tilanne kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta kestävämmäksi, etenkin kun vuonna 1997 säädetty laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) otti sen huomioon (8 §).

Kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu sekä sovittelun saavuttama suosio olivat omiaan virittämään keskustelua toiminnan lakisääteistämisestä. Pyrkimyksissä vedottiin myös ulkomaisiin kokemuksiin. Norjassa sovittelua koskevaa lainsäädäntöä oli ollut voimassa vuodesta 1991 (Hydly & Kémeny 2010) ja Itävallassa vuodesta 2000 lähtien (Pelikan 2010). Vuonna 2001 valmistui selvitysmies Juhani Iivarin raportti rikos- ja riita-asioiden sovittelun valtakunnallisesta organisoinnista, ja sen pohjalta käynnistyi valmistelutyö koko maan kattavan lainsäädännön aikaansaamiseksi. Sovittelulaki on ollut voimassa vuoden 2006 alusta lukien. Kuluvan vuoden alussa palvelun järjestämisvastuu siirtyi aluehallintovirastoilta Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle.

Kymmenen vuoden aikana sovitteluun ohjautuneiden asioiden määrä on ollut vuosittain yli 10 000. Vuonna 2014 sovittelussa käsiteltiin 11 440 asiaa, joista rikoksia oli 10 997 ja riitoja 443. Poliisi on sovittelutoiminnan alkuvuosista lukien ollut tärkeä yhteistyökumppani. Edelleen merkittävä osa sovitteluun tulevista asioista ohjautuu poliisin kautta. Vuonna 2014 valtaosa eli 82 prosenttia rikosasioista tuli sovitteluun poliisilta. Syyttäjien ohjaamien aloitteiden osuus rikosasioista oli noin 15 prosenttia. Riita-asia-aloitteista 62 prosenttia tuli yksityishenkilöiltä ja 38 prosenttia oikeushenkilöiltä eli esimerkiksi taloyhtiöiltä tai vakuutusyhtiöiltä. (Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2014.)

Paikalliset sovittelutoimistot tekevät omilla alueillaan yhteistyötä alueidensa poliisilaitosten kanssa paikallisista tarpeista ja lähtökohdista käsin. Poliisihallituksen rikosasioiden sovittelua koskevan ohjeen (2013) mukaan yhteistyö poliisilaitosten ja sovittelutoimistojen kesken on tärkeää. Ohjeen mukaan poliisilaitosten tulee huolehtia siitä, että jokaisella laitoksella on nimetty päällystasoinen sovittelun yhdyshenkilö.

Sovittelutoimistojen ja poliisilaitosten välinen yhteistyö ja siihen liittyvät haasteet vaihtelevat eri puolilla maata. Sovittelutoimistoille yhteistä on ollut huoli siitä, että kaikki palvelusta mahdollisesti hyötyvät eivät ohjaudu sen piiriin. On ajateltu, että mahdollisimman korkealla aloitemäärällä varmistetaan kansalaisten yhdenvertainen kohtelu. Sovittelun tunnettuudessa on eroja eri poliisilaitosten ja yksittäisten poliisien kesken. On myös havaittu eroja sen suhteen, miten poliisit henkilöinä suhtautuvat sovitteluun. Sovittelua hyvänä asiana pitävien poliisien kohdalle osuvat asiakkaat ohjautuvat sovitteluun todennäköisemmin kuin silloin, jos poliisi itse ei näe sovittelulle olevan tarvetta. Joillakin poliiseilla ainoa kontakti sovittelutoimistoon ja sitä kautta tietämys sovittelusta on rajoittunut sovittelutoimiston esitteeseen. (Ahosmäki 2012; Kunnas 2014; Rintala 2015.)

Poliisihallituksen valtakunnallisen rikossovittelua koskevan ohjeistuksen mukaan poliisi pyrkii toiminnassaan edistämään sovinnollisuutta asianosaisten kesken. Rikostutkinnan objektiviteettiperiaatteesta johtuen poliisi ei kuitenkaan voi viras-

saan toimia varsinaisena sovittelijana. Ohjeessa vedotaan poliisiin harkintaan käsiteltävänä olevan asian soveltuvuudesta sovitteluun. Mikäli asia poliisiin arvion mukaan soveltuu sovitteluun, tulee sovittelumahdollisuudesta tiedottaa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille sekä ohjata heidät palvelun piiriin. Toisaalta poliisihallituksen ohjeessa vedotaan viranomaisen palveluperiaatteeseen, “jonka mukaan poliisi voi tiedottaa sovittelumahdollisuudesta myös sellaisissa tapauksissa, joissa poliisi ei itse, esimerkiksi rikoksen vakavuuden vuoksi, ohjaa asiaa sovitteluun. Rikoksen osapuolille voidaan välittää tietoa sovittelusta esimerkiksi antamalla heille sovittelua koskeva esite”. (Poliisihallitus 2013.)

Poliisihallituksen ohjeistuksessa on jo tavallaan otettu huomioon EU:n uhridirektiivin (2012/29/EU) vaatimukset. Direktiivin (4. artikla 1. kohta) mukaan uhrilla on ilman aiheetonta viivytystä oikeus saada tietoja muun muassa saatavilla olevista korjaavan oikeuden palveluista alkaen ensimmäisestä yhteydenotosta toimivaltaiseen viranomaiseen. Direktiivissä (2. artikla, 1. kohta) uhrilla tarkoitetaan myös henkilöä, jolle on aiheutunut vahinkoa perheenjäsenen kuoltua henkirikoksen uhrina. Annettavan tiedon yksityiskohtaisuus voi vaihdella uhrin erityistarpeiden ja henkilökohtaisten olosuhteiden sekä rikoksen tyypin tai luonteen perusteella, ja lisätietoja voidaan antaa uhrin tarpeista riippuen myös myöhemmissä vaiheissa (4. artikla 2. kohta). Direktiivi siis velvoittaa viranomaista tiedottamaan uhrille tarjolla olevista palveluista, sovittelu mukaan lukien. Vaatimusta voinee tulkita niin, että viranomaisen, tässä tapauksessa poliisin, ei tarvitse ottaa kantaa siihen soveltuuko joku asia sovitteluun vai ei. Riittänee, että kansalainen saa tiedon tästä palvelumahdollisuudesta. Sovittelutoimistoissa aina joka tapauksessa selvitetään sovittelun käynnistämisen edellytykset (SovL 15§).

Yhteenvedo

Suomessa rikosten sovittelulla on pitkät perinteet. Alkuun nuorten tekemiin rikoksiin keskittyneestä vaihtoehdosta on muodostunut kaikenikäisille ja hyvin monenlaisiin tekoihin soveltuva toimintamuoto. Vuonna 2014 sovitteluun ohjautuneista rikoksista noin puolet oli väkivaltarikoksia. Myös sovittelutoiminnan keskeinen yhteistyökumppani, poliisi, on vuosikymmenten mittaan ottanut sovittelun osaksi työkalupakkiaan. Suomalainen sovittelukäytäntö painottuu vahvasti oikeudenkäyntiä edeltävään aikaan, millä pyritään maksimoimaan sovittelusta saatava hyöty paitsi asianosaisille myös poliisille ja oikeuslaitokselle.

Sovittelutoimintaa käynnistettäessä painotettiin keskinäisen kohtaamisen merkitystä rikoksen osapuolille. Mitä vakavampi rikos on kyseessä, sitä merkityksellisempänä voidaan kohtamista pitää niissä tilanteissa, joissa osapuolet sitä toivovat ja joissa prosessi on heidän etujensa mukainen. Oikeudenkäynnin jälkeen tapahtuva niin sanottu jälkisoittelukohtaaminen ei enää vähennä oikeuslaitoksen kuluja, mutta siitä saatava henkinen hyöty saattaa muodostua kustannussäästöiksi esimerkiksi terveydenhuollossa, kun rikoksen aiheuttamia haittoja voidaan lievittää.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen R (99) 19 mukaisesti rikosasioiden sovittelua tulisi olla saatavilla rikosoikeusprosessin kaikissa vaiheissa. EU:n uhridirektiivi ja 1.3.2016 voimaan tulleet esitutkintalain säännökset puolestaan langettavat viranomaisille heti ensimmäisestä yhteydenotosta alkaen tiedottamisvas- tuun tarjolla olevista uhripalveluista, myös sovittelusta (ETL 4:18). Suomessa on koko maan kattava sovittelupalveluverkosto, eikä lainsäädännöllisiä esteitä sen hyö-

dyntämiseen rikoksen vakavuus- tai törkeysasteen mukaan ole. Uhrilainsäädännön myötä myös korjaavan oikeuden palvelut on suomalaisessa uhripalvelujärjestelmässä legitimoitu, mikä asettaa tiettyjä vaatimuksia paitsi sovittelun palveluntuottajille myös sovittelutoiminnan ja poliisin välisen yhteistyön kehittämiseksi.

LÄHTEET

- Ahosmäki, A. 2012. Sovittelutoiminnan ja poliisin yhteistyön kehittäminen Satakunnassa. Ylempi AMK-tutkielma, Satakunnan ammattikorkeakoulu.
- Armour, M.P. & Umbreit, M. 2011. Victim-offender dialogue in crimes of severe violence. Teoksessa M.P. Armour & M. Umbreit Restorative justice dialogue. An essential guide for research and practice. New York: Springer, 211–238.
- van Droogenbroeck, B. 2010. Victim offender mediation in severe crimes in Belgium: ”What victims need and offenders can offer”. European best practices of restorative justice in the criminal procedure. Conference publication.
- Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus nro 9 (99) rikosasioiden sovittelusta.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU.
- Hydte, I. & Kémeny, S. 2010. From local trial projects to state owned services. Teoksessa I. Aertsen, I. Vanfraechem & J. Willemsens (toim.) Restorative justice realities. Empirical research in a european context. Haag: Eleven, 207–217.
- Kunnas, M. 2014. Sovittelutoimiston sekä poliisilaitoksen välinen moniammatillinen yhteistyö sekä sen kehittäminen Pirkanmaalla. Ylempi AMK-tutkielma. Tampereen ammattikorkeakoulu.
- Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 689/1997.
- Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta 1015/2005.
- Pelikan, C. 2010. Out-of-court but close to justice. Teoksessa I. Aertsen, I. Vanfraechem & J. Willemsens (toim.) Restorative justice realities. Empirical research in a european context. Haag: Eleven, 39–55.
- Pojjula, S. 2010. Henkirikosuhrien perheenjäsenten selviytyminen, mielenterveys ja kokemukset tuesta ja palveluista. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:21.
- Poliisihallitus 2013. Ohje. Rikosasioiden sovittelu. 2020/2013/4355.
- Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2014. Tilastoraportti 13/2015. Helsinki: THL.
- Rintala, P. 2015. Keski-Suomen sovittelutoimiston ja Jyväskylän poliisilaitoksen yhteistyön kehittämishanke. Ylempi AMK-tutkielma. Laurea-ammattikorkeakoulu.
- Walters, M.A. 2015. ’I thought ”He’s a monster”... [but] he was just...normal’. Examining the therapeutic benefits of restorative justice for homicide. British journal of criminology. 55 (6), 1207–1225.

