



EERO KOLJONEN

Poliisin ja syyttäjän
yhteistyön kehittäminen
esitutkinnan johtamisen ja
laadun näkökulmasta



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Esitetään Tampereen yliopiston
kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
Pinni B:n luentosalissa 1097, Kanslerinrinne 1, Tampere,
26. päivänä marraskuuta 2010 klo 12.

English abstract

TAMPEREEN YLIOPISTO



TAMPEREEN
YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto
Johtamistieteiden laitos

Myynti
Tiedekirjakauppa TAJU
PL 617
33014 Tampereen yliopisto

Puh. 040 190 9800
Fax (03) 3551 7685
taju@uta.fi
www.uta.fi/taju
<http://granum.uta.fi>

Kannen suunnittelu
Mikko Reinikka

Acta Universitatis Tamperensis 1556
ISBN 978-951-44-8236-6 (nid.)
ISSN-L 1455-1616
ISSN 1455-1616

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1003
ISBN 978-951-44-8237-3 (pdf)
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2010

Esipuhe

Tutkimustyön tekeminen vapaa-ajalla, työn ohessa ja omalla kustannuksella, on antanut vapauksia tehdä sitä sitoutumattomana ja oman aikataulun mukaan. Voisi siis kuvitella, että se on ollut vain yhden ihmisen matka – muutaman vuoden pituinen taivallus. Niin ei kuitenkaan ole, olen kiitollisuudenvelassa monelle.

Ensimmäiseksi haluan esittää erittäin lämpimät kiitokset professori Ismo Lumijärvelle, joka on ohjannut kaikki opinnäytetyöni. Erinomaisella tavalla Ismo on asettanut suunnan tutkimukselle, tarkentanut ja korjannut suuntaa, jonka jälkeen hän on vielä kärsivällisesti odottanut, että olen saanut tehdyksi oman osuuteni. Kiitokset myös yliassistentti Sirpa Virralle suuresta avusta erityisesti silloin, kun aineisto alkoi olla kasassa mutta työ oli pahasti kesken.

Minulla oli kunnia saada arvostetut esitarkastajat, kun annoin työni alkukesän viimeisinä sadepäivinä käsistäni. Professori Matti Tolvanen ja strategijahtaja Sakari Möttönen olisivat voineet nauttia seuranneista vuosisadan kuumimmista hellepäivistä mukavammin, mutta sain molemmilta erinomaisia lisäohjeita tutkimukseni viimeistelyä varten. Esitän lämpimät kiitokset teille molemmille. Matti Tolvaselle lausun kiitokset myös lupautumisesta vastaväittäjäksi.

Haluan kiittää lämpimästi Maija Pajarista julkaisun kielenhuollosta ja Lassi Kontulaa vaivannäöstä kyselytutkimuksen onnistuneen toteuttamisen yhteydessä. Molemmat uhrasitte vapaa-aikaanne tutkimukseni hyväksi. Vuoden 2005 kyselytutkimuksen yhteisestä toteutuksesta olen kiitollisuudenvelassa Poliisiammattikorkeakoulussa tuolloin tutkijana toimineelle Kaisa Eskolalle. Esitän kiitokset myös

Valtakunnansyyttäjänvirastolle ja siellä erityisesti koulutuspäällikkö Pia Merelle kyselytutkimusten yhteydessä saamastani avusta. Luonnollisesti tärkeä henkilöryhmä tutkimuksen toteutukselle on kyselytutkimuksiini vastanneiden tutkinnanjohtajien ja syyttäjien ammattiryhmä, kiitos teille tutkimuksen onnistumisesta. Esitän kiitokset myös Virginia Mattilalle tiivistelmän käännöksestä. Kiitokset ansaitsevat myös niin suomalainen yleinen kirjasto kuin Poliisiammattikorkeakoulunkin kirjasto.

Kiitoksia kaikille niille, jotka ovat minua tukeneet, opettaneet ja tutkimustyössäni auttaneet – kaikella on ollut oma motivoiva vaikutuksensa.

Olen erittäin kiitollinen kahdelle entiselle yliopettajakollegalleni kiinnostuksen syntymisestä jatko-opiskeluihin 2000-luvun alkuvuosina. Petri Martikaiselle esitän kiitokseni myös suullisesti, mutta Matti Mälkiän järkyttävän poismenon johdosta voin esittää hänelle kiitokset vain näin julkisesti. Hallinnon tutkimus ei ole entisensä ilman Mattia.

Toisin kuin koskaan olin kuvitellut, minulla on ollut suuri onni toteuttaa myös tämä työ. Kiitos siitä suomalaiselle yhteiskunnalle, joka tarjoaa mahdollisuuksia mitä moninaisimpien ideoiden toteuttamiseen.

Kiitosten loppuksi lausun niistä arvokkaimmat ja lämpimimmät. Kiitos läheisille, jotka ovat olleet kannustamassa minua, vaikka tutkimuksen viemä aika on ollut yhteisestä ajasta pois.

Rantapuiston järvimaisemaa ihastellen – kaikkina näinä päivinä

Eero Koljonen

Tiivistelmä

Tämä on hallintotieteellinen tutkimus, jonka tutkimusaiheena on poliisin ja syyttäjän yhteistyö rikosprosessin ensimmäisessä vaiheessa - esitutkinnassa. Tutkimusongelma rakentuu siitä, että tutkinnanjohtajan tulee huolehtia poliisitoimeen sisältyvästä esitutkinnasta ja samanaikaisesti syyttäjällä on oikeus ja velvollisuus huolehtia syytetoiminnan varmistamisesta. Tutkinnanjohtajalla on molempien toimintojen kannalta merkittävä tehtävä, sillä poliisin tuloksellisuuden varmistamisen lisäksi tulee jo esitutkintavaiheessa varmistaa hyvät lähtökohdat myös rikosprosessin tavoitteiden toteutumiseksi.

Julkishallinnon tulosjohtaminen toteutuu usein vain määrällisiä mittareita seuraamalla. Rikostutkinnan mittauskohteista yleisimpiä ovat rikosten määrä ja selvitysprosentti. Muita määrällisiä mittareita ovat muun muassa takavarikoitu huumausaine, takaisin saatu rikoshyöty, ilmi tullut piilorikollisuus ja rikoksesta epäiltyjen henkilöiden rekisteröinnin määrä. Esitutkinta kaipaa työn suorituksen laatua kuvaavia mittareita, joita voi rakentaa tunnuslukujen avulla, mutta toistaiseksi esitutkinnan laadullisia mittareita ei juuri ole käytössä.

Syyttäjän tehtävänä on suunnata esitutkintaprosessia tarvittaessa niin, että se tuottaa mahdollisimman hyvää esitutkintamateriaalia syyteharkintaa sekä mahdollisia syytetoimia ja oikeusprosessia varten. Syyttäjän aktiivisuudella esitutkinnassa on myönteistä merkitystä prosessin etenemisen kannalta niin laadun kuin nopeudenkin suhteen. Käytäntö on osoittanut, että mitä merkittävämmästä rikoksesta tai vaikeaselkoisemmasta tunnusmerkistöstä on kysymys, sitä tärkeämmäksi yhteistyö esitutkinnassa muodostuu. Kahden eri taholta tulosjohdetun julkishallinnon organisaation ja niiden yhteisen toimintaprosessin johtamisen tulee olla myös tavoitteiltaan sopusoinnussa keskenään.

Yhteistyön modernisoituminen vaatii poliiseilta ja syyttäjiltä aktiivista, avointa ja toistensa roolit tunnustavaa vuorovaikutusta, koska poliisien ja syyttäjien yhteistyö on myös objektiivisen ja laadukkaan esitutkinnan varmistuskeino. Poliisien ja syyttäjien toimintaa ohjaavat tekijät ovat viime vuosina kehittyneet muun muassa kansainvälisen lainsäädännön tuomien uusien käytänteiden vuoksi.

Tutkimuksessa haetaan vastausta kysymykseen, miten poliisin ja syyttäjän yhteistyö toimii Suomessa rikosten esitutkinnan johtamisen ja rikosprosessin laadun näkökulmista. Vastaus rakentuu alakysymyksistä, jotka kuuluvat pelkistettynä, miten yhteistyö sujuu, miten johtaminen sujuu, miten nuo asiat vaikuttavat esitutkinnan laatuun ja millaista laatu on.

Sisällönanalyysit poliisin ja syyttäjän tulohjausaineistosta ja esitutkintayhteistyön kehittämisryhmän loppuraportista osoittavat, että molempien organisaatioiden johtotasolla on tiedostettu kehittämiskohteita, joissa poliisin ja syyttäjän yhteistyö voisi toimia paremmin. Tutkimustulokset osoittavat myös sen, että poliisi- ja syyttäjänorganisaatioiden ylimpien johtojen sitoutuminen yhteistyön arkirutiinien kehittämiseen on vaikuttanut niin johtamiseen kuin sen laatuunkin myönteisesti.

Tutkimus tuo esille yhteistyön kehittämiskohteita sekä esitutkinnan johtamisen että esitutkinnan laadun näkökulmasta. Suuria kehittämiskohteita ovat organisaatioiden toimialueiden laajentumiseen liittyneet järjestelyt ja syyttäjien asiantuntemuksen hyödyntäminen esitutkinnan laadun kehittämisessä. Erityisesti esitutkinnan laadun kehittäminen vaatii yhteistyön johtajuuden selkeää määrittelyä esitutkintavaiheessa ja syyttäjiltä saatavan laadullisen palautetiedon tehokkaampaa hyödyntämistä esitutkinnassa.

Avainsanat: Poliisi, syyttäjä, esitutkinta, syyteharkinta, yhteistyö, laatu, johtaminen.

Abstract

This is a study in the field of administrative sciences, the research object being co-operation between the police and the public prosecutor in the first stage of the criminal proceedings – the pre-trial investigation. The research problem emerges from the conditions under which the pre-trial investigation is conducted, in which the person in charge of the investigation is required to take care of the pre-trial investigation pertaining to police work and the prosecutor is simultaneously entitled and required to take care of the prosecution. The person in charge of the investigation has a significant task from both perspectives as in order to ensure the productivity of the police it is also necessary in the pre-trial stage to ensure good points of departure in achieving the objectives of the criminal proceedings.

Performance management in public administration is frequently only realized by monitoring quantitative measures. The most common measures in criminal investigation are the number of crimes and the percentage of crimes solved. Other quantitative measures include drugs confiscated, proceeds of crime recovered, latent crime exposed and the number of individuals registered as suspects. The pre-trial investigation is in need of qualitative measures reflecting quality of performance which can be constructed on parameters, but so far no such qualitative measures are used.

The task of the prosecutor is to focus the pre-trial investigation process, if necessary, so as to yield optimal pre-trial investigation material for the consideration of mounting a prosecution and possible steps and a trial. The activity of the prosecutor in the pre-trial investigation has a positive meaning for the progress of the issue with regard to both quality and speed. Practice has shown that the more significant a crime is in question, and the more problematic its characteristics, the more important is co-operation in the pre-trial investigation. It is also desirable that a public organization employing performance management by two instances and the operations shared between them should share an understanding of their objectives.

Making co-operation modern demands of the police and of the prosecutors open interaction with due appreciation for each other's roles, because co-operation

between the police and the prosecutors is also a means of ensuring an objective pre-trial investigation of high quality. Factors driving the operations of the police and the prosecutors have recently developed due to the new practices occasioned by international legislation.

The study seeks answers to the question of how co-operation between the police and the prosecutors functions in Finland from the perspective of the conducting of the pre-trial investigation and the quality of the criminal process. The answer emerges through sub-questions, which, briefly, concern how co-operation functions, how management functions, how these matters affect the quality of the pre-trial investigation and what constitutes good quality.

Content analysis of the performance management of the police and the prosecutors and of the final report of the development group for co-operation in pre-trial investigations shows that on the managerial level there is awareness in both organizations of a development object so that the police and prosecutors could function better. The findings of the study also show that the commitment of the senior management of the police and the prosecutors to the improvement of everyday routines in co-operation has a positive effect on both management and quality.

The study brings to the fore the development areas in co-operation from the perspectives of both leading the pre-trial investigation and its quality. The major development areas are the arrangements for the expansion of the organizations' fields of operation and taking advantage of the prosecutors' expertise in the improvement of the quality of the pre-trial investigation. Improving the quality of the pre-trial investigation in particular demands leadership of the co-operation and more effective utilization in that investigation of the qualitative feedback obtained from the prosecutors.

Keywords: Police, prosecutor, pre-trial investigation, prosecuting, co-operation, quality, management.

Sisällysluettelo

Esipuhe	3
1. Johdanto	15
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat	15
1.2. Aikaisemmat tutkimukset	20
1.3. Tutkimusmenetelmä	25
1.4. Tutkimusaineisto	37
1.5. Hallinnon kehittäminen hallintotieteen tutkimuskohteena	38
2. Tutkimustehtävä ja taustoitus	42
2.1. Tutkimuskohde, -asetelma, -ongelma ja -kysymykset	42
2.1.1. Tutkimuskohde	42
2.1.2. Tutkimusasetelma	43
2.1.3. Tutkimusongelma ja -kysymykset	50
2.2. Tutkimuksen aihealueen yleinen taustoitus	52
2.3. Rikosprosessi toimintaprosessina	71
2.3.1. Rikosprosessin kuvaus	71
2.3.2. Rikosprosessin tehtävästä, merkityksestä ja periaatteista	79
2.3.3. Poliisin ja syyttäjän roolit rikosprosessissa	87
2.3.4. Rikostorjunta rikosprosessissa	90
2.4. Kansainvälisen oikeudellisen yhteistyön pääpiirteet Euroopassa	92
2.4.1. Rikostutkinnan kansainvälisen toiminnan yleispiirteitä	92
2.4.2. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön pääpiirteet Euroopassa	94
2.5. Käytännön toimenpiteitä ja kannanottoja	99
3. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys	105
3.1 Yhteistyö	105
3.1.1. Yhteistyön piirteet organisaatioiden näkökulmasta	105
3.1.2. Yhteistyö esitutkintaprosessissa	111
3.2 Johtaminen	115
3.2.1. Organisoituminen johtamisen näkökulmasta	115
3.2.2. Suunnitelmallisuus johtamisen taustalla	123
3.2.3. Viranomaisyhteistyö ja sen johtaminen	130
3.2.4. Yhteistyön vaikutus johtamiseen ja organisoitumiseen	134
3.2.5. Johtamismallien kehittyminen julkisella sektorilla	138

3.2.6. Tulosjohtamiseen siirtyminen julkishallinnossa.....	144
3.3. Laatu.....	156
3.3.1. Laadusta yleisesti.....	156
3.3.2. Esitutinnan laadun arvioinnista ja mittaamisesta.....	160
3.3.3. Esitutinnan laatu	162
3.3.4. Laatujohtaminen esitutinnassa.....	163
4. Yhteistyö tutkimusaineiston valossa.....	166
4.1. Esitutintayhteistyön kehittämistyöryhmä	166
4.2. Tulosohjausasiakirjat.....	170
4.2.1. Poliisihallinnon tulosohjausasiakirjat	170
4.2.2. Syyttäjähallinnon tulosohjausasiakirjat	173
4.3. Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimenkuvien vertailu.....	176
4.4. Aikaisemmat kyselytutkimukset	177
4.4.1. Kyselytutkimus kesäkuussa 2001	177
4.4.2. Kyselytutkimus marraskuussa 2005	182
4.5. Kyselytutkimus joulukuussa 2009.....	186
4.5.1. Kyselytutkimuksen suunnittelu, ajoitus ja toteutus	187
4.5.2. Vastausten käsittely	191
4.5.3. Vastausten ryhmittely	197
4.5.4. Yhteistyö.....	198
4.5.5. Esitutinnan johtaminen	211
4.5.6. Laatu	218
4.5.7. Virastojen sijainnin vaikutus yhteistyöhön.....	224
5. Yhteenveto, johtopäätöksiä, arviointia ja kehittämisajatuksia.....	226
5.1. Johtamisen ja laadun näkökulmien korostuminen yhteistyössä	226
5.2. Johtopäätökset	231
5.3. Tutkimuksen luotettavuudesta, arviointia teoreettisten lähtökohtien valossa, kehittämisajatuksia ja jatkotutkimusmahdollisuuksia.....	235
5.4. Jatkotutkimusten mahdollisuuksia ja aihealueen muun tutkimuksen kehittämisajatuksia	250
LÄHTEET:	252

Liitteet:	Sivu
Liite 1. Kyselytutkimuslomake	266
Liite 2. Ristiintaulukointitaulukot	270
Liite 3. Tunnusluvut	282
Liite 4. Faktorianalyysitaulukot	285

Kuvaluettelo

Sivu

Kuva 1.	Empiirinen tutkimus ja taustaoletukset	29
Kuva 2.	Teorian ja empirian suhde	32
Kuva 3.	Yhteistyö vuorovaikutuksena tahojen välillä	46
Kuva 4.	Tulosjohtamisen pelkistetty kaava	47
Kuva 5.	Prosessijohtamisen malli	48
Kuva 6.	Esitutkinta tulosohtatussa rikosprosessissa	49
Kuva 7.	Oleellisimmat muutokset poliisin ja syyttäjän yhteistyön kannalta	58
Kuva 8.	Rikosprosessin tavoitteet	65
Kuva 9.	Rikosprosessiketju	71
Kuva 10.	Rikosprosessin taloudellisuus	72
Kuva 11.	Ennalta estävä toiminta ja rikoskierteen katkaiseminen	91
Kuva 12.	Matriisi vastuista rikostutkinnassa, johtamisessa ja syyttämisessä	97
Kuva 13.	Esitutkinnan roolijako	112
Kuva 14.	Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kaksi näkökulmaa	114
Kuva 15.	Verkostoprosessin dimensioita	131
Kuva 16.	Verkoston palveluprosessin johtaminen	133
Kuva 17.	Organisaatioiden rakenteiden erilaisuus	135
Kuva 18.	Laatuhallinnan rakennekuvan esimerkki	141
Kuva 19.	Kaplan & Norton BSC –mallin periaate	148
Kuva 20.	Julkisen sektorin BSC mittaristo	149
Kuva 21.	Poliisin valtakunnallinen tasapainotettu arviointimalli	149
Kuva 22.	Tuloksellisuuden peruskriteerit tulosprismalla	151
Kuva 23.	Tuloksellisuuden mittaaminen	153
Kuva 24.	Laatuvene	158
Kuva 25.	Aluerajat ja kyselyyn vastanneiden määrät	191
Kuva 26.	Tulosohtausprosessin kehittyminen ja organisatorinen muutos	242
Kuva 27.	Organisaatioiden tulosohtaus ja rikosprosessin johtaminen	243
Kuva 28.	Näkemyks esitutkintaprosessin tuloksellisuuden peruskriteereistä	244
Kuva 29.	Tulosohtattu rikosprosessiyhteistyö poliisin ja syyttäjän kesken	245

Taulukkoluetelo	Sivu
<i>Taulukko 1.</i> Sarake 598: Yhteistyö ETL 15 §:n muk ilmoitusmenettelyssä.	202
<i>Taulukko 2.</i> Sarake 601. Yhteistyö esitutinnan rajoittamisessa.	203
<i>Taulukko 3.</i> Sarake 603. Yhteistyö kirjallisessa menettelyssä.	204
<i>Taulukko 4.</i> Sarake 605. Yhteistyö rikosasiain sovittelussa.	204
<i>Taulukko 5.</i> Sarake 599. Yhteistyö tutkintasuunnitelmien tekemisessä.	205
<i>Taulukko 6.</i> Sarake 600. Juttujen sarjoittaminen ja tutkinnan keskittäminen.	206
<i>Taulukko 7.</i> Sarake 609. Yhteistyö vapautteen kohdistuvissa pakkokeinoissa.	207
<i>Taulukko 8.</i> Sarake 608. Yhteistyö omaisuuteen kohd. pakkokeinoissa.	207
<i>Taulukko 9.</i> Sarake 616. Yhteistyö syyttäjien ohjausvallan osalta.	208
<i>Taulukko 10.</i> Sarake 621. Yhteistyö ristiriitaisissa näkemyksissä.	208
<i>Taulukko 11.</i> Sarake 622. Yhteistyö palautteen antamisessa poliisille.	209
<i>Taulukko 12.</i> Sarake 623. Yhteistyö palautteen antamisessa syyttäjälle.	209
<i>Taulukko 13.</i> Sarake 632. Esitutinnan johtaminen on nyt oikein järjestetty.	212
<i>Taulukko 14.</i> Sarake 633. Esitutinnan johtamista tulisi kehittää määrittelemällä poliisin ja syyttäjän vastuut selkeämmin.	213
<i>Taulukko 15.</i> Sarake 636. Esitutinnan tulostavoitteet ovat poliiseilla tiedossa.	214
<i>Taulukko 16.</i> Sarake 640. Syytetoimintaan liittyvät tulostavoitteet ovat syyttäjillä hyvin tiedossa.	214
<i>Taulukko 17.</i> Sarake 639. Poliisin tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin esitutinnan tuloksellisuutta.	215
<i>Taulukko 18.</i> Sarake 642. Syyttäjähallinnon tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin syytetoiminnan tuloksellisuutta.	215
<i>Taulukko 19.</i> Sarake 643. Poliisin ja syyttäjän tuloksellisuusmittauksessa voitaisiin käyttää joitakin samoja mittareita.	216
<i>Taulukko 20.</i> Sarake 634. Esitutinnalle tarvitaan tuloksellisuusmittareita sen rikosprosessiin liittyvän laadun mittaamiselle.	216
<i>Taulukko 21.</i> Sarake 635. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön tuloksellisuutta ei nykyisin mitata mitenkään.	217
<i>Taulukko 22.</i> Sarake 667. Esitutinnan laatu on parantunut esitutkinta-, pakkokeino- ja rikosoikeudenkäyntilain muuttuessa.	220
<i>Taulukko 23.</i> Sarake 668. Esitutinnan laatu on parantunut tulosjohtamiseen siirtymisen vuoksi.	221
<i>Taulukko 24.</i> Sarake 669. Esitutinnan laatu on parantunut poliisin ja syyttäjähallinnon organisaatioiden uudistuessa.	222
<i>Taulukko 25.</i> Yhteistyön edellytykset ovat hyvät kun poliisit ja syyttäjät työskentelevät samalla paikkakunnalla.	224
<i>Taulukko 26.</i> Yhteistyön edellytykset ovat hyvät kun poliisit ja syyttäjät eivät työskentele samalla paikkakunnalla.	225

1. Johdanto

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Esitutkinnasta alkaa erittäin tarkkaan juridisesti säädetty rikosprosessi, josta on muodostunut otollinen kohde byrokraattiselle viranomaistoiminnalle. Julkisen hallinnon muutoksessa rikosprosessi on säilyttänyt osan byrokraattisuudestaan, mutta se on muuttunut avoimemmaksi, joustavammaksi ja kansalaisia enemmän kuuntelevaksi. Turvallisuutta tuottavia julkisia palveluja ei voida rajattomasti yksityistää, ja koska yhteiskunnan tulee taata suuri osa niistä mahdollisimman tasapuolisesti koko maassa, joitakin niistä ei voida yksityistää lainkaan. Julkisen hallinnon yhtenä suurimmista haasteista voidaan pitää tuloksellisen toiminnan ja suunnitelmallisen yhteistyön tavoitteellista lisäämistä. (Valtioneuvosto; hallituksen iltakoulumuistio 20.6.2001, julkaisu VM 2/2005 Tulosohjauksen käsikirja sekä työryhmämuistiot VM 2/2003 Parempaan tilivelvollisuuteen, VM 9/2003 Tulosohjauksen terävöittäminen, VM 13/2003 Parempaan yhteistoimintaan valtionhallinnossa, VM 30/2003 Toimenpiteet yhteistyön parantamiseksi.) Yhteistyökumppaneita tulee etsiä ja yhteistyölle tulee sopia yleiset linjaukset ja tarkat säännöt, kulloisenkin toimintamuodon ja yhteistyökumppanin mukaan. Jotta yhteistyöstä olisi hyötyä, on molemmilla yhteistyökumppaneilla oltava tasapuoliset onnistumisen edellytykset. Yhteistyöprosesseissa on huolehdittava myös sellaisista yhteistyökumppanille tärkeistä prosessin osista, joilla ei ole itselle suoranaista merkitystä. Yhteistyössä hyvä laatu on vaihtotavaraa toisen osapuolen hyvälle laadulle.¹

Poliisin onnistuminen rikostutkinnassa on entistä enemmän yhteistyökumppaneiden varassa. Yhä useammin rikostutkinnan onnistuminen riippuu myös yksittäisten kansalaisten, yhdistysten, yritysten tai erityisesti muiden viranomaisten toiminnasta.

¹ Julkisen hallinnon muutoksesta 1990 ja 2000-luvulla muun muassa Asikainen 1998, Haveri 1997, Moilanen T. 1999, Stenvall 1999, Stenvall 2000, Stenvall & Harisalo 1996, Stenvall & Tiihonen 1995, Temmes 1994, Temmes & Kiviniemi & Peltonen 2001.

Viranomaisten ja yksityisten väliselle yhteistyölle on useita rajoittavia tekijöitä, mutta erityisesti viranomaisten keskinäisessä yhteistyössä rajoitteet tulee minimoida. Tutustuttaessa lähemmin virastojen keskinäisiin yhteistyömahdollisuuksiin tai -valmiuksiin voidaan havaita joukko vaikeuttavia tekijöitä. Viranomaisten kehittäessä omia tehtäviään näyttää yhteistyötä rakennettaessa olevan ongelmana kunkin omien tulostavoitteiden erilaisuus, tarve kustannusten minimointiin, erilaiset valta-, arvovalta- tai vaikutusvaltakysymyksiin liittyvät asiat ja joskus yksinkertaisesti vain haluttomuus yhteistyöhön.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyö liittyy rikosten esitutkintaan, joka on rikosprosessin ensimmäinen vaihe. Toisin kuin yhteistyö useimmiten, tässä yhteydessä se ei perustu sopimukseen, vaan perustana on monivaiheisen rikosprosessin lainsäädäntö. Yhteistyön ja vuorovaikutuksen onnistumista ei kuitenkaan voi ratkaista lainsäädäntö, vaan se tapahtuu organisaatioiden ja erityisesti niissä työskentelevien henkilöiden yhteistyön toimivuuden mukaan. Poliisin ja syyttäjän yhteistyö ja sen johtaminen on näin ollen sopiva hallintotieteellinen tutkimuskohde.

Esitutinnan johtaminen on nykyisen lainsäädännön mukaan selkeästi esitutkintaviranomaisen tehtävä. Tässä tutkimuksessa käsittelen esitutkintaviranomaisista vain poliisia. Käytännössä esitutkintaviranomainen voi suorittaa tehtävänsä suhteellisen itsenäisesti, mutta syyttäjälle on säädetty mahdollisuus monella merkittävällä tavalla ohjata esitutinnan suorittamista². Syyttäjäviranomaiset käyttävät sanontaa, poliisi johtaa ja syyttäjä ohjaa, joka kuvaa syyttäjän roolia esitutkintaprosessin tuotteen seuraavana käyttäjänä. Sanonta sellaisenaan on sopivan sujuva, mutta todellisuudessa poliisi johtaa ja ohjaa esitutkintaa sekä operatiivisella tasolla että tulostavoitteen saavuttamiseksi esimiesviraston kautta.

Poliisin lisäksi myös tulli, raja- ja merivartiolaitos sekä puolustusvoimat suorittavat esitutkintaa rajatussa määrin. Rikosten valikoituminen heidän tutkittavakseen perustuu joko rikoslajin, tapahtumapaikan, epäillyn roolin tms. seikan perusteella. Tutkimuksen rajaaminen koskemaan ainoastaan poliisiviranomaisen suorittamaa

² Esitutinnan sisällöstä ja syyttäjän roolista esitutkinnassa muun muassa: Helminen & Lehtola & Virolainen, Pertti 2002, 155–160, Jokela 2002, 136–152, Klami 1994, 8 ja Virolainen, Jyrki 1998, 87–131.

esitutkintaa perustuu siihen, että muiden viranomaisten suorittamien esitutkintatoimenpiteiden piirteet eivät ole aina vertailukelpoisia poliisin suorittaman esitutkinnan kanssa. Samasta syystä olen rajannut tutkimuksen koskemaan ainoastaan paikallispoliisia, sillä valtakunnallisten yksiköiden suorittama esitutkinta poikkeaa useimmiten rikosjuttujen luonteen vuoksi. Osa aikaisemmasta tutkimusmateriaalista koskee niin ikään vain paikallispoliisia ja syyttäjää. Edellä mainittujen seikkojen ohella yhtenä tutkimuksen kohteena oleva 1.1.2009 voimaan tullut poliisin hallintorakennemuudistus koski vain paikallispoliisia.