Poliisi kansalaisten silmin: näkemykset operatiivisissa tehtävissä onnistumisesta ja luottamus poliisiin

Matti Vuorensyrjä

Johdanto

Tässä artikkelissa tutkitaan, mitkä tehtävät ovat kansalaisten näkemyksen mukaan poliisin tehtävistä tärkeimpiä ja kuinka hyvin poliisi on onnistunut operatiivisissa tehtävissään. Luottavatko kansalaiset poliisiin?

Artikkelin ensimmäisessä sisältöluvussa kuvataan, mitä poliisitoimintaan kohdistuvista kansalaisarvioista tiedetään aiemman tutkimuksen perusteella. Suomen omien tulosten suppea kuvaus toisessa sisältöluvussa perustuu vuosina 1999–2014 kansalaisille tehtyihin kyselytutkimuksiin. Suomessa kansalaiset ajattelevat poliisin onnistuneen tehtävissään hyvin ja luottamus poliisiin on vahva. Suomen tapaukselle ominaisista piirteistä keskustellaan kolmannessa sisältöluvussa. Artikkelin lopussa on lyhyt päätelmäjakso.

Tässä artikkelissa käytetään poliisibarometrikyselyjen empiirisiä aineistoja luottamuksen ja operatiivisen poliisitoiminnan onnistumisen arvioista. Lisäksi hyödynnetään kansainvälisiä vertailututkimuksia, joissa on analysoitu oikeusvaltion tilaa eri puolilla maailmaa (World Bank; World Justice Project).

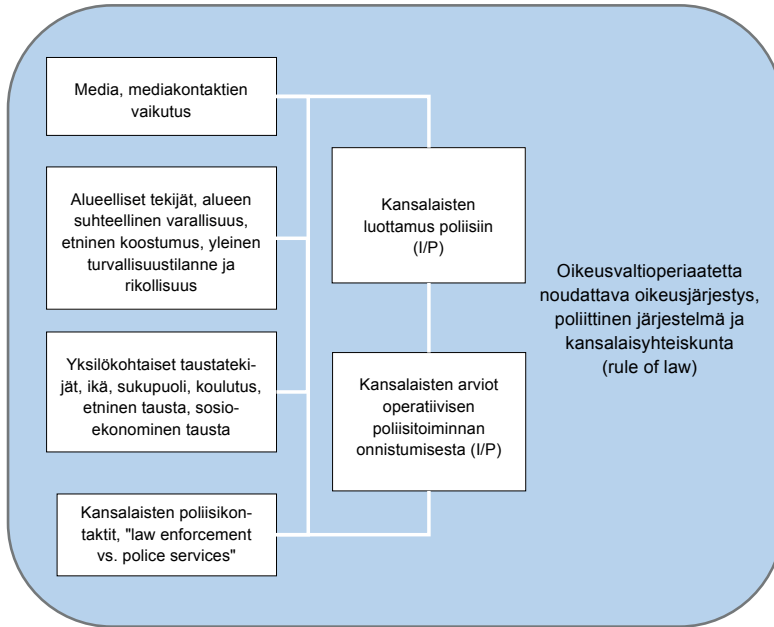
Aiempi tutkimus

Zhao ym. (2014) katsovat, että poliisi on vastuussa kansalaisille siitä, kuinka hyvin se suoriutuu keskeisistä tehtävistään ja velvollisuuksistaan. Poliisin oma operatiivinen toiminta on kuitenkin vain yksi niistä monista eri tekijöistä, jotka vaikuttavat kansalaisten poliisia koskeviin arvioihin. Kuviossa 1 tarkastellaan tekijöitä, jotka vaikuttavat näihin arvioihin. Sen lisäksi että poliisitoimintaan itseensä on instrumentaalinen ja proseduraalinen näkökulma (I/P; esim. Tyler ym. 2015; Suomessa esim. Kääriäinen 2008), ilmiökokonaisuus on monine muine tekijöineen monimutkainen ja sen abstraktikäsitteet ovat monitulkintaisia. Yksittäisten vaikutusyhteyksien erottaminen tällaisesta kokonaisuudesta ja niiden keskinäinen kausaalianalyysi on vaikeaa.

Media on yksi niistä keskeisistä kanavista, joiden kautta kansalaiset saavat tietoja poliisitoiminnasta ja rikollisuudesta. Media voi parhaimmillaan toimia uuden tiedon tuottajana ja ilmiökokonaisuuksien taustoittajana ja auttaa kansalaisia ymmärtämään poliisitoimintaa. Media voi myös vääristää kuvaa todellisuudesta, jos yksittäinen rikosjuttu tai poliisin toimintaa koskeva juttu saa sellaisen asiayhteyksistään irrotetun sensaatiohakuisen sisällön, joka ei pidä paikkaansa.

Kansalaisten omien poliisikontaktien vaikutus on niin ikään kompleksinen. On mahdollista, että kansalaiset saavat omien poliisikontaktiensa yhteydessä poliisitoiminnasta todenmukaisen kuvan. Yksittäistä kontaktia koskevat kokemukset ovat kuitenkin aina subjektiivisia ja kuva poliisin toiminnasta voi olla tunnepitoinen. Muistikuvat voivat olla vääriä ja käsitys tapahtumista harhainen. Tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että ne kontaktit, jotka ovat tapahtuneet poliisin aloitteesta

(järjestyshäiriöihin puuttuminen, kiinniotot jne.; “law enforcement”), on hyvä erottaa sellaisista kontakteista, jotka ovat tapahtuneet kansalaisten omasta aloitteesta (rikosilmoitukset, lupapalvelut jne.; “police services”). Erilaisilla kontakteilla on erilainen merkitys kansalaisille. Kuitenkin, vaikka kontakti olisi tapahtunut poliisin aloitteesta, esimerkiksi kansalaisen oman liikenne rikkomuksen yhteydessä, poliisin toiminta tilanteessa on yleensä helppo hyväksyä, jos se on ollut oikeudenmukaista ja tilanteeseen nähden kohtuullista.



Kuvio 1. Poliisin onnistuminen operatiivisissa tehtävissään ja luottamus poliisiin: kansalaisarvioihin vaikuttavia tekijöitä*

* I/P tarkoittaa instrumentaalista ja proseduaalista näkökulmaa poliisitoimintaan (ks. esim. Tyler ym. 2015).

Suurkaupungeissa on alueita, joilla poliisin on vaikea toimia. Kyse on yleensä alueista, joiden tulo- ja veropohjat ovat keskimääräisiä heikompia. Yksityiset palvelut ja julkinen infrastruktuuri ovat puutteellisia ja väestö kärsii keskimääräistä enemmän työttömyydestä ja muusta yhteiskunnallisesta syrjäytymisestä sekä rikollisuudesta. Verojärjestelmän ulkopuolinen taloudellinen toiminta on laajamittaista ja lähiyhenteisön – suvun, heimon, uskonyhteisön – merkitys ensisijaisena sosiaaliturvana on suuri. Poliisin ja kansalaisten keskinäinen suhde on tällaisilla alueilla usein ongelmallinen ja kansalaisten poliisia koskevat arviot ovat keskimääräistä kielteisempiä.

Yksilökohtaisten taustamuuttujien erot, kuten ikäerot, koulutuserot ja työmarkkina-aseman erot, voivat myös vaikuttaa siihen, millä tavoin kansalaiset arvioivat poliisitoimintaa. Etnisten vähemmistöjen arvioiden poliisista ja poliisitoiminnasta on havaittu olevan keskimääräistä kielteisempiä. Ikä on toinen niistä taustamuuttujista, joiden on havaittu vaikuttavan poliisia koskeviin arvioihin. Käytännössä ikä-

käät arvioivat poliisia myönteisemmin kuin nuoret. Muiden taustamuuttujien vaikutusyhteyksiä arvioihin ei ole kyetty selvästi osoittamaan. (Ks. esim. Cheurprakobkit & Bartsch 2001; Kääriäinen 2008; Zhao ym. 2014.)

Suomen tapaus on kansainvälisesti myönteisellä tavalla poikkeuksellinen, kun ajatellaan poliisin ja kansalaisten keskinäistä suhdetta. Tässä artikkelissa tulkintana on, että oikeusvaltion (rule of law) tila muodostaa kussakin yhteiskunnassa sen ensisijaisen kontekstin, jonka osana kansalaiset arvioivat lakia, oikeusjärjestelmää ja niitä viranomaisia, jotka edustavat oikeusjärjestelmää. Oikeusvaltioperiaatetta noudatetaan Suomen oikeusjärjestelmässä ja poliittisessa järjestelmässä tunnollisesti. Oikeusvaltioperiaate on laajasti hyväksytty ja sisäistetty myös yksittäisten kansalaisten keskuudessa. Tähän keskusteluun palataan Suomen omia tuloksia koskevan empiirisen katsauksen jälkeen.

Poliisin onnistuminen tehtävissään ja luottamus poliisiin

Poliisibarometri on 15–79-vuotiaalle Manner-Suomen väestölle tasaisin väliajoin käyntihaastatteluilta tehtävä tutkimus, jossa haastateltavilta kysytään käsityksiä esimerkiksi poliisitoiminnan onnistumisesta, luottamuksesta poliisiin, oman asuinalueen turvallisuustilanteesta ja tehdyistä rikosilmoituksista. Uusimman tutkimuksen aineisto poimittiin vuonna 2014. Haastateltuja oli yhteensä 1 015. (Hannonen & Käyhkö 2014.)

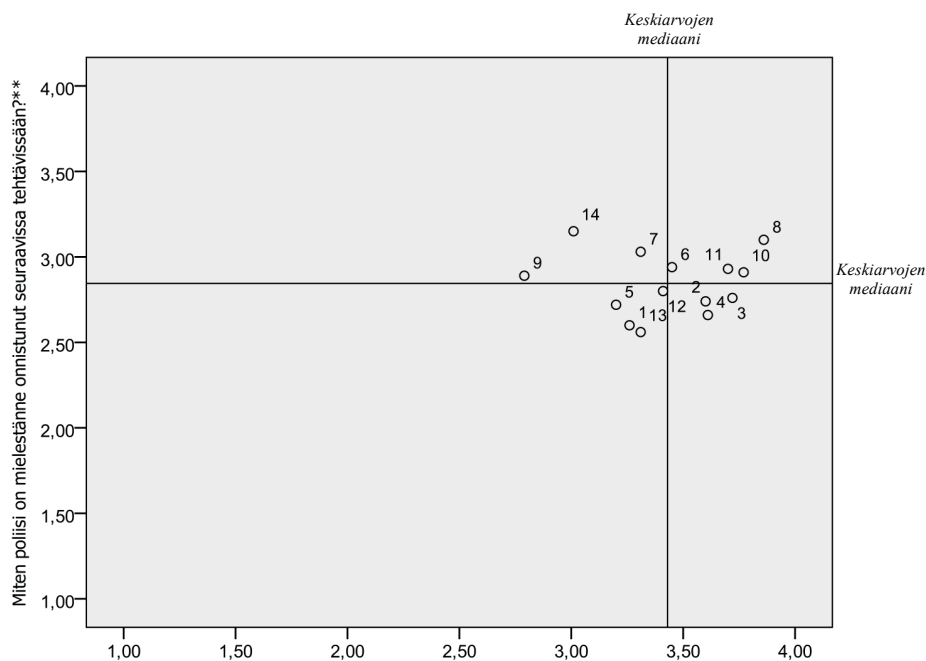
Vuoden 2014 poliisibarometrissa kansalaisilta kysyttiin, kuinka tärkeiksi he kokevat taulukossa 1 luetellut poliisin tehtävät ja kuinka hyvin poliisi on eri tehtävissään onnistunut. Kaikki luetellut tehtävät koettiin keskimäärin ”melko tärkeiksi” tai ”erittäin tärkeiksi” ja poliisin koettiin onnistuneen ”melko hyvin” näissä tehtävissä.

Taulukko 1. Poliisin tehtävät vuoden 2014 poliisibarometrissa

1	Autovarkauksien selvittäminen
2	Asuntomurtojen selvittäminen
3	Huumerikosten selvittäminen ja paljastaminen
4	Raharikosten selvittäminen (petokset, tunnuslukujen varastaminen yms.)
5	Rasismiin viittaavien rikosten paljastaminen ja tutkinta
6	Poliisin partiointi ja muu näkyvä toiminta
7	Liikennevalvonta
8	Kiireellisiin hälytyksiin vastaaminen
9	Päihtyneiden huostaanotto
10	Väkivaltarikosten selvittäminen ja torjunta
11	Kotiväkivaltaan puuttuminen
12	Viranomais- ja muu rikollisuutta ennalta estävä yhteistyö
13	Talousrikostorjunta
14	Poliisin lupapalvelut

Poliisin tärkeimmiksi tehtäviksi kansalaiset kokivat poliisilta saamansa suojan henkeä ja fyysistä koskemattomuutta uhkaavalta rikollisuudelta: kiireelliset hälytys-tehtävät, väkivaltarikosten selvittämisen ja torjunnan, huumerikosten selvittämisen ja paljastamisen sekä kotiväkivaltaan puuttumisen. Suhteellisesti pienimmän painoarvon kansalaiset antoivat päihtyneiden huostaanotolle ja poliisin lupapalveluille.

Poliisin katsottiin onnistuneen kaikkein parhaiten lupapalvelujen tehtäväalueella. Myös liikennevalvonnassa ja kiireellisiin hälytyksiin vastaamisessa poliisin katsottiin onnistuneen hyvin. Suhteellisesti heikoimmin poliisin katsottiin onnistuneen talous- ja omaisuusrikosten selvittämisessä ja torjunnassa, kuten autovarkauksien selvittämisessä sekä erilaisten raharikosten selvittämisessä (petokset, tunnuslukujen varastamiset jne.). (Kuvio 2.)



Kuvio 2. Miten tärkeitä poliisin tehtävät ovat ja kuinka hyvin poliisi on niissä onnistunut: kansalaisarvioiden keskiarvot vuoden 2014 poliisibaro-metrikyselyssä***

*Asteikko (1–4): 1 = Ei lainkaan tärkeä, 2 = Ei kovin tärkeä, 3 = Melko tärkeä, 4 = Erittäin tärkeä

** Asteikko (1–4): 1 = Erittäin huonosti, 2 = Melko huonosti, 3 = Melko hyvin, 4 = Erittäin hyvin

*** Koordinaattipisteiden eli poliisin eri tehtävien numeroista ks. Taulukko 1

Vastaajilta kysyttiin myös: “Missä määrin luotatte seuraavien viranomaisten tai tahojen toimintaan?” Viranomaistahoina mainittiin muun muassa poliisi ja oikeuslaitos/tuomioistuimet (vaihtoehtoina erittäin paljon, ..., erittäin vähän). Luottamus poliisiin on vahva. Vastaajista 43 prosenttia ilmoitti luottavansa poliisiin erittäin paljon, 49 prosenttia melko paljon, seitsemän prosenttia melko vähän ja yksi prosentti

erittäin vähän. Luottamus oli samalla tasolla kuin luottamus Rajavartiolaitokseen ja Tulliin, mutta jonkin verran heikompi kuin palo- ja pelastustoimeen, joka oli vuoden 2014 kyselyssä kansalaisten arvioiden perusteella luotettavin viranomaistaho. (Han- nonen & Käyhkö 2014.)

Poliisibarometrin tuloksissa ainakin kolme säännönmukaisuutta kiinnittää huo- miota:

- Tulokset ovat pitkällä aikavälillä vakaita. Kansalaisten arviot poliisitoimin- nan onnistuneisuudesta ja heidän luottamuksensa poliisiin ovat pysyneet samansuuntaisina ajankohdasta toiseen.
- Yksilökohtaiset taustamuuttajat näyttävät selittävän vain pienen osan kansa- laisarvioiden vaihtelusta. Taustamuuttajien kriteerein vastaajat ovat toisin sanoen poliisia koskevissa arvioissaan keskenään pitkälti samaa mieltä.
- Tulokset ovat erilaisia kuin monissa muissa maissa. Luottamus poliisiin on havaittu monissa vertailututkimuksissa vahvimaksi juuri Suomessa.

Suomessa ei ehkä täysin ymmärretä kuinka merkittävästi Suomen tulokset eroa- vat muista maista ja kuinka tärkeästä asiasta tässä on kyse. Yksittäisenä vertailukoh- tana voidaan viitata esimerkiksi Intiaa koskeviin tutkimustuloksiin. Madan ja Nalla (2015, 90–91) toteavat omassa Intiaan kohdistuvassa tutkimuksessaan, että heidän tutkimusaineistonsa vastaajista

- 19 prosenttia arvioi poliisin tekevän hyvää työtä ratkoessaan vastaajille tärkeitä lähiympäristön ongelmia;
- 86 prosenttia arvioi, että poliisi ottaa lahjuksia selvittäessään liikennerikko- muksia ja -onnettomuuksia;
- 81 prosenttia raportoi olevansa huolissaan poliisin ottaessa heihin yhteyttä, tai lähestyessään heitä, koska he pelkäävät poliisin vaativan heiltä lahjuksia;
- 33 prosenttia katsoi, että omassa naapurustossa on turvallista kävellä yksin pimeän tultua.

Suomen näkökulmasta katsottuna tulokset Intiassa ovat heikkoja, suorastaan outoja. On oltava tekijöitä, jotka selittävät tämänkaltaisia systemaattisia eroja eri maiden välillä.

Oikeusvaltio

Maailmanpankki tekee vuosittain hyvää hallintotapaa (good governance) koskevan kansainvälisen vertailututkimuksen. Sen osana toteutetaan oikeusvaltion tilaa kos- keva vertaileva analyysi maailman eri maissa (Worldwide Governance Indicators, rule-of-law indicator). Maailmanpankin tutkijat määrittelevät oikeusvaltion käytän- nönläheisesti:

Oikeusvaltion periaatteita toteutetaan, kun

- laki sitoo valtiojohtoa itseään;
- jokaista yhteiskunnan jäsentä kohdellaan laissa yhdenveroisesti;
- laki tunnustaa jokaisen henkilön inhimillisen arvokkuuden ja suojaa sitä; ja
- jokaisella on mahdollista saattaa asiansa oikeuteen. (World Bank 2003, 1.)

Oikeusvaltioperiaate edellyttää lakiin perustuvaa vallankäyttöä. Päivittäisen lain- ja vallankäytön lisäksi lainsäädäntöjärjestelmään kohdistuvien konstitutiivisten järjestelmämuu­to­sten on perustuttava lakiin.

Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen ajatellaan yleensä edellyttävän myös lain sisäistynyttä kunnioitusta kansalaisten keskuudessa. Kaiken perustana, lain kirjaimen vastineena, on kokemus legitimitetistä, lain- ja vallankäytön moraalisesta oikeutuksesta.

Länsimaissa legitimitetillä on liberaalidemokraattinen sisältö. Kansalaiset mielletään lähtökohtaisesti yksilöinä. Heidät kaikki nähdään taloudellisesti ja poliittisesti vapaina toimijoina ja heillä kaikilla on sama, tasa-arvoinen osallisuus lakiin ja lainsäädäntöön. Lain on oltava kaikille sama ja sen on tunnustettava jokaisen yksilön ihmisarvo ja vapausoikeudet. Kaikilla – jokaisella yksittäisellä kansalaisella – on oltava mahdollisuus saada oikeutta omassa asiassaan.

Kun poliisi toimii osana oikeusvaltioperiaatteen perustuvaa oikeusjärjestystä ja poliittista järjestelmää, kansalaiset kokevat, että he ovat yhtäläisesti osallisia siitä turvallisuudesta, jonka järjestelmä tuottaa. Tällaista osallisuutta ei koeta, jos poliisi toimii osana sillä tavoin jakautunutta oikeus- ja valtakäyttoa, joka ei ole kaikille sama. Tällainen syvä jakautuneisuus vallitsee kaikissa niissä yhteiskunnissa, jotka ovat sisällissodassa. Se näkyy myös sellaisissa rauhanajan yhteiskunnissa, jotka ovat sisäisesti sillä tavoin jakautuneita, että jokin ihmisryhmä kokee tulevaisuuden alistetuksi tai syrjityksi, tai joissa oikeus- ja valtakäytto ovat korruptoituneita.

Yhteys on käsitteellinen (sisäinen, analyttinen). On hyvin todennäköisesti niin, että oikeusvaltion tila eri olotilaisuuksineen on se ensisijainen konteksti, jossa oikeusjärjestelmän eri osatekijöitä koskevat arviot esitetään.

Oikeusvaltioindeksi laskettiin Maailmanpankin uusimmassa vuoden 2014 tutkimuksessa yhteensä 209 maalle. Oikeusvaltioindeksi mittaa sen oikeusturvan laatua, jonka yleinen sopimusoikeus ja omistusoikeudet sekä poliisi ja oikeuslaitos kansalaisille takaavat. Lisäksi indeksi mittaa rikollisuuden ja väkivallan kohtaamisen todennäköisyyksiä yhteiskunnassa.

Indeksin laatijat (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi 2010) korostavat, että tulokset eivät ole tavanomaisen suhdelukuasteikon merkityksessä mittaustarkkoja eikä niitä tule sellaisina käyttää. Koska indeksi kuitenkin perustuu systemaattisesti yhdenmukaisia tuloksia eri aikoina ja eri alueilta tuottaneeseen laajaan aineistoon, sen voi olettaa kuvaavan melko luotettavalla tavalla sitä suhteellista asemaa, joka yksittäisellä maalla on maailman muiden maiden joukossa.

Vuoden 2014 tutkimuksessa Suomen indeksiluku oli maailman korkein (järjestysluku 1.). Muut korkeimman indeksiluvun maat löytyivät muista Pohjoismaista (Tanska (2.), Norja (3.), Ruotsi (6.)), Benelux-maista (Alankomaat (7.), Luxemburg (10.)) sekä Oseaniasta (Uusi Seelanti (4.), Australia (9.)), joiden lisäksi 10 parhaan maan joukossa olivat myös Sveitsi (5.) ja Itävalta (8.).

Listan loppupäästä löytyy sisällissodassa olevia maita tai maita, joissa oikeusvaltiokehitys on muista syistä ollut viime aikoina kaikkein heikointa. Niihin kuuluvat muun muassa Syyria (195.), Irak (197.), Eritrea (202.), Libya (203.), Afganistan (204.) ja Somalia (209.). Intia, jota käsiteltiin lyhyesti edellisessä luvussa, oli sijaluvulla 96.