Päädyin tutkimaan poliisin ja syyttäjän yhteistyötä seuraavista varsin luonnollisista syistä. Jatkaessani opiskelujani 1990-luvun lopulla pohdiskelin itselleni mielenkiintoista ja ammattikunnalle tärkeää tutkimusaihetta. Aihevalinnalle antoi itsestään selvän suunnan vuonna 1973 alkanut virkaurani rikostutkijana ja tutkinnanjohtajana. Siirtyessäni vuonna 2000 työhön Poliisiammattikorkeakouluun kyseisen aihealueen opetuksesta vastaavaksi oli entistä luonnollisempi ratkaisu päätyä opinnäytetyön aihevalinnassa rikosten esitutkintaan. Tutkimusaihe määrityksi tuohon aikaan muutosten kohteena olleeseen aiheeseen, poliisin ja syyttäjään yhteistyöhön ja tutkinnan johtamiseen. Poliisin ja syyttäjän hyvä yhteistyö on toteutuessaan ollut monien seikkojen summa, jonka parhaana takuuna ovat olleet vuorovaikutuksen kautta syntynyt yhteinen näkemys ja luottamus. Yhteistyötä ja vuorovaikutusta haittaavia tekijöitä ovat olleet muun muassa epäselvät vastuukysymykset sekä valta- ja arvovaltakysymykset. (Asiasta yleisellä tasolla muun muassa Kuusinen 2001, Lindström (toim.) 1994, Simon 1979, Van de Ven & Ferry 1980 ja Vornanen 1995.)

Tämä on itsenäinen tutkimus, mutta se on jatkoa kahdelle aikaisemmalle, joista vuonna 2002 valmistunut tutkimus perustui kyselytutkimukseen poliisin ja syyttäjän yhteistyön toimivuudesta kihlakuntaudistuksen ja rikosoikeudenkäyntilain (ROL) voimaantulon jälkeen. Vuonna 2005 valmistunut tutkimus perustui osittain aikaisemman kyselytutkimuksen käyttämättömään materiaaliin, mutta erityisesti organisaatioteoreettisiin kysymyksiin yhteistyön ja laadun näkökulmasta.

Rikosten esitutkinta osana poliisitoimintaa on samalla osa rikosprosessia. Esitutkinta muodostaa siten merkittävän roolin rikosprosessista, koska se aloittaa kyseisen monivaiheisen prosessin. Esitutkinta sisältää paljon asiantuntijatyötä, joka voidaan

jo esitutkinnassa jakaa osaprosesseihin. Perinteisesti rikostutkinta jaettiin taktiseen ja tekniseen rikostutkintaan, mutta tuo määrittely ei riitä kuvaamaan esitutkintaa prosessina. Prosessin kuvaus selkeytyy tarkemmaksi muun muassa tämän tutkimusraportin myötä.

Syyttäjän toimintaa rikosprosessissa on nimitetty perinteisesti syyteharkinnaksi, mutta käsitteenä syyteharkinta kuvaa vain osittain nykyistä syyttäjän monipuolista roolia rikosprosessissa. Käsite on peräisin entisen lainsäädännön ajalta, jolloin syyttäjä tutustui rikosjuttuun vasta koko esitutkinta-aineiston saatuaan (Kalske & Nissinen & Tohkanen 1990, 31.) Sittemmin muodostunut termi “jatkuva syyteharkinta” (Nissinen 1999) kuvaa syytetoiminnan laajenemista alueelle, jolla syyttäjä varsinaisen prosessinomistajan roolinsa lisäksi osallistuu rikosprosessiin esitutkinnan ja tuomioistuinkäsittelyn alueilla. Kuvattaessa rikosprosessia prosessikarttana ei myöskään syyttäminen ole enää itsenäinen toiminto, vaan siitä on muodostunut entistä selkeämmin rikosprosessin osaprosessi. Syyteharkinta alkaa esitutkinnan kuluessa jatkuen toimintana syyttäjätöimintään ja Jääskeläisen (1997 ja 1997a) mukaan tuomioistuinkäsittelyyn saakka (vrt. Jonkka 2003). Tässä tutkimuksessani olen kuvannut syyttäjän roolissa tapahtuvaa aktiivista rikosprosessiin osallistumista *syytetoiminnaksi* tai *syyttäjätöiminnaksi*, joita pidän kuvaavampina käsitteinä rikosprosessiin liittyvälle tekemiselle. Luonnollisesti rikosprosessi sisältää kaikkien viranomaisen taholla useita harkintavaiheita, eikä syyteharkinta ole niistä vähäisin.

Rikostutkinnan tilaa koskevassa selvityshankkeessa (SM/PO 4/2003, s. 10) esitutkintaprosessia on tarkasteltu jakamalla se seitsemään osaan, jotka ovat ilmoituksen vastaanotto, ilmoituksen kirjaaminen ja ilmoittajan kuulustelut, rekistereiden käyttö, tekninen paikkatutkinta, pakkokeinot, kuulustelut ja tutkintapöytäkirja. Edellä luetellut vaiheet kuvaavat perinteistä mallia, jossa kansalainen ilmoittaa rikoksesta ja esitutkinta käynnistyy sen myötä. Raportissa mainitaan, että tuo yksinkertaistettu luettelo ei tarkalleen esitetyllä tavalla useinkaan toimi, mutta useimmiten esitutkintaan sisältyvät nuo luetellut vaiheet.

Tutkimukseni kohteena oleva esitutkintaprosessi on tarkasteltavissa poliisin ja syyttäjän kannalta eri tavoin. Tutkinnanjohtaja varmistaa osaltaan poliisitoiminnan laadun ja tuloksellisuuden. Samalla hän huolehtii siitä, että esitutkinta tuottaa

objektiivisen aineiston, jonka perusteella syyttäjä voi tehdä päätöksen rikosprosessin jatkamisesta tai lopettamisesta. Syyttäjän näkökulmasta katsottuna painotus on toisinpäin eli kyseessä on rikosprosessin se osa, joka tuottaa hänelle aineiston päätöksentekoon prosessin jatkamisesta tai lopettamisesta. Syyttäjällä on oikeus ja velvollisuus seurata poliisin johtamaa esitutkintaprosessia varmistaakseen rikosprosessin laadullisen näkökulman. Ajateltakoon kummin päin tahansa, esitutkinta on osa päivittäistä poliisitoimintaa ja osa rikosprosessia, jotka molemmat ovat arvokkaita lopputuloksen kannalta.

Tutkimuksen tavoitteeksi olen asettanut pyrkimyksen selvittää poliisin ja syyttäjän yhteistyön toimivuus esitutkinnassa. Kiinnostavaa on miten yhteistyö toimii, miten yhteistyön johtaminen onnistuu ja millainen on esitutkinnan laatu (tarkemmin tutkimusaineistoa ja tutkimustehtävää käsittelevissä luvuissa). Erityinen kiinnostavuus on esitutkinnan tulosohtauksen ja rikosprosessin tavoitteiden yhteen sovittamisessa. Tavoitteena on tuottaa samalla tietoa syyttäjän toiminnasta hänen ottaessaan asiantuntijana ja seuraavan prosessivaiheen omistajana osaa esitutkintavaiheeseen, varmistaakseen rikosprosessin jatkumisen sen tavoitteiden mukaisesti. Yleisellä tasolla ajatellen tutkimuskohde tulee nähdä toimintaprosessina, joten tutkimukseni pyrkii kehittämään kahden viranomaisen yhteisen toimintaprosessin johtamista. Esitutkintaviranomaisilla on hyvin selvillä, mitkä asiat rikosprosessin esitutkintavaiheessa tulee selvittää, mutta toimintojen kehittämiseksi luovat lisätarvetta lainsäädännön ja organisaatioiden uudistukset. Esitutkintaa tulee näistä syistä kehittää ja lisätä sen tuloksellisuuden arviointia. Esitutkinnan tuottavuuden ja rikosprosessiin liittyvän laadun arviointi kaipaa mittareita, jotka eivät kuitenkaan ole yksinkertaisesti tuotettavissa. Mielenkiintoiseksi asian tekee myös kysymys, voidaanko laatia sellaisia yhteisiä mittareita, joilla esitutkinta olisi mitattavissa niin poliisitoiminnan kuin rikosprosessin tuloksellisuuden ja laadunkin näkökulmasta.

Tutkimuksen kohdistuessa pääasiallisesti johtamiseen ja strategiseen näkökulmaan jäävät sen ulkopuolelle esitutkinnan operatiivinen, taktinen ja tekninen erityistieto eli käytännössä pääosa siitä, mitä esitutkinnassa varsinaisesti tehdään (ns. substanssietieto). Tutkimus ei kuitenkaan ole pelkästään teoreettinen, vaikka se toimii osittain varsin teoreettisten asioiden ja kuvausten varassa. On huomattava, että

esitutkintaprosessi ei koskaan toista itseään täysin, vaan jokainen tutkintaprosessi tuo omat yksityiskohtansa ratkaisujen ja etenemisvaiheidensa perustaksi.

1.2. Aikaisemmat tutkimukset

Tutkimuksen pääteemaa, poliisin ja syyttäjän yhteistyötä, on tutkittu vähänlaaisesti. Selkeästi tuohon yhteistyöteemaan keskittyneitä tutkimuksia ovat Poliisiammattikorkeakoulun poliisipäällystön opinnäytteinä tehdyt seuraavat tutkielmat: Heino Kososen vuonna 2001 valmistunut tutkimus syyttäjän ja poliisin yhteistyöstä talousrikosten esitutkinnassa, Jussi Hakaniemen ja Marko Savolaisen vuonna 2004 valmistunut tutkimus Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ja syyttäjänviraston yhteisestä piirisyyttäjäprojektista sekä edellä mainitun tutkimuksen seurantatutkimuksena tehty Heikki Kallion ja Dennis Pastersteinin vuonna 2006 valmistunut piirisyyttäjäprojektin seurantatutkimus. Pasterstein on jatkanut aiheen tutkimista ja tehnyt vuonna 2009 Tampereen yliopistossa myös pro gradu -tutkimuksen poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittymisestä Helsingissä.

Mikko Vuorenpään (2007) väitöstutkimus Turun yliopistossa käsittelee syyttäjän tehtäviä, erityisesti silmällä pitäen rikoslain yleisestävää vaikutusta. Tutkimus on jaettu yleiseen ja erityiseen osaan ja sen erityinen osa käsittelee myös poliisin ja syyttäjän yhteistyötä. Vuorenpään tutkimus keskittyy nimensä mukaisesti syyttäjän tehtäviin ja mahdollisuuksiin vastata sanktiovarmuuden tasosta ja rikosoikeudellisen järjestelmän hyväksyttävyydestä. Vuorenpää on rajannut tutkimuksen ulkopuolelle syyttäjäorganisaation toiminnan, joten poliisin ja syyttäjän yhteistyön yhteydessä hän ei käsittele niinkään yhteistyön toimivuutta vaan keskittyy pääteemaansa eli kysymykseen, millä tavalla syyttäjän tulisi käyttää toimivaltuuksiaan jutun esitutkintavaiheessa, erityisesti vaikeissa ja laajoissa rikosasioissa (emt. 7).

Petri Jääskeläisen (1997) väitöstutkimus ”Syyttäjä tuomarina” on rikos- ja prosessioikeudellinen tutkimus seuraamusluonteisen syyttämättä jättämisen ja rangaistusmääräysmenettelyn ehdoista Suomessa ja Ruotsissa. Tutkimus käsittelee muun muassa syyttäjän mahdollisuutta tehdä poliisin esityksestä esitutkinnan rajoittamis-

päätöksiä, joiden edellytykset kytkeytyvät seuraamusluonteiseen syyttämättä jättämisen edellytyksiin.

Oman lukunsa muodostaa syyttäjähallinnon uranuurtajaksi nousseen Kaarlo Ignatiuksen 31.3.1900 tarkastettu väitöskirja ”Virallisen syyttäjistön kehittyminen, organisatio ja syyteoikeus”. Kyseessä on Helsingin yliopiston lainopilliselle (nyk. oikeustieteelliselle) tiedekunnalle jätetty rikosprosessioikeudellinen tutkimus, joka kuvaa lähinnä syyttäjäorganisaation syntyvaiheita Suomessa. Tutkimus sisältää runsaasti vertailutietoa aikansa organisaatiomalleista eri puolilla Eurooppaa.

Syyttäjän roolia esitutkinnassa käsittelee myös Petri Myllärin (1999) prosessioikeuden tutkielma Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnassa. Vaikka lainsäädäntö on sen jälkeen muuttunut, organisaatiot ovat uudistuneet ja yhteistyön luonne on kehittynyt, on tuossa tutkimuksessa kirjattu niitä ongelmia ja kehitysjatoksia, jotka ovat ajankohtaisia tänä päivänä. Erityisinä kysymyksinä Mylläri pitää ensiksi poliisilla olevan tiedon siirtymistä syyttäjälle esitutinnan vaiheista ja toiseksi syyttäjien vaihtelevaa aktiivisuutta tuon tiedon hyödyntämiseen. *”Poliisin on jo nykyisinkin esitutkinnassa noudatettava syyttäjän ETL 5 §:ssä säädettyjen tavoitteiden turvaamiseksi antamia määräyksiä, mutta koska syyttäjällä ei ole minkäänlaisissa rikoksissa nimenomaista velvollisuutta puuttua tutkintaan, on olemassa vaara, ettei näitä määräyksiä anneta silloinkaan, kun syyttäjän osallistuminen tutkintaan olisi ehdottomasti eduksi rikoksen selvittämiseksi. Onko tilanne nykyisin se, että syyttäjän osallistuminen esitutkintaan on liiaksi kiinni syyttäjän henkilökohtaisesta aktiivisuudesta ja kiinnostuksesta?”* (Emt. 92.)

Vanhempia tutkimuksia, joilla on ollut selkeä poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön liittyvä teema, ovat Pentti Ylinivan Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan lainkäytön projektissa vuonna 1994 valmistunut tutkielma ”Tutkinnanjohtajuus - poliisilta syyttäjälle?” ja Tarmo Rapon Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa vuonna 1995 valmistunut lisensiaatintutkimus ”Esitutinnan merkitys rikosprosessissa erityisesti rikosprosessiuudistusta ajatellen”. Näissä tutkimuksissa on selkeä perusasetelma ja runsaasti valaisevaa taustatietoa, mutta kuluneen runsaan vuosikymmenen aikana tapahtuneet muutokset ja aihealueesta tehdyt uudemmat julkaisut jättävät ne oman aikansa julkaisujen joukkoon.

Joissakin väitöstutkimuksissa on muun pääteeman ohessa käsitelty myös poliisin ja syyttäjän yhteistyötä. Tällaisia ovat muun muassa seuraavat: Eija Karstinen (1998): Keskustelusta pöytäkirjaksi, kuulustelijoiden ja rikoksesta epäiltyjen viestintä poliisikuulustelussa, Anne Puonti (2004): Learning to Work Together. Collaboration Between Authorities in Economic-Crime Investigation, Päivi Hirvelä (2006): Rikosprosessi lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa, Marko Viitanen (2007): Poliisin rikokset. Tutkimus suomalaisen poliisirikoksen kuvasta, Anssi Keinänen (2004): Tilastollinen analyysi rikostaloustieteessä, Pasi Pölönen (2003): Henkilödistelu rikosprosessissa.

Muita opinnäytetutkimuksia, joissa pääteeman ohessa myös poliisin ja syyttäjän yhteistyö on käsittelyn kohteena, ovat muun muassa seuraavat: Marko Lavikkala (2005), lisensiaatintutkimus: Esitutinnan aloittaminen ja tutkintakynnys; Jyrki Hänninen (2007), pro gradu -tutkielma: Esitutinnan rajoittamisen mahdollisuuksista poliisin voimavarojen kohdentamisessa; Lauri Haapaniemi (2004), poliisipäällystön tutkinnon tutkielma; Esitutkintavelvollisuus ja siihen liittyvä päätösproblematiikka, Kai Lakio (2007), poliisipäällystön tutkinnon tutkielma; Esitutinnan rajoittaminen ja kirjallinen menettely Savonlinnan kihlakunnassa; Jari Nikonen (2009), poliisipäällystön tutkinnon A-osan opinnäytetyö: Esitutinnan seuraamusluonteinen rajoittaminen Helsingin poliisilaitoksessa ja Petri Burmoi (2009), poliisipäällystön tutkinnon A-osan opinnäytetyö: Esitutkintaprosessin hallinta ja kehittäminen. Pirkanmaan poliisilaitoksen esitutkintaprosessin prosessikuvaus.

Tieteellisten tutkimusten ja opinnäytetöiden lisäksi on syytä huomioida useiden edellä lueteltujen tutkimusten veroisena tiedonlähteenä suuri määrä yleisteoksina tai oppikirjoina julkaistuja teoksia, joissa rikosprosessia käsiteltäessä on huomioitu poliisin ja syyttäjän yhteistyön toimivuuden erityinen merkitys.

Rikosprosessia, sen nopeutta, varmuutta ja edullisuutta, sekä siten myös esitutinnan osuutta rikosprosessiketjussa on toistuvasti käsitelty myös useissa oikeustieteellisissä ja juridisissa ammattilehdissä, erityisesti Lakimies- (LM) ja Defensor Legis (DL) -lehdissä. Näistä lähdeluettelossa on mainittu erityisesti seuraavat kirjoitukset: Jaakko Jonkka: LM 8/1998, DL 6/2003; Petri Jääskeläinen: LM 7/1997, Tea Kangasniemi: DL 4/2006; Matti Nissinen: DL 1/2007; Anne Puonti: LM 3/2003;

Raija Toiviainen: DL 4/2001; Matti Tolvanen: DL 3/2003, 6/2003, 3/2006, 5/2006, LM 7-8/2006; Marja Vanamo: DL 3/2001; Mikko Vuorenpää: DL 6/2003 ja Jyrki Virolainen: DL 4/2006.

Niin kuin edellä ilmenee, yhteistyötä sivuavia tutkimuksia on tehty erityisesti oikeustieteelliseltä näkökannalta, syyttäjien tehtäviä ja roolia tarkasteltaessa. Yhteistyön merkitystä on viime aikoina korostettu, niin sisäasiainministeriön poliisiosaston kuin valtakunnansyyttäjänvirastonkin taholta. Erityisesti tähän korostamistarpeeseen ovat vaikuttaneet 1990-luvulla tapahtuneet muutokset lainsäädännössä, organisaatioissa ja johtamisessa sekä rikosten muuttuminen luonteeltaan entistä monimutkaisemmiksi ja laajemmiksi. Rikosten tutkinnasta muodostuu yhä useammin pitkäaikainen prosessi, joka nykyisin ymmärretään poliisin ja syyttäjän yhteistyöprosessiksi. Syyttäjän aktiivisen roolin näkevät tarpeelliseksi molemmat osapuolet. Monimutkaisten ja laajojen rikosjuttujen esitutkinnassa yhteistyö on usein jopa välttämättöntä, jotta syyttäjä kykenisi kunnolla selviytymään niin syyteharkinnasta kuin mahdollisesta oikeudenkäynnistäkin. Pelkkä juridisten velvoitteiden tutkiminen tai pelkkä yhteistyöhön velvoittavan lainsäädännön yhdenmukainen ymmärtäminen eivät riitä yhteistyön toteutumiseen – tarvitaan tietoa siitä, miten yhteistyö toimii, ja analyysiin perustuvia suunnitelmia siitä, miten yhteistyötä tulisi kehittää.

Johtamiseen liittyviä väitöstutkimuksia on niin runsaasti, että niiden laaja esittely ei ole mahdollista. Poliisitoiminnan johtamista käsittelevä on erityisesti Markku Luoman (2001) väitöstutkimus: Laatia ja lainvalvontaa – laadun ja osaamisen kehittäminen poliisihallinnossa. Poliisitoiminnan johtamista sivuavia ovat lisäksi Sirpa Virran (1998) väitöstutkimus: Poliisi ja turvayhteiskunta, lähipoliisi turvallisuusstrategiana sekä Esa Käyhkön (2002) väitöstutkimus: Poliisin julkinen vastuu. Poliisin johtamista koskevia muita tutkimuksia ovat nimenomaan tulosjohtamiseen keskittyvät Marko Luosan (2007) tekemä pro gradu -tutkielma: Poliisilaitoksen tuloksellisuus? Tutkimus käsitteen käyttöarvosta ja sisällöllisistä ristiriidoista sekä Juha Järvelinin (2008) tekemä pro gradu -tutkielma: Tulosohtaus paikallispoliisissa. Voiko poliisitoimintaa mitata? Luosan tutkielma perustuu dokumentteihin, ja siinä analysoidaan poliisilaitosta tuloksellisuuden arvioinnin jäsentämisen näkökulmasta. Järvelin on arvioinut Länsi-Suomen läänin 34 poliisilaitoksen vuoden 2005 tulosraportit ja

vuoden 2006 tulossopimukset. Järvelin on kohdistanut tutkielmansa pääasiassa mit-tareiden ja tunnuslukujen määrän, osuvuuden ja yhdenmukaisuuden arviointiin.

Muita tässä yhteydessä erityisesti mainittavia tutkimuksia ovat Poliisiammatti- korkeakoulun julkaisut, Poliisin johtamisen kehittämisen valtakunnalliset kehittä- mislinjaukset 2006–2010 ja Poliisin johtamista kehittämässä (2007); Terhi Haka- mon ja Anna Vanhalan (2007) tutkimus: Poliisipäälliköt, tutkimus paikallispoliisin johtamisesta sekä Terhi Hakamon, Kirsi Jauhiaisen, Anne Alvesalon ja Erja Virran (2009) tutkimus: Talousrikokset rikosprosessissa.

Tutkimuksen viite- ja lähdeaineistoon kuuluu suuri määrä muita tutkimuksia, joi- den osalta viittaukset ovat kussakin asiayhteydessä, mutta mainitsen seuraavat: Tui- ja Hietaniemi: Lain vartiossa (1992) ja Totuuden jäljillä (1995), Jari Stenvall (väi- töstutkimus): Käskyläisestä toimijaksi (2000), Heikki Ylikangas: Nimismies (1996), Ilkka Levä (väitöstutkimus): Kansallisvaltion teräsmiehestä valtakunnan sovitteli- jaksi (2008).

Yhteistyötä käsittelevästä kirjallisuudesta on erityisen maininnan arvoinen Riitta Kuusisen (2001) väitöskirja “Ongelmana yhteistyökyvyttömyys?”. ”Teoreettisen ymmärryksen etsintää web-avusteiselle tiedontuottamisyhteisölle“ on Helsingin yli- opiston kasvatopsykologian tutkimusyksikön julkaisema vuonna 2001 (Tutkimuk- sia 2/2001). Väitöskirjassa analysoidaan teoriatasolla, web-avusteisen tiedontuotta- misyhteistyön kokeilutoiminnassa esiin tulleita ongelmia ja kootaan niiden viitoit- tamana teoriaperustaa tulevaisuuden työskentelytavalle, tietämyksen web- avusteiselle ryhmäprosessoinnille. Tutkimusaiheiden erilaisuudesta huolimatta ky- seillä tutkimuksella on yhteisiä piirteitä tämän tutkimuksen kanssa, sillä yhteistyö, yhteistyökyky ja yhteistyökyvyttömyys näyttävät olevan samankaltaisia kaikkialla, niin tiedontuottamisyhteisössä kuin rikosprosessissa.

Vuonna 1994 valmistunut Riitta Vornasen sosiaalipolitiikan lisensiaatintyö “Or- ganisaatioiden välisen yhteistyön tutkiminen“ on julkaistu 1995. Tutkimus keskittyy nimensä mukaisesti organisaatioiden yhteistyöhön ja on antoisa erityyppisten orga- nisaatioiden yhteistyön kuvaamisessa.

Laatua ja laadun kehittämistä käsittelevää kirjallisuutta on lähes yhtä runsaasti kuin johtamiskirjallisuutta. Poliisitoiminnan laadun tutkimuksista erityinen maininta kuuluu aikaisemmin mainitun Markku Luoman väitöstutkimuksen lisäksi Markku Leppäsen Tampereen yliopiston hallintotieteen laitokseen tekemälle lisensoitun tutkimukselle ”Poliisin esitutkinnan laatu”. Yleisesti ottaen, kun tutkimuksen kohteena ovat johtaminen, yhteistyö ja laatu, on selvää, että kaikki johtamista ja yhteistyötä koskevat tutkimukset käsittelevät tavalla tai toisella myös laatuksymyksiä. Johtaminen, organisointi ja laatu korostuvat muun muassa Teemu J. Lehtosen väitöstutkimuksessa ”Organisaation osaamisen strateginen hallinta” (2002).

1.3. Tutkimusmenetelmä

Tutkimusprojektini alkoi vuosituhannen vaihteessa, ja se on jatkunut työn ohessa, sopivasti tauotettuna noin kymmenen vuotta. Tämän tutkimuksen empiirinen aineisto perustuu tiivistelmiin aikaisemmista kyselytutkimuksista, sisällönanalyysiin aihealueen hallinnollisista asiakirjoista ja työryhmämateriaalista sekä joulukuussa 2009 tehdyn kyselytutkimuksen materiaaliin.

Olen joutunut pohtimaan objektiivisuuttani tutkimuksen suhteen, koska olen toiminut tutkimuksen tekijänä tutkittavan ilmiön keskeltä. Raunio (1999, 331) korostaa, että laadullisessa tutkimuksessa tutkija ymmärretään luontevaksi osaksi tutkittavaa todellisuutta, joten siinä ei voida tavoitella täydellistä puolueettomuutta. (Katso myös Räsänen 2005.) Tutkijan tulee kuitenkin antaa lukijalle luotettava ja riittävä kuva roolistaan ja toiminnoistaan, joiden perusteella lukija voi arvioida tutkijan ominaisuuksien vaikutuksen tutkimusprosessin eri vaiheiden ratkaisuihin. Mitä parempi aihealueen asiantuntemus tutkimuksen tekijällä on, sitä kriittisempi hänen tulee olla tutkimuksensa objektiivisuuden suhteen. Toisaalta on selvää, että aineistoon perustuvat tosiasiat eivät muutu tutkijan asiantuntemuksen perusteella, mutta samalla on myönnettävä, että asiantuntija voi korostaa haluamiaan tosiasioita ja jättää jopa mainitsematta sellaisia, joita ei pidä itse tärkeänä.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön, johtamisen ja laadun tutkiminen vaikuttaa jo nimensä ja tutkimusasetelman perusteella kvalitatiiviselta tutkimukselta. Kysymys ei

kuitenkaan ole yksinomaan tutkimuskohteen luonteesta vaan myös siitä, minkä tiedekäsityksen alla tutkimus toteutuu.

Hermeneuttisen (ymmärtävän) käsityksen mukaan ihminen tekee päätöksensä vapaan tahdon perusteella, hyödyntämällä ja kunnioittamalla kulttuuritraditioita. Tutkimuksen näkökulmasta se tarkoittaa sitä, että siinä integroidaan mennyttä nykyiseen. Tämä mahdollistaa ajattelun, että koska nykyinen on huomisen menneisyyttä, on huomispäivän hermeneutiikka nykyisen ja huomisen ymmärtämistä ja yhdistämistä. Jatkuvaan kehittämiseen kuuluu menneiden tapahtumien ja niiden kulttuurisidonnaisuuksien tunnistaminen ja hyväksyminen. Prosessin toimivuutta ja sen tulosta tutkittaessa on kyseessä sekä mennyt että nykyinen aika. Tutkimuksen mittareina on sekä absoluuttisia lukuja että tulkinnallisia asioita joita tulkitaan hermeneuttisesti. (Ks. mm. Järvinen & Järvinen 2000).

Positivismi on normatiivinen asenne, jossa tieteellinen tieto on perusteltava asiaan kuuluvilla säännöillä ja kriteereillä (Raunio 1999, 111). Ylimalkaisia pohdiskeluja kvantitatiivisen tutkimuskäytännön ja positivismin tai kvalitatiivisen tutkimuskäytännön ja antipositivismin suhteen ei voida pitää mielekkäänä (emt. 202). Konstruktiivisen tutkimuksen olemukseen kuuluu, että siinä rakennetaan todellisuutta tutkimustiedon avulla. Konstruktiiviselle tutkimusotteelle ovat luonteenomaisia tutkijan interventiot tutkimuskohteeseen sekä vuoropuhelu teorian ja käytännön välillä.

Tutkimuksessani esiintyy kvalitatiivisuuden lisäksi myös kvantitatiivisen tutkimuksen elementtejä. Tämä ei kuitenkaan muuta tutkimusta kvantitatiiviseksi, vaan kvantitatiivisella mittaamisella saadut tiedot ovat hermeneuttiseen ajatteluun liittyvän tulkinnan välineitä, jossa laadukkaan toiminnan määrällä arvioidaan laadun kokonaisuutta. Positivistinen ajattelun mukainen mittaaminen on näin ollen selittämässä hermeneuttisen ajattelun mukaista tutkimusta. Raunio (emt. 343–349) toteaa muun muassa, että kvantitatiivisen tutkimuksen avulla voidaan tuottaa tilastotietoa jota kvalitatiivisen tutkimuksen sisällöllinen syvyys vaatii.

Tutkimusteni tarkastelukulma on siten kvalitatiivinen, poliisin ja syyttäjän yhteistyötä, johtamista ja laatua tarkasteleva. Tutkimus on tuottanut myös kvantitatiivisia osatuloksia, jotka sellaisenaan ovat kuitenkin suuremman kokonaisuuden osia.

Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimuksen luonteita kuvatessaan myös Hirsjärvi & Remes & Sajavaara (2004) korostavat, että ne eivät ole vastakohtia vaan toisiaan täydentäviä suuntauksia (emt. 126–130). Kvalitatiivisen tutkimuksen olemusta on määritelty joskus myös sen kautta, mitä se ei ole eli vertaamalla sitä kvantitatiiviseen tutkimukseen (Eskola & Suoranta 1999, 13–14, Pyörälä 1995, 13–17). Myös kvalitatiivisten ja kvantitatiivisten tutkimusten paremmuuden arviointi on tarpeetonta, koska tutkimuksen laadullinen perusasetelma sisältyy tutkimuksen sisältöön. Empiirisen ilmiön tutkimisessa ovat laadulliset menetelmät työkaluja. (Eskola & Suoranta 1999, 13–15.) Tuomi & Sarajärvi (2002, 16) toteavat, että kun laadullisen tutkimuksen teoksissa selostetaan, mitä laadullinen tutkimus on, kirjoittajat harvemmin painottavat, että tuo tulkinta on vain kyseisen oppaan kirjoittajan tulkinta. Tuomi & Sarajärvi (emt.) toteavat, ettei se toki ole tarpeellistakaan, koska jokainen tieteelliseen ajatteluun vähänkin perehtynyt tietää myös suhtautua kaikkeen tieteen nimissä esitettyyn skeptisesti.

Tutkimusprojektissani on pitkittäistutkimuksen juonteita, mutta se ei kuitenkaan ole tutkimusteoreettisesti pitkittäistutkimus. Poliisihallinnon ja syyttäjähallinnon organisaatiouudistukset sekä lainsäädännön ja johtamiskäytäntöjen kehittyminen ovat olleet niin laajoja kehittämisprosesseja, että pitkittäistutkimuksen toteuttaminen olisi vaatinut systemaattisen, sitä varten resursoidun tutkimusprojektin. Kun tutkimuksen kohteessa on tapahtunut muutoksia ja tutkimuksen kohteena ovat ensisijaisesti muutosten seuraukset, ei itse muutokselta ja sen syiltä voi kuitenkaan kokonaan välttyä. Kun tutkimusprojektin aikana tapahtuvat muutokset eivät ole ennakkolta tarkalleen tiedossa, on tutkimus rakennettava oletetun hypoteesin varaan. Monivaiheisen ja monisäikeisen tapahtumasarjan edellyttämä pitkittäistutkimuksen hypoteesi olisi saattanutkin olla mahdollinen suuremmilla resursseilla. Niin poliisin kuin syyttäjänkin osalta ovat muutokset tapahtuneet suhteellisen hyvin ennakoitavissa olevan aikataulun mukaan, mutta tutkimukseni oleellisin kohde, yhteistyön kehittyminen, ei ole ollut kaikilta osiltaan ennakoitavissa.

Järvinen & Järvinen (2000, 63–66) toteavat, että pitkittäistutkimukset voidaan tyypitellä toistettaviin poikittaistutkimuksiin, eteenpäin suunniteltuihin tutkimuksiin ja retrospektiivisiin tutkimuksiin (elämäkerrat, työhistoriat ym.). Käytännössä tutkimusprojektini taustoitus on tapahtunut pitkän ajanjakson aikana, joten tutkimuk-

sen pääteeman pysyvyydestä huolimatta ovat taustoitukseen liittyneet kohderyhmät ja olosuhteet jossakin määrin erilaisia keskenään.

Organisaatiomuutoksen pitkittäistutkimuksessa tavoitellaan yleisesti lopputuloksena vastausta seuraaviin kysymyksiin: 1) mitä on edeltänyt organisaatiomuutosta tai mitä muutoksen jälkeen on tapahtunut organisaation rakenteissa tai hallinnollisissa käytännöissä tai 2) miten organisaatiomuutokset ilmenevät, kehittyvät ja kasvavat tai päättyvät (Huber & Van de Ven 1995, VII). Näihin molempiin kysymyksiin tulee taustoituksen avulla jonkin verran lisävalaistusta. Käytän vuosilta 2001 ja 2005 olevien kyselytutkimusten tuloksia sisällönanalyysin kohteena ja kuvaan tätä tutkimusta varten joulukuussa 2009 toteuttamani kyselytutkimuksen aineistoa yksityiskohtaisemmin.

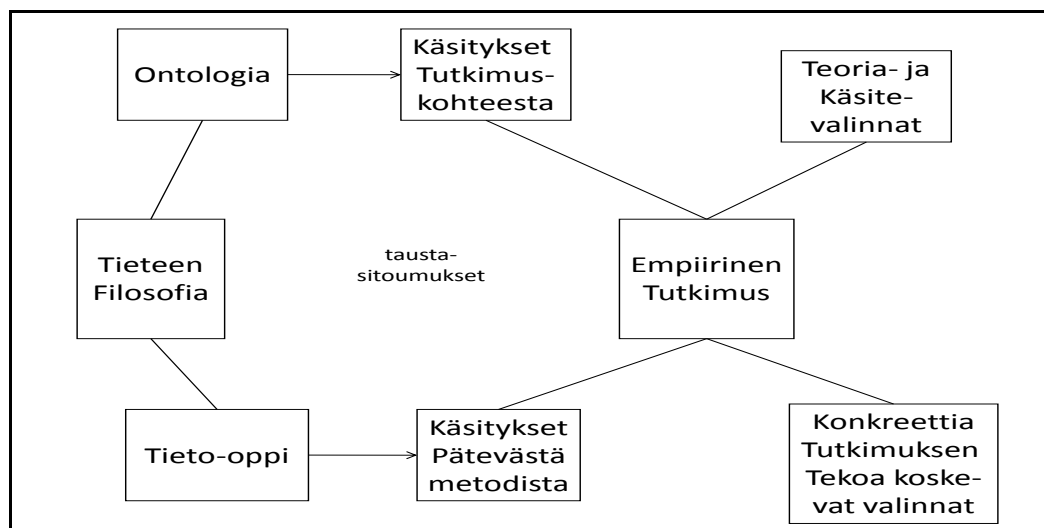
Lyhyen harkinnan jälkeen hylkäsin metodivalinnassa Grounded Theoryn, jolla tarkoitetaan menettelyä, jossa tutkimuksen teoria muotoutuu tutkittavan aineiston pohjalta eikä ensisijaisesti aiemman tutkimuksen tai teorianmuodostuksen perusteella. Metsämuuronen (2006, 97–102) toteaa, että Grounded Theory on enemmänkin yleinen tapa ajatella ja käsitteistää aineistoa kuin oma erityinen strategia tai metodi. (Ks. myös Järvinen & Järvinen 2000, 71–77, Denzin & Lincoln 2000, 509–535.)

Saattaessani tutkimustani sen teoreettiselta pohjaltaan, empiirisen aineiston luonteeltaan ja ulkoiselta olemukseltaan sellaiseen muotoon, että se täyttää tieteellisen opinnäytteen perusvaatimuksen olen joutunut useamman kerran miettimään sen sisältöä. Kun olin tiedostanut tutkimukseni pääasiat ja ne olivat jo jollakin tavalla kuvattavissa, tunsin välillä jonkinasteisia vaikeuksia nimetä, jäsentää ja muotoilla tutkimustani siten, että se on muiden ymmärrettävissä. Huomasin pohdiskelevani seuraavia kysymyksiä: Olenko ymmärtänyt tutkimukseni ongelman oikein, onko se täsmennettävissä selkeästi ja mistä hankin lisätietoa varmistaakseni omaa käsitystäni? Olenko ymmärtänyt kohteen oikein, onko minulta jäänyt huomaamatta jotain oleellista, toiminko nyt vajaille tiedoilla ja miten varmistan, että minulla on tulevaisuudessa varmuudella tarpeelliset tiedot tutkimastani asiasta? Toisin sanoen – ovatko taustaoletukseni oikeita ja millä metodilla saan ne varmimmin tieteellisesti hyväksytyllä tavalla tutkituiksi. Näihin pohdintoihin sisältyvätkin tutkimukseni tieteenfilosofiset lähtökohdat. Havaitsin, että tieteellisen tutkimuksen opinnäytetyön

määrämuotoisuudesta huolimatta itse tutkimuksen tekeminen kaipaa mieluummin ideointirikkautta ja asioiden yhdistelemisen valmiuksia kuin määrämuotoista tilastotietoa.

Väitöstutkimukseni tieteellisteoreettinen prosessi on edennyt selkeästi Hirsjärvi ym. (2004, 114–157) tekemän määrittelyn mukaisesti (ks. kuva 1). Ennen aineiston keräämistä on varmistettava oikea ongelmanasettelu, tehtävä tieteenfilosofiset valinnat ja tutkimusmenetelmävalinnat sekä varmistettava teorian ymmärtäminen:

- 1) Ongelmanasettelu tai tutkimustehtävä: Pitäydyin nimikkeen osalta vanhanaikaisesti ongelmatasolla ja viimeistelin tutkimuskysymykset.
- 2) Kävin läpi tutkimuksen ontologisen osan esittämällä itselleni kysymykset ongelman todellisuudesta. Arvioin, mikä tutkimassani ilmiössä on havaittavissa ja miten se on tarvittaessa todistettavissa. Arvioin tutkimukseni epistemologiaa arvioimalla, mistä ilmiön tieto-opillinen käsitykseni johtuu ja miten varma olen sen olemassaolosta.
- 3) Millaisella tutkimuksella saan varmimmin objektiivista ja oikeaa tietoa ilmiöstä.
- 4) Edellisten ohessa tutustuin aiheeseen liittyvään teoreettiseen kirjallisuuteen ja aikaisempiin samankaltaisiin tutkimuksiin, mutta myös muuhun tutkimuskirjallisuuteen kyseiseltä aihealueelta.



Kuva 1. Empiirinen tutkimus ja taustaoletukset. Hirsjärvi ym. (2004, 122)

Ongelmanasettelu selkeytyi, tieteenfilosofiset kysymykset vahvistuivat ja teoreettisen tiedon määrä lisääntyi. Arvioidessani menetelmää aineiston keräämiseksi tähän tutkimukseen olin aluksi aikaisemmin hankkimani materiaalin pohjalta rakennettavien, kohdennettujen teemahaastattelujen kannalla. Pohtiessani vaihtoehtoja nimenomaan tutkimuksen metodin kannalta huomasin päätyväni pohtimaan samalla tutkimuksen tarkoitusta. Kyseessä on ensisijaisesti tilannetta selittävä ja kuvaileva tutkimus, mutta sen kvalitatiivisen luonteen vuoksi siihen voi kuulua myös kartoittavia piirteitä.

Raunio (1999, 327) toteaa, että erityisesti ennestään tutkimattomalta alueelta tehtävän tutkimuksen keskeisin laadullisen aineiston merkittävyyden kriteeri on tuotettavan tiedon uutuusarvo. Parhaimmaksi keinoksi saada tuotetuksi tämän hetkistä tilannetta taustoittavaa ja kuvaavaa tietoa päädyin suorittamaan kaikille paikallistason poliisin tutkinnanjohtajille ja paikallistason syyttäjille suunnattavan valtakunnallisen kyselyn.

Valitsin kyselytutkimuksen myös siksi, että kyseessä oli muutostilanteen vuoksi uusi ja osittain edelleen kehittyvä olosuhde. Haastattelututkimusta harkitessani päädyin siihen, että tutkimuksellinen esiymmärrys ei ollut vielä selvillä, nimenomaan organisaatiomuutosten johdosta. Myös tekemäni havainnot johtamistoiminnasta tukivat perustiedon hankkimista kyselytutkimuksella. Taustoittamalla kyselytutkimuksen jo hallussani olevalla aineistolla – tai päinvastoin – täydentämällä hallussani olevaa aineistoa valtakunnallisella kyselytutkimuksella, minulla on hallussani poliisin ja syyttäjän yhteistyön lähihistorian kyselyaineistot, kirjalliset dokumentit ja muuta aineistoa, sekä tämän hetkistä yhteistyötä kuvaava kyselytutkimuksen aineisto. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön toimivuuden kuvaaminen tapahtuu osittain aikaisempaan aineistoon kohdistuvan sisällönanalyysin ja osittain uuden kyselytutkimuksen analyysin avulla.

Sisällönanalyysillä tarkoitetaan menettelyä, jossa analysoidaan dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Dokumentti ymmärretään erittäin laajassa merkityksessä, joten sellaisia voivat olla esimerkiksi kirjat, artikkelit, päiväkirjat, haastattelut, dialogit ja erilaiset raportit eli käytännössä miltei mikä tahansa kirjalliseen muotoon saatettu materiaali. Kritisoitua tässä menettelyssä on se, että usein tutkimuksen-

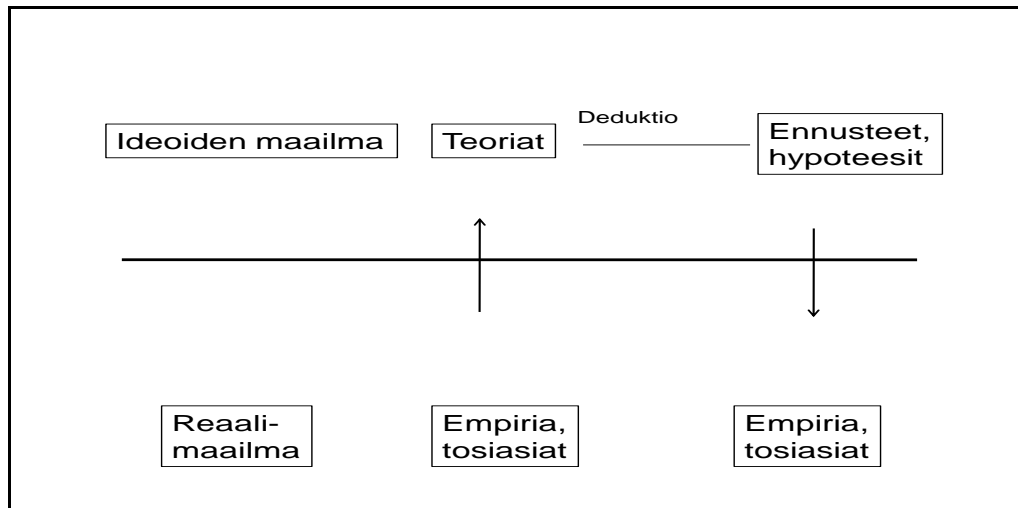
tekijä ainoastaan järjestää materiaalia, ilman siihen liittyvää tiivistämistä ja omia johtopäätöksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105–106.)

Sisällönanalyysin lisääminen empiiriseen kyselytutkimuksen oheisaineistoksi vaatii omia ratkaisujaan. On päätettävä, mitkä dokumentit ovat tarpeellisia ja mikä niissä kussakin liittyy kyseiseen asiayhteyteen, minkä jälkeen kaikki muu on rajattava ulkopuolelle. Yhteenvedon asiaan liittyvästä aineistosta tulee olla objektiivinen kokonaisuus, joka on rakentunut suunnitellun systematiikan mukaan. (Ks. esim. Tuomi & Sarajärvi 2002, 93–95.)

Eskola & Suoranta (1998, 19, 118–122 ja 186–189) käsittelevät laadullisen tutkimuksen tekemisen yhteydessä aineiston analyysia varsin ”vapaamielisesti”. Ongelmana on se, että aineisto ei lopu koskaan ja aineistolähtöisessä analyysissä teoria voi rakentua empiirisestä aineistosta, ikään kuin alhaalta ylös (emt. 19). Dokumenttien ja muun valmiin aineiston tietoja voi käyttää ja analysoida hyvin monilla tavoilla, kuten esimerkiksi sisällön analyysillä (emt. 120). Sisällön erittelyllä voidaan tarkoitaa kirjavaa joukkoa erilaisia tapoja luokitella ja järjestää laadullista aineistoa. Vaikka tarkoituksena ei ole luoda omaa analyysitapaa, on sekin vaihtoehto mahdollinen. (Emt. 188–189.)

Tämän tutkimuksen yhteydessä sisällönanalyysi toimii niiden empiiristen havaintojen kuvaajana, joiden varaan tutkimuksen hypoteettinen suunnitelma on rakentunut ja jotka ovat tutkimuksen kannalta oleellisia. Samalla näiden sisällönanalyysien avulla rakentuu kokonaisuus siitä, mitä konkreettista poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittämisessä on sen laadun ja johtamisen näkökulmasta tapahtunut. Nämä seikat myös korostavat tutkimuksen pitkittäistutkimuksen kaltaista luonnetta, vaikka se lopulta keskittyykin erityisesti tämän hetkisen tilanteen arviointiin.

Edellä selostamani kaltaiseen ajatteluun tutkimuksen rakentamisesta olen saanut tukea muun muassa Hirsjärvi ym. (2004, 134) teoksen teorianmuodostuksen tavoitteiden ja teorian käytännönyhteyden kuvauksista. Teoriat muodostuvat käytännön tutkimustyön pohjalta, ja ne ovat inhimillisen toiminnan tuloksia, joita voidaan arvioida kuten mitä muuta ihmisen aikaansaannosta tahansa. Hirsjärvi ym. (emt. 134) ovat kuvanneet teorian ja empirian välisen yhteyden seuraavasti (kuva 2).



Kuva 2. Teorian ja empirian suhde (hypoteettis-deduktiivinen metodi)

Edellä olevan hypoteettis-deduktiivisen mallin mukaisesti teoria syntyy niistä havainnoista, joita tehdään reaali-maailmasta. Teorioista on johdettavissa uusia hypoteeseja, joita voidaan viedä reaali-maailmaan testattaviksi. Teoria ohjaa uuden tiedon etsintää, jolloin se samalla jäsentää ja systematisoi jo kerättyä aineistoa.

Edellä mainittujen kuvausten mukaisesti olin onnistunut kuvaamaan tutkimukseni ontologisen olemuksen – ainakin itselleni. Muotoutui kuva poliisin vastuulla olevan syyttäjän kanssa yhteistyössä tapahtuvan rikosprosessin johtamisen suhteesta muihin esitutkinnan johtamiseen. Johtamisen lisäksi kuvaukseen liittyi itse yhteistyön toimivuus, erityisesti sen mittaaminen. Näin ollen tutkimukseen liittyy voimakkaasti myös laadullisen kehittämisen funktio.

Kuten edellä on osittain jo todettu, tieteellisten tutkimusten filosofiaa selitetään ontologian ja epistemologian avulla. Ontologia esittää kysymyksiä todellisuuden luonteesta, ja epistemologia käsittelee tietämisen alkuperää, luonnetta, sekä tiedon muodostamista. Tämän tutkimuksen pyrkimyksenä on selvittää tutkittavan ilmiön ontologinen luonne esittämällä, mikä on poliisin ja syyttäjän yhteistyön johtamisen todellisuus, miten se ilmenee, mihin se liittyy ja vaikuttaa. Tutkimuksen epistemologinen luonne on rakentunut suhteestani tutkittavaan kohteeseen sekä tutkimustiedon alkuperän luotettavuuteen ja tiedon kokonaisuuden ymmärtämiseen.

Kun aineistopohjainen teoria on rakentunut ja materiaali siltä osin tutkittu sekä tutkittavan kohteen täsmällinen olemus selkeytynyt, on tutkimuksen tieteen filosofian mukainen kokonaisuus rakentunut. Metsämuurosen (2006, 98) toteamalla tavalla tutkimukseni teoria on osittain muotoutunut kirjallisuuden perusteella ja kytkeytynyt todellisuuteen. Oleellista on, että kirjallisen materiaalin ja empiirisen aineiston perusteella tapahtuva tutkimustiedon analysoiminen tuottaa tutkimuksen lopullisen tuloksen.

Tutkimuksellinen logiikka käsittelee toteen näyttämisen ja todistamisen periaatteita, ja teleologia esittää kysymyksiä tutkimuksen tarkoituksesta. Tutkimukseni logiikka selviää vertailemalla tutkimuskysymysten ja loppupäätelmien kausaalisuutta. Tutkimuksen teleologinen luonne löytyy vastauksesta kysymyksiin: "Mitä varten tutkimus tehtiin ja miten tutkimus lisää tietoa tutkittavalla alueella?" (Hirsjärvi ym. 2004, 120–122.)

Siellä missä on ihmisten tekemiä ratkaisuja, siellä on myös subjektiivisia luomuksia ja seuraamuksia. Oletetaanko siis tutkimuksen kohteeksi valitun empiirisen ympäristön olevan objektiivinen - ihmisistä riippumaton maailma vai subjektiivinen - ihmisten toimintojen seuraus. Lainsäädännöistä ja lakien noudattamisesta johtonsa saava poliisin ja syyttäjän yhteistyö on subjektiivinen rakennelma, jonka tuottavat siinä toimivat ja tulkintoja tekevät ihmiset. Tällä kysymyksellä on merkitystä tutkimuksellisesti siihen, pyrimmekö korjaamaan näkyvissämme olevaa maailmaa vai ainoastaan passiivisella näkökannalla käsittelemään ja selittämään tutkimuskohdetta. Kun on itsestään selvästi lähdettävä siitä, että kyseessä on subjektiivinen - ihmisten tuottaman tuloksen tutkiminen - on mahdollista lisätä tavoitteisiin myös aktiivinen tutkimuskohdetta kehittävä funktio. Tämä on ainakin tutkimuksen tekemistä innostava havainto. (Ks. Burrell & Morgan 1979, Hirsjärvi ym. 2004, 114–157, Järvinen & Järvinen 2000, 196–209, Orlikowski & Baround 1991.)

Validiteetilla tarkoitetaan sitä, miten mittaaminen on vastannut juuri sitä, mitä haluttiin mitata. Sisäisen validiteetin käsitteellä tarkoitetaan koeasetelman toimivuutta ja ulkoisella validiteetilla tutkimuksen yleistettävyyttä. On selvää, että validiteetti pyritään saamaan mahdollisimman korkealle tasolle. Sisäistä validiteettia horjuttavia tekijöitä ovat erityisesti pitemmän ajan kuluessa tehty tutkimus, jolloin

esimerkiksi haastateltavien tai kyselytutkimuksen kohteina olevien henkilöiden oppiminen tai kyllästyminen voi vaikuttaa tutkimuksen tulokseen. Yleistettävyyden eli ulkoisen validiteetin heikentäviksi tekijöiksi ovat sen arvostelijat todenneet muun muassa kyselytutkimuksen mahdollisen johdattelevuuden. Yleistettävyyttä on arvosteltu myös mahdottomuudella saada sataprosenttinen toistettavuus aikaan. Tutkimuksen validiteettia tuleekin aina arvioida kriittisesti, sillä testaamisesta ja arvioimisesta huolimatta kyselylomakkeisiin jää yleensä sellaisia kysymyksiä, jotka ymmärretään eri tavoin, tai kysymyksiä, jotka eivät mittaa sitä, mitä tutkitaan. Tutkimukselle on eduksi, että viimeistään analysointivaiheessa tällainen epävalidi tietoa-aines karsitaan.

Tutkimuksen reliaabeliudella (toistettavuudella) tarkoitetaan yleisesti ajallista reliaabeliutta (diachronic reliability), jolla korostetaan mittaamisen ja havaintojen pysyvyyttä eri aikoina. Ongelman aiheuttaa se, että laadullisessa tutkimuksessa on harvoin kysymys muuttumattomista objekteista, joten tämä reliaabelius ei koskaan ole sataprosenttinen. Arviointia vaikeuttaa jo se, että tutkimuksen tekeminen ja analysoiminen tuottavat tutkimuskohteelle sellaista uutta tietoa, joka vaikuttaa tulevaan käyttäytymiseen. Tulosten johdonmukaisuus (synchronic reliability) tarkoittaa eri välineillä saadun tutkimustuloksen samanlaisuutta. Metodien arviointi (quixotic reliability) tarkoittaa sen arvioimista, missä olosuhteissa jokin metodi on luotettava ja johdonmukainen. (Kirk & Miller 1986, 41–42.) Vaikka validiteetin ja reliabiliteetin käyttömahdollisuudesta laadullisen tutkimuksen yhteydessä on esitetty myös ristikkäisiä mielipiteitä, on tutkimuksen luotettavuuden parantamisen kannalta yksimielinen käsitys siitä, että niiden käyttäminen on tutkimukselle erittäin tärkeää. Tutkimuksen tekovaiheessa on kuitenkin otettava huomioon vastaajien erilaiset tilannesidonnaisuudet. (Emt. 41–42.)

Hirsjärvi ym. (2004, 216–218) toteavat yksiselitteisesti ja selkeästi, että reliaabelius tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta eli kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia ja validius tarkoittaa mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä oli tarkoituskin mitata. Hirsjärvi ym. (emt.) toteavat myös, että tutkimuksen kaikkien vaiheiden tarkkuus, tarkka selostaminen ja aineiston tuottamiseen vaikuttavien olosuhteiden kuvaaminen vahvistavat tutkimuksen luotettavuutta.

Nummenmaa ym. (1997, 201–228) korostavat huomattavasti voimakkaammin tutkijan vastuuta niin reliabiliteetti- kuin validiteettikäsitteen huomioimisesta ja varmistamisesta. Tutkimusaineiston rinnakkaismittauksilla tai esim. faktorianalyysillä tulee varmistaa tutkimuksen luotettavuus. Tutkijalla tulee olla valmiutta lähestyä tutkittavaa ilmiötä erilaisista epistemologisista lähtökohdista sekä valmiutta hallita erilaisia keinoja tutkimuksen mittausten johdonmukaisuuden ja uskottavuuden todistamiseksi.

Mäkelä (1990, 42–61) on kuvannut kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteita. Varsinaiset arviointikriteerit hän on kuvannut seuraavalla tavalla: 1) Aineiston merkittävyys ja yhteiskunnallinen tai kulttuurinen paikka, jota varten tutkijan on pystyttävä esittämään tutkimuksen yhteiskunnallinen tarpeellisuus. Samalla on pystyttävä esittämään menetelmän sopivuus juuri tämän tutkimuksen tällaiseen toteuttamiseen. 2) Laadullisen tutkimuksen riittävyyden mittarina pidetään aineiston riittävyyttä. 3) Arvioitavuus ja toistettavuus on esitettävä analysointivaiheessa siten, että lukija pystyy seuraamaan, miten tutkimuksen päättely tapahtuu ja mihin päättely perustuu. Toisen henkilön tulee pystyä tekemään sama analyysi samalle aineistolle ja päästä samaan tulokseen.

Kyselyn kohderyhmän pienuuden katsotaan lähtökohtaisesti heikentävän tutkimuksen luotettavuutta. Tässä tutkimuksessa käsitellään aihetta, johon voi odottaa vakuuttavia vastauksia vain poliisihallinnon päällystään kuuluvalta tutkinnanjohtajilta ja paikallistason kihlakunnansyyttäjiltä. Tilastollisessa tutkimuksessa voidaan ennalta määrittää, miten laaja tutkimusaineiston tulisi olla, jotta tutkimuksella voidaan katsoa saatavan riittävän luotettavaa tietoa. Tällaisessa tutkimuksessa, jossa rajallisen vastaajien määrän vastaukset perustuvat mielipiteisiin ja arvioituihin ominaisuuksiin, ei vastaavaa aineiston riittävyyden laskelmaa voida tehdä. Näin ollen aineistoa ei voida myöskään käsitellä matemaattisesti ja arvioida, missä vaiheessa tutkimusaineisto kyllääntyy ja lisäaineisto ei enää tuo uutta tietoa (ks. Mäkelä 1990, 52–53). Kvalitatiiviselta katsantokannalta tarkasteltuna tutkimuksen havaintojen määrän lisäksi on huomioitava myös saadun tiedon määrä ja laatu. Tässä tapauksessa vastausten määrä on suhteuttava myös siten, että maantieteellisesti kaikilta alueilta eli kaikista poliisilaitoksista ja syyttäjänvirastoista saapuneet vastaukset jakautuvat tasaisesti sekä kohderyhmän että väestöpöpopulaation jakautuman mukaisesti.

Toiminnan laatua on vaikea arvioida sen määrän perusteella, mutta tutkimusaineistoa kerättyä on ollut pakko myöntää omat vaikeutensa myös yhteistyön määrän ja laadun täydellisessä erottamisessa. Käsitteiden operationalisoinnin ja tietojen luotettavuuden teemaa käsitellessään Alkula & Pöntinen & Ylöstalo (1995, 128–130) toteavat, että pysyvän tosiasian (ominaisuuden), muuttuvan tosiasian (käyttämisen) ja mielipiteiden tai asenteiden keskinäinen vertailu on tehtävä huolellisesti. Pyrkimyksenäni on kuitenkin yhdistää kyselytutkimuksessa oleva kvantitatiivinen tietoa muuhun kokemukseräiseen tietoon ja saada näin vastaus myös kysymykseen, millainen on yhteistyön määrä ja millainen laadullinen merkitys on kuvatuskaltaisella ja niin suurella yhteistyömäärällä, ja edelleen kysymällä, voiko tällä tavalla, esimerkiksi yhteistyön määrää mittaamalla, tuottaa aineistoa sujuvan ja taloudellisen toiminnan arvioimiseen. Lähtökohtanani on, että julkisten palvelujen kehittämisessä on kehitettävä keinoja oman toiminnan tunnistamiseen ja arvioimiseen. Tätä kautta voidaan edetä myös organisaatio- ja sektorirajat ylittäviin palveluprosesseihin.

Kuten aikaisemmin mainitsin, tutkimukseeni liittyvän taustatiedon kerääminen on tapahtunut usealla tavalla ja pitkän ajanjakson kuluessa. Poliisien ja syyttäjien yhteistyön kehittäminen kaipaa tarkempaa analyysia ja kehittämiskohteiden tarkempi määrittäminen tarkempia vastauksia. Kaksi aikaisempaa empiiristä kyselyä ovat edeltäneet väitöstutkimuksen varsinaista kyselytutkimusta, ja niistä vuoden 2001 kyselylomake sisälsi myös kysymyksiä, joilla pyrittiin saamaan tarkan kohdennetun tiedon lisäksi mahdollisimman laajasti oheistietoa. (Tutkimusmenetelmistä myös Alasuutari 1999 ja 2001, Anttila 2000, Eskola 1975, Heikkilä 2001.)