Indeksi ei ole menetelmällisesti ongelmaton, mutta tulokset ovat samansuuntaisia kuin muissa vastaavissa tutkimuksissa (indeksien kritiikistä ks. esim. Thomas 2010; Gisselquist 2014). The World Justice Project (WJP 2015) on riippumaton

kansalaisjärjestö, joka tekee vastaavanlaisen vertailututkimuksen vuosittain, hieman erilaisin painotuksin. Suomen sijaluku oli WJP:n laajassa primaariaineistoihin perustuvassa vertailututkimuksessa neljäs vuonna 2015.

Oikeusvaltion tila on Suomessa vahvempi kuin monissa muissa maissa. On hyvin todennäköisesti niin, että tämä on yksi niistä keskeisistä tekijöistä, jotka selittävät kansalaisten poliisia koskevia myönteisiä arvioita.

Päätelmät

Suomessa tehtyjen kyselytutkimusten perusteella kansalaiset ajattelevat, että poliisin tehtävät ovat tärkeitä ja että poliisi onnistuu tehtävissään melko hyvin. Suomalaiset luottavat poliisiin.

Tässä artikkelissa esitettiin ajatus, jonka mukaan poliisin nauttima arvostus voi selittyä sillä, että oikeusvaltio on Suomessa vahva. Kun poliisi toimii osana oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvaa oikeusjärjestystä ja poliittista järjestelmää, kansalaiset kokevat, että he ovat yhtäläisesti osallisia siitä turvallisuudesta, jonka järjestelmä tuottaa.

Tilanne on tässä suhteessa erilainen eri puolilla maailmaa ja myös Suomessa tilanne voi tulevaisuudessa muuttua. Suomen toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti aivan viime vuosina ja jopa viime kuukausina. Kansalaisyhteiskunnassa on useita sellaisia sisäisiä jakoja, joita siinä ei ole ennen ollut.

Oikeusvaltioperiaatteen merkitys korostuu tällaisissa oloissa. Oikeusvaltioperiaate on kuin kotisataman majakka, joka erottuu sitä kirkkaammin, mitä pimeämpää merellä on. Se kannattaa pitää koko ajan näköpiirissä, sillä kun myrsky alkaa nousta, ei ole välttämättä muita keinoja ottaa suuntaa kohti kotisatamaa.

LÄHTEET

- Cheurprakobkit, S. & Bartsch, R.A. 2001. Police Performance: A Model for Assessing Citizens' Satisfaction and the Importance of Police Attributes. *Police Quarterly* 4 (4), 449–468.
- Gisselquist, R.M. 2014. Developing and Evaluating Governance Indexes: 10 Questions. *Policy Studies* 35 (5), 513–531.
- Hannonen, R. & Käyhkö, E. 2014. Poliisibarometri 2014. Helsinki: Sisäministeriö.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. 2010. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper 5430. Washington, D.C.: World Bank.
- Kääriäinen, J. 2008. Why Do the Finns Trust the Police? *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 9, 141–159.
- Madan, M. & Nalla, M.K. 2015. Exploring Citizen Satisfaction with Police in India. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 38 (1), 86–101.
- Poliisibarometri 2014. Helsinki: Otantatutkimus Oy [aineistonkeruu], 2014. Helsinki: Sisäministeriö. Poliisiosasto [tuottaja], 2014. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja], 2015.
- Thomas, M.A. 2010. What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? *European Journal of Development Research*, DOI:10.1057/ejdr.2009.32.
- Tyler, T.R., Goff, P.A., MacCoun, R.J. 2015. The Impact of Psychological Science on Policing in the United States: Procedural Justice, Legitimacy, and Effective Law Enforcement. *Psychological Science in the Public Interest* 16 (3), 75–109.
- WJP 2015. World Justice Project Rule of Law Index. Washington, D.C.: WJP.
- World Bank 2003. Legal and Judicial Reform: Strategic Directions. Washington, D.C.: World Bank.
- Zhao, J.S., Tsai, C.-F., Ren, L. & Lai, Y.-L. 2014. Public Satisfaction with Police Control of Disorder Crime: Does the Public Hold Police Accountable? *Justice Quarterly* 31 (2), 394–420.

V YHTEENVETOA JA POHDINTAA

Poliisin toimintaympäristö 2016 – keskeisiä havaintoja ja poikkileikkaavia teemoja

Vesa Muttilainen & Pauliina Potila

Tarkoitus ja rakenne

Poliisiammattikorkeakoulun kokoama Poliisin toimintaympäristö -katsaus tuottaa tutkimus- ja asiantuntijatietoa hyödynnettäväksi poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden suunnittelussa ja kehittämisessä sekä poliisikoulutuksessa. Se vakiinnuttaa ja tarkentaa oppilaitoksessa aiemmin käynnistettyä toimintaympäristön seuranta- ja ennakointityötä. Edelliset vastaavanlaiset katsaukset julkaistiin vuosina 2012 ja 2014.

Toimintaympäristökatsauksen 27 artikkelia perustuvat tutkimus- ja tilastotietoon, muuhun lähdemateriaaliin ja asiantuntijatietoon. Kirjoittajat ovat Poliisiammattikorkeakoulun lisäksi muista korkeakouluista, tutkimuslaitoksista sekä poliisihallinnosta ja muualta hallinnosta.

Poliisin toimintaympäristöllä ei viitata tässä raportissa vain maailmaan poliisin ulkopuolella, vaan myös toimintojen keskinäisiin suhteisiin poliisiorganisaation sisällä. Mukana on sekä taustoittavia että välittömästi poliisiin toimintaan liittyviä artikkeleita. Kokonaisuus jäsentää laaja-alaisesti poliisia koskevan tutkimus- ja asiantuntijatiedon muodostusta nyt ja lähitulevaisuudessa.

Tarkastelukehiksenä on Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusalojen temaattinen jaottelu: poliisin työ ja organisaatio, poliisitoiminta sekä poliisi yhteiskunnassa. Näitä kuitenkin edeltää poliisitoiminnan reunaehtoja käsittelevä luku yhteiskunnan ja turvallisuusympäristön kehityspiirteistä. Poliisin työtä ja organisaatiota koskevassa luvussa käsitellään osaamiseen ja koulutukseen liittyviä teemoja. Poliisitoimintaa kuvaava osuus keskittyy kenttä- ja hälytystoimintaan, rikostorjuntaan ja eräisiin muihin poliisin toimintamuotoihin. Poliisi yhteiskunnassa -luku koostuu turvallisuuden ennakointia, rikosilmiöitä sekä kansalaisnäkökulmaa kuvaavista katsauksista.

Keskeiset havainnot

Artikkelikokoelma sisältää sekä uusia että aiemmissä katsauksissa esillä olleita aiheita. Vuoden 2012 katsaus painottui yleistä yhteiskunnan muutosta, turvallisuusympäristöä ja rikosilmiöitä koskeviin aiheisiin. Vuonna 2014 poliisialan teemat tulivat vahvemmin mukaan tässäkin raportissa hyödynnettävän tutkimusalojaottelun myötä. Ulkoisten uhkien ja kehityssuuntien lisäksi käsiteltiin muun muassa koulutusta, osaamista, TKI-toimintaa, johtamista ja työhyvinvointia.

Vuoden 2016 katsauksessa poliisin työn sisältöön ja eri toiminta-alueisiin liittyvät teemat painottuvat entistä enemmän, kuten myös poliisialan tietoa ja osaamista koskevat asiat. Myös turvallisuusympäristöä ja rikosilmiöitä tarkastellaan edelleen eri näkökulmista. Seuraavaan taulukkoon on koottu keskeisimpiä havaintoja yksittäisistä artikkeleista jaoteltuna katsauksen rakenteen mukaan.

Taulukko 1 Artikkeleiden keskeisiä havaintoja poliisin toimintaympäristöstä

<p>Poliisin toiminnan reunaehdoja</p> <p>Julkishallinnon haasteita</p> <ul style="list-style-type: none">• <u>Pirulliset ongelmat</u>: Kompleksi toimintaympäristö tuottaa vaikeasti ratkaistavia pirullisia ongelmia. Yhteiskunnassa on kyettävä sietämään epävarmuutta ja sitä, että kukaan ulkopuolinen ei kykene täysin takaamaan turvallisuutta.• <u>Turvallisuusarkkitehtuuri</u>: Turvallisuus näyttäytyy liian arvokkaana uskottavaksi pelkästään yhden tahon vastuulle. Julkisten palveluiden tuottajat turvallisuusosalalla joutuvat ymmärtämään oman roolinsa ja suhteensa palveltaviinsa uudella tavalla. <p>Kansainvälisiä näkökulmia</p> <ul style="list-style-type: none">• <u>Poliisireformit</u>: Pohjoismaiden ja Viron poliisireformeille on yhteistä tarve sopeutua toimintaympäristön muutoksiin. Systeemiälykäs poliisiorganisaatio kykenee navigoimaan kompleksisuuden keskellä.• <u>EU:n sisäinen turvallisuus</u>: EU:ssa sisäinen turvallisuus ja poliisiyhteistyö ovat kehittyneet huomattavasti. Jos vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue ei pysty vastaamaan yhteiskuntien odotuksiin, koko unionin kehitys vaarantuu.
<p>Poliisin työ ja organisaatio</p> <p>Osaamisen kehittäminen</p> <ul style="list-style-type: none">• <u>Fettinen johtajuus</u>: Poliisihallinto on laaja ja hierarkkinen, mikä tuo haasteita eettiselle johtajuudelle. Korruption kohdalla on oltava nollatoleranssi ja asiaan on suhtauduttava vakavuudella myös käytännössä.• <u>Tietojohtoinen toiminta</u>: Poliisin operatiivinen tilannekuva ja tietämys käynnissä olevista operaatioista on hyvä. Sitä vastoin strategisen tason analyysi- ja tilannekuvatoiminnoissa sekä tietojohtoisuuden omaksumisessa on kehitettävää.• <u>Stressin käsittely</u>: Stressikokemusten ymmärtäminen ja onnistunut käsittely ovat osa koko poliisin henkilöstön kokonaisvaltaista työhyvinvointia. Poliisityön vaarallisia puolia ei voida koskaan kokonaan poistaa. <p>Koulutuksen kehittäminen</p> <ul style="list-style-type: none">• <u>Simulaatioiden hyödyntäminen</u>: Simulaatioilla voidaan osaltaan paikata käytännön kokemuksen puutetta. Harjoituksia kannattaa kehittää jatkossa siten, että niihin liittyvä tieto on mahdollisimman hyvin dokumentoitu.• <u>Kehittämistyö opinnäytteenä</u>: Ammattikorkeakoulutasoisissa kehittämistyöympäristöissä opinnäytteissä erityisesti tuotokset ovat tärkeitä. Tuotoksen on oltava toimiva, käyttökelpoinen, ymmärrettävä ja riittävän yksinkertainen.• <u>Työssä oppiminen</u>: Ohjattu työharjoittelu on tärkeä osa ammatillista kasvua. Työssäoppimisen, ohjauksen ja arvioinnin avulla poliisiopiskelija näkee työn todellisuutta, hyötyy palautteesta ja oppii itsetuntemusta.
<p>Poliisitoiminta</p> <p>Kenttä- ja hälytystoiminta</p> <ul style="list-style-type: none">• <u>Voimankäytön seuranta</u>: Suomessa on alettu seuraamaan reaaliaikaisesti poliisin voimankäyttötilanteita sekä niiden syitä ja seurauksia. Nämä tilanteet etenevät usein nopeasti ja niitä on voitava analysoida objektiivisesti jälkikäteen.• <u>Järjestyksen valvonta</u>: Perus- ja ihmisoikeuksien ensisijaisuus kuuluu poliisityön etiikkaan ja lainmukaisuuteen. On varottava, ettei perus- ja ihmisoikeuksia tallota, kun enemmistön hegemoniaa toteutetaan kontrollimyönteisellä poliisipolitiikalla.• <u>Lähisuhdeväkivalta</u>: Lähisuhdeväkivaltaa sisältävien tapausten määrä poliisin kotihälytystehtävissä näyttää olevan pienempi kuin pelkät tilastot antavat ymmärtää. Tilastojen tulkintaan tulisi kiinnittää enemmän huomiota muissakin rikoksissa.