Laadullisen tutkimuksen tekijän työskentely tutkimuskohteen parissa saattaa aiheuttaa vaikeuksia asioiden objektiivisen tarkastelun näkökulmasta. Olen työskennellyt poliisina vuodesta 1973: rikostutkijana Helsingin poliisilaitoksessa vuoteen 1982 ja sen jälkeen tutkinnanjohtajana keskusrikospoliisissa ja paikallispoliisissa vuoteen 2000. Tutkimuksessa vahvasti esille tulevien kihlakuntaudistuksen ja rikosoikeudenkäyntilain voimaantulon aikaan työskentelin keskikokoisen poliisilaitoksen tutkinnanjohtajana, mistä syystä uskon, että on houkuttelevaa kyseenalaistaa objektiivisuuteni poliisien ja syyttäjien yhteistyöhön. Kokemuksen kautta olen kuitenkin saanut laajaa näkemystä tutkimuskohteesta sen molemmilta toimijoilta.

Varsinkin siirtymiseni Poliisiammattikorkeakouluun opetustehtäviin saman asian pariin, jatkaen hyvää yhteistyötä myös syyttäjäorganisaation suuntaan, vahvistaa uskoani tarpeellisesta objektiivisuudesta tutkimuskohteeseeni. On muistettava myös, että tutkimusaineisto on tutkimusaineistoa, siihen ei sinänsä ole vaikuttanut se, missä tutkija on tehnyt työtään.

1.4. Tutkimusaineisto

Esitutkintaan ja sen kehittämiseen liittyvän aineiston joukosta olen valinnut sisällytönalyysia varten tutkimusaineistoksi tutkimusteeman mukaista aineistoa seuraavista lähteistä:

- Esitutkintayhteistyön kehittämistyöryhmän 16.6.2006 jättämä loppuraportti
- Ohje poliisiin tutkittavaksi tulleiden rikosten ilmoittamisesta syyttäjälle
- Poliisihallinnon tulosohjausasiakirjat 2000-luvulla
- Syyttäjähallinnon tulosohjausasiakirjat ja vuosikertomukset
- Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimenkuvia koskeva vertailu
- Kesäkuussa 2001 tehty kyselytutkimus:
Etelä-Suomen läänin tutkinnanjohtajille ja syyttäjille suunnattu kyselytutkimus, joka tuotti perustietoa poliisien ja syyttäjien tehtävien sisällöistä, kihlakuntauudistuksen ja rikosoikeudenkäyntilain (ROL) voimaantulon jälkeen.
- Marraskuussa 2005 tehty kyselytutkimus:
Kaikille syyttäjille ja tutkinnanjohtajille suunnattu kyselytutkimus, joka painottui erityisesti juttukohtaisen ja muun esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisyhteistyön määrään sekä koettuun tunteeseen yhteistyön vaikutuksesta laatuun.
- Joulukuussa 2009 tehty tähän tutkimusvaiheeseen liittyvä kyselytutkimus:
Kaikille syyttäjille ja paikallistason tutkinnanjohtajille suunnattu kyselytutkimus joka painottui teemoihin yhteistyö, johtaminen ja laatu. Yhteistyön muuttumisen taustalla ovat erityisesti 1.4.2007 tapahtunut syyttäjähallinnon organisaatiouudistus ja 1.1.2009 tapahtunut poliisin hallintorakennemuudistus. Johtamisen kannalta tämän kyselyn erityispiirteenä olivat kysymykset rikosprosessiin liittyvän tulosjohtamisen mahdollisesta kehittämistarpeesta. Poliisin valtakunnalliset yksiköt jäivät kyselytutkimuksen ulkopuolelle, koska rakennemuutoksen kohteena ollut paikallistaso oli tämän kyselyn erityinen kohderyhmä. Keskityin kartoittamaan erityisesti yhteistyön

ja johtamisen piirteitä enemmän kuin itse rikosprosessin substanssikysymyksiä. Kyselytutkimuksessa pyrin selvittämään myös poliisin ja syyttäjän yhteistyörakenteita sekä uusien organisaatioiden valmiutta kehittää yhteisiä toimintojaan. Kyselytutkimuksessa olen kartoittanut myös 16.6.2006 päivätyn esitutkintayhteistyön kehittämisyhtymän loppuraportin kehittämisehdotusten tilannetta.

Yksi merkittävimpiä esitutkinnan kehittämiseen liittyviä asiakirjoja on sisäasiainministeriön 19.3.2002 asettaman rikostutkinnan tilaa selvittäneen hankkeen loppuraportti (SM 4/2003). Mainittu raportti jää tässä yhteydessä vaille tarkempaa analyysiä, koska sen käsittelyfunktio on poliisitoiminnassa eikä käsittele poliisin ja syyttäjän yhteistyötä juurikaan muuten kuin maininnalla nuorten rikosprosessin nopeuttamisen yhteydessä ja viranomaisyhteistyöhön kuuluvana kumppanuutena. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittämisen hitautta kuvaakin se, että 5.2.2003 valmistuneessa loppuraportissa todetaan poliisin ja syyttäjän yhteistyössä olevan ”*merkittäviä alueellisia ja myös rikostutkija- sekä syyttäjäkohtaisia eroja*”, joissa ”*toimiva yhteistyö kulminoituu liiaksi tiettyjen aktiivisten ja yhteistyöhakuisten virkamiesten väliseksi toiminnaksi*”. Ajankohdalle kuvaava on myös, että raportin mukaan ”*erityisen tärkeää poliisin ja syyttäjän yhteistyö on silloin kun käytetään pakkokeinoja rikosprosessin jatkon turvaamiseksi*”. (SM/PO 4/2003, s. 95–96. Vertaa mm. luku 5.2.4. Kyselytutkimus kesäkuussa 2001.) Rikostutkinnan tilaa selvittäneen hankkeen loppuraportissa on runsaasti esitutkinnan johtamiseen ja laadun kehittämiseen liittyvää aineistoa, minkä vuoksi raportti on toiminut erinomaisena esitutkintaa ohjaavana asiakirjana ja koulutusmateriaalina.

1.5. Hallinnon kehittäminen hallintotieteen tutkimuskohteena

Hallintotieteen merkittävänä kiinnostuksen kohteena ovat yhteiskunnan hallintojärjestelmä ja organisaatiot sekä johtaminen ja päätöksenteko. Hallinnon tutkiminen ei sellaisenaan ole tiede- tai oppiainesidonnaista, joten erityisesti johtamisen tai päätöksentekoprosessien tutkiminen on merkittävä tutkimusaihe usealla tieteenalalla. Julkishallinnon toiminnan tutkiminen on yksi hallintotieteen merkittävimpiä tutki-

musalueita, joten tieteenalan yhtenä perustavoitteena tai jopa sen tehtävänä voidaan pitää julkishallinnon toiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden tutkimusta.

Yhteistyö, johtaminen ja laatu ovat kehityskohteina olleet säännöllisesti hallintotieteen tutkimuskohteina. Kahden julkishallinnon viranomaisen yhteistyön kehittäminen johtamisen ja laadun näkökulmasta sisältää useita hallintotieteellisiä elementtejä. Organisaatiotasolla tapahtuva yhteistyö vaatii systemaattisen ja säännöllisen yhteistyön kehittämis- ja ylläpitosuunnitelman, jonka varaan rakentuu myös henkilötason yhteistyön onnistuminen. Poliisin roolin ymmärtäminen turvallisuuspalvelujen tuottajaksi, sen toiminta yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitäjänä muiden viranomaisten, yhteisöjen ja henkilöiden kanssa, on omiaan lisäämään poliisitoiminnan merkittäväksi hallintotieteen tutkimuskohteeksi.

Hallintoon ja hallintotieteeseen liittyvä samanlainen legalistinen kehitystausta aiheuttaa helposti sekaannusta juridisten ja yleishallinnollisten käsitteiden vertailussa. Käsitettä on omiaan sekoittamaan Merikosken (1968, 1-7) toteamus, että hallintolegalistisessa hallinnossa nopeusvaatimuksen ja halpuusvaatimuksen sisältävä tehokkuusvaatimus kilpailee oikeussuojavaatimuksen kanssa. Näitä sovelletaan rinnakkain, toisiansa täydentävinä asioina. Samoin myös Tirkkonen (1969, 81) totesi, että rikosprosessia tulee tarkastella tarkoituksenmukaisuus- eli tehokkuusperiaatteen mukaisesti siten, että halpuutta, nopeutta ja varmuutta vertailemalla saadaan selville prosessiekonomian periaatteet. Tätä ovat korostaneet myös Virolainen (1998) ja Martikainen (2002). Kyse on siis samojen periaatteiden varaan rakentuvista hyvän hallinnon ja hyvän rikosprosessin arvioinneista.

Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennakolta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten, yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Edellä mainitut asiat ovat poliisilain 1 §:ssä lakisääteisesti määrättyjä asioita.

On huomionarvoista, että poliisitoiminnan priorisointi on seuraavassa järjestyksessä:

- 1) järjestyksen turvaaminen ja ylläpitäminen
- 2) rikosten ennakolta estäminen

- 3) rikosten selvittäminen
- 4) rikosten syyteharkintaan saattaminen.

Poliisitoiminta on budjettivaroilla kustannettua kansalaisten turvallisuuspalvelua, joten rikosprosessin nopeuden erittäin tärkeästä yhteiskunnallisesta merkityksestä huolimatta poliisitoimintaa ei tule kytkeä liian vahvasti rikosprosessiin, vaikka esitutkinta on osa rikosprosessia ja erittäin tärkeä suorittaa laadukkaasti ja huolella.

Tutkimusaiheena on julkista turvallisuusviranomaisen valtaa käyttävän poliisin ja rikosvastuun toteuttamisesta huolehtivan syyttäjän yhteistyön toimivuus. Tutkimusongelmana ei siis ole rikosprosessin substanssikysymysten tulkinta. Tutkimuksen luonne suorastaan velvoittaa tutkimaan myös yhteistyöhön liittyvien johtamistoimintojen ja koko yhteistyöprosessin laatua.

Nykyaikainen valtio käsitteenä tarkoittaa Heurun (2003, 16–18) mukaan sitä, että valtiolla on vallankäytön suvereniteetti: se on ottanut haltuunsa legitimiin väkivallan yksinoikeuden, eriyttänyt julkiset ja yksityiset valtasuhteet sekä järjestänyt tarkoituksensa toteuttamisen valtioon kiinnittyneiden virkamiesten hoidettaviksi. Heuru (emt. 39) toteaa, että vasta 1970-luvulla hallinto alkoi muuttua liiketaloustieteestä alkunsa saaneen hallintotieteen ajattelutavan mukaiseksi. Näin kun julkisen turvallisuusvallan ytimessä olevan poliisin ja rikosvastuusta huolehtivan syyttäjän työn substanssista on kyse, sen prosessin sisältöä määrittää lainsäädäntö. Sen sijaan, kun kyseessä on organisaatioiden tai niiden edustajien yhteistyö ja toimintaprosessin toimivuus, on kyseessä hallinnon tehokkuuden pyrkimys. Tähän soveltuu erinomaisesti julkisen hallinnon tulosjohtamisen malli, johon kuuluvat tavoitteiden määrittely, tulosten mittaaminen ja saavutettujen tavoitteiden täyttymisen arviointi. Tulosjohtamisen mallin mukaisesti yksityiskohtien toteuttamisen tulee olla tekijän vastuulla, mutta tuloksellisuuden linjaukset tulee määrittellä organisaation tai organisaatioiden strategioiden mukaisesti.

Johtaminen on tämän hetken tyypillisimpiä hallintotieteen tutkimuskohteita. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön näkökulmasta erityinen haaste yhteistyölle aiheutuukin siitä, että kyseessä on kahden eri ministeriön kautta tulosjohdetun organisaation toimintaprosessi, jonka tulee yhteistyössä tuottaa tuloksellinen ja laadukas tuote seuraavalle prosessinomistajalle.

Johtaminen tutkimuskohteena tarjoaa mahdollisuuden monelle erilaiselle tarkastelukulmalle. Puhuttaessa julkisesta johtamisesta, erityisesti rikosprosessiin kuuluvana vallankäyttönä, korostuvat johtamisessa siihen kuuluvat erityiset piirteet, joihin kuuluu erityisesti pakkovallan käyttö rikosten tutkinnassa ja joissakin tapauksissa rikoksia estettäessä. Johtamiseen liittyvä vallankäyttö määrittyy kvalifioitumalla eli 1) valtaa voivat käyttää vain ne viranomaiset ja viranomaisten joukossa ne virkamiehet, joille tämä oikeus on nimenomaisesti määrätty. Toinen erityinen ominaisuus tähän valtaan liittyen on se, että 2) julkinen valta on sekä oikeuttavaa että velvoittavaa. Kolmantena julkisen vallankäytön erityisenä piirteenä on se, että 3) valtaa ei voi yleensä luovuttaa toiselle ja neljäntenä piirteenä on se, että 4) valtaa ei voi käyttää yksityisessä intressissä, vaan se on sidoksissa virkaan kuuluviin tehtäviin. (Heuru 2003, 66–67.)

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kannalta julkisen vallan käytön johtaminen merkitsee sitä, että ei ole kummankaan viranomaisen itsensä päätettävissä, voidaanko valtaa ja johtosuhteita jakaa keskenään muuten kuin kvalifioituilla perusteilla. Yhteistyö viranomaisten kesken on ensinnäkin pakolliseksi katsottava; toisaalta se on yleensä hyödyllistä molemmille osapuolille. Yhteistyötä säätelevät asiat ovat lakisääteisiä, ja yksityiskohdista tulee sopia lainsäädännön rajoissa. Poliisin ja syyttäjän yhteistyö ei siten ole viranomaisten itsensä päätettävissä vaan se on pakollista. Yhteistyön johtaminen taas määräytyy edellä olevan mukaan sille, joka käyttää milloinkin määräysvaltaa ja siten kantaa myös toiminnastaan vastuun.

Viranomaisten yhteistyön kehittäminen liittyy hyvään hallintoon ja sen kehittämiseen. Hallinnon lakisääteisyys aiheuttaa hämmennystä ja kysymyksen, mitä hallinto on. Vaikka se on legaalista toimintaa ja siten määrämuotoista, sen yksityiskohdat ratkaistaan usein operatiivisessa tilanteessa ja tilannekohtaisten tosiseikkojen perusteella. Heuru (emt. 152) toteaa, että englanninkielinen ”governance”-käsite kuvaa muun muassa julkisen hallinnon kehittämistehtävää, verkostoa, toiminnan koordinoitua, kumppanuutta. Käsitteen suomenkielinen käännös ”hallinta” ei ole onnistunut, koska se on enemmän omistusoikeuteen liittyvä esineoikeuden termi. Käsitteellä pyritään kuitenkin ilmaisemaan hierarkkisen organisaation muuttumista toimivaksi, yhteiskuntaa kehittäväksi hallinnoksi.

2. Tutkimustehtävä ja taustoitus

2.1. Tutkimuskohde, -asetelma, -ongelma ja -kysymykset

2.1.1. Tutkimuskohde

Poliisiorganisaatio on toiminut 1.1.2009 alkaen 24 poliisilaitoksen rakenteella. Poliisilaitosten ja syyttäjänvirastojen ”ulkorajat” ovat yhteisiä, joten jokainen poliisilaitos toimii vain yhden syyttäjänviraston alueella. Tällä on merkitystä sisällöllisen yhteistyön kehittämisessä. Poliisiorganisaatio muuttui kaksiportaiseksi 1.1.2010 tapahtuneessa muutoksessa, jonka yhteydessä poliisin ylijohdo siirtyi sisäasiainministeriön poliisiosastosta Helsingissä sijaitsevaan poliisihallitukseen. Poliisihallitus toimii sisäasiainministeriön alaisuudessa itsenäisenä tilivirastona. Poliisin lääninjohtot lakkautettiin 1.1.2010 voimaan tulleessa muutoksessa.

Poliisilaitokset ovat käyneet aikaisemmin tuloskeskustelut poliisin lääninjohtojen kanssa. Poliisin lääninjohtot ja valtakunnalliset yksiköt ovat käyneet tuloskeskustelut poliisin ylijohdona toimineen sisäasiainministeriön poliisiosaston kanssa. 1.1.2010 aloittaneessa hallinnossa kaikki poliisiyksiköt ovat poliisihallituksen alaisia ja käyvät tuloskeskustelut poliisihallituksen kanssa. Poliisihallinnon 1.1.2009 tapahtunutta kokonaisuudistusta on perusteltu itsenäisten poliisilaitosten kehittämisen sekä tuottavuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden tehostamisen näkökulmasta.

Syyttäjäorganisaatio on kaksiportainen. Siihen kuuluvat Helsingissä sijaitseva, 1.12.1997 toimintansa aloittanut Valtakunnansyyttäjänvirasto joka on syyttäjälaitoksen keskushallintoviranomainen, sekä 15 syyttäjänvirastoa ja niiden 33 palvelu- toimistoa. Syyttäjänvirastot ovat tulosvastuullisia itsenäisiä yksiköitä ja niistä jokainen käy tulosneuvottelut Valtakunnansyyttäjänviraston kanssa. (Suomen syyttäjälaitos 2009). Valtakunnansyyttäjänvirasto on oikeusministeriön alainen virasto. Syyttäjä-

organisaation kihlakunnanvirastoista irrottautumiseen johtanutta muutosta rakennettaessa pidettiin tärkeänä, että syyttäjillä on mahdollisuus erikoistua eri rikostyyppien asiantuntijoiksi. Suuremmissa yksiköissä heillä on myös mahdollisuus osallistua esitutkintaan ”mahdollisimman varhaisessa vaiheessa rikosasian kohdentamiseksi, rajaamiseksi ja näytön hankinnan sekä pääkäsittelyn edellytysten turvaamiseksi”. (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2005:2. Syyttäjälaitoksen rakenne- ja resurssiryhmä välimietintö.)

Poliisin ja syyttäjän organisaatorakenteet ja johtosuhteet poikkeavat selkeästi toisistaan. Vain valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä toimivat paikallistason syyttäjiin nähden esimiessuhteessa eikä heilläkään ole määräysvaltaa alaisensa syyteharkintaan. Poliisiorganisaation esimiesten määräysvaltaa ei ole samalla tavalla rajoitettu, vaan johtosuhteet määräytyvät tyypillisen linjaorganisaation tavoin. Tutkinnanjohtajan itsenäisyys rikosten esitutkintaan liittyvien päätösten suhteen on lakisääteinen, ja ennen kaikkea hän kantaa vastuun tekemistään päätöksistä. Poliisiorganisaatiolla on kuitenkin mahdollisuus laajemmissa rikossarjoissa tai muuten vaativissa rikosjutuissa määrätä esitutkinnan strateginen johtaminen yksittäisen tutkinnanjohtajan yläpuolelle.

Strategisen yhteistyön johtamisen kannalta ongelmallisena asiana tulee toisinaan esille se, että esimiesvirasto ei voi ohjata syyttäjää ja poliisin on noudatettava yksittäistapauksessa yksittäisen syyttäjän määräyksiä. Määräyksen sisältö voi tosin kohdistua vain kyseisen rikosasian tai rikossarjan prosessuaalisiin tai esitutkinnan laadullisiin yksityiskohtiin. Virallisesti tätä ei ole nostettu esiin käytännössä ongelmia tuottavana kysymyksenä.

2.1.2. Tutkimusasetelma

Poliisin tulosohjaus tapahtuu sisäasiainministeriön alaisuudessa toimivan poliisihallituksen toimesta, joka on toimialan ohjauksesta ja valvonnasta vastaava virasto. Normaalin tulosjohtamisen tavoin esimiesvirasto on asettanut ja tulee asettamaan alaiselleen hallinnolle vaatimuksia tulosohjausprosessin kautta. Poliisitoiminnassa joudutaan usein priorisoimaan tehtäviä poliisilaitosten tai niihin kuuluvien pienem-

pien yksiköiden resurssien mukaan. Yksittäisten rikosten tai rikossarjojen tutkintaan on aina kuulunut taktisia priorisointivalintoja jotka ovat yleisimmin liittyneet mm. pakkokeinoihin, toimintojen ajoittamiseen, poliisin toimintatapaan ja -volyymiin.

Rikosprosessi ja sen ohjaus määrittyy lainsäädännöstä. Esitutkintalain 5 §:ssä määritellään esitutkinnassa selvitettävät asiat, joita voidaan samalla pitää esitutkinnalle asetettuina rikosprosessuaalisina tavoitteina. Esitutkintaviranomaisella on esitutkintalain 15 § 2 momentin mukaan velvollisuus noudattaa ”syyttäjän esitutkinnan 5 §:ssä säädettyjen tavoitteiden turvaamiseksi antamia määräyksiä”. Esitutkinnasta alkavan rikosprosessin kokonaistavoitteet voidaan tiivistää aikaisemmin mainittuihin käsitteisiin varmuus, nopeus ja halpuus. On selvää, että rikosprosessiin osaprosesseina kuuluvilla esitutkinnalla, syytetoiminnalla, tuomioistuinmenettelyllä ja täytäntöönpanolla on omien prosessiensa suhteen omat prosessuaaliset ja tulokselliset tavoitteensa. Poliisin esitutkinnan tulos- tai prosessitavoitteet eivät saa olla ristiriidassa syyttäjälle siirtyvän rikosprosessin tavoitteiden kanssa. Esitutkinnalla on kuitenkin poliisitoiminnallisesti myös muita tavoitteita, joista ensimmäinen on poliisin ylijohdon linjausten mukaisesti kaikkeen poliisitoimintaan liittyvä rikosten ennakolta estäminen.

Tutkinnanjohtajien ja syyttäjien yhteistyötä koskevissa tutkimuksissa 2000-luvun alussa tuli esille sekä poliisien että syyttäjien vaihteleva aktiviteetti yhteistyöhön. Havaittiin hyviä esimerkkejä joissa yhteistyö oli tiivistä ja tasapuolisen aitoa vuoropuhelua, jolla pyrittiin ratkaisemaan ongelmia. Havaittiin kuitenkin myös toisenlaisia esimerkkejä: tarpeellisiakin yhteydenottoja välteltiin sen erityisemmin syitä perustelematta. Lisäksi löytyi tapauksia joissa haluttiin pitää poliisin ja syyttäjän keskinäiset henkilösuhteet hyvinä, mutta ehkä juuri siksi ongelmakysymyksiin ei puututtu. (Koljonen 2002 ja 2005.)

Eri rikoslajien tai erityyppisten rikosten tutkinnassa poliisin ja syyttäjän yhteistyössä on eroavuuksia. Joissakin rikostyypeissä esitutkinta vaatii koko ajan tiivistä yhteistyötä poliisin ja syyttäjän kesken, kun taas joissain tapauksissa yhteistyöksi riittää yhteisten toimintamallien sopiminen ja toteuttaminen. Kiintein yhteistyö vaaditaan luonnollisesti rikosprosessuaalisesti tai muutoin vaativien rikosten tutkinnassa, jolloin rikosprosessin tai juridisten kysymysten vuoksi halutaan varmistaa syyttä-

jän toiminnan kannalta rikosprosessille tärkeitä kysymyksiä. Yksinkertaisimmissa jutuissa yhteydenpito on pääasiassa yhdessä sovittujen toimintamallien toteuttamista.

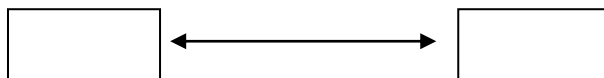
Rikosprosessin tavoitteet, varmuus, nopeus ja halpuus toteutuvat toisinaan kivutomasti. Nykyisessä rikosprosessissa rikosjutut nivoutuvat usein toisiinsa, jolloin prosessin nopeuden tai halpuuden vaatimia poliisin nopeita toimintoja ei kyetä suorittamaan. Useiden rikosten juttusarjojen esitutkinta vaatii huomattavasti pitemmän ajan kuin yksittäinen rikosjuttu. Joissakin tapauksissa, joskus rangaistusasteikon perusteella varsin vähäiseksikin luokiteltu rikos tai rikkomus vaatii muun huomattavan intressin takia pitemmän tutkinta-ajan tai tuottaa huomattavia kuluja (esim. ympäristörikokset, työrikokset, työtapaturmat ja useimmat talousrikokset). Edellä mainituissa rikosjutuissa on myös erityisviranomaisilla merkittävä rooli tutkinnan etenemisen ja linjaamisen suhteen, jolloin esitutkinnan vauhti hidastuu ja kustannukset nousevat, mutta varmuus lisääntyy.

Poliisin tulostavoitteiden ja rikosprosessin tavoitteiden toteuttamiseksi voi esitutkintavaiheessa syntyä ristiriitatilanteita, joissa toinen tavoitteista saattaa vaikuttaa heikentävästi toiseen. Tulosjohtamiselle ja prosessinjohtamiselle olisi edullista, jos esitutkinnan tulostavoitteet tulosjohtamisen ja rikosprosessin näkökulmista synkronoitaisiin. Kansalaisen silmin viranomaistoiminta on aina yksi kokonaisuus. Kun rikoksenteijä jää saamatta selville, epäilty syyttämättä, syytetty tuomitsematta tai vaikkapa tuomittu vankeusvanki karkaa tai tekee lomalla ollessaan rikoksia, kansalaiset suhtautuvat kriittisesti koko viranomaistoimintaan. Kansalainen ei mieti minkä viranomaisen vastuulla olevan osaproessin toimista tilanne on aiheutunut. Tutkimusasetelman kannalta edellä oleva korostaa sitä kuinka tärkeää on muistaa, että poliisien ja syyttäjien yhteistyö ei suinkaan ole ainoastaan kyseisten organisaatioiden oma asia. On yhteiskunnalle merkittävää, että näiden kahden yhteistyökumppanin yhteistyö toimii. Yhteistyön tulee rakentua tarkoituksenmukaisesti ja oikein, virkamiesten toimia samoin.

Tutkimusasetelmaan liittyvät erityisesti yhteistyön, tulosjohtamisen, prosessijohtamisen ja tulosten mittaamisen käsitteet, joista annetaan lyhyet kuvaukset seuraavaksi.

Yhteistyö

Kuusinen (2001, 82–86) toteaa, että yhteistyö on monipuolinen ja epämääräinen ilmiö tutkittavaksi. Yhteistyön yleinen kuvaus on kuitenkin yksinkertainen, sillä sitä kuvataan usein kaksipäisellä nuolella, joka symbolisoi molemminpuolista vuorovaikutusta. Poliisin ja syyttäjän yhteistyötä tarkasteltaessa voitaneen puhua suunnitelmallisen ja sovittujen periaatteiden mukaisen yhteistyön toteuttamisesta lakisääteisten toimintojen varmistamiseksi rikosprosessissa.



Kuva 3. Yhteistyö vuorovaikutuksena tahojen välillä (Kuusinen 2001, 83)

Tulosjohtaminen

Tulosohjaus on vuorovaikutteinen, sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli. Sen toiminnallinen ydin on sopijapuolten kyvyssä löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. Tulosohjauksen perusideana on, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvin tasapainossa keskenään ja että toiminnalla saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset. (VM 2/2005, 9.)

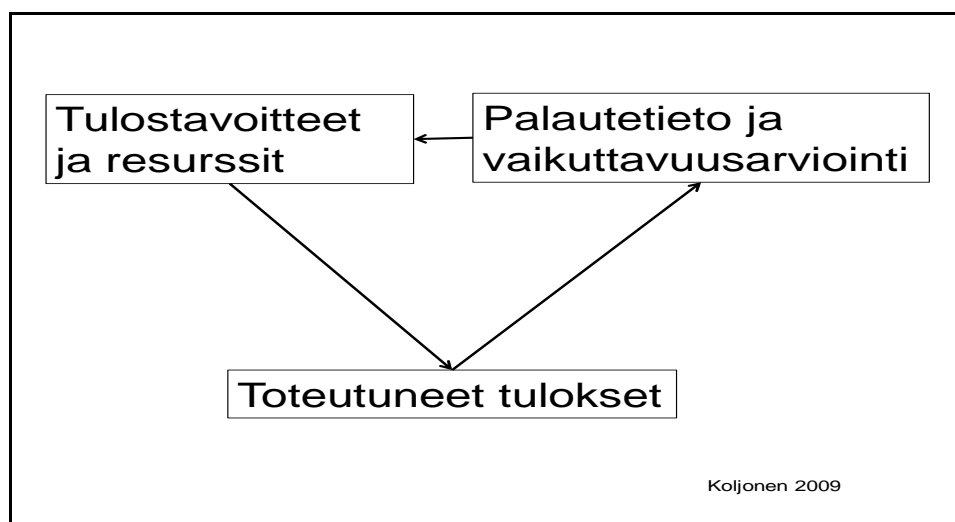
Toimintaa kuvaamaan on tehty kaavioita, joilla kuvataan tarkemmin tulosjohtamisen vaiheita muun muassa suunnittelusta, toteutuksesta ja seurannasta, mistä tarkemmin tulosjohtamista käsittelevässä luvussa. Perusasetelma on kuitenkin kuvan nro 4 kaltainen. Tulosjohtaminen vaikeutuu jos siinä tulee ottaa huomioon muiden kuin oman organisaation toiminta.

Seuraavana oleva pelkistetty malli näyttää, miten esimerkiksi poliisihallinnon tulosjohtaminen konkreettisesti tapahtuu.

1) Ylemmässä virastossa vahvistetaan alaista virastoa koskevat sovitut tulostavoitteet ja varmistetaan tulevan vuoden resurssit.

2) Viraston tehtävänä on tuottaa mahdollisimman hyvä tulos toteuttamalla tulostavoitteet.

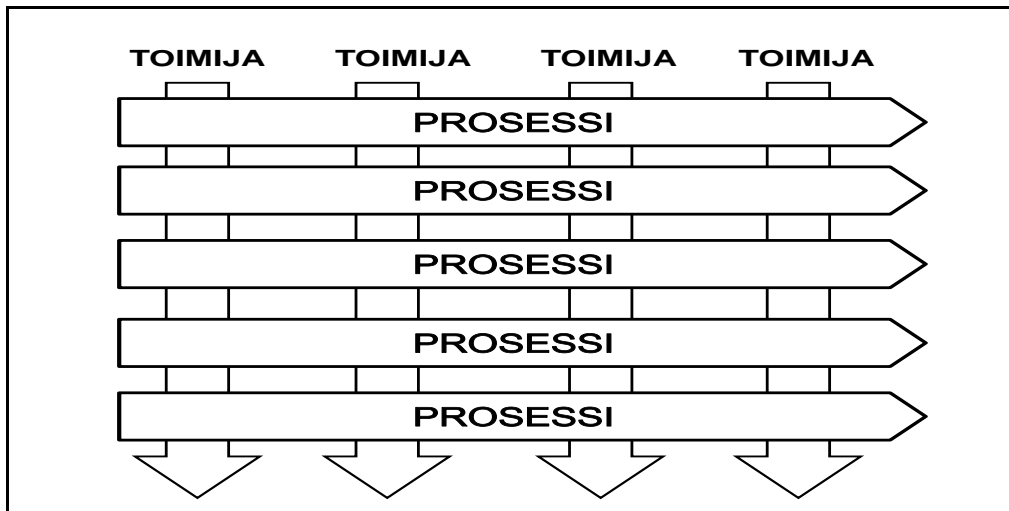
3) Tuloksia arvioidaan asetettujen tavoitteiden ja saavutettujen tulosten vertailulla, jota varten virastolle on asetettu tavoitteiden saavuttamisen arviointiin käytettäviä mittareita.



Kuva 4. Tulosjohtamisen pelkistetty kaava

Prosessijohtaminen

Prosessijohtaminen esitellään usein kuvan nro 5 kaltaisella kaaviolla. Tarkoituksena on kehittää organisaation toiminnan nopeutta ja joustavuutta. Prosessien kuvaamisessa keskitytään loogiseen suoritusjärjestykseen ja lisäarvoa tuottamattomien vaiheiden karsimiseen, mikä tarkoittaa toisinaan koko prosessin uudelleensuunnittelua ja organisaatorajojen rikkomista. Poliisin ja syyttäjän yhteistyö tulee siten nähdä toimintaprosessina, joka ei noudata funktionaalisen organisaation rajoja, vaan kulkee horisontaalisella tasolla eri toimintojen tai jopa organisaatioiden läpi.



Kuva 5. Prosessijohtamisen malli

Organisaatiot jotka toimivat prosessimaisesti, tuottavat prosessituotteensa yllä olevan järjestelmän mukaisesti (Ks. mm. Lecklin 1999 ja 2006, Malhotra 2000). Prosessin toimijoina voi olla eri organisaatioiden toimijoita, joskin prosessin hallinta voi silloin vaikeutua.

Rikosprosessi on mieluusti nähty kuvan numero 9 (sivu 71) esittämällä tavalla. Kuva ei korosta itse toiminnon prosessimaisuutta, vaan siinä korostuvat rikosprosessin eri vaiheiden itsenäiset roolit. Prosessinomistajien yhteistyön tarve tulee kyllä esille, mutta vain siirtymävaiheissa.

Tuloksellisuuden mittaaminen

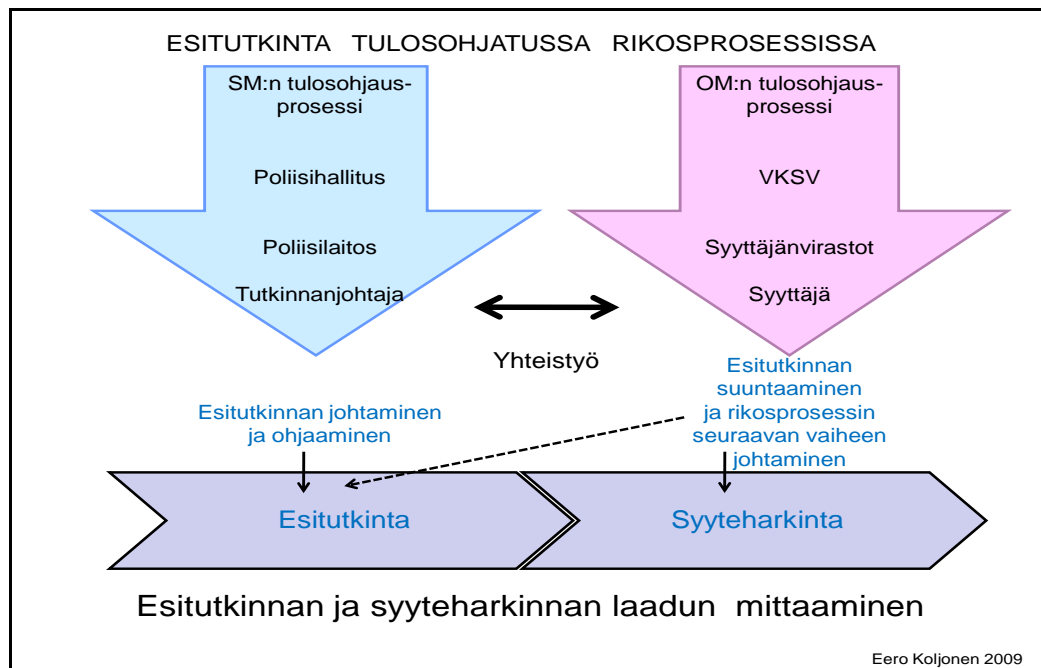
Tulossopimuksen tavoitteet asetetaan toiminnan tehokkuudelle ja julkisen palvelujen laadulle. Saavutettujen tavoitteiden esittäminen vaatii mittaamisen tai systemaattisen arvioinnin. Keskeinen haaste tuloksellisuuden ilmoittamisessa liittyy juuri mittaamisenmenetelmään, minkä vuoksi valtiovarainministeriö pyrkii suosimaan tunnuslukuihin perustuvaa mittaamista. Tunnuslukujen on oltava monipuolisia, ja niiden mittaamisen tulee olla riittävän selkeää ja jälkikäteen todennettavissa. (VM 9/2003, 41.)

Hyvän tulostittarin tulee kuvata toiminnan sellaista tuotosta tai aikaansaannosta, joka nimenomaan halutaan saavuttaa, eikä sen tule mitata tehdyn työn määrää. Mit-

tarin arvoon tulee voida vaikuttaa viraston toimenpiteillä, ja mittausarvon mukaan voidaan asettaa tavoitteita. Mittarin tulee mielellään olla vakiintunut ja mitattavan asian kytkeytyä toimintaan liittyvään strategiaan tai päämäärään. Mittausarvoa tulki-taan samoin ministeriössä ja virastossa. Mittaustietojen hankkimisen tulee tapahtua suhteellisen vähillä voimavaroilla. (VM 9/2003, 41–42.)

Laamanen (2001, 150) toteaa, että mittaamisen vastustamiseen on kaksi yleisintä syytä. Ensinnäkin mittaamista vastustetaan siksi, että tuloksia esitetään numeroina ja tunnuslukuina, joita ei osata tulkita. Useimmilla ihmisillä ei ole käsitystä keskiarvosta, hajonnasta, korrelaatiosta jne. Toisena syynä on se, että ihmiset eivät halua toimintansa olevan objektiivisen arvioinnin kohteena. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista arvioida, mitä yksityiskohtia esitutkintaprosessissa pitäisi mitata, vaan arvioida miksi tuloksia tulee mitata ja mikä merkitys mittaa-misella on. Asetelmavaiheessa on syytä lähteä kehittämään mittaamista siten, että prosessia arvioitaessa tulee mitata sekä lopputuotteen laatua että prosessin tuloksen kannalta kriittiseksi katsottavia vaiheita tai yksittäisiä toimintoja.

Kuvalla nro 6 pyrin esittelemään tutkimukseni alkutilaa, jonka tulisi johtaa sivul-la 245 olevan kuvan 29 asetelmaan.



Kuva 6. Esitutkinta tulosohtatussa rikosprosessissa

2.1.3. Tutkimusongelma ja -kysymykset

Tutkimusongelma

Esitutinnan johtaminen on muuttunut suurempien kokonaisuuksien strategiseksi johtamiseksi, johon liittyy sekä esitutinnan että syyteharkinnan varmistaminen. Tutkinnanjohtajalla on molempien toimintojen kannalta merkittävä tehtävä, sillä poliisin toiminnan tuloksellisuuden varmistamisen lisäksi tulee jo esitutkintavaiheessa varmistaa hyvät lähtökohdat myös rikosprosessin tavoitteiden toteutumiseen. Yksittäisen rikosasian esitutkintavaiheen prosessuaalinen laatu ei tosin ole ainakaan yleisesti käytetty poliisitoiminnan laatumittari.

Esitutinnan johtaminen kuuluu poliisille, jolle asetetaan tulosohjauksessa tulostavoitteita. Poliisille asetettuihin tulostavoitteisiin sisältyy pääasiassa muita seikkoja kuin rikosjuttujen rikosprosessin toimivuuden varmistaminen. Poliisin ylijohdon asettamat linjaukset eivät kuitenkaan estä alaista hallintoa asettamasta prosessimittareita, lopputuloksen tai prosessin sisäisen laadunvalvonnan näkökulmasta. Tällaisten mittareiden asettaminen tosin vaatii varsin asennevapaata yhteistyöilmastoa poliisin ja syyttäjän kesken. Paikallispoliisilla on esitutkintaan liittyviä mittareita runsaasti, mutta mittauskohteilla mitataan pääasiassa poliisitoiminnan tai poliisille tulneiden tehtävien määrää. Rikostutkinnan mittauskohteista yleisimpiä ovat rikosten määrä yleensä tai joidenkin rikoslajien selvitysprosentti. Muita määrällisiä mittareita ovat muun muassa erilaisten rikosten keskinäinen suhde (omaisuus- ja kätkemisrikokset), huumausaineiden takavarikkomäärä, valtiolle takaisin saadun rikoshyödyn määrä, selvitetyn piilorikollisuuden määrä, perheväkivallan määrä, rikoksesta epäiltyjen henkilöiden rekisteröinnin määrä jne. Esitutinnan laadun kuvaaminen, varsinkin sen substanssin ulkopuolelle kuuluvan rikosprosessin etenemiseen vaikuttavan laadun varmistamisen kannalta on vaikeaa. Nimenomaan tällaiseen systemaattiseen arviointiin voidaan käyttää mittareina tunnuslukuja, jotka perustuvat usean mittaus-tuloksen indeksoituun arvoon.

Syyttäjän tehtävänä on suunnata esitutkintaprosessia tarvittaessa siten, että se tuottaa mahdollisimman hyvää esitutkintamateriaalia syyteharkintaa sekä mahdollisia syytetoimia ja oikeusprosessia varten. Syyttäjän aktiivisuudella esitutkinnassa on myönteinen vaikutus prosessin etenemiseen, niin prosessin laadun kuin sen nopeu-

denkin suhteen. Käytäntö on osoittanut, että mitä merkittävämmästä rikoksesta tai vaikeaselkoisemmasta tunnusmerkistöstä on kysymys, sitä tärkeämmäksi yhteistyö esitutkinnassa muodostuu. Kahden eri taholta tulosjohdetun julkishallinnon organisaation ja niiden yhteisen toimintaprosessin johtamisen tulee olla myös tavoitteiltaan sopusoinnussa keskenään.

Stenvall (1999, 125–127) on todennut vuosituhanen vaihteessa, että poliisihallinnon keskeisimpinä tuloksina pidettiin toiminta- ja hälytysvalmiutta ja paikallista turvallisuutta sekä rikosten ennalta ehkäisemistä ja selvittämistä. Edelleen pitää paikkansa Stenvallin havainto siitä, että virkamiesten itsensä mukaan tulosmittarit olivat kehittymättömiä, koska esimerkiksi hälytysten vähäinen määrä tai rikosten selvitysprosentti ei välttämättä kerro poliisin todellista tehokkuutta. Ennalta estävää toiminnasta oli lisäksi miltei mahdotonta saada suoranaisia mittareita. Stenvall (emt. 126) toteaa myös, että eri läänien toimintakertomusten ja tulossopimusten mukaan läänien tulosjohtamistavoitteet olivat samanlaiset, riippumatta läänien alueellisista erikoispiirteistä.

Tutkimusongelma on tiivistettävissä seuraavalla tavalla: tavoitteena on samanaikaisesti tapahtuvien tulosjohtamisen ja rikosprosessin johtamisen ongelmallisen tilanteen selkeyttäminen, poliisin ja syyttäjän yhteistyön varmistaminen sekä esitutinnan laadun kehittäminen.

Tutkimusongelmaan sisältyvät seuraavat havaintoihin pohjautuvat oletukset:

- Poliisin ja syyttäjän yhteistyö ei toimi niin hyvin kuin sen tulisi toimia.
- Esitutkintaprosessi ja yhteistyö vaativat johtamisen kehittämistä.
- Hyvä johtaminen parantaa yhteistyötä.
- Yhteistyön kehittyminen parantaa koko rikosprosessin laatua.

Tutkimuskysymykset

Pääkysymys:

Miten poliisin ja syyttäjän yhteistyö toimii rikosten esitutinnan johtamisen ja rikosprosessin laadun näkökulmista?

Alakysymykset, joista pääkysymyksen vastaukset muodostuvat:

Mitkä asiat poliisin ja syyttäjän yhteistyössä ovat olleet ongelmallisia, ja onko niitä onnistuttu korjaamaan?

Mitkä asiat ovat tärkeitä poliisin ja syyttäjän yhteistyön ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi, ja missä kunnossa nuo asiat ovat tällä hetkellä?

Millaista johtamista poliisin ja syyttäjän yhteistyö vaatii, ja mihin johtamisessa tulee kiinnittää huomiota?

Miten toimiva yhteistyö ja toimiva johtaminen vaikuttavat esitutinnan laatuun, ja miten esitutinnan laatu vaikuttaa rikosprosessin laatuun?

2.2. Tutkimuksen aihealueen yleinen taustoititus

Tutkimukseni alkuperäinen tarkoitus, poliisin ja syyttäjän yhteistyön peruskysymysten selvittäminen, on täyttynyt jo vuosia sitten. Lisensiaatintutkimusta varten tavoite sitten laajentui yhteistyön merkityksen tutkimiseen, tarkoituksena taustoittaa ja selvittää poliisin ja syyttäjän yhteistyön piirteitä sekä selvittää yhteistyön toimivuutta. Laajensin näkökulmaa tutkimalla organisaatioita, toimintaa säätelevää lainsäädäntöä, työvälineitä sekä oleellisimpia työprosessiin liittyviä kysymyksiä. Tutkimukseni ovat antaneet vastauksen siihen, että juridiikan ymmärtäminen ei ole yhteistyön onnistumisen kannalta peruskysymys, vaikka poliisin ja syyttäjän yhteistyö perustuu lainsäädäntöön. Tässä väitöstutkimuksessa korostuvat aiempien tutkimusteni ydinasiat, mutta tässä yhteydessä pyrin osoittamaan erityisesti, että organisaatioiden yhteistyön tulee perustua hyvään johtamiseen ja yhteisesti suunniteltuun johdettuun prosessiin. Tällä tavalla prosessi voidaan yhdistää organisaatioiden rakenteisiin, toimintakulttuureihin ja laadunvalvontaan, erityisesti johtamistoimintoja kehittämällä.

Rikosten esitutkinta on osa poliisitoimintaa, mutta samalla se on kriminalistiikkaa ja rikosprosessin ensimmäinen osaprosessi. Luonteensa vuoksi rikostutkinta sellaisenaan on ihmisläheistä, usein sosiaalialaa ja sosiaalipsykologiaa lähentyvää toimintaa, vaikka se on samalla lakisääteisesti ohjattu menettely, jossa puututaan usein

kansalaisten perusoikeuksiin. Rikosprosessin osana esitutkintaa pidetään usein, virheellisesti, pelkästään juridisena prosessina ja lainsäädännön toteuttajana.

Stenvall (1999, 53–56) on todennut, että kihlakuntauudistus aiheutti toimialakoh-
taisia eriytymispyrkimyksiä ja on samalla luonut raja-aitoja yhteistyölle. Varsinkin
entisissä nimismiespiireissä muutos aiheutti poliisien, syyttäjien ja ulosottoviran-
omaisten kesken tiedonkulun vähenemistä. Yhteiskuntamuutosta toiselta kannalta
tarkastellen muutos aiheutti poliisihallinnossa henkilöstön määrän vähenemistä ja
työpaineiden lisääntymistä (Joutsenlahti 2001, 5–7). Poliisitoiminnan johtaminen on
muuttunut tulosjohtamiseksi, poliisien palkkaus on muuttunut osittain henkilökoh-
taiseen arviointiin perustuvaksi ja virkamiestoiminta on siten muuttunut tulokselli-
suuskeskeisemmäksi. Poliisin ja syyttäjän hallintorakenteet ovat muuttuneet kahteen
kertaan, paikallistason viranomaiset ovat muuttuneet ensin nimismiespiireistä kihla-
kunnanvirastoiksi, sitten kihlakunnanvirastoista poliisilaitoksiksi ja syyttäjänviras-
toiksi. Samalla molempien toimialueet ovat laajentuneet moninkertaisiksi siitä, mitä
ne olivat vielä 1990-luvun puolivälin jälkeen. Esitutkintaa ja rikosprosessia koskeva
lainsäädäntö on muuttunut useamman osamuutoksen kautta varsin erilaiseksi verrat-
tuna 1990-luvun puolivälin jälkeiseen aikaan.

Poliisien ja syyttäjien yhteistyö on aikanaan koettu vain lainsäädännön samanlai-
seksi tulkinnaksi, ymmärtämiseksi ja noudattamiseksi. Kysymys ei ollut käytännös-
sä yhteistyöstä vaan osallistumisesta samaan tapahtumasarjaan. Rikosten esitutkin-
taa ei koettu rikosprosessin osaksi vaan se oli yksittäinen toiminto poliisin perustoi-
minnan yhteydessä. Lainsäädäntö ja sen tulkinnat ovat kuitenkin tuoneet esitutkin-
taviranomaisille ja syyttäjille sellaisia velvoitteita, joiden toteutumisen varmistami-
seksi yhteistyökumppaneille on syntynyt halu luoda ja kehittää toimivan yhteistyön
rakenteita ja järjestelmiä. Kun halukkuus tasavertaiseen yhteistyöhön on saavutettu,
voidaan ryhtyä suunnittelemaan ja toteuttamaan yhteistyötä. Molempien virastojen
toiminta on perustunut rationaalis-legaaliseen eli byrokraattiseen toimintamalliin,
joka oli vallalla erityisesti kaupunkien poliisilaitoksissa ja syyttäjien kaupunginvis-
kaalinvirastoissa vuoden 1996 kihlakuntauudistukseen saakka.

Olen kysynyt aikaisemmin hieman eri sanoin, ovatko yksityiseltä sektorilta opitut
johtamismallit ja uudet toimintamallit muuttaneet muun muassa poliisien ja syyttäji-

en työn luonnetta ja toimintaa. Vartolan (1979) mukaan byrokraattiselle auktoriteetille on tunnusomaista hierarkkinen jakaantuminen, pätevyysvaatimusten tunnustaminen sekä oikeuksien ja velvollisuuksien täsmällinen kirjaaminen ja noudattaminen. Mitä syntyy kun hitaaksi ja tehottomaksi myönnettyä hierarkkista byrokratiaa hallitusti vähennetään? Onko byrokratia edelleen paras vaihtoehto tasapuolisuuden, ennustettavuuden ja hallittavuuden varmistamiseksi?

Esitutkintalaki ja pakkokeinolaki tulivat voimaan 1.1.1989, jolloin esitutkinnan suorittamisen käytännöt muuttuivat monin tavoin. Oleellisimpana muutoksena pidettiin sitä, että päätösvalta rikoksesta epäillyn vangitsemisesta siirtyi tuomioistuimelle. Merkittävä muutos esitutkinnan suorittamiseen oli myös esitutkintalakiin lisätty tutkinnanjohtajan käsite (Helminen & Lehtola & Virolainen, P. 1988, 47–53, Yliniva 2005). Esitutkintalain ja pakkokeinolain merkitykset korostuivat esitutkinnan johtamisessa, sillä tutkinnanjohtajuus toi tutkinnanjohtajalle huomattavasti suuremman vastuun tutkittavana olevien rikosten seuraamisesta. Hallituksen esityksessä (HE 14/1985) tutkinnanjohtaja määriteltiin virkamieheksi, jonka välittömän johdon ja valvonnan alaisena esitutkinta suoritetaan. Esitystä perusteltiin Ruotsin lainsäädännön mallilla, vaikka tutkinnan johtaminen Suomessa oli poliisilla ja Ruotsissa se oli syyttäjällä. Muutosta kritisoi ja argumentoitiin muun muassa sanomalla, että poliisissa uusi käsite voi sekoittaa organisaatioon jo rakentunutta selkeää esimiesjärjestelmää. Tutkinnanjohtajan käsite kuitenkin jäi esitutkintalakiin muun muassa juuri johtajuuden korostamiseksi, ja lainsäätävä korosti sitä, että esitutkinnalla on aina oltava siihen nimetty johtaja. Helminen ym. (1988, 48) totesivat, että tutkinnanjohtaminen voisi olla samanlaista kuin Ruotsissa, jossa tehtävän oli kuvattu olevan tutkinnan suuntaamista, vastuuta siitä, mihin toimenpiteisiin ryhdytään, ja vastuuta toimenpiteiden tärkeysjärjestyksestä. Helminen ym. (emt.) totesivat kuitenkin, ettei tutkinnanjohtajan käsitteen ottaminen esitutkintalakiin kumoa poliisin muuta esimiesjärjestelmää. Kirjoittajat ottivat myös sellaisen kannan, että yhteydenpito syyttäjään kuuluu tarkoituksenmukaisuussyistä tutkinnanjohtajalle, vaikka sitä ei ole lainsäädännössä määritelty.

Tutkinnanjohtajaa vastaavasta tehtävästä voitiin ennen esitutkintalakia puhua vain vakavampien rikosten tutkinnassa. Poliisilaitosten esitutkinta-aineisto saattoi varsin vaativissakin rikosjutuissa siirtyä rikostutkijalta suoraan syyttäjälle, ilman

minkäänlaista tutkijan tai tämän esimiehen yhteydenpitoa syyttäjän kanssa. Syyttäjä saattoi siten olla ensimmäinen henkilö, joka tutustui esitutkinta-aineistoon rikostutkijan jälkeen. Nimismiesjärjestelmässä syyttäjänä toiminut nimismies tai apulaisnimismies oli myös rikostutkijan esimies, joten hänellä oli mahdollisuus seurata esitutkinnan etenemistä ennen syyteharkintaa. Pienimmillä paikkakunnilla se olikin varsin vakiintunut malli. Siirtyminen esitutkinta- ja pakkokeinolakien mukaiseen työkuultuuriin tapahtui yksilöllisellä ja poliisilaitoskohtaisella tavalla. Lainsäädäntö sinänsä oli selkeä ja koulutus varsin kattavaa, mutta aluksi muun muassa uusien pakkokeinojen käyttäminen jäi arvioitua vähäisemmäksi.

Esitutkintalainsäädännön voimaantulon jälkeenkin rikostutkinnan ja syyteharkinnan erilaisuutta kuvaavat Kalske & Nissinen & Tohkanen (1990, 31): *"Kun syyttäjä on perehtynyt esitutkintaan, arvioinut esitutkintatoimenpiteet ja suorittanut mahdolliset lisätutkimuksen, hänen on luotava kuva rikoksena tutkitusta asiasta, toisin sanoen hänen on selvitettävä itselleen tapahtumien todennäköinen kulku. Milloin kysymyksessä on esimerkiksi useiden henkilöiden yhdessä tekemä rikossarja, syyttäjän on selvitettävä itselleen, mitä kukin epäilty on tehnyt yksittäisten tekojen täytännönpanotoimissa. Vasta tämän jälkeen voidaan esitutkinta katsoa päättyneeksi ja syyteharkinta voi alkaa."*

Toisaalla tarkemmin kuvattu poliisin ja syyttäjän organisaatioiden uudistaminen tapahtui 1.12.1996 kihlakuntaudistuksessa. Rikosoikeudenkäyntilaki tuli voimaan 1.10.1997, jolloin ratkaistiin lopulta myös poliiseja ja syyttäjiä usean vuoden ajan askarruttanut kysymys, kuka johtaa esitutkintaa jatkossa. Esitutkinnan johtaminen jäi edelleen poliisille, mutta rikosoikeudenkäyntilaki antoi syyttäjälle mahdollisuuden vaikuttaa varsin tehokkaasti esitutkintaan – lähinnä sen lopputuloksen laatua silmälläpitäen. Samaan kehitysprosessiin liittyi syyttäjäorganisaatiossa 1.12.1997 tapahtunut uudistus, jossa vastuu ylimmän syyttäjän tehtävistä siirtyi valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle ja hänen johtamalleen Valtakunnan-syyttäjänvirastolle. Syyt ja taustat muutokselle ovat lyhykäisyydessään siinä, että poliisin, syyttäjän ja ulosottoviraston päälliköiden tehtävät tulivat tällä muutoksella

lopullisesti omiksi ammattiprofessioikseen, mikä takasi kokopäivätoimiset syyttäjät kaikille paikkakunnille³.

Rikosoikeudenkäyntilain uudistamisen yhteydessä tehdyt, esitutkintaan liittyvät muodolliset uudistukset olivat huomattavasti pienempiä, kuin ne olivat olleet esitutkintalain ja pakkokeinolain uudistamisessa. Taustalla oli kuitenkin piirteitä noiden lakien voimaantulon ajalta, sillä kun esitutkintalakia valmisteltiin, harkittiin syyttäjää esitutkinnan johtajaksi ruotsalaisen mallin mukaan. Muutos oli kuitenkin jätetty tulevien syyttäjäorganisaatiota koskevien uudistusten yhteydessä tehtäväksi, mutta siitä luovuttiin ja esitutkinnan johtajana pysyi sittemmin vahvistetussa laissa poliisi. Eriävä mielipide aiheesta annettiin jo oikeusministeriön lainvalmistelussa⁴.

Ongelmallisen tilanteen oli kuitenkin aiheuttanut jo se, että suunnittelutyöryhmän mietinnössä oli syyttäjä nimetty esitutkinnan johtajaksi sellaisissa tapauksissa, joissa jotakuta voidaan epäillä syylliseksi rikokseen, ellei asia ole yksinkertainen, ja syyttäjä voi erityistapauksissa ottaa johdon muulloinkin. Syyttäjäorganisaation koulutusohjelma sekä syyttäjille että poliiseille rakentui tuossa vaiheessa nimenomaan työryhmän mietinnön mukaiseen, oleellisesti toteutuneesta poikkeavaan lainsäädäntöluonnokseen (koulutusmateriaali 4.–5.12.1995). Yksityiskohtaisemmin OM 1/1993 esim. s. 438; ehdotus ETL 14 § (tutkinnanjohtajuus), s. 441; ehdotus PKL 1:10 § (vangitsemisvaatimus), s. 443; ehdotus PKL 2:3 § (matkustuskielto), s. 445; ehdotus PKL 3:1 § (turvaamistoimet).

Esitetyn muutoksen toteutumattomuuden vaikutus oli laajempi, koska molempien organisaatioiden edustajat suhtautuivat pääasiassa siten, että *”kaikki jatkuu kuin ennenkin”*. Lainsäädännön uudistamisen tarkoitus oli kuitenkin syyttäjän roolin muuttaminen esitutkintavaiheessa, jonka vuoksi poliisille määrättiin muun muassa ilmoittamisvelvollisuus rikosasiasta silloin, kun jotakuta voidaan epäillä syylliseksi rikokseen, joka ei ole vähäinen. Apulaisvaltakunnansyyttäjä Martti Jaatinen (VKSV 2000 vuosikertomus) totesi, että asiasta on syntynyt ongelma. Poliisi ei ole kaikissa tapauksissa miettinyt ilmoitusvelvollisuuden merkitystä ja on siksi jättänyt ilmoituksia

³ Kihlakuntauudistuksesta mm. SM 15/2005 (Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa 27–29).

⁴Eriävä mielipide annettiin oikeusministeriön lainvalmistelussa 9.12.1992. OM:n lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1993, sivu nro 501:n jälkeiset numeroimattomat sivut 502–503.

tekemättä, ja asiaa pahensi se, että syyttäjä ei ole aina katsonut tarpeelliseksi vastata poliisin ilmoituksiin ja on siten jäänyt esitutinnan ulkopuolelle. Asia ilmaistiin virallisessa dokumentissa näin hienovaraisesti, mutta suullisissa keskusteluissa se esitettiin toisinaan paljon kärkevämmin – niin itse ilmoittamattomuus kuin siihen reagoimattomuus, sen mukaan, kumpaa ammattiryhmää sanoja edusti.