Rikostutkinta

- **Salainen tiedonhankinta:** Poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonta on parantunut mutta siinä on kehitettävää. Tehokas toiminta edellyttää riittäviä resursseja sisäiselle ja ulkoiselle valvonnalle sekä mahdollisesti erityisen valvontaelimen perustamista.
- **Talousrikostutkinta:** Poliisin käsittelemät talousrikosjutut ovat lisääntyneet viime vuosina. Tämä johtuu osittain harmaan talouden torjunnan lisärahoituksesta. Talousrikostutkijoiden mukaan syyttäjyhteistyö on avainasia tutkinnan kehittämisessä.
- **Seksuaalirikosten tutkinta:** Lapseen kohdistuneissa seksuaalirikoksissa valtaosalla uhreista ei todeta vammoja tai ne ovat vähäisiä. Tutkintaa tehostavat korkealaatuinen dokumentointi ja näytteiden taltiointi useilla eri tekniikoilla.

Muut poliisitoiminnan alueet

- **Liikenneturvallisuustyö:** Liikenneturvallisuustyöhön osallistuu laaja joukko kansainvälisiä ja kansallisia toimijoita. Poliisin liikennevalvonnan tulee keskittyä tehtäviin, joissa teknologia ja siihen perustuvat turvallisuusratkaisut eivät yksin riitä.
- **Lupapalvelut:** Poliisin lupapalvelut liittyvät tiiviisti poliisin varsinaisiin ydintoimintoihin. Lupapalvelu on toiminut myönteisenä kontaktipisteenä poliisiin. Sähköisen asioinnin palvelumalli asettaa paineita supistaa palveluverkoston.
- **Taktinen neuvottelu:** Taktinen neuvottelu on interventiotyökalu, jolla kärjistyneet tilanteet voidaan ratkaista rauhanomaisesti. Ilman taktista neuvottelua poliisin aseenkäyttötilanteet ja mahdolliset henkilövahingot kasvaisivat.

Poliisi yhteiskunnassa

Turvallisuuden ennakointi

- **Paikallinen rikostorjuntamalli:** Poliisilaitokset ovat vuosia tehneet yhteistyötä ympäristönsä kanssa ja pyrkineet hillitsemään lasten ja nuorten rikoksia. On järkevää jakaa tietoa toimenpiteistä. Niitä sovellettaessa on otettava huomioon paikalliset olosuhteet.
- **Oppilaitosturvallisuus:** Korkeakouluturvallisuus ei toteudu yksin oppilaitosten sisäisillä toimenpiteillä. Viranomaisilla tulee olla aktiivinen ja tiedottava rooli. Oppilaitoksissa toimivat tahot tulisi ohjeistaa ja perehdyttää toimimaan vaaratilanteissa.
- **Maahanmuuttajien eriytyminen:** Maahanmuuttajat keskittyvät suurimpiin kaupunkeihin ja tietyille asuinalueille. Sosioekonominen tausta selittää osin rikoksia. Riskejä lisää nuoren riskikäyttäytyminen ja vähentää vanhempien suorittama valvonta.

Rikosilmiöitä

- **Viharikollisuus:** Poliisin tietoon tulleiden viharikosten määrä on kansainvälisesti vertaillen alhainen. Viharikosten määrä ja piirteet eivät ole muuttuneet merkittävästi viime vuosina. Nämä rikokset ovat suurelta osin rasistisia pahoinpitelyjä.
- **Henkirikollisuus:** Suomessa surmataan vuosittain vähemmän ihmisiä kuin koskaan aiemmin. Poliisin tietoon tulevan lievemman väkivallan määrä on kuitenkin lisääntynyt rajusti. Suomen kehitys noudattelee länsimaista rikollisuustrendiä.
- **Rahanpesu:** Riskiperusteisesta lähestymistavasta on tullut tärkeä osa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa. Riskejä esiintyy sekä reaali maailmassa että virtuaali maailmassa. Niitä torjuvat lukuisat toimijat yhteiskunnan eri sektoreilta.

Poliisi ja kansalaiset

- **Rikosten sovittelu:** Rikosten sovittelu on laajentunut nuorten tekemiin rikoksiin keskittyneestä vaihtoehdosta monenlaisiin tekoihin ja myös vakaviin rikoksiin. Sovittelu painottuu oikeudenkäyntiä edeltävään aikaan, ja on osa poliisin työkalupakkia.
- **Kansalaisarvot poliisista:** Kansalaiset pitävät poliisin tehtäviä tärkeinä, katsovat poliisin onnistuneen tehtävissään ja luottavat poliisiin. Poliisin arvostus voi selittyä osittain sillä, että Suomessa on vahva oikeusvaltioperinne.

Raportin monipuolista sisältöä ei voida kattavasti tiivistää tähän yhteenvetoon. Artikkelit kuitenkin tavoittavat jotakin olennaista poliisiorganisaation toiminnasta ja toimintaympäristöstä juuri tällä hetkellä. Tämä johtuu siitä, että niistä useimmat perustuvat tuoreisiin tutkimus- ja kehittämisprojekteihin tai julkaisuihin yhteiskunnassa tärkeiksi katsottuista aiheista.

Pohdintaa

Yhteyksiä edelliseen katsaukseen

Tämän yhteenvedon loppuun on koottu artikkeleita yhdistäviin tai poikkileikkaaviin teemoihin perustuvaa pohdintaa. Vuoden 2016 katsausta ei tule nähdä irrallisena koosteena poliisiin liittyviä kirjoituksia, vaan se täydentää aiemmissa katsauksissa hahmoteltua kokonaiskuvaa poliisin toimintaympäristöstä. Vuoden 2014 raportissa pohdinta kohdistui neljään kokonaisuuteen, jotka voi tiivistää seuraavasti:

- Uusi osaaminen organisaation käyttöön. Jatkuvat muutokset esimerkiksi organisaatioissa, lainsäädännössä ja työvälineissä edellyttävät uudenlaista oppimis- ja sopeutumiskykyä. Uusin osaaminen on äskettäin koulutetuilla, ja se on saatava tehokkaasti organisaation käyttöön ja hyödynnettäväksi.
- Niukkenevat resurssit – uudet toimintamuodot. Poliisin voimavarat tulevat jatkossa riittämään yhä vähempään. Tämä vaatii uudenlaista ajattelua poliisitehtävien määrittelyssä ja suhtautumisessa yhteistoimintaan. Kun hallintorakenteet on uudistettu, on huomio suunnattava poliisityön sisältöön ja työntekijöihin.
- Globaalit tietoverkot – uhkia ja mahdollisuuksia. Ihmiset käyttävät runsaasti aikaa verkon tarjoamien palvelujen äärellä. Rikoksia tehdään yhä enemmän verkkoympäristössä ja teknologiaa hyödyntäen. Teknologian kehitys vaikuttaa poliisitoiminnan suuntaamiseen ja parhaimmillaan tehostaa toimintaa.
- Kompleksi toimintaympäristö – yhtenäisyyden haastaja. Poliisin toimintaympäristössä yhtenäisyys tulee vähenemään esimerkiksi muuttoliikkeen ja sosiaalisen median vaikutuksesta. Toimintaympäristö tulee myös läpinäkyvämmäksi, ja poliisi on usein reaaliaikaisen arvioinnin kohteena.

Nämä ajattomat havainnot voi allekirjoittaa edelleen. Itse asiassa yllättävän monet vuoden 2016 katsauksen artikkelit käsittelivät näitä edellisen katsauksen keskeisiä teemoja jollakin tavalla. Artikkeleiden sisällön perusteella voidaan kuitenkin nostaa esille muutamia uusia kokoavia havaintoja poliisin toimintaympäristöstä. Ne liittyvät sopeutumiskykyyn kompleksissa toimintaympäristössä, poliisitoiminnan etikkaan oikeusvaltiossa, toiminnassa kertyvien tietojen hyötykäyttöön ja maahanmuuton ajankohtaisiin haasteisiin.

Sopeutumiskykyä monimutkaisiin ongelmiin

Viime vuosina keskustelussa turvallisuusympäristöstä on viitattu usein organisaatioiden ja yksilöiden sopeutumiskykyyn eli resilienssiin. Sitä edellyttäviä ympäröivän

yhteiskunnan haasteita on kuvattu esimerkiksi vaikeasti ratkaistaviksi (pirallinen), muotoaan muuttaviksi (skaalautuva) sekä monimutkaisiksi ja -tahoisiksi (hybridi, kompleksi). Yksilötasolla resilienssissä voi olla kysymys esimerkiksi stressin hallinnasta ääritilanteissa.

Ratkaisuksi on esitetty laaja-alaista näkökulmaa, jossa ongelmia pyritään lievittämään yhteistyössä yhteiskunnan kaikkien sektoreiden kanssa (yhteiskunnallinen turvallisuus, uusi turvallisuusarkkitehtuuri, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteydet). Esimerkiksi toistuvat poliisireformit kautta Euroopan ja uusi EU:n sisäisen turvallisuuden agenda ovat vastauksia vaikeasti hallittaviin turvallisuuskysymyksiin. Suomessa näitä asioita on pohdittu viime aikoina muun muassa sisäisen turvallisuuden selonteossa, poliisitoiminnan strategiassa ja sopeuttamissuunnitelmassa sekä sisäisen turvallisuuden strategiatyössä.

Poliisin näkökulmasta edellä kuvattu kehitys tarkoittaa muutoksia kaikilla vuoden 2014 katsauksen johtopäätösten teema-alueilla. Siinä esitetty tiivistys sopii osuvasti tähän yhteyteen: poliisin selviytymisstrategiaa pitkällä aikavälillä kehystävät kyky ratkaista ydinhaasteet, kyky tunnistaa herkästi ja monipuolisesti toimintaympäristön muutoksia sekä kyky ennakoida tulevaa kehitystä. Ennakointia ja riskeihin varautumista käytännössä käsiteltiin vuoden 2016 katsauksessa esimerkiksi artikkeleissa oppilaitosturvallisuudesta, nuorten rikostorjunnasta, liikenneturvallisuudesta ja rahanpesusta.