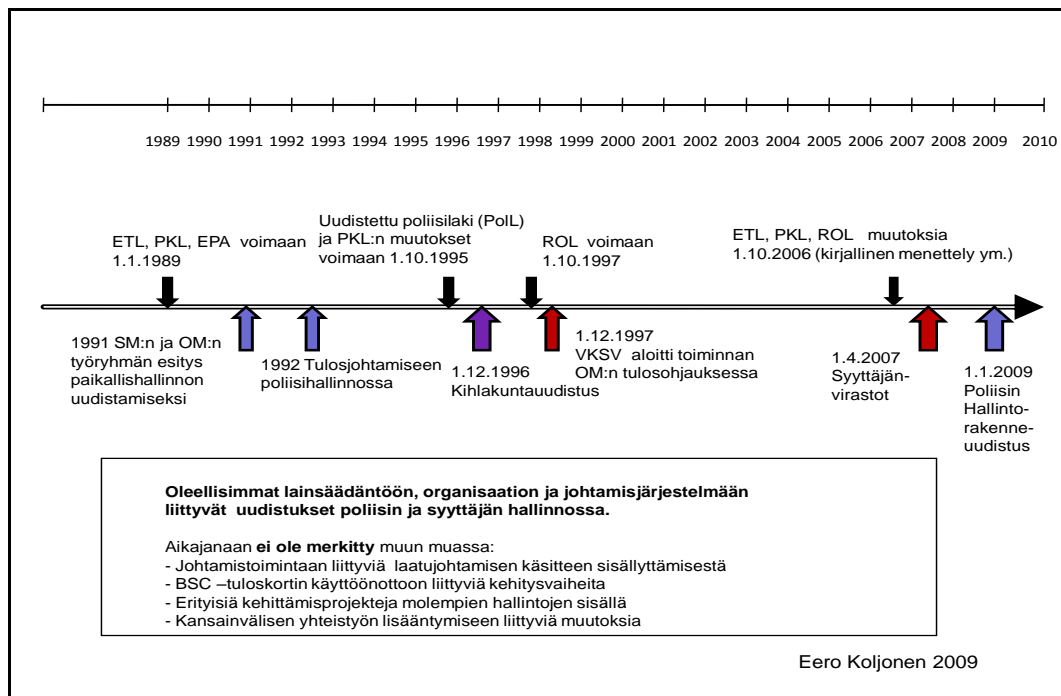
Organisatoriset muutokset eivät toteudu hetkessä. Muutosten onnistumiseen vaikuttavat suuresti sen suunnittelu, informaatio muutoksesta sen tapahtuessa ja vielä muutoksen jälkeen. Poliiseille ja syyttäjille kävi nopeasti selväksi, että useat lähikäin tapahtuneet muutokset aiheuttivat ongelmallisia tilanteita yhteistyössä. Tilannetta eivät helpottaneet henkilöstön sijoittumiseen liittyneet muutokset kihlakuntauudistuksessa. Kihlakuntauudistus, lainsäädäntöuudistukset, syyttäjäorganisaation uudistuminen ja kahden eri ministeriön kautta tulosjohdetun hallinnon ohjauksen kehittämistarpeet aiheuttivat monitahoisen muutosprosessin. Jälkikäteen on helppo sanoa, että tilanne olisi vaatinut kumpaankaan organisaatioon kuulumattoman selvityshenkilön varmistamaan yhteistyön sujuvuuden.

Muutoksen keskeisin asia oli se, että rikosasian käsittely muuttui syyttäjän johtamaksi prosessiksi, jonka jälkeen tuomioistuimella on rikosprosessissa puolueettoman ratkaisijan rooli. Tuomioistuimen rooli muuttui syyttäjän syytesidonnaisuuden ja vetoamisvelvollisuuden vuoksi. Tuomioistuin ei voinut enää tuomita muusta kuin sellaisesta teosta, jonka syyttäjä kuvaa ja nimeää yksilöidyssä syytteessä yksilöidyllä rangaistavaksi teoksi. Syyttäjän tulee myös vedota siihen, että tiettyjen oikeustosisiikkien perusteella tuomioistuimen tulee tuomita syytetty. Muutokseen sisältyi välittömän, keskitetyn ja suullisen käsittelyn edellyttämänä syyttäjälle uusia aktiivisia toimenpiteitä. (Rikosprosessista tarkemmin jäljempänä.)

Rikosoikeudenkäyntilain tultua voimaan keskusteltiin juuri säädetystä lainsäädännöstä huolimatta usein siitä, ”olisiko kuulunut tapahtua niin, että esitutinnan johtaminen olisi siirtynyt syyttäjälle”. Viime aikoina on kuitenkin jo käyty myös sellaista keskustelua, että arvioidaan, miten nykyiseen muotoon säädetty tilanne parhaiten hoidetaan. Nykyisin on laajemmin hyväksytty se, että esitutinnan tutkinnanjohtajuus on pidetty poliisilla sekä esitutkintalain että rikosoikeudenkäyntilain säätämisten yhteydessä ja samalla on syyttäjälle annettu mahdollisuus puuttua esi-

tutkinnan lopputulokseen ja koko esitutkintaprosessin laatuun. Tämä on varmistettu esitutkintalain 15 §:n tekstillä "*Poliisin on syyttäjän pyynnöstä toimitettava esitutkinta taikka lisätutkimuksia sekä noudatettava syyttäjän esitutkinnan (ETL) 5 §:ssä säädettyjen tavoitteiden turvaamiseksi antamia määräyksiä*". Kun ETL 5 §:ssä⁵ säädettiin esitutkinnassa selvitettävät seikat ja säädöstä on myöhemmin täydennetty, ovat roolit selkeytyneet viimeistään 27.6.2003 säädetyt täydennyksen jälkeen. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön piirissä on siis tapahtunut muutoksia lainsäädännön ja organisaatorakenteen uudistusten sekä johtamiskäsityksen ja -toimintojen kehittymisen myötä.

Seuraavaan aikajanaan on merkitty poliisin ja syyttäjän yhteistyön kannalta oleellimmat muutokset organisaatiossa, lainsäädännössä ja johtamisessa (Kuva 7).



Kuva 7. Oleellimmat muutokset poliisin ja syyttäjän yhteistyön kannalta

⁵5 § (11.7.1997/692) Esitutkinnassa selvitetään:

- 1) rikos, sen teko-olosuhteet, sillä aiheutettu vahinko ja siitä saatu hyöty, ketkä ovat asianosaisia ja muut syytteestä päättämistä varten tarvittavat seikat;
- 2) asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus, jos hän oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun 9 §:n nojalla on pyytänyt syyttäjää ajamaan hänen vaatimustaan;
- 3) mahdollisuudet rikoksella saadun omaisuuden palauttamiseksi ja rikoksen johdosta tuomittavan menettämisseuraamuksen tai asianomistajalle tulevan vahingonkorvauksen täytäntöön panemiseksi; sekä
- 4) suostuuko asianomistaja asian käsittelemiseen käräjäoikeudessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5a luvussa tarkoitetussa kirjallisessa menettelyssä ja aikooko myös rikoksesta epäilty suostua tähän menettelyyn (31.3.2006/245).

Esitutkinnassa asia on valmisteltava siten, että todistelu voidaan pääkäsittelyssä ottaa vastaan yhdellä kertaa.

Kun poliisien ja syyttäjien yhteistyön luonne muuttui vuosina 1996–1997, oli varsin nopeasti havaittavissa, ettei yhteistyö toimi niin hyvin kuin sen tulisi toimia. Kummassakaan organisaatiossa ei liene aluksi ollut valmiutta arvioida molempien näkökulmien kannalta, mitä asialle voisi tehdä. Jälkikäteen arvioiden vaikuttaa siltä, että kummankaan organisaation edustajat eivät paneutuneet tarpeeksi vakavasti kihlakuntauudistuksen ja rikosoikeudenkäyntilain todellisiin vaikutuksiin. Muutosten jälkeen oli kuitenkin havaittavissa, että yhteistyö alkoi sujua, toisaalla paremmin ja toisaalla huonommin. Oli myös havaittavissa, että jos poliisien ja syyttäjien suhteet olivat yleisellä tasolla kunnossa, organisaatioiden yhteistyö sujui paremmin. Yhteistyötä kehittävästä koulutuksesta huolimatta paikallistason poliisien ja syyttäjien yhteistyöstä keskustelu ohjautui juridisten kysymysten tulkintaan ja varsinaisesta yhteistyöstä tai varsinkin johtamisesta puhuttiin mieluiten kiertoilmaisilla: ”Kuka istuu kirkkoveneen peräsimestä?” (Poliisin ja syyttäjän yhteistyökurssi 2001).

Poliisin ja syyttäjän yhteistyötä ovat kehittäneet useat henkilöt ja työryhmät viime vuosina. Siten on saattanut syntyä käsitys, että yhteistyö on saatu sijoilleen, mutta siinä on edelleen kehitettävää. Poliisin näkökulmasta esitutinnan tavoitteena on pyrkimys tulokselliseen poliisitoimintaan ja samalla oikeudellisesti mahdollisimman varmaan tulokseen esitutkinnassa. Syyttäjän näkökulmasta esitutinnan tavoitteena on rikosprosessin häiriöttömän etenemisen varmistaminen, vaikkakin tuossa vaiheessa esitutkintaviranomaisen resurssien mukaan. Kysymyksessä on siis yhden prosessin tarkasteleminen kahden eri viranomaisen tavoitteiden näkökulmasta.

Yhteistyön tutkiminen ei anna kaikkia tarpeellisia vastauksia yhteistyön toimivuuteen, vaan samassa yhteydessä tarvitaan myös johtamisen ja nimenomaan yhteistyön johtamisen tutkimista. Kun esitutkintaviranomaisena toimiva poliisi huolehtii poliisitoiminnan tuloksellisuudesta, on sen myös huolehdittava samanaikaisesti hallinnon näkökulmat huomioivasta tulosjohtamisesta ja koko rikosprosessiin liittyvästä prosessijohtamisesta. Seuraavassa rikosprosessin vaiheessa syyttäjällä on vastuu koko toiminnasta, ja vahva rooli jatkuu myös sen jälkeen rikosasian tuomioistuinkäsittelyssä. Tutkimuksen tarkoitusta voidaan kiteyttää siten, että pyrkimyksenä on, poliisin ja syyttäjän yhteistyön elementtien lisäksi, selvittää tutkinnanjohtajan tosiasiallinen mahdollisuus johtamistoiminnallaan varmistaa esitutkinnan tuloksellisuus ja rikosprosessin tavoitteiden laadullinen täyttyminen esitutkintavaiheessa.

Yleisten johtamisoppien ja käytäntöjen mukaan tuloksellisuutta ei saada aikaan vain sillä, että henkilöstölle kerrotaan, mitkä asiat tulee tehdä. Henkilöstön on tunnettava organisaatioiden perustehtävä (miksi se on olemassa: missio), perustehtävään liittyvä suunnitelma (visio), visioon liittyvä toteuttamissuunnitelma (strategia), strategiaan liittyvät painotukset (ydintehtävät), painotusten mittaaminen (tunnettava mittarit) ja lopulta mitattavien asioiden arvioiminen (tunnettava arviointikriteerit). Poliisitoimintaa johdetaan tulosohjauksella, joten myös esitutkinnan oleellisia elementtejä tulee seurata tulosohjauksessa. Ilman tuloksellisuusmittareita ei henkilöstö tunne merkittäviäkään asioita tärkeiksi. Kulunut sanonta tulosten mittaamisesta kuuluu: ”Sitä saat mitä mittaat”. Tämä havainto on ainakin osittain vaikuttanut siihen, että olen lisännyt poliisin ja syyttäjän yhteistyön tutkimukseeni johtamisen ja sen merkityksen työn tekemisen laatuun. Kyseessä on kahden vahvasti oman osaamisensa tiedostavan professioalan toiminta, niiden tulisi tehdä luontevaa yhteistyötä strategisesti suunnitelmallisella tavalla. En puutu tässä tutkimuksessa rikostutkintaan operatiivisena toimintana taktisine ja teknisine ratkaisuineen. En myöskään keskity syyteharkinnan ja rikosprosessin yksityiskohtiin, mutta luonnollisesti niihin liittyviä kysymyksiä tulee tutkimuksessa esille.

Rikosprosessin kannalta esitutkinnan merkittävin asia on poliisin ja syyttäjän yhteistyön kautta syntyvä esitutkintamateriaalin laatu, mistä näkökulmasta yhteistyön toimivuutta onkin selvitelty poliisin ja syyttäjän yhteisissä työryhmissä (ks. esitutkintayhteistyön kehittämisryhmän loppuraportti 16.6.2006 ja esitutkinnasta syyttäjälle tehtävän ilmoituksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 14.2.2008). Poliisin ja syyttäjän yhteistyöstä tehdyissä opinnäytetutkimuksissa ja koulutusmateriaalissa on poliisin tuottamaa enimmäkseen esitutkinnan yhteistyön elementtejä koskevaa materiaalia ja syyttäjien tuottamina enimmäkseen juridisia tulkintoja. Esitutkintaa ja rikosprosessia koskevia tutkimuksia ja kirjoituksia on sekä yleisteoksina että oppikirjamateriaalina (muun muassa Ervo 2000, Helminen & Lehtola & Virolainen, P. 1998 & 2002 & 2005, Huovila 2003, Jokela 2002 ja 2005, Jonkka 1991, 1992, 2003 ja 2004, Nousiainen 1993, Puonti 2004, Pölönen 2003, Tapani & Tolvanen 2004, Tapanila 2004, Tolvanen 2005, Viitanen 2007, Virolainen, J. 1998, Virolainen, J. & Martikainen 2003, Virolainen, J. & Pölönen 2003 ja 2004, Vuorenpää 2007.)

Esitutkinta- ja syyttäväviranomaisten yhteistyö, rikosprosessilain säädökset ja molempien organisaatiorakenteiden muutokset ovat olleet tutkimuskohteinani koko tämän tutkimusprosessin ajan. Vaikka tulosjohtaminen otettiin poliisihallinnossa käyttöön jo vuonna 1992, on poliisitoiminnan tulosohjaus ja johtamisajattelu kihlakunnissa ollut varsin kehittymätöntä vielä 1990-luvun lopulla (Stenvall 1999, 125–127). Voidaan siis todeta, että se on kehittynyt varsinaisesti 2000-luvulla. Syyttäjähallinnon puolella tämä tarkoittaa sitä, että kihlakunnanviraston aikana sen tulosohjaus on ollut kutakuinkin samanlaisessa tilassa kuin poliisin, ja luonnollisesti syyttäjähallinto on ollut tulosohjauksessa koko nykyisen organisaationsa toiminnan ajan. VKSV:n kotisivuilta löytyvien koko viraston tulosohjausasiakirjojen perusteella myös syyttäjähallinnon tulosohjauksen järjestelmällisyys ja ohjauksen monipuolisuus ovat parantuneet viime vuosina, samalla tavalla kuin poliisinkin.

Tutkimukseen innostavana tekijänä on ollut mahdollisuus tutustua niihin yhteiskuntamuutokseen liittyviin tapahtumiin, joilla on ollut merkitystä poliisitoiminnan johtamisen, poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittymisen ja siten koko rikosprosessin kannalta. Näitä toisaalta yhteistyön tarvetta lisänneitä ja toisaalta yhteistyölle ja esitutkinnan johtamiselle uusia haasteita aiheuttaneita uudistuksia ovat olleet seuraavat:

1. Julkishallinnon toimintojen modernisoitumiseen liittyvät organisaatiouudistukset. Hallinnon kehittyminen on vaikuttanut poliisien ja syyttäjien organisoitumiseen siten, että kihlakuntauudistuksen tullessa voimaan 1.12.1996 tuli niistä molemmista kihlakuntavirastojen yksiköitä. Myöhemmin tapahtuneissa molempien tahojen uudistuksissa ne ovat edelleen erkaantuneet hallinnollisesti toisistaan. Samalla on tapahtunut muutosprosessi, jossa lainsäädäntöuudistukset vaativat uudenlaista, entistä kiinteämpää yhteistyötä.
2. Esitutkinnan ja rikosprosessin uudistukset. Esitutkinnan kehittyminen nykyaikaisemmaksi alkoi, kun sitä säätelevät esitutkintalaki (ETL) ja pakkokeinolaki (PKL) tulivat voimaan 1.1.1989. Rikosprosessin kehittyminen jatkui, kun sitä säätelevä rikosoikeudenkäyntilaki (ROL) tuli voimaan 1.10.1997. Lisäksi näiden vuosien aikana on tehty muita pienempiä muutoksia ja uudistuksia lainsäädäntöön.
3. Johtamiskäsityksen kehittyminen ja julkishallinnon johtamismallin muuttuminen. Esitutkintalain voimaantulon myötä tapahtunut tutkinnanjohtajan roolin

rakentuminen oli ensimmäinen suuri muutos poliisihallinnon johtamisen kehittämisessä, ja 1.1.1992 alkaen tapahtunut muutos tulosjohtamiseen aloitti koko johtamismallin muuttamisen. Muutosten myötä johtaminen on kehittynyt suunnitelmallisemmaksi, mikä on vaatinut esitutkintaviranomaisen työn kehittämistä aktiiviseen yhteistyöhön erityisesti syyttäjien kanssa. Aikaisemmin on perustellusti ollut vallalla hallinnonalan sisäinen rationaalis-legaalinen (byrokraattinen) johtamismalli, mutta useamman ministeriön ja niiden alaisuudessa toimivien virastojen kesken tapahtuva yhteistyö näyttäisi vaativan entistä nykyaikaisempaa ajattelua. Ministeriöiden rajojen ylittämisen salliva tulosjohtamismalli edellyttäisi tosin muutoksia muuallekin kuin toiminnalliselle tasolle. (Ks. VM 2/2005, 20.)

Strateginen ajattelu on kehittynyt ja prosessijohtamisen käsite on laajentunut poliisihallinnossa, ja ne ovat tuoneet uusia ajattelutapoja johtamiseen. Prosessijohtamiseen liittyy myös prosessinomistajan käsite, jonka Hannus (1994, 40 ja 363) on kuvannut *”henkilöksi, joka vastaa nimetystä ydinprosessista ja sen suorituskyvystä kokonaisuutena”*. Sama luonnehdinta sopii hyvin kuvaamaan tutkinnanjohtajan roolia esitutkinnassa. Toimintaprosessi on *”ryhmä loogisesti yhteenkuuluvia toimintoja ja päätöksiä, joilla hallitaan liiketoiminnan resursseja”* (emt. 47). Esitutkinta on osa rikosprosessia, ja koska julkishallinto on löytänyt hyviä malleja liike-elämän ajattelusta, tulisi edellä mainitut, edelleen sopivat kuvaukset määritellä poliisien ja syyttäjien yhteistyöprosessissa entistä selkeämmin. Kaikille prosesseille on määriteltävissä ydinprosessit ja niitä seuraavat alaproessit. Kun syyttäjä osallistuu poliisin johtaman esitutkintaprosessin toimintaan, hän toimii siinä alaproessin toimijana eikä prosessinomistajana. Nimenomaan tälle yhteistyöprosessille ja sen osille tulisi määritellä tulostavoitteet ja tuloksellisuuden arviointitapa. (Prosessijohtamisesta ks. myös mm. Lillrank 1990, 59–68, 1998, 25–28, Murto 2001, 71–115, Laamanen & Tinnilä 1998 ja 2001, Laamanen 2005, Steiss 2003, Osborne & Plastrik 2000, Peltonen 2008, Hannus & Lindroos & Seppänen 1999.)

Erityisen suuren merkityksen tutkimukseni lopullisessa suuntaamisessa annan seuraavalle tulosohjauksen käsikirjan kappaleelle:

”Tulosohjauksen kritiikissä on kiinnitetty huomiota myös siihen, että tiukasti tehtäväalueen mukaisesti rajatut tulostavoitteet (ns. tulosputket) vahvistavat toiminnan

tehtäväkeskeisyyttä ja estävät eri tulosalueiden välistä yhteistyötä. Tulostavoitteisiin on tarpeen sisällyttää myös horisontaalista yhteistyötä koskevia tavoitteita. Tällaisia tavoitteita on jo löydettävissä joissakin tulossopimuksissa. Yhteistyötavoitteet voidaan ymmärtää myös toiminnan laatutavoitteina, jotka voivat koskea esimerkiksi virastojen palvelukyvyn parantamista yhteistyötä lisäämällä. Poikkihallinnollisen yhteistoiminnan vaatimukset ovat keskeisiä kaikilla hallinnon aloilla ja tasoilla. Tästä syystä myös tulohjauksessa on kiinnitettävä huomiota yhteistyön kehittämiseen. Esimerkiksi useammalla ministeriöllä voi olla hallituksen asettamia yhteisiä vaikuttavuustavoitteita ja tulossopimuksissa virastoille ja laitoksille voidaan asettaa yhteisiä tulostavoitteita.” (VM 2/2005, 20.)

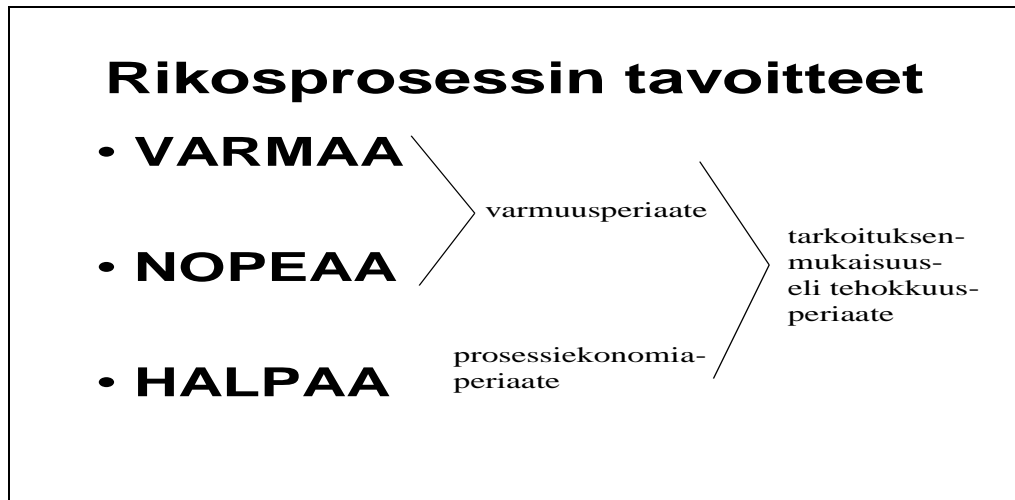
Poliisin tuloksellisuustavoite ja rikosprosessin tavoitteet eivät saa olla ristiriidassa keskenään, vaikka osittain eri asioihin keskittyvinä ne vaativat osittain samanlaisia ja osittain erilaisia tuloksia. Näiden tavoitteiden mahdollisimman suuri yhdenmukaisuus on eduksi molempien toimintojen tuloksellisuuden kannalta. Mahdolliset tavoitteiden ristiriitaisuudet tulee arvioida ja ratkaista molempia tavoitteita silmälläpitäen. Esitutkintaviranomaisen tulee tiedostaa, että esitutkinnan johtaminen vaatii laaja-alaista näkemystä ja myös rikosprosessin jatkumisen huomioimista. Teoreettisesti parhaaseen yhteistyöhön ei päästä ainoastaan tietämällä, mitkä asiat estävät tai hidastavat poliisin ja syyttäjän yhteistyötä, vaan on kiinnitettävä huomiota siihen, miten ne korjataan. Kun rikosprosessin etenemiseen liittyviä tekijöitä on selvitetty, on samalla pyritty selvittämään myös yhteistyötä estäviä tekijöitä. Rikosprosessien käynnistämisen aloittava esitutkinta on vain osa poliisin työtä, mutta edellä mainitusta syystä on kiinnitettävä huomiota sen sisältöön ja tulokseen. Olisi epätaloudellista jättää selvittämättä, mitä kaikkia asioita rikosprosessin ensimmäisessä vaiheessa tulee tehdä, jotta rikosprosessi kaikkine toimintoineen olisi mahdollisimman varma, taloudellinen ja nopea.

Sekä poliisi- että syyttäjähallinnon henkilöresurssit ovat vähäisiä ja uhkana on resurssien vähentäminen edelleen. Tämä aiheuttaa ongelmia niin päällystötasoisten tutkinnanjohtajien kuin syyttäjien ajankäytölle, joka on erityisen merkittävä tekijä esitutkintavaiheen laadunvalvonnan ja rikosprosessin sujuvuuden kannalta. Poliisi-toiminnassa on otettava samanaikaisesti huomioon rikoksia ennalta estävät näkökulmat ja tapahtuneiden rikosten mahdollisimman tehokas selvittäminen. Tämä on

sitä poliisitoiminnan johtamisen osa-aluetta, joka vaatii taktisesti oikea-aikaisia ja menetelmällisesti oikeita toimenpiteitä. Samalla tässä on kyse resurssien käyttöön vaikuttavasta toiminnasta, jolla on omat vaikutuksensa kaikkeen muuhunkin poliisitoimintaan. Strategisen johtamisen toiminnasta vastaavan organisaation tulee varmistaa yleiset toimintaedellytykset. Tällaisina voidaan luetella oma ja yhteistyökumppanin osaaminen, prosessien toimivuus sekä resurssien riittävyys, soveltuvuus ja laatu. Tätä varten on määriteltävä strategiset tavoitteet ja keinot, suunniteltava käytännön tehtävät, arvioitava organisaation resurssit ja rakenteet sekä tunnettava osaamiset, osaamisvajeiden paikkauksen suunnitelma ja seurantajärjestelmä.

Johtaminen on ollut sekä yksityisen että julkisen sektorin alueella voimakkaan kehityksen kohteena ja sen kehittäminen on myös julkishallinnon suuri haaste. Eri-tyisesti poliisihallinnon rakenneuudistuksen yhteydessä johtaminen on pakollinen kehittämiskohde. Strateginen johtaminen, resurssien käyttöön vaikuttavat ratkaisut ja yleensä tulosjohtaminen vaativat seurantajärjestelmän sekä toimivia tulosmittareita ja talouden seurantaa. Tulosmittareiden tekeminen, valinta ja tulkinta edellyttävät mitattavan asian osaamista ja kokonaisuuden hallintaa. Tulosjohtamiseen kuuluu hyvän tuloksen palkitseminen, joten on siis tunnistettava hyvä tulos, koska vääränlaisten mittareiden käyttäminen saattaisi kääntää tuloksellisuuden pääläelleen. Kaikkialla, missä tuloksia mitataan, pyritään tuloksia saamaan ensi sijassa mitattaviin toimintoihin. Esitutinnan tulosmittareiden tulee olla valtakunnallisina tarvittavan laaja-alaisia ja kuitenkin paikallistasolla niillä tulee mitata tarvittavan yksityiskoh- taisia tietoja, muuten tuloksellisuutta ei voida luotettavasti mitata ja arvioida.

Tarkasteltaessa kuvan 8 mukaisesti rikosprosessin laatua tarkoituksenmukaisuusperiaatteen näkökulmasta on korostettava, että sen tavoitteeksi on asetettu varmuus, nopeus ja halpuus (Tirkkonen 1969, 81 ja Virolainen, J. 1998, 14–19, Martikainen 2002). Noita kolmea seikkaa vertaamalla saadaan selville myös varmuuden ja prosessiekonomian periaatteet (Virolainen, J. 1998, 14–58, Virolainen J. & Pölönen 2003, 168–179). (Vertaa Merikoski 1968, 1–7, erityisesti 2–3; hallinnon legalistinen nopeus-, halpuus- ja oikeussuojavaikutuksen periaate.)



Kuva 8. Rikosprosessin tavoitteet

Rikosprosessi kestää toisinaan vain esitutkintavaiheen, mutta se voi johtaa syyteharkintaan, joka voi päättyä syyttämättä jättämiseen tai syytteeseen. Syyte voi johtaa oikeuskäsittelyssä tuomitsematta jättämiseen tai tuomitsemiseen. Esitutkinnan on ehdottomasti oltava huolellisesti tehty, joten sen tulee olla asiantuntevasti johdettu prosessi, sillä se aloittaa rikosprosessin. Yksikään rikosprosessi ei saa päättyä mihinkään edellä olevaan vaiheeseen sen vuoksi, että se on huonosti tehty. Huono esitutkinta voi siis merkitä prosessin minkä osan tahansa päättymistä väärin – pienimpänä virheenä väärä syyttämättä jättäminen ja suurimpana virheenä väärä tuomitseva päätös (ks. Oikeus 2005:2b).

Rikosprosessin alkuvaiheen moninaiset vaihtoehdot vaativat esitutkintaviranomaisen yhteistyötä prosessin seuraavaa vaihetta johtavan syyttäjän kanssa. Yhteistyön tekeminen ei ole valintakysymys vaan prosessin vaatima tilanne, jollaisena esitutkintaviranomaiset sen nykyisin useimmiten näkevätkin. Poliisitoiminnalle kriittiseksi kysymykseksi tämän tekee se, että esitutkinnan rikosprosessiluonteen huomiointi on myös resurssien käyttöön vaikuttavaa toimintaa ja sillä on vaikutuksensa muuhun poliisin toimintaan. Rikosprosessin tavoitteiden täyttymisen ja prosessin tai sen lopputuloksen laadun arvioiminen ei ole mahdollista ilman objektiivista arviointia, jonka yhteydessä myös arviointiperusteet ovat esillä.