Ennakoinin epävarmuutta voidaan paikata kyvyllä omaksua uusia toimintamuotoja, hyödyntää teknologiaa, luoda yhteistyösuhteita sekä kehittää osaamista, asiantuntijuutta, tiedon hyödyntämistä ja palveluperiaatetta. Näissä poliisi on monin kohdin onnistunutkin, mutta resurssien jatkuva supistuminen edellyttää tulevaisuudessa sekä selkeitä priorisointeja toiminnan tehostamiseksi että innovatiivista asennetta ja toimintaa läpi organisaation.

Toiminnassa kertyvä tieto hyötykäyttöön

Poliisitoiminnassa ja -koulutuksessa yhdistetään muun muassa käytännön kokemukseen perustuvaa tietoa ja toiminnan yhteydessä rekistereihin kertyvää tietoa. Tutkimustietoon tai -näyttöön perustuvasta päätöksenteosta on puhuttu julkishallinnossa jo vuosikymmeniä.

Poliisitoiminnan erilaiset tietolähteet ovat olleet esillä tässä katsauksessa monessa muodossa. Artikkeleissa on käsitelty esimerkiksi analyysityötä tietojohdoisen poliisitoiminnan kehityksessä, näytön hankkimista rikostutkinnassa sekä lupapalvelujen tietointensiivistä toimintaa. Poliisikoulutuksen aikana käytännöllistä tietoa kertyy muun muassa simulaatioissa, kehittämistöissä ja työssä oppimisessa.

Poliisin tietorekisterit ja niihin kirjattujen tietojen laatu ovat olleet näkyvästi esillä julkisessa keskustelussa viime aikoina. Siinä on viitattu esimerkiksi poliisin salaisen tiedonhankinnan keinoihin ja rekisteritietojen urkkimiseen. Poliisin käytännön toiminnan yhteydessä kerättävät tiedot eivät aina sovellu hyvin tilastointi- ja tutkimustarkoituksiin. Rekistereihin perustuvia tilastoja olisikin tulkittava huolellisesti, kuten esimerkiksi katsauksen analyysit lähisuhdeväkivallan, voimankäytön ja viharikosten tilastoinnista osoittavat. Tasapainoinen tiedonkeruu ei haittaa operatiivista toimintaa mutta tuottaa riittävät tiedot tilastointia, tutkimusta ja kehittämistä sekä tietojohdoista toimintaa ja analyysityötä varten.

Poliisilla olisi edellytyksiä hyödyntää tieteellistä ja tilastollista tietoa nykyistä enemmän osaaamisen, asiantuntijuuden, operatiivisen toiminnan ja tietojohdoisuuden kehittämiseksi. Analyysitoiminnassa painopisteenä on operatiivinen analyysi mutta strateginen analyysi on melko kehittämätöntä. Tutkimuspuolella tietopohjan vahvistamiseen tarvitaan luotettavasti dokumentoitua tietoa sekä toistettavissa olevia asetelmia poliisibarometrin tai henki- ja talousrikollisuuden säännönmukaisen seurannan tapaan. Tietojen hyödyntämisessä ei ole edetty niin pitkälle kuin esimerkiksi terveydenhuollossa, jossa annetaan toiminnallisia “käypä hoito” -suosituksia ajan myötä kertyvän tutkimusnäytön perusteella.

Poliisityön eettinen perusta oikeusvaltiossa

Eettisyys on poliisitoiminnan tärkeimpiä periaatteita. Suomessa poliisiin luotetaan ja poliisia arvostetaan. Tämä liittyy osaltaan vahvaan oikeusvaltioon, jonka tunnusmerkkejä ovat muun muassa toimiva demokratia ja oikeusjärjestelmä. Oikeusvaltion merkitys korostuu erityisesti vaativissa ja poikkeuksellisissa oloissa. Poliisi toimii yhteiskunnassa ikään kuin eettisenä roolimallina, ja sen tekemisiä seurataan tarkasti. Perinteisesti olematon korruptio on kirkastanut poliisin mainetta, joka ei kuitenkaan ole kokonaan tahraton.

Käytännön poliisitoiminnassa eettinen näkökulma on esillä monin tavoin punnittaessa operatiivisiin tilanteisiin soveltuvia keinoja. Voimankäyttötilanteissa ovat usein vastakkain suoritettavan tehtävän tärkeys ja voimakeinojen käytöstä seuraava intressiloukkaus. Järjestyspoliisitoiminnassa liiallinen kontrollimyönteisyys voi pahimmillaan vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksia.

Poliisi toimii yleisen yhteiskuntajärjestyksen varmistajana sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaajana yhteiskunnassa. Viime kädessä voimankäyttöön perustuvan toiminnan lähtökohtana on ennaltaestävä toiminta ja lievimmän keinon periaate. Perinteisiä poliisitoiminnan keinoja täydentävät uudenlaiset katsauksessa tarkastellut työkalut, kuten taktiset neuvottelut, vakavien rikosten sovittelu ja nuorten rikostorjuntamalli. Vaihtoehtoisten toimintamallien voidaan arvioida yleistyvän samalla, kun poliisin yhteistyö muiden julkishallinnon toimijoiden, yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa jatkuvasti tiivistyy. Tämä verkostomainen näkökulma turvallisuustyöhön edellyttää myös uudenlaista eettistä pohdintaa poliisitoiminnan sisällöstä, rajoista ja vastuista.

Maahanmuuton ajankohtaiset haasteet

Vuoden 2015 toisella puoliskolla maahantulijoiden määrä Suomessa moninkertaisui edellisvuodesta. Maahantulon arvioidaan jatkuvan vilkkaana jatkossakin. Tämä kehitys on vaikuttanut ja tulee vaikuttamaan poliisin toimintaan monin tavoin. Se kytkeytyy läheisesti kaikkiin edellä mainittuihin johtopäätöksiin. Tilanteen hallinnassa mitattiin poliisin ja muiden viranomaisten pikaista sopeutumiskykyä. Nopeasti muuttuneessa tilanteessa oli tehtävä ratkaisuja hajanaisen ja puutteellisen tiedon varassa. Maahantuloihin liittyneiden turvallisuusongelmien selvittelyssä on tullut vastaan eettisesti vaikeita tilanteita.

Katsauksen artikkeleissa on tarkasteltu erikseen kahta maahanmuuttoon liittyvää teemaa, maahanmuuttajien alueellista eriytymistä ja viharikollisuutta. Lisäksi asiaan on viitattu jollakin tavoin myös monissa muissa artikkeleissa. Maahantulon vaikutukset eivät luonnollisesti näy kattavasti näissä artikkeleissa, jotka valmisteltiin pääosin keväällä 2016.

Massaluonteinen maahantulo on hyvä esimerkki äkillisesti syntyneestä ja laaja-alaisesta ilmiöstä, johon jouduttiin hakemaan nopeita ratkaisuja viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyönä. Ilmiön poikkeuksellisuus johti syksyllä 2015 ennennäkemättömän vilkkaaseen julkiseen keskusteluun, joka vähitellen laantui vuoden 2016 kuluessa.

Tällaisille runsaasti näkyvillä oleville tapahtumille ja kriiseille on tyypillistä, että niiden merkitys ylikorostuu lyhyellä aikavälillä. Merkkeinä tästä voidaan pitää esimerkiksi vastakkainasettelun kasvua sekä polttopulloja ja katupartioita. Ilmiön kokonaismerkitys yhteiskunnassa hahmottuu vasta huolellisissa arvioinneissa tulevina vuosina.

Viranomaisia on arvosteltu siitä, että maahantulon mittaluokkaa ja ajankohtaa ei osattu ennakoida riittävän hyvin. Ehkä ennakoinnin korostaminen on tällaisissa tapauksissa hieman yliarvostettua. Tärkeätä on pikemminkin tunnistaa se, että humanitaarisia katastrofeja, luonnononnettomuuksia, joukkosurmia ja muita ääritilanteita on aina ollut ja tulee myös jatkossa olemaan. Ne ovat osa toimintaympäristön kehitystä ja niihin on osattava varautua kehittämällä monipuolisesti erilaisiin tilanteisiin soveltuvaa osaamista, toimintaa ja yhteistyötä.

Lopuksi

Poliisin näkökulmasta toimintaympäristön muutosten analyttinen tarkastelu on toiminnallisesti tärkeää. Paljon esillä olevien teemojen lisäksi on hyvä kiinnittää lopuksi huomiota myös siihen, mistä ei puhuta tai puhutaan vain vähän.

Ensinnäkin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden leikkauspinta on jatkuvasti laajentunut. Kuitenkin näillä molemmilla alueilla esimerkiksi viranomaisten oma toiminta on edelleen sekä laaja-alaista että arkisen toiminnan sisällöllistä ydinaluetta. Toiseksi kansainvälisesti korkealle noteeratut turvallisuusuhat korostuvat luonnollisesti myös kansallisesti. Esimerkiksi lupapalvelut ja liikenneturvallisuustyö jäävät poliisin toiminnassa helposti vaikkapa terrorismin, kyber-uhkien, massaluonteisen maahantulon ja järjestäytyneen rikollisuuden varjoon. Kolmanneksi hitaat muutokset saavat osakseen vähemmän huomiota kuin nopeasti syntyvät kriisit. Vuoden 2014 aikana EU:n 28 jäsenvaltion alueella kuoli liikenteessä yhteensä 25 700 ihmistä ja paljon viime aikoina esillä olleissa terrori-iskuissa samana aikana vain murto-osa tästä määrästä. Neljänneksi ulkoiset uhat saavat turvallisuustyössä enemmän huomiota kuin organisaatioiden sisäinen toimintaympäristö. Haasteita nähdään mieluummin muualla kuin esimerkiksi johtamisessa, työhyvinvoinnissa tai osaamisessa.

Vuoden 2016 katsauksen laadinnassa on pyritty paitsi ajankohtaisuuteen, myös monipuolisuuteen ja ajattomuuteen. Siinä ei tarkastella erikseen esimerkiksi terrorismia, kyber-uhkia, sosiaalista mediaa, julkistalouden tilaa tai Venäjän kehitystä. Nämä kaikki aiheet olivat mukana jo tätä edeltävissä katsauksissa. Maahanmuuttoa on käsitelty kaikissa kolmessa katsauksessa.

Poliisin toimintaympäristö -katsausten yli 80 artikkelia vuosilta 2012–2016 kuvaavat monipuolisesti yhteiskunnan, sisäisen turvallisuuden ja poliisialan muutossuuntia. Runsaasti tärkeitä poliisiin liittyviä teemoja on jäänyt käsittelemättä ja toisaalta uusiakin syntyy koko ajan. Niitä on mahdollista esitellä tulevassa katsauksessa vuonna 2018, jolloin suomalainen poliisikoulutus saavuttaa sadan vuoden iän.

SUMMARY AND REFLECTION

The operating environment of the police 2016 – key observations and intersecting themes

Vesa Mutttilainen & Pauliina Potila

Purpose and structure

The police's operating environment review compiled by the Police University College produces research and expert information to be used for the planning and development of police operations, internal security and police training. It establishes and refines the monitoring and forecasting of the operating environment launched previously in the Police University College. Previous similar reviews were published in 2012 and 2014.³⁰

The operating environment review comprises 27 articles based on research and statistics, other source material and expert information. The authors represent the Police University College, other universities and research institutions, the police administration and other areas of public administration.

In this report, the police's operating environment does not only refer to the world outside the police, but also to the mutual relations of functions within the police organization. The review includes articles that offer background material and articles that are directly connected to policing. The review analyzes, on a wide scale, the formation of research and expert information concerning the police currently and in the near future.

The framework for the review is provided by the thematic division of research fields of the Police University College: police work and organization, policing and the police in society. However, they are preceded by a chapter on the framework of policing that discusses the development characteristics of society and security environment. Chapter on policing and police organization handles themes related to competence and training. The section on policing focuses on surveillance and emergency response operations, crime prevention and various other forms of policing. The chapter on the police in society consists of reviews that describe security forecasting, criminal phenomena and the citizen perspective.

Key observations

The collection of articles contains both new topics and topics that have been included in earlier reviews. The review in 2012 focused on topics related to overall social change, the security environment and criminal phenomena. In 2014, the themes in the police sector were more closely involved, along with the division of research

³⁰ Refer to the following publications: Mutttilainen, V. & Huotari, V. (toim.). 2014. Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 112 (with english summary). Honkonen, R. & Mutttilainen, V. (toim.). 2012. Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102 (with english summary).

fields also used in this report. In addition to external threats and development trends, the themes that were handled included training, competence, research, development, leadership and occupational well-being.

In the 2016 review, themes related to the content of police work and various operating areas are emphasized more, such as matters concerning knowledge and competence in the police sector. The security environment and crime phenomena are also examined further from various perspectives. The following table contains key observations from individual articles divided according to the review structure.

Table 1 Key observations included in the articles about the operating environment of the police

<p>The framework of police operations</p> <p>Challenges related to public administration</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Complex problems</u>: A complex operating environment produces problems that are difficult to resolve. Society must be able to tolerate uncertainty and the fact that no external party is fully able to guarantee security. • <u>Security architecture</u>: Security is considered too valuable to be trusted to a single party. The producers of public services in the security sector must understand their role and relation to those being served in a new way. <p>International perspectives</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Police reforms</u>: A common feature of police reforms in the Nordic countries and Estonia is the need to adapt to changes in the operating environment. A system-intelligent police organization is able to navigate through the complexity. • <u>The EU's internal security</u>: In the EU, internal security and police cooperation have developed considerably. If the area of freedom, security and justice cannot meet the expectations of societies, the development of the whole union is endangered.
<p>Police work and organization</p> <p>Competence development</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Ethical leadership</u>: Police administration is extensive and hierarchical, which brings challenges to ethical leadership. With regard to corruption, a zero tolerance policy must be applied and the matter must also be treated with gravity in practice. • <u>Intelligence-led policing</u>: The police have a good operative situational overview and knowledge about ongoing operations. On the other hand, there is room for development in analysis and situational awareness at the strategic level and adoption of intelligence-led policing. • <u>Stress management</u>: Understanding stressful experiences and their successful handling are part of the comprehensive occupational well-being of the entire police force. The dangerous aspects of police work can never be removed entirely. <p>Development of training</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Using simulations</u>: Simulations can be used in part to compensate for a lack of practical experience. Training should be developed in such a way that information related to training is documented as well as possible. • <u>Development work as a thesis</u>: The outcome in particular is important in development-oriented theses at the University of Applied Sciences level. The outcome must be functional, useful, understandable and sufficiently simple. • <u>Learning through work</u>: Supervised practical training is an important part of professional growth. With the help of learning through work, guidance and assessment, a student of the Police University College can see the reality of work, benefit from feedback and gain self-knowledge.

Policing

Surveillance and emergency response operations

- Monitoring the use of force: In Finland, we have initiated real-time monitoring of situations involving the use of force by the police and their reasons and consequences. These situations often progress quickly and we must be able to analyze them objectively afterwards.
- Maintaining public order: The primary nature of basic and human rights is part of the ethics and legality of policing. We must be careful not to step on basic and human rights when the hegemony of the majority is being implemented using a control-oriented police policy.
- Violence in close relationships: The number of cases involving violence in close relationships reported to the police seems to be smaller than indicated by statistics alone. More attention should also be paid to interpreting statistics in the case of other criminal offenses.

Criminal investigation

- Secret information acquisition: The police's control over secret information acquisition has improved, but there is still room for improvement. Efficient operation requires sufficient resources for internal and external control as well as possibly establishing a special administrative body.
- Economic crime investigation: The number of cases involving economic crime handled by the police has increased in recent years. This is partly due to additional funding allocated to the prevention of grey economy. According to economic crime investigators, cooperation with the prosecutor is vital in developing the investigation.
- Sexual crime investigation: In the case of sexual crime targeted at a child, the majority of victims do not have injuries or they are minor. The investigation is made more efficient by high-quality documentation and storing samples using several techniques.

Other areas of police operations

- Traffic safety: An extensive group of international and national operators participate in traffic safety work. Traffic control carried out by the police must focus on tasks in which security solutions based on technology are not sufficient as such.
- License services: The license services of the police are closely connected to the actual core operations of the police. The license service has functioned as a positive point of contact to the police. The service model of electronic services applies pressure to downsize the service network.
- Tactical negotiation: Tactical negotiation is an intervention tool with which critical situations can be resolved in a peaceful manner. Without tactical negotiation, the number of situations involving the use of weapons by the police and possible personal injuries would increase.

The police in society

Anticipation of security

- Local crime prevention model: For years, police departments have cooperated with their surroundings and aimed to prevent criminal offenses committed by children and young people. It is sensible to share information on procedures. Local conditions must be taken into consideration when they are applied.
- Educational institution security: The security of higher educational institutions will not be achieved solely by internal measures of educational institutions. Authorities must have an active and communicative role. Parties that operate in educational institutions must receive instructions and orientation on how to act in dangerous situations.
- Isolation of immigrants: Immigrants are mainly located in major cities and certain residential areas. Their crime is partly explained by their socio-economic background. Risks are increased by the risk behavior of young people and reduced by control carried out by parents.

Criminal phenomena

- Hate crime: The number of hate crimes reported to the police is low when compared on an international scale. The number and characteristics of hate crimes have not changed significantly in recent years. These criminal offenses are generally racially motivated assaults.
- Homicides: In Finland, fewer people are killed annually than ever before. However, the amount of less severe violence reported to the police has increased considerably. The increase in Finland has followed the crime trends of Western countries.
- Money laundering: A risk-based approach has become an important part of the prevention of money laundering and the funding of terrorism. Risks occur both in the real world and the virtual world. Several operators in various sectors in society prevent them.

The police and citizens

- Mediation of criminal offenses: The mediation of criminal offenses has expanded from an alternative that focused on crime committed by young people to various kinds of acts also including serious criminal offenses. Mediation focuses on the period before a trial, and it is part of the police's set of tools.
- Citizens' assessments of the police: Citizens consider police duties important, think that the police have succeeded in their duties and trust the police. Respect for the police can partly be explained by the fact that there is a strong culture of a constitutional state in Finland.

The versatile content of the report cannot be summarized comprehensively in this summary. However, the articles touch upon some of the essential aspects of police organizations' operation and operating environment at the moment. This is due to the fact that most of them are based on recent research and development projects or publications on topics that are considered important in society.

Reflection

Connections to the previous review

The end of this summary contains reflections based on themes that either bring the articles together or intersect with them. The 2016 review is not considered a separate compilation of articles related to the police, but it supplements the overall image of the operating environment of the police that was outlined in previous reviews. The reflection in the 2014 review was targeted at four entities that can be summarized as follows:

- New competence to be used by the organization. Continuous changes in organizations, legislation and tools, for example, require a new kind of ability to learn and adapt. Most recent graduates possess new competence, and it must be harnessed efficiently for the use of the organization.
- Slimming resources – new forms of operation. In the future, police resources will be sufficient to cover fewer operations. This requires a new kind of thinking when specifying police duties and with regard to an approach to cooperation. Once administrative structures have been renewed, attention must be directed to the content of police work and employees.

- Global information networks – threats and possibilities. People use plenty of time using services that are provided online. An increasing number of criminal offenses are committed in a network environment and with the help of technology. The development of technology affects the allocation of police operations and at best, improves the efficiency of operations.
- A complex operating environment – a challenge to unity. Unity in the operating environment of the police will decrease following the effects of migration and social media, for example. The operating environment will also become more transparent, and the police will often be the target of real-time evaluation.

These timeless observations are still valid. In fact, surprisingly many articles included in the 2016 review deal with the key themes of the previous review in one way or another. However, a couple of new assembling observations can be highlighted about the operating environment of the police based on the content of the articles. They are related to the ability to adapt in a complex operating environment, the ethics of policing within a constitutional state, the use of information that accumulates through operation, and immigration as a current challenge.

Adaptability to complex problems

In recent years, discussion of the security environment has often included references to the adaptability of organizations and individuals, also referred to as resilience. The challenges of the surrounding society that require resilience have been described, for example, as difficult to resolve, scalable, complex and hybrid. On an individual level, resilience could refer to stress management in emergency situations, for example.

A wide perspective has been presented as a solution in which the aim is to resolve problems in cooperation with all sectors of society (societal security, new security architecture, connections between internal and external security). For example, reoccurring police reforms throughout Europe and the EU's new internal security agenda address the security issues that are difficult to manage. In Finland, these issues have recently been considered, for example, in the internal security report, the policing strategy, the police's adaptation plan, and the strategy work of internal security.

From the perspective of the police, the development that was described above will result in changes in all the theme areas presented as the 2014 review's conclusions. The summary presented in the review is perfectly fitting: the police's survival strategy in the long term is outlined by the ability to resolve key challenges, the ability to identify changes in the operating environment in a sensitive and versatile manner, and the ability to predict future development. Anticipation and preparation for risks in practice was handled in the 2016 review, for example, in the articles on educational institution security, prevention of crime committed by young people, traffic safety, and money laundering.

The uncertainty of anticipation can be compensated for with the ability to adopt new forms of operation, the use of technology, the creation of cooperative relationships and the development of competence, expertise, the use of information and a service principle. The police have succeeded in these aspects in many respects, but

the continued decrease of resources will require both clear prioritization in order to make the operations more efficient and an innovative attitude and operation throughout the organization.

Information accumulated through operation to be taken into use

Information based on practical experience and information that accumulates in registers in connection with operation is used in policing and police training. Decision-making that is based on research information or evidence has been discussed in public administration for decades.

Various sources of information in police operations have been presented in this review in several formats. Articles have dealt with, for example, analysis work in the framework of intelligence-led policing, acquisition of evidence in crime investigation and intelligence-intensive operation of license services. During police training, practical information is accumulated during simulations, development work and learning on the job, for example.

The information registers of the police and the quality of information recorded in them have been a matter of public discussion lately. References have been made to, for example, the methods used by the police to secretly acquire information and pry into registry information. Information collected in connection with the practical measures of the police is not always suitable for use in statistics and research. Statistics based on registers should be interpreted carefully as is indicated by, for example, analyses of the statistics of violence in close relationships, the use of force and hate crime. Balanced information collection does not hinder operative measures, but does produce sufficient information for statistics, research and development as well as intelligence-led operations and analysis.

The police would have preconditions to use scientific and statistical information more than they do currently in order to develop competence, expertise, operative measures and intelligence-led policing. The focus on analysis operations is based on operative analysis but strategic analysis is quite undeveloped. In the research sector, strengthening the knowledge base requires reliably documented information and repeatable configurations similar to the Police Barometer or regular monitoring of homicides and economic crime. Using information has not advanced as far as, for example, in health care where practice-based “passable treatment” recommendations are given on the basis of research data that accumulates over time.

The ethical foundation of police work within a constitutional state

Ethics is one of the most important principles of police operations. In Finland, there is common trust and respect for the police. This is partly connected to a strong rule of law that is characterized by functional democracy and the justice system, for example. The importance of the rule of law is emphasized in particular in demanding and exceptional conditions. The police operate in society as an ethical role model and its actions are followed closely. Traditionally, non-existent corruption has improved the police’s reputation, which has not been completely immaculate.

In practical policing, the ethical perspective is visible in many ways when the means suitable for operative situations are being weighed. In situations involving the use of force, the importance of the tasks at hand and the violation of interest resulting from the use of force must often be juxtaposed. In the worst case, the excessive control of public order can jeopardize basic and human rights.

The police operate in order to ensure common social order as well as public order and security in society. In the end, the starting point of an operation that is based on the use of force is a preventive operation and the principle of the most lenient method. Traditional means of policing are supplemented by new kinds of tools discussed in the review, such as tactical negotiations, mediation of serious criminal offenses, and the prevention model of crime committed by young people. Alternative operating models can be expected to become more common while the cooperation of the police with other public administration operators, the private sector, the third sector and ordinary citizens continues to become closer. This network-like approach to security work also requires a new kind of ethical consideration about the content, boundaries and responsibilities of policing.

New trends of immigration

During the second half of 2015, the number of immigrants in Finland multiplied compared to the previous year. Immigration is expected to continue at a fairly high level. This development has affected and will continue to affect police operations in many ways. It is closely connected to all of the conclusions mentioned above. The ability of the police and other authorities to quickly adapt was measured in managing the situation. Solutions had to be made based on scattered and insufficient information in a quickly changing situation. Ethically difficult situations have been encountered when handling security problems related to immigrants.

The articles in the review examine two themes separately related to immigration: the regional isolation of immigrants and hate crime. In addition, many other articles have also included references to the matter in one way or another. The effects of immigration are naturally not comprehensively visible in these articles, which were mainly prepared in the spring of 2016.

Mass immigration is a good example of a sudden and extensive phenomenon that forced authorities and other operators to seek quick solutions in cooperation with each other. In the autumn of 2015, the exceptional nature of the phenomenon resulted in an unprecedentedly heated public discussion that gradually subsided during 2016.

It is typical of such high visibility events and crises that their importance is overemphasized over a short period of time. For example, the increase in juxtaposition and Molotov cocktails and street patrols can be regarded as signs of this. The overall significance of the phenomenon in society will only take shape through careful assessments in the near future.

Authorities have been criticized about the fact that they were not able to predict the scale and schedule of immigration sufficiently. Perhaps emphasizing anticipation in these kinds of cases is slightly overrated. It is important to recognize that there have always been and will continue to be humanitarian catastrophes, natural disas-

ters, mass murders and other extreme situations. They are part of the development of the operating environment and we must be prepared for them by developing competence, operation and cooperation suitable for various situations in a versatile manner.

Final remarks

The analytical examination of changes in the operating environment is functionally important from the perspective of the police. In addition to the themes that have been under public discussion, it is good to also pay attention to what is not discussed or is only discussed minimally.

First of all, the interface of internal and external security has continuously expanded. However, operation in both of these areas is still both extensive and the core content area of daily operations. Secondly, security threats that have internationally been rated at a high level are naturally also emphasized on a national level. For example, license services and traffic safety measures are easily overlooked in policing due to terrorism, cyber threats, mass immigration and organized crime. Thirdly, slow changes receive less attention than quickly occurring crises. In 2014, a total of 25,700 people died in traffic accidents in the area of 28 EU member states, and only a fraction of this number of people died during the same period of time in terrorist attacks, which have been a hot topic in the media. Fourthly, external threats receive more attention in security work than the internal operating environment of organizations. Challenges are more likely seen elsewhere than in, for example, leadership, occupational well-being or competence.

When the 2016 review was prepared, the aim was to achieve a current, yet versatile and timeless approach. It does not focus separately on, for example, terrorism, cyber threats, social media, the status of public economy or the development of Russia. All of these topics were already included in previous reviews. Immigration has been handled in all three reviews.

More than 80 articles included in the police's operating environment reviews from 2012–2016 describe, in a versatile manner, changes in society, internal security and the police sector. Plenty of important themes related to the police have not been addressed and new themes come up all the time. They can be presented in the future review in 2018 when the Finnish police training reaches its 100-year anniversary.

KIRJOITTAJAT ³¹

- Fagerlund Monica
yhteiskuntatieteiden maisteri, tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu
- Hakaniemi Jussi
hallintotieteiden maisteri, ylikomisario, Poliisiammattikorkeakoulu
- Heinonen Olli-Pekka
oikeustieteen kandidaatti, valtiosihteeri, Valtioneuvoston kanslia
- Hirvonen Jukka
valtiotieteiden maisteri, projektitutkija, Aalto-yliopisto
- Huotari Vesa
kasvatustieteen tohtori, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu
- Hänti Matti
hallintotieteiden maisteri, ylikomisario, Poliisiammattikorkeakoulu
- Jalosalmi Henna-Maria
filosofian maisteri, puheviestintä, Jyväskylän yliopisto
- Joki-Erkkilä Minna
lääketieteen tohtori, erikoislääkäri, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri
- Jukarainen Pirjo
hallintotieteiden tohtori, dosentti, tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu
- Kalalahti Joanna
kasvatustieteen maisteri, diplomi-insinööri, tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu
- Kankaanranta Terhi
filosofian tohtori, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu
- Kemppainen Pasi
hallintotieteiden maisteri, poliisitarkastaja, Poliisihallitus
- Korander Timo
oikeustieteen tohtori, yliopettaja, Poliisiammattikorkeakoulu
- Koskelainen Mari
Doctorate in Clinical Psychology, lehtori, Poliisiammattikorkeakoulu
- Kreus Juha
tradenomi (YAMK), tohtorikoulutettava, Itä-Suomen yliopisto
- Kääriäinen Juha
yhteiskuntatieteiden tohtori, yliopistontutkija, Helsingin yliopiston kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti / erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu
- Laitinen Kari
yhteiskuntatieteiden tohtori, dosentti, tutkimusjohtaja, Puolustusministeriö

³¹ Kirjoittajatiетoina on merkitty yleensä koulutus, virkanimike ja työpaikka. Koulutuksen osalta on esitetty ylin koulutus tai useampi samantasoinen koulutus sekä kirjoittajan ilmoittama tieto jatko-opiskelusta (tohtorikoulutettava). Työpaikan asemesta on mainittu opiskelupaikka, jos artikkeli perustuu esimerkiksi hiljattain valmistuneeseen graduun tai väitökseen.

- Lehti Martti
oikeustieteen tohtori, yliopistotutkija, Helsingin yliopiston kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
- Lindvall Airi
yhteiskuntatieteiden maisteri, projektityöntekijä, sovittelija, Kriminaalihuollon tukisäätiö
- Mansikkamäki Suvi-Tuuli
diplomi-insinööri, tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu
- Metsäranta Tuomas
oikeustieteen tohtori, Turun yliopisto
- Muttalainen Vesa
yhteiskuntatieteiden tohtori, tutkimusjohtaja, Poliisiammattikorkeakoulu
- Myllylä Markku
kasvatustieteen maisteri, lehtori, Poliisiammattikorkeakoulu
- Onninen Kari
poliisipäällystön virkatutkinto, poliisitarkastaja, Poliisihallitus
- Pawli Johan
valtiotieteiden maisteri, ylikomisario, Pohjanmaan poliisilaitos
- Pitkänen Lotta
filosofian maisteri, hallintotieteiden maisteri, tohtorikoulutettava, Vaasan yliopisto
- Potila Pauliina
varatuomari, lehtori, Poliisiammattikorkeakoulu
- Pulkinen Inka
kasvatustieteen maisteri, Lapin yliopisto
- Puustinen Sari
tekniikan tohtori, tutkija, Aalto-yliopisto
- Pöllänen Markus
diplomi-insinööri, lehtori, Tampereen teknillinen yliopisto, Liikenteen tutkimuskeskus Verne
- Ranki Mika
poliisipäällystön tutkinto (AMK), ylikomisario, Poliisiammattikorkeakoulu
- Riikonen Jarkko
sosionomi (YAMK), erityisnuorisotyöntekijä, Joensuun kaupunki, Itä-Suomen poliisilaitos
- Rikander Henri
hallintotieteiden maisteri, tohtorikoulutettava, Itä-Suomen yliopisto, komisario, Poliisiammattikorkeakoulu
- Salminen Ari
hallintotieteiden tohtori, professori, Vaasan yliopisto
- Salonen Kari
yhteiskuntatieteiden tohtori, yliopettaja, Turun ammattikorkeakoulu

- Sund Peter
tradenomi (YAMK), tohtorikoulutettava, Itä-Suomen yliopisto, ylikomisario,
Poliisiammattikorkeakoulu
- Suve Priit
yhteiskuntatieteiden maisteri, tohtorikoulutettava, Tallinnan yliopisto, poliis-
sin neuvonantaja, Viron poliisi- ja rajavartiolaitos
- Tihveräinen Tero
yhteiskuntatieteiden maisteri, tutkija, Poliisiammattikorkeakoulu
- Vasara Pekka
oikeustieteen kandidaatti, rikostarkastaja, Keskusrikospoliisi
- Virta Sirpa
yhteiskuntatieteiden tohtori, professori, Tampereen yliopisto, Johtamiskor-
keakoulu
- Vuorensyrjä Matti
yhteiskuntatieteiden lisensiaatti, erikoissuunnittelija, Poliisiammattikorkea-
koulu
- Wennström Bo
oikeustieteen tohtori, professori, Uppsalan yliopisto

Maailma, jossa poliisi toimii, muuttuu jatkuvasti. Myös poliisin on muututtava, jotta se kykenee vastaamaan tarkoitukseensa. Poliisin toimintaa haastavat muun muassa monimutkaiset turvallisuusongelmat, niukat resurssit ja priorisoinnin tarve, organisaatiomuutokset, teknologinen muutos, tietorekistereiden hyödyntäminen, toiminnan etiikkaan liittyvät kysymykset ja uudet yhteistyötarpeet.

Poliisin toimintaympäristö -katsaus kuvaa ja analysoi poliisitoiminnan ja -hallinnon kannalta keskeisiä reunaehtoja ja kehityskulkuja. Yhteensä 27 kirjoitusta sisältävää artikkelikokoelmaa jäsentää Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusalojen jaottelu: Poliisin työ ja organisaatio, Poliisitoiminta sekä Poliisi yhteiskunnassa. Kirjoittajat ovat Poliisiammattikorkeakoulusta, muista korkeakouluista, tutkimuslaitoksista ja hallinnosta.

Tuloksena on ajankohtainen ja monipuolinen kuva poliisin toimintaympäristöstä ja sen kehityssuunnista. Tietoja voidaan hyödyntää poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden kehittämisessä, poliisin johtamisessa sekä poliisikoulutuksessa ja muussa turvallisuusalan opetuksessa.