Poliisin tulee varmistaa esitutkinnan tuloksellisuus ja sen mittaaminen asianmukaisilla mittareilla. Mikäli esitutkinta-aineiston jatkokäyttäjän tavoitteita ei lainkaan

huomioida esitutkinnan tuloksellisuuden mittarina, on pelättävissä, että ne jäävät vaille tarpeellista huomiota esitutkinnan yhteydessä. Poliisin tulostavoitteiden sisältö ja mittaamismenetelmät voisivat olla osittain yhdenmukaisia syyttäjien kanssa, jolloin niiden luotettavuus olisi yhdenmukainen. Perusasetelma tulee kuitenkin muistaa, eli kuten Lumijärvi (1998, 23) toteaa, kunkin viraston on rakennettava itse itselleen tulosmittaristo. Yhteistyö strategisesti tärkeän yhteistyökumppanin kanssa rakennettavasta mittaristosta lienee kuitenkin perusteltavissa. Julkishallinnon tuloksellisuuden mittaamisessa on kuitenkin omat vaikeutensa, vaikka mittaajana olisi useampia toimijoita (Blumme ym. (ed.) 2005, 56–77). Virastojen edustajat pyrkivät tuottamaan mitattavaksi tehtyjä töitä, suunniteltuja ohjelmia ja aloitteita sen sijaan, että ne toisivat kuvattaviksi strategisia tavoitteita. Näiden strategioiden ja tavoitteiden toteutumiseen tulee laatia sitten strategiakartat ja mittarit. (Kaplan & Norton 2001, 132–160.)

Poliisitoiminnan tulosmittareiden kehittyminen on tapahtunut pääasiassa vanhoja malleja kehittämällä. Ennen tulosjohtamisen ja tuloksellisuuden arvioinnin kehittymistä katsottiin riittäväksi mitata pääasiassa työn määrää ja erityisesti selvitettyjen rikosten määrää. Mittaaminen perustui poliisilaitosten ja nimismiespiirien kirjallisiin tilastointiasiakirjoihin, joten esimiesvirastoilta puuttui mahdollisuus arvioida heille ilmoitettujen suoritemäärien luotettavuutta tai suhteuttaa niitä jaettaviin budjettirahoihin. Varojen jakaminen tapahtui siten, että edellä mainittujen arviointien perusteella sisäasiainministeriö jakoi poliisin budjettivarat lääninhallituksille ja lääninhallitukset edelleen nimismiespiireille. Pahimmillaan tämä saattoi johtaa epäoikeudenmukaiseen kehäpääatelmään: jos poliisilaitos sai paljon rahaa, syntyi paljon tuloksia, ja kun syntyi paljon tuloksia, sai edelleen paljon rahaa. Jos kyseessä oli esimerkiksi kasvavan paikkakunnan poliisilaitos, oli vaikeaa tai mahdotonta päästä vanhan poliisilaitoksen tasolle rahanjakomallissa. Kehäpääatelmä vaikutti toisinpäin: jos sai vähän rahaa, sai tuotettua vähän tuloksia, ja kun sai tuotettua vähän tuloksia, sai vähän rahaa.

Käyhkö (1996, 10–11) toteaa, että turvallisuusindeksien ansiosta mitattavuus ei ole ongelma poliisin tulostavoitteiden toteutumisen seurannassa. Kannanotto on perusteltu, eikä sitä voi väittää vääräksi, sillä mitattavia asioita on näin löydettävissä. Turvallisuusindekseillä on omat rajoitteensa, koska on epävarmaa, mitataanko niillä

kulloinkin oikeita asioita. Katuturvallisuusindeksillä voidaan mitata turvallisuutta eri rikosten suhteellisten lukujen perusteella. Katuturvallisuus alueellisissa keskuskaupungeissa ei kuitenkaan ole verrattavissa poliisitoiminnan onnistumisen mittarina muihin alueisiin eikä välttämättä edes omalla alueellaan eri vuosina. (VM 5/2005 Tulohajauksen käsikirja, 57.)

Katuturvallisuusindeksi ja liikenneturvallisuusindeksi⁶ kuvaavat turvallisuustilannetta yleisillä paikoilla ja liikenteessä. Mainittuja indeksejä on pidetty onnistuneina ratkaisuuina (emt.), mutta ongelmallisinta indekseissä on niiden sopimattomuus yhdenmukaiseen arviointiin kaikilla paikkakunnilla. Katuturvallisuusindeksi on käyttökelpoinen suurissa kaupungeissa, mutta harvaan asutuilla alueilla, joilla tapahtumia on vähän, indeksin käyttöön liittyy ongelmia. Vastaavasti liikenneturvallisuusindeksi saattaa antaa valtaväylien liikenneonnettomuuksien vuoksi väärän kuvan paikkakunnan muun liikenteen turvallisuudesta.

Poliisihallinnon tulohajausasiakirjojen mukaan rikostutkinnan tuloksellisuuden yleisin mittari on ollut rikoslakirikosten selvitysprosentti ja kehittyneempi versio siitä on ollut suhteuttaa tapahtuneiden ja selvitettyjen rikosten määrä poliisivirkojen määrään ja/tai poliisin toiminta-alueen asukasmäärään. Tällä tavalla syntyneitä paikallistason ja lääninhallitusten käyttämiä vertailumittareita on kehitetty 1990-luvun alusta ja niistä on muodostunut indeksillä mitattavia kokonaisuuksia. Poliisitoiminnan tuloksellisuusmittareiden rakentamiselle ja tuloksellisuuden arvioimiselle olisi kuitenkin eduksi, että mittareiden rakentamisessa ja arvioimisessa olisi sekä substanssin että tulosjohtamisen tuntevia asiantuntijoita. Rikostutkinnan onnistumisen yhden mittaamiskohteen tulisi olla koko esitutkintaprosessin toiminta ja sen tuottaman esitutkinta-aineiston laatu.

Rikosilmoitusjärjestelmän ja muiden järjestelmien kehittymisen myötä valtakunnallista datatietoa eri rikoslajien määrästä ja tutkinnan onnistumisesta on tällä hetkellä olemassa eri poliisilaitoksista. Poliisin tuloksellisuuden mittaamiselle kehite-

⁶ Katuturvallisuusindeksi saadaan, kun poliisille ilmoitetut ryöstöt, pahoinpitelyt, vahingonteot, rattija liikennejuopumukset pisteytetään ja suhteutetaan väestömäärään. Mitä suurempi indeksi on, sitä parempi on turvallisuus.

Liikenneturvallisuusindeksi saadaan suhteuttamalla tieliikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrä rekisteröityjen autojen ja moottoripyörien määrään.

tään yhteismitallisia vakioraportteja ja mittaristoa, erityisesti toiminnan vaikutuksen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden suhteen. Vakioraportoinnissa hyödynnetään kehittyvää tietotekniikkaa ja tietojohdoiseen poliisitoimintaan perustuvaa systemaattista tiedonkeruuta. (Vihavainen 2008, 2.) Tuloksellisuuden mittaaminen on käymässä entistä tärkeämmäksi, ja poliisihallintorakenteen uudistuksen myötä myös tuloskeskusteluprosessi on muuttumassa entistä tehokkaammaksi.

Erityisesti rikostorjunnan laadun mittaamisen vaikeus näyttäisi aiheuttaneen sen, että esitutkinnan mittaaminen on perustunut pääasiassa tehokkuuden mittaamiseen. Tehokkuuden mittaaminen on joskus tapahtunut lähes pelkästään erikseen määriteltujen, tiettyjen rikoslajien selvitysprosentteilla tai joidenkin esitutkinnan osasuoritus-ten suoritelmäärien avulla. Sinänsä tarkoitus on ollut hyvä, mutta on mahdollista, että tällaisella mittaamistavalla poliisi keskittyy liiaksi ensinnäkin vain mitattavien rikosten määrälliseen selvittämiseen ja toiseksi selvitettyjen tai selvinä rikoksina poliisin tietoon tulleiden rikosten esitutkintaprosessin nopeuden varmistamiseen. Rikosten määrän seuraaminen ja esitutkinnan nopeuden tai vain määriteltujen esitutkinnan osaprosessien toimimisen arvioiminen eivät ole lainkaan huonoja laadullisia tavoitteita. Otantatyypisenä ne jättävät kuitenkin huomioimatta poliisitoiminnan tuloksellisuuden kokonaisuutena.

Esitutkinnan laadun kannalta on merkittävää, että poliisitoimintaa voidaan arvioida laadullisilla kriteereillä. Esitutkintaa johtavan tutkinnanjohtajan tulee olla selvillä toimintansa ja tekemiensä ratkaisujen merkityksestä laatuarviointien kriteeristön mukaan. Ainakin teoriassa on mahdollista, että poliisitoiminnan tuloksellisuusvaatimus esitutkinnassa vaatii sellaisia ratkaisuja, jotka ovat ristiriidassa rikosprosessin parhaan laadullisen tavoitteen kanssa. Rikosprosessin parhaaseen nopeuteen pyrkiminen saattaa jossakin esitutkintaprosessissa vaarantaa jonkin strategisesti tai operatiivisesti merkittävän tehtävän. Niin ikään perusteltu strateginen ratkaisu jonkin operatiivisen toiminnan ajoittamiseksi voi hyvinkin aiheuttaa rikosprosessin kokonaisuuden hidastumisen. Mahdollisesti toistensa kanssa ristiriidassa olevien ratkaisujen keskinäinen laatuarviointi saattaa olla vaikeaa tai mahdotonta. Tämän vuoksi on tärkeää, että tutkinnasta vastaava viranomainen pystyy perustelemaan ratkaisunsa myös jälkikäteisessä arvioinnissa.

Yhteistyötä tekevien organisaatioiden keskeiset yhteistyön kehittämisingelmat eivät ole uusi asia. Kaplan & Norton (2001, 167–172 ja 2002, 177–181) pitävät kahden organisaation strategisen arkkitehtuurin kehittämistä suurena haasteena. Kirjoittajat käsittelevät liiketoimintayksiköiden strategioita ja päätyvät siihen, että eri yksiköiden strategiat voidaan mukauttaa toisiinsa. Johtamalla yhteisiä palveluja ylemmän organisaation kautta saavutetaan synergiaetuja kytkemällä erillisten itsenäisten yksiköiden toimintoja toisiinsa. Tällaisen strategisen arkkitehtuurin toimimisen vaatimuksena on, että ylemmän organisaation rooli määritetään synergiaetujen varmistamiseksi. Mikäli määrittäminen ei onnistu, on seurauksena tuottamaton ja pelkästään byrokraattisuutta lisäävä toiminta, joka aiheuttaa liike-elämässä yritysten erottamisen toisistaan erillisiksi itsenäisiksi yrityksiksi. Valtionhallinnon virastoilla ei ole eriyttämisen vaihtoehdon mahdollisuutta, joten prosessivaiheen käskyvaltaa käyttävän johdon määrittäminen on tässä mielessä ainoa vaihtoehto. (Ks. myös VM 5/2005, 20.) Myös Kiiskinen ym. (2002, 75) kuvaavat kahden organisaation tasavertaisen työn johtavan usein kulttuurien ja strategisten tavoitteiden yhteentörmäykseen.

Julkisen hallinnon toiminnot modernisoituvat kaiken aikaa, ja joiltakin osin ne muistuttavat suuresti yksityisen sektorin toimintoja. Uuden julkishallinnon kehittymiselle on syynsä kansalaisten valveutumisen ja julkisin varoin kustannettavan toiminnan avoimuuden lisääntymisen kautta ja myös julkishallinnon tulosjohtamisen kehittymisen vuoksi. Toisinaan kyseessä näyttää olevan myös yhteiskunnan avoimuuden ja kansalaisten aktiivisuuden vuoksi tapahtuva mahdollisuus vähentää aikoinaan kansalaisten turvaksi rakentunutta byrokraattisuutta (ks. mm. Vartola 1979, 1995, 2004, Kira 2003, Koljonen 2005). Menemättä tässä yhteydessä yksityiskohtaisemmin virkamieskunnan byrokraattisuuden perimmäiseen olemukseen ja tarkoitukseen on kuitenkin mahdollista nähdä uuden julkisen hallinnon kehitys mahdollisuutena vähentää tai jopa poistaa turha byrokratia. Kokonaan byrokratiaa ei voida poistaa, sillä se takaa tasapuolisen kohtelun julkisin varoin tuotettavissa palveluissa. Julkishallinnon modernisoituminen voidaan siis nähdä myös mahdollisuutena siirtyä virastokohtaisesta toiminnasta useamman viraston yhteistyöhön. Edellä oleva linjaus on tosin osittain ristiriidassa julkishallinnolle ohjeistetun tulosjohtamisen toteutumisen kanssa. Vaikka organisaatioiden ja hallinnon kehittäminen sekä niiden historian ja toiminnan tunteminen ovat nykyisen hallinnon ja sen tutkimisen perusta, on

nykyisen julkishallinnon ja erityisesti sen johtamisen kehittämiseen liittyvät asiat ja menetelmät löydettävä nykyajasta. Tätä näkökulmaa tukevat myös hallinnon tutkimusta ja sen arviointia koskevat kirjoitukset jo yli vuosikymmenen takaa (mm. Vuori 1994 ja 1999, Mälkiä 2000.)

Esitutkinta ja sen johtaminen vaativat tarkan muutosidonnaisuuden ja lakien noudattamista, mistä syystä se muistuttaa jo sellaisenaan byrokraattisen toimintamallin tiukkaa noudattamista. Poliisihallinto ei yleensäkään voi olla uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) edelläkävijöitä, eikä se yleisellä tasolla siihen sovellu. Kuitenkin kun aikaisemmin mainitussa tulosohjauksen käsikirjassa (VM 2/2005, 20) korostetaan virastojen yhteistyötä, poikkihallinnollisten toimintojen kannattavuutta ja virastojen yhteisiä tulostavoitteita, rakentuu uudella tavalla haastava tilanne. Esitutkinta on juridisesti ohjattu rationaalis-legaalinen toimintaprosessi, joka on ollut perinteisesti yhden viranomaisen ohjauksessa. Modernia näkökulmaa toimintaan tuo se, että valtionhallinnon ohjeiston mukaan toiminnan tehostamisen ja resurssien säästämisen vuoksi tulee mitata toimintojen tuloksellisuutta ja laatua (vrt. esim. Lähdesmäki 2003, 49). Oman lisän toimintaan tuo sen prosessimaisuus: kyseessä ei ole vain tuloksellisuuden lisääminen, vaan tarve varmistaa esitutkintaprosessin laatu, jotta seuraavat toimijat saavat mahdollisimman hyvin alkuun laitetun prosessin. (Uusi julkishallinto ja -johtaminen, ks. esim. Salminen 2004, 73–76, Lähdesmäki 2003, Salminen & Kuoppala 1985.)

Poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön kuuluu yhteistyökumppaneiden vastuusuhteiden ja väistämättömästi siis myös vallan määrittely, jonka on tehnyt lainsäätäjä. Tulosjohtamisen näkökulmasta tärkeitä ovat tulosstandardien sekä suoritusmittareiden määrittelyt, ja prosessijohtamisen kannalta tärkeä on prosessin osina olevien suoritteiden kontrollointi. Kyseessä on toimintamalli, jolle on ominaista julkisten resurssien kurinalainen ja säästävä käyttö, jossa pyritään saamaan aikaan enemmän ja parempia tuloksia pienemmillä kustannuksilla. (Vrt. Salminen 2004, 76–80.)

Yhteistyö ja yhteistyön johtaminen organisaatioiden kesken on kiinnostanut tutkijoita niin Suomessa kuin ulkomaillakin, mutta sellaisenaan aiheesta on vähän suomalaista tutkimustietoa. Toiminnallinen ongelma on yhteistyön merkittävyyden tiedostamisessa, sillä sen jälkeen kun yhteistyön tärkeys on tiedostettu, on sen

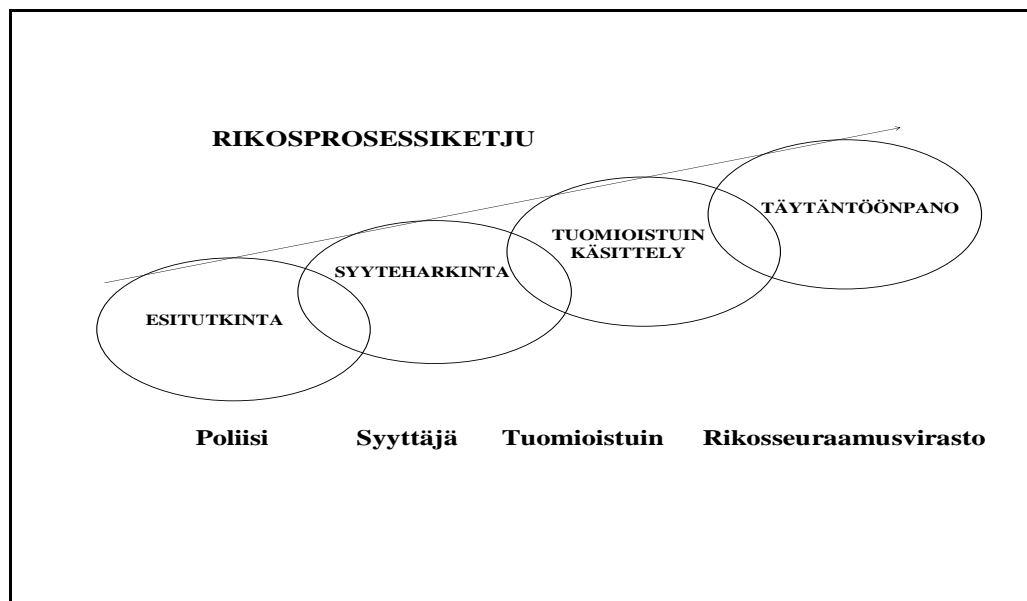
muodot pystytty määrittelemään huomattavasti helpommin. Yhteistyön rakenteiden organisoiminen koetaan joka tapauksessa erittäin ongelmalliseksi, mutta ilman yhteistyön merkityksen tunnistamista se koetaan tuottamattomaksi puuhasteluksi.

2.3. Rikosprosessi toimintaprosessina

2.3.1. Rikosprosessin kuvaus

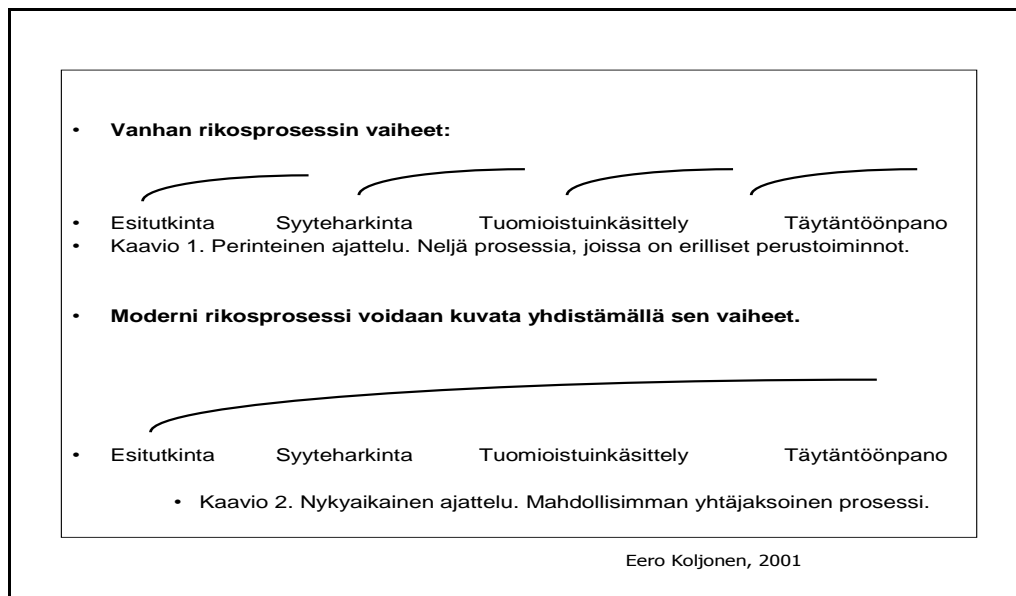
Esitutkinta on yksi osa rikosprosessia, johon kuuluvat esitutkinta, syyteharkinta, oikeudenkäynti tuomioistuimessa ja rangaistuksen täytäntöönpano. Näistä rangaistuksen täytäntöönpano jätettiin aikaisemmin systemaattisesti rikosprosessin ulkopuolelle (Virolainen J. 1998, 2, Jonkka 1992, 1). Myöskään esitutkintaa ei aikaisemmin mielletty itsestään selväksi rikosprosessin osaksi. Puhuttiin rikosprosessista suppeassa ja laajassa merkityksessä, jolloin poliisin suorittama valmistava tutkinta oli osa rikosprosessia, sen laajassa merkityksessä. (Tirkkonen 1969, 14.)

Nykyinen rikosprosessi voidaan kuvata seuraavana olevalla kuvalla (kuva 9), joka on vakiintunut varsinkin poliisien ja syyttäjien keskuudessa kuvaamaan yhteistyön merkitystä prosessin eri vaiheiden kesken.



Kuva 9. Rikosprosessiketju

Rikosprosessi on sarja juridiikkaa, joka systemaattisesti edeten vaatii juridisten edellytystensä täyttymisen joka vaiheessa. Samalla rikosprosessi on aktiivisten henkilöiden toimintaprosessi, johon kuuluvat organisaatioiden resursoinnit ja niissä työskentelevien ihmisten pyrkimykset tavoitteen mukaiseen lopputulokseen. Rikosprosessin yhtenäisyysajattelua kuvaa laajemmin kuva nro 10.



Kuva 10. Rikosprosessin taloudellisuus

On selvää, että tuomioistuinkäsittelyn ja täytäntöönpanon osat rikosprosessissa ovat enemmän irrallaan muista prosessin osista kuin esitutkinta ja syyteharkinta. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kannalta on kuitenkin merkittävää nähdä ne saman prosessin osina, koska silloin havainnollistuu prosessin alkuosan hyvän yhteistyön ja laadun merkitys koko prosessin laadun kannalta.

Rikosprosessia on vuosien aikana kuvattu erilaisilla määritelmillä. Käsite ”oikeus” oli aikoinaan lähes samoin määritelty: ”*Oikeus on yhteisöstä vastaavan tahon asettama ja julkistettu järjen mukainen järjestys*” (Aristoteles n. 400 eKr.). Rikosprosessia on kuvattu seuraavasti: ”*Lailla säännelty menettely, jossa valtiolta vahvistaa ja tarpeen vaatiessa pakolla toteuttaa, mikä yksittäisessä tapauksessa on oikein*” (Tirkkonen 1974, 1). ”*Lailla järjestetty menettely, jossa määrätään ne toimenpiteet, joihin on ryhdyttävä tapahtuneen rikoksen johdosta*” (Jonkka 1991, 173). Vrt. ”*Oikeudellisesti säädelty menettely, jossa tutkitaan ja ratkaistaan kysymys*

rikosoikeudellisesta vastuusta epäillyn rikoksen johdosta” (Jonkka 1992, 1 ja Virolainen, J. 1998, 2). Vertaamalla nykyisiä määritelmiä aikaisempiin huomataan, ettei nykyiseen ajatteluun sovi esimerkiksi seuraava ”*Rikosprosessilla tarkoitetaan lailla järjestettyä menettelyä, jonka päämääränä on valtion rankaisuoikeuden vahvistaminen ja toteuttaminen*” (Wrede & Sjöström 1936, 1). Modernisoituminen on muuttanut myös perustoimintoja, mistä syyttäjän tehtävä on sopiva esimerkki. Syyttäjän tehtävänä on luonnollisesti tarvittaessa syyttää, mutta syyteharkinnan perusteella tehdään myös päätös syyttämättä jättämisestä, mikä heijastuu syyttäjän tehtävän kuvauksessa *rikosvastuun toteutumisen* varmistajana.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kannalta, oleellisin esitutkintavaiheen aloittamiseen liittyvä asia on, että esitutkintalain 15 § 1 momentin mukaisella tavalla poliisi ilmoittaa syyttäjälle tietoonsa tulleista rikoksista, kun jotakuta voidaan epäillä syylliseksi rikokseen, jos asia ei ole yksinkertainen. Tästä alkaa yhteistyövaihe, jossa taktinen ja tekninen esitutkintaprosessin johto on poliisilla. Poliisi vastaa myös esitutkinnan strategisesta ja operatiivisesta johtamisesta sekä tutkinnan yhteen sovittamisesta muihin vireillä oleviin rikosasioihin. Syyttäjälle ilmoittamisessa ja sen jälkeen tapahtuvassa yhteistyössä on kysymys rikosprosessiketjun vaiheiden yhteensovittamisesta, juridisen näyttökysymyksen varmistamisesta ja erityisesti esitutkinnan laadusta syyteharkinnan suorittavan syyttäjän työvaiheen onnistumiseksi. (Katso mm. Helminen & Lehtola & Virolainen, P. 2005, 1–451.)

Syyttäjän tulee arvioida epäillyn rikoksen juridisia kysymyksiä ja niitä seikkoja, joilla osoitetaan epäillyn henkilön syyllisyys tai syyttömyys. Mikäli syyllisyysnäyttö vaikuttaa riittävältä, hänen tulee varmistaa, että todistelu voidaan pääkäsittelyssä ottaa vastaan yhdellä kertaa. Tätä tarkoitusta varten syyttäjä voi esitutkintalain 15 pykälän 2 momentin perusteella pyytää toimitettavaksi esitutkinnan taikka lisätutkimuksia. Käytännössä esitutkinta suoritetaan ilman syyttäjän pyyntöä, mutta kyseisellä lainkohdalla on suurempi merkitys lisätutkintapyyntöjen kannalta. Poliisi toimittaa syyttäjälle esitutkinta-aineiston syyteharkinnan loppuun suorittamista varten. Erikseen säädetyllä tavalla tutkinnanjohtaja voi tehdä syyttäjälle esityksen, ettei esitutkintaa toimiteta tai se lopetetaan (ns. esitutkinnan rajoittamispäätös). Syyttäjä voi säädetyillä perusteilla tehdä esitutkintaviranomaiseen pyynnöstä päätöksen esitut-

kinnan rajoittamisesta tai nostaa syytteen. (Katso mm. Virolainen J. & Pölönen 2004, 27–151.)

Huolellisesti suoritettu rikosprosessi on syyttäjälle ehdoton vaatimus. Rikosprosessin alkuvaiheen monet vaihtoehdot vaativat esitutkintaviranomaisen yhteistyötä syyttäjän kanssa. Yhteistyön tekemistä ei voi pitää valintakysymyksenä, vaan prosessin vaatimana tilanteena, jollaisena sen nykyisin esitutkintaviranomainen useimmiten näkeekin. Poliisitoiminnalle kriittiseksi kysymykseksi tämän tekee se, että esitutkinnan rikosprosessiluonteen huomioiminen on myös resurssien käyttöön vaikuttavaa toimintaa, jolla on vaikutuksensa muuhun poliisin toimintaan.

Lainsäädännön kehittäminen ei ole jäänyt pakkokeinolain ja esitutkintalain säätämisen varaan, vaan rikostutkintaan vaikuttavaa lainsäädäntöä on uudistettu myös 1990 ja 2000-luvuilla. Vaiheittain voimaan tullut rikoslain kokonaisuudistus ja uudistettu poliisilaki ovat tuoneet uusia mahdollisuuksia ja vaatimuksia rikostutkintaan. Rikosprosessin kannalta oleellinen oli laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (ROL)⁷, jolla säädettiin erityisesti syyttäjän ja tuomioistuimen toimintaa siten, että se vaikutti esitutkintaan. Muuttamalla samalla esitutkintalakia ja pakkokeinolakia tehtiin ROL merkittävästi esitutkintaa ohjaavaksi säädökseksi. Lainsäädännöllä muutettiin syyttäjien toiminta rikosoikeudenkäyntiä aktiivisesti johtavaksi viranomaiseksi, millä on ollut suuri merkitys myös esitutkinnan suorittamiselle.

Esitutkintaan on tullut joukko myös muita muutoksia ja uudistuksia, jotka vaikuttavat esitutkinnan johtamiseen. Näistä muutoksista voidaan mainita erityisesti kansainvälisen esitutkintayhteistyön lisääntyminen, lakisääteiseksi muuttunut sovittelumenettely ja lainsäätöön perustuva rikosprosessin kirjallinen menettely. Toiminnallisena uudistuksena oleellinen on muun muassa poliisin organisaatorakenteisiin lisätty rikosten esikäsittely-yksikkö. Esitutkinnan kehittämistoimia vaativina esimerkkeinä mainittavimpia ovat tietotekniikan lisääntyminen sekä rikollisuuden kohteena että rikoksentekeväliseinä ja kansainvälisen yhteistyön lisääntyminen poliisitoiminnassa. Organisaatioihin, lainsäädäntöön ja rakenteisiin liittyvät poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön vaikuttavat muutokset kytkeytyvät yhteen sekä suunnittelun

⁷ Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (11.7.1997/689) tuli voimaan 1.10.1997.

että toteutumisajankohtien suhteen. Muutokset perustuvat samansuuntaiseen ajatteluun eli organisaatioiden suurentamiseen ja valtion viranomaisten toimintojen ammattimaisempaan toteuttamiseen ja johtamiseen. Osa muutoksista on tullut muiden muutosten mukana, ja usein niiden taustalla on myös suuntaus yhdenmukaisuuteen muiden Euroopan maiden kanssa.

Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistuessa esitutkinnan merkitystä on korostettava rikosprosessin esivalmisteluna (Esitutkinta- ja pakkokeinolakityöryhmän mietintö 1999). Alioikeusuudistuksen vuoksi oikeudenkäyntiprosessin painopiste on siirtynyt rikosasian pääkäsitteystä esivalmistelun suuntaan. Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyssä valmistelun korvaa esitutkinta, mistä syystä huolellisen esitutkinnan merkitys on kasvanut keskitetyn oikeudenkäynnin turvaajana. (mm. Ervo 2000, 10–11.) Esitutkinnan ensisijaisena tarkoituksena on riittävän selvityksen hankkiminen syyteharkintaa varten (Jokela 2002, 136). Esitutkinnassa kootaan ja järjestetään syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä tarvittava todistusaineisto (Helminen ym. 2005, 15). Esitutkinnan tarkoituksena on selvittää tapahtunut rikos ja sen asianosaiset sekä koota ja järjestää syyteharkinnassa ja myöhemmin oikeudenkäynnissä tarvittavat seikat. Tarkoituksena on lisäksi selvittää mahdollisuudet rikoshyödyn palauttamiseen sekä rikoksen johdosta tuomittavan menettämis seuraamuksen tai asianomistajalle kuuluvan vahingonkorvauksen täytäntöön panemiseen. (Virolainen, J. & Pölönen 2003, 14–15, Esitutkintalaki 5 §.) Muuttunut lainsäädäntö on saanut aikaan esitutkinnan painoarvon lisääntymisen, aivan päinvastoin kuin erityisesti ennen rikosoikeudenkäyntilain voimaantuloa poliisissa pelättiin. Tätä korostaa aikaisemman lainsäädännön ajalta peräisin oleva Tirkkosen (1972, 332) kuvaus, jonka mukaan esitutkinnan tarkoituksena oli selvittää, onko riittävä aihetta panna vireille varsinainen rikosoikeudenkäynti epäiltyä vastaan.

Esitutkinnan aloittamisvaihetta, syyteharkinnan aloittamista ja syytteen nostamista säätelevät seuraavat säädökset:

- Poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen⁸ tulee viipymättä kirjata rikosilmoitus, kun asianomistaja tai joku muu ilmoittaa sille rikoksesta tai tapahtumasta, jota hän pitää rikoksena (Asetus esitutkinnasta ja pakkokeinoista 1 §).
- Poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty (Esitutkintalaki 2 §).
- Virallisen syyttäjän on nostettava syyte, kun on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi (Laki rikosoikeudenkäynnistä rikosasioissa 1:6 §).

Edellä olevilla säädöksillä ja niiden määrittelyillä on merkityksensä esitutkinnan aloittamisen ja syytteen nostamisen kannalta, mutta esitutkinnan suorittamistapaan vaikuttavat koko esitutkintalaki, pakkokeinolaki sekä asetus esitutkinnasta ja pakkokeinoista. Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa sisältää lisäksi runsaasti sellaisia kohtia, joilla on merkitystä esitutkinnan suorittamiseen. Edellä mainittujen säädösten lisäksi esitutkintaan vaikuttavat myös useat muut lainsäädökset sekä ylempien viranomaisten antamat ohjeet ja määräykset. Periaatteet, joista muun muassa poliisin ja syyttäjän yhteistyön tarpeellisuus tulee johtaa sekä monet konkreettiset yhteistyökysymykset, tulevat esille lainvalmistelutöistä ja kirjoitetuista säädöksistä. Hallinnollisista ohjeista ja käytännön esimerkeistä on saatavissa konkreettisia yksityiskohtia rikosprosessiin osallistuvien viranomaisten yhteistyön tarpeellisuudesta.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kannalta esitutkintavaiheen merkittävimmät peruskäsitteet ovat poliisin ilmoittamisvelvollisuus syyttäjille niistä poliisin tietoon tulleista rikoksista, jotka eivät ole vähäisiä, ja esitutkinnan rajoittaminen. Yksinkertaisista nimikkeistään huolimatta nämä asiat ovat olleet kaikkea muuta kuin yksinkertaisia toteuttaa. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön perussäädöksinä voidaan siten pitää esitutkintalain pykälä 4, 5 ja 15⁹. Niissä määrätään ilmoittamisvelvollisuus

⁸ Muita esitutkintaviranomaisia ovat eräissä tapauksissa omalla toimialallaan rajavartiolaitoksen, puolustusvoimien ja tulliviranomaisten henkilöt.

⁹ ETL 15 §. (V:1.10.1997 M, A:11.7.1997, SK:692/1997) Poliisin on ilmoitettava sille tutkittavaksi tulleesta rikosasiasta syyttäjälle, kun jotakuta voidaan epäillä syylliseksi rikokseen. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos asia on yksinkertainen. Poliisin on syyttäjän pyynnöstä toimitettava esitutkinta taikka lisätutkimuksia sekä noudatettava syyttäjän esitutkinnan 5 §:ssä säädettyjen tavoitteiden turvaamiseksi antamia määräyksiä.

syyttäjälle ja poliisin velvollisuus suorittaa syyttäjän määräämä esitutkinta tai lisätutkinta ja mahdollisuus määrätyillä edellytyksillä rajoittaa esitutkintaa.

Erityisesti ETL 15 §:n tulkinta on hakenut muotoaan. Lain esitöissä määriteltiin yksinkertaiseksi rikokseksi yleisimpien rikosten perusmuodot tai niiden lievemmat tekemuodot. Kysymyksiä on herättänyt muun muassa se, millä tavalla poliisin tulee ilmoittaa syyttäjälle sellaisista tutkittavanaan olevista rikoksista, jotka eivät ole yksinkertaisia, tai kysymys, mitkä rikokset tosiasiaassa ovat yksinkertaisia, ja millaisiin toimenpiteisiin syyttäjän tulee ryhtyä mainitunlaisen ilmoituksen saatuaan. Erilaisien menettelyjen kautta tapahtuneen ilmoittamisen perusteella syyttäjät ovat reagoineet vaihtelevasti rikoslajien mukaan ja menettely on vaihdellut myös kihlakunnittain. Vuoden 2001 kyselytutkimuksessa poliisien ja syyttäjien kannanotot vaihtelivat muun muassa seuraavalla tavalla:

Poliisi: *"Syyttäjät haluavat ilmoituksia, mutta eivät reagoi niihin, jolloin ei ilmoiteta."*

Syyttäjä: *"Jos ei ilmoiteta, ei syyttäjä tiedä reagoida ollenkaan, koska ei tiedä asiasta."*

Poliisi: *"Tulisiko syyttäjän tietääkään rikoksista, ennen kuin niiden tutkinta alkaa?"*

Käytännön malleja syntyi aikanaan, mutta niiden vakiintumattomuuden vuoksi Valtakunnansyyttäjänvirasto ja poliisin ylijohto asettivat työryhmän, jonka tehtävänä oli kartoittaa ne asiat, joista poliisin on tehtävä ilmoitus, ja ohjeistaa ilmoituksen tekotapa sekä siihen liittyvä menettely ja määritellä syyttäjälle ilmoituksesta seuraavat velvollisuudet. Työryhmä jätti 14.2.2008 loppuraportin, jonka perusteella Valtakunnansyyttäjänvirasto ja poliisin ylijohto antoivat 1.5.2008 voimaan tulleen samansisältöisen ohjeen alaisilleen hallinnoille. Ohjeessa on lueteltu ja selostettu sellaiset rikosasiat, joista poliisin tulee tehdä ETL 15 §:n 1 momentin mukainen ilmoitus syyttäjälle, ja ilmoittamisen menettelytapa. Oleellinen uudistus oli se, että poliisin tulee luokitella jokainen ilmoittamansa asia A- tai B-luokkaan sen mukaan, edellyttääkö asia syyttäjän reagointia vai ei.

Edellä 12 §:ssä tarkoitetuista asianosaisen pyytämistä tutkintatoimenpiteistä päättää esitutkinnan aikana, huomioon ottaen, mitä 2 momentissa säädetään, tutkinnanjohtaja. Kun asia on siirretty syyttäjälle, niistä päättää syyttäjä.

Esitutinnan rajoittamisen perusmalli (nykyinen esitutkintalain 4 §:n 3 momentti¹⁰) sisältyi 1.10.1997 voimaan tulleeseen esitutkintalakiin. Tässä rajoittamisessa syyttäjällä oli tutkinnanjohtajan esityksestä mahdollisuus päättää, että esitutkintaa ei aloiteta tai se lopetetaan, mikäli on oletettavaa, että hän tulisi tekemään ns. syyksilukevan syyttämättäjättämispäätöksen. Oletuksena oli, että epäilty on syyllistynyt tekoon, mutta häntä ei teon vähäisyyden, tekijän nuoruuden, kohtuullisuussäädösten, konkurrenssiperusteiden tai muun erityissäädöksen perusteella syytettäisi. Tästä huolimatta rajoittamispäätös ei ollut ”syyksilukeva” ratkaisu. (ETL 4 §, VKSV 2007/2 ja Nissinen 2007.)

Esitutinnan rajoittamista laajennettiin toimintojen ja perusteiden näkökulmasta lakimuutoksella, joka tuli voimaan 1.10.2006. Esitutkintalain 4 § 4 momentin¹¹ säädöksellä päätettiin, että samalla proseduurilla syyttäjä voi tehdä tutkinnanjohtajan esityksestä rajoittamispäätöksen myös niissä tapauksissa, joissa esitutinnan kustannukset ovat selvässä epäsuhteessa asian laatuun ja sen seuraamukseen. Samassa momentissa säädetään myös esitutinnan rajoittamismahdollisuus koskemaan tapauksia, joissa ei ole kyseessä rikos, jos epäillyn syyllisyydestä rikokseen ei ole todennäköistä näyttöä tai jos syyttäjällä ei ole syyteoikeutta (esim. asianomistajarikoksessa) ja jos rikos on vanhentunut. (ETL 4 §, VKSV 2007/2 ja Nissinen 2007.)

Esitutinnan rajoittaminen ei sinänsä ole vaikea asia, mutta 1.10.1997 voimaan tulleiden muutosten joukossa se jäi aluksi vähälle huomiolle. Varsinkin syyttäjät ovat kritisoineet 2000-luvun alussa sitä, että poliisi tutkii jutut loppuun odottamaan syyttämättäjättämispäätöstä. Pienemmällä vaivalla tapahtuva rajoittamisesitys olisi ollut sekä poliisille että syyttäjälle saman lopputuloksen tuottava prosessi. Väite on todenperäinen, ja siihen oli johtanut molempien osapuolten kirjava suhtautuminen

¹⁰ (ETL 4 § 3 momentti, laissa 645/2003) Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä määrätä, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se lopetetaan, jos hän oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista.

¹¹ (ETL 4 § 4 momentti, laissa 245/2006). Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä määrätä, että esitutkinta lopetetaan, jos tutkinnan jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa tutkittavana olevan asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotettavaan seuraamukseen, taikka jos jo suoritettujen esitutkintatoimenpiteiden perusteella on varsin todennäköistä, että syyttäjä tulisi jättämään syytteen nostamatta muulla kuin 3 momentissa mainitulla perusteella. Esitutinnan lopettaminen edellyttää lisäksi, ettei tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi esitutkinnan jatkamista. Esitutkinta on kuitenkin aloitettava uudelleen, jos siihen asiassa ilmenneiden uusien seikkojen vuoksi on perusteltua syytä.

rajoittamisesityksiin. Oma lukunsa oli myös se, että viime vuosiin saakka rajoittamisesitykset kirjattiin poliisin tilastoissa selvittämättömiksi rikoksiksi, ja ne heikensivät siten tuloksellisuutta, kun taas syyttäjän toiminnassa ne ovat tilastoituneet selvitettyiksi rikoksiksi ja siten parantaneet tuloksellisuutta. Aikaansa seuraava tutkin-
nanjohtaja piti huolta poliisilaitoksen tuloksellisuudesta tuossakin yhteydessä.

2.3.2. Rikosprosessin tehtävästä, merkityksestä ja periaatteista

Poliisin ja syyttäjän roolien erilaisuus rikosprosessissa on itsestäänselvyys. Syyttäjän rooli esitutkinnassa on kuitenkin aiheuttanut keskustelua, ja oleellisin kysymys on ollut syyttäjän rooli esitutinnan johtamisessa. Yhtenä peruskysymyksenä on koko rikosoikeudenkäyntilain voimassaoloajan ollut, tulisiko syyttäjän roolia pakko-
keinojen käyttämisessä lisätä, kun poliisi johtaa esitutkintaa.

Tolvanen (2004) on arvioinut tätä kysymystä rikosprosessin funktion pohjalta. Hän on todennut, että lainkäytön ja rikosprosessin funktiona ovat oikeussuojan antaminen, riitojen ratkaiseminen, ihmisten käyttäytymisen ohjaaminen ja aineellisen oikeuden kehittäminen. (Samoin Tapani & Tolvanen 2004, 105–107.) Niemi-Kiesiläisen (ks. Tolvanen 2004) mukaan esitutinnan ensisijaisena tavoitteena on rikoksen selvittäminen ja rikosvastuun toteuttaminen; syyteharkinnan ensisijaisena tavoitteena on rikosvastuun toteuttaminen; oikeudenkäynnin vastaavana tavoitteena on totuuden selvittäminen ja oikeusturvan toteuttaminen sekä tuomitsemiskynnyksen määrittäminen. Toimintaa säätelevinä tekijöinä ovat poliisilla lakisidonnaisuus, syyttäjällä objektiivisuus ja tuomioistuimella näyttökynnys.

Virolainen, J. & Pölönen (2003, 135–251) toteavat, että oikeudenkäynnin tehtävät ovat aikojen kuluessa vaihdelleet. Aluksi rikosprosessin tarkoituksena oli verikoston ehkäiseminen ja oikeudenloukkauksen sovittaminen järjestäytyneellä tavalla. Kun asianosaisten välinen konfliktinratkaisuprosessi muuttui valtion johdolla toimittetuksi, muuttui toiminta juridiseksi prosessiksi. Rikosprosessissa ratkaistaan rikosoikeudellinen vastuu, epäillyn tai väitetyn rikoksen johdosta. Rikosprosessissa on kyse rangaistusvastuun toteuttamisesta sekä sen edellytysten tutkinnasta ja seuraamusten määräämisestä. Tästä voidaan käyttää nimitystä rikosvastuun toteuttamis-

funktio. Toinen tärkeä näkökulma on oikeusturvafunktio, jolla tarkoitetaan rikoksesta epäillyn ja syytetyn oikeusturvan suojaamista. Tämän funktion erityisen tärkeinä näkökohtina ovat perusoikeuksien turvaaminen ja se, ettei syytön tule tuomituksi.

Virolainen, J. & Pölönen (emt.) korostavat myös, että syyttömän suojaamisen vahvasta korostamisesta huolimatta rikosprosessi on ensisijaisesti valtion rangaistusvaateen toteuttamiseksi luotu mekanismi. Tämä näkemys ilmenee muun muassa siinä, että rikosprosessissa ei voida ajaa syyttömyyden vahvistavaa kannetta, vaan siinä voidaan ajaa vain syyttäjän rangaistusvaatimus. Tästä seuraa selkeästi se, että rikosprosessissa huolehdittavat syyttömyyden ja yksilön oikeusturvan vaaliminen eivät ole sen perustarkoituksia, vaan ne ovat rikosprosessiin kuuluvia laatuvaatimuksia.

Rikosprosessi on säädetty erittäin yksityiskohtaisilla, yksittäisiin menettelyihin määritellyillä säädöksillä, mutta merkittäväksi muodostuvat usein sen yleiset periaatteet.¹² Periaatteiden tarkoitus, päämäärä ja merkitys johtavat usein samaan lopputulokseen. Tarkoituksena voidaan pitää muun muassa sitä, että ne rajoittavat yksittäisten ratkaisujen tekijöiden harkintavaltaa ja antavat tulkinta-apua (Tapani & Tolvanen 2004, 159). Toisaalta asia voidaan esittää myös, kuten Virolainen, J. & Pölönen (2003, 163–166) tekevät, korostamalla periaatteiden ja päämäärien erilaista näkökulmaa. Ne ovat läheisessä suhteessa keskenään, mutta ne eivät kuitenkaan eräänlaisesta kilpailuasemastaan huolimatta sulje toisiaan pois. Sama periaate saattaa esiintyä yksilön oikeuteen liittyvänä periaatteena ja yhteisöllisenä päämääränä. Esimerkiksi aineellisen totuuden periaatteen perusteella voidaan tarkastella yksilön oikeuksia valtiovallan koneistoa vastaan. Saman periaatteen perusteella voidaan tarkastella myös yhteiskunnan oikeuksia, joilla valtiovallan koneisto suorittaa kontrollintia yksilöiden toimintojen lainmukaisuudesta.

Rikosprosessin periaatteiden merkitys vaatii kuitenkin laajemman selvityksen. Niiden muodostuminen alkoi käsitelainopin valtakaudella 1800-luvun puolivälissä erityisesti Saksassa, jolloin käsitteillä pyrittiin täyttämään lainsäädännön aukkoja ja systematisoimaan lainsäädäntöä. Oikeusperiaatteiden merkitys on kuitenkin aina

¹² Katso Virolainen, J. & Pölönen 2003, 157–251 sekä Tapani & Tolvanen 2004, 159–195.

vaikuttanut lainsäädäntöön ja viime aikoina periaatteita on ryhdytty käyttämään ratkaisutoiminnassa, joko suoraan normin veroisesti sitovina tai vetoamalla argumentaatioissa niiden tulkintaperiaatteisiin.

Käsitteiden merkitys voidaan jakaa kolmeen alueeseen: 1) Ne heijastelevat kunkin aikakauden kulttuurin arvoja ja tavoitteita, 2) niiden avulla kohdennetaan tuomioistuimen vapaan alueen sisältöä, jolloin prosessioikeuden sääntelyn alue laajenee, 3) yksittäistapauksissa prosessuaalinen ratkaisu a) saa toisinaan tukea tai b) joutuu ottamaan tukea laintulkinnan argumentaatioissa, jolloin – äärimmäisessä tapauksessa – näennäisesti soveltuvaa lainsäädäntöä voidaan jättää soveltamatta, perustamalla ratkaisu periaatteiden keskeiseen punnintaan. Lainkäyttöä ohjaavien prosessi-periaatteiden tulee kuitenkin olla laissa ilmaistuja tai yleistettävissä laista, maantavasta, lainvalmisteluaineistosta ja/tai tuomioistuin käytännöstä. Muun kuin laissa mainitun periaatteen tulee lisäksi olla riittävän vakiintunut.¹³ (Virolainen, J. & Pölonen 2003, 160–163.)

Aarnio (2007, 15–27) toteaa periaatteiden ja arvojen rinnastamisen tulevan esille eettis-moraalisessa asiayhteydessä, esimerkiksi puntaroidessa jonkin teon moraalista oikeutusta. Viitaten oikeusfilosofi Ota Weinbergerin kannanottoihin, Aarnio (emt. 26–27) toteaa, että eettis-moraaliset perustelut eivät ole ”automaattisesti” oikeuslähteitä. *”Eettis-moraalisessa asiayhteydessä, esimerkiksi puntaroidessa jonkin teon moraalista oikeutusta, jokin peruste on luonteeltaan arvottava. Olemme selkeästi arvojen alueella. Kun tämä sama peruste ilmaantuu tuomioistuinratkaisun perusteluosaan – avoimesti tai kätkeytyä – kun se toisin sanoen otetaan mukaan oikeudelliseen päättelyyn, esimerkiksi valitaan sen nojalla jokin seuraus toisen sijasta, on perusteesta tullut juridinen.”* *”Lainkäyttö muovaa ja muuntaa näin ollen arvopohjaisia kannanottoja juridisiksi sitä mukaan kuin arvokannanotot ovat kypsyneet yleisesti hyväksyttäviksi.”* Lainkäyttö on koko ajan liikkeessä oleva, eikä sillä ole kiinteää päämäärää vaan se muotoutuu ajan myötä.

¹³ Tuomioiden perustelemisesta ja erityisesti perustelujen kehityksestä tarkemmin Virolainen, J. & Martikainen 2003.

Rikosprosessin periaatteiden yksityiskohtaisia tarkasteluja ovat esittäneet oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ja opinnäytetutkimuksissa muun muassa Ervo (2000), Tapani & Tolvanen (2004), Pölönen (2003), Virolainen, J. (1998), Virolainen, J. & Pölönen (2003). Rikosprosessin alkuvaiheessa suoritettavalle esitutkinnalle on merkittävän käsitte kuvauksen esittänyt Tirkkonen (1969, 81). Kuvausta ovat myöhemmin käyttäneet myös Virolainen, J. (1998, 14–19) sekä Virolainen, J. & Pölönen 2003, 168–179) rikosprosessin periaatteiden, tavoitteiden ja arvojen nimillä otsikoiduissa teksteissään. Tämän kuvauksen mukaan rikosprosessia ohjaa tarkoituksenmukaisuusperiaate, joka jakautuu varmuus- ja prosessiekonomiaperiaatteisiin. Näistä varmuusperiaatteen sisällä on kaksi toisinaan kilpailevaa elementtiä, jotka ovat varmuus ja nopeus. Martikainen (2002) on kuvannut käsitteitä kaaviomaisella esityksellä, joka on esitetty kuvassa nro 8 (sivu 65).

Virolainen, J. & Pölönen (2003) katsovat, että varmuusperiaate sisältää oikeusvarmuuden tavoitteen sekä aineellisen ja prosessuaalisen totuuden. Aineellisen totuuden periaate on kuulunut rikosprosessiin johtavana periaatteena, ja sen on katsottu sisältävän ajatuksen siitä, että tuomion faktapremissi vastaisi sen todellista totuutta. Tämä tarkoittaa rikoksen selvittämistä kokonaan ja varmuutta siitä, ettei syytöntä tuomita. Prosessiekonomia- eli taloudellisuusperiaate asettaa tarkasteltavaksi prosessin halpuuden merkityksen verrattuna kaikkeen muuhun. Perusteellinen tutkiminen on tarpeellista, mutta rikosasian ratkaisun viivästyminen voi aiheuttaa sen ratkaisun merkityksen vähenemistä tai merkityksettömyyttä kokonaan (Virolainen, J. & Pölönen 2003, 176–178). Tämä periaate tulee ymmärtää tärkeäksi ratkaistaessa kysymystä siitä, millä tarkkuudella jotkin rikokset selvitetään tai onko kaikki rikokset selvitettävä millä hinnalla tahansa. Periaate ei saa kuitenkaan aiheuttaa sellaista vaaraa, että yksilön tai yhteiskunnan kannalta tärkeät rikokset jäisivät selvittämättä pelkästään suurten kustannusten vuoksi. Tarkoituksenmukaisuus- eli tehokkuusperiaate edellyttää kehittyneitä ajattelua siitä, että taloudellisten resurssien vuoksi kaikissa rikosasioissa ei pidä tavoitella varmuutta mihin hintaan tahansa. Tämän periaatteen toteutumisen yhteydessä on kuitenkin varmistettava asianosaisten valituskanavien selkeys ja tuomion täytäntöönpanon lykkäämisen mahdollisuus.

Ervon (1996) mukaan lainsäädännöllä ei voida taata käytännön oikeudenmukaisuutta. Ratkaisun oikeudenmukaisuus riippuu lopulta sen tekijän asenteesta ja oi-

keudentunnosta. Niin yksityiskohtaiseksi lainsäädäntöä ei voida säätää, ettei jäisi varaa tulkinnalle. Käytännön tulkinta- ja ratkaisutoiminnassa tulee käyttää apuna niitä tavoitteita ja periaatteita, jotka ovat säädösten taustalla. (Emt. 1996, 46–47).

Poliisin ja syyttäjän yhteistyössä rikosprosessin periaatteet nousevat tärkeiksi niiden erilaisten tulkintamahdollisuuksien vuoksi. Poliisitoimintaa ohjaavat yleiset periaatteet on kirjoitettu poliisilakiin, jonka mukaan poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti. Poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi, joten poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kyseessä ovat siis objektiivisuus-, tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteet. Poliisilaissa säädetään lisäksi, että poliisitoiminnan tulee olla tehokasta ja tarkoituksenmukaista.

Yleisistä syyttäjistä annetussa laissa säädetään tasapuolisuuden, joutuisuuden ja taloudellisuuden periaatteiden vaatimukset. Tärkeimmän osan syyttäjien hyväksyttävälle toiminnalle tuovat kuitenkin arvot ja tavoitteet. Virolainen, J. & Pölönen (2004, 84–110) ovat luetelleet merkittävimmän osan syyttäjän toimintaa ohjaavista periaatteista. Ne ovat objektiivisuusperiaate, syyttömyysolettama, yhdenvertaisuusperiaate, joutuisuus ja taloudellisuus, hyvä syyttäjätapa (syyttäjän etiikka) sekä syyttäjän riippumattomuus.

Esitutinnan yleiset periaatteet on säädetty esitutkintalaissa. Helminen & Lehtola & Virolainen, P. (2005, 35–78) käsittelevät näitä periaatteita varsin tarkkaan. Lainsäätäjä on ollut pakotettu säätämään esitutkinnalle kaksi jossain määrin erisuuntaista johtavaa periaatetta, jotka ovat tutkinnan tehokkuuden vaatimus ja asianosaisten – erityisesti rikoksesta epäillyn oikeusturva (emt.). Koska esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntö on joiltain osin jouduttu säätämään suhteellisen yleisluonteiseksi, on välttämätöntä, että niiden soveltamista ohjaillaan periaatepäätöksillä, joita on korostettu myös lakeja koskevassa hallituksen esityksessä (HE 14/1985). Periaatteista on erikseen lueteltavissa tasapuolisuus- eli objektiivisuusperiaate, syyttömyysolettama, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate, prosessuaalisen aseman ilmoittaminen, epäillyn oikeus puolustautua, asianomistajan etujen turvaaminen, tehtävien hoito ja tärkeysjärjestys sekä joutuisuusperiaate. Näitä periaatteita noudattamalla

tulee ratkaista toiminta, erityisesti juridisesti epäselvässä tai asiallisilta osiltaan vajalla tiedoilla ratkaistavassa tilanteessa. (Helminen ym. 2005, 60–78.)

Aineellisen totuuden selvittämisen vaikeus näkyy oikeustieteilijöiden kirjoituksissa. Muun muassa Pölönen (2003, 21) ottaa kantaa siihen, että vaikkakin aineellisen totuuden tavoittelu on luonnollinen ja hyväksyttävä pyrkimys, se on rikosprosessin johtavana periaatteena harhaanjohtava. Tulisi mieluummin puhua prosessuaalisesta totuudesta sen perusteella, mikä akkusatorisessa oikeudenkäynnissä on käynyt ilmi. Rikoksen uhrien suojelu, kuten myös rikoksesta epäiltyjen tai syytettyjen perusoikeuksien kunnioittaminen, edellyttävät sellaista ajattelua, jonka mukaan aineellisen totuuden selvittäminen ei voi olla aina ensisijainen tavoite.

Huovila (2003, 165–191) rinnastaa aineellisen totuuden ja vapaan todistusteorian, joille vastakohtana ovat prosessuaalinen totuus ja legaalinen todistusteoria. Tolvasen (2001, 409) näkemyksen mukaan *"Prosessissa ei haeta vain totuutta, vaan siinä määritellään ensin se konflikti, joka on ratkaistavana. Sen jälkeen kukin osapuoli pyrkii näyttämään käsityksensä oikeaksi"*. Edellä luetelluista kannanotoista voisi tehdä sen johtopäätöksen, että suomalainen rikosprosessi on lähestymässä prosessuaalisen totuuden mukaista ajattelutapaa.

Klami (2000, 19) toteaa, että *"oikeusideologian tasolla torjutaan ajatus erityisesti prosessuaalisesta totuudesta, joka saisi olla olosuhteista riippuen enemmän tai vähemmän ristiriidassa "todellisen", materiaalisen totuuden kanssa"*. Klami toteaa, että syyllisyyden tulee olla näytetty varsin vahvalla näytöllä tai jopa varmuudella, mikäli tuomio on tuomitseva, muutoin sen tulee olla vapauttava. Vapauttava tuomio voi olla ainoa vaihtoehto sellaisissakin tapauksissa, joissa syyllisyys on paljon todennäköisempää kuin syyttömyys. Kysymys ei ole pelkästään todennäköisyyden maksimoinnista, vaan myös sen asteesta ja erehtymisriskistä.

Esitutkinnassa tämän ajattelun toteuttaminen on ongelmallisempi ja se riippuu myös tutkittavan jutun luonteesta ja esilletulotavasta. Konfliktin määrittelyn lisäksi poliisin on otettava huomioon, etteivät kaikki asiat ole siinä vaiheessa vielä selvillä. Esitutinnan alkuvaiheessa ilmoitustieto voi kääntyä vaikka päinvastaiseksi, mistä syystä poliisin on otettava eräänlainen yliobjektiivinen näkökanta. Vaikka rikoksesta

epäilty olisi tiedossa, hän on vain epäilty – ja kaikki muutkin mahdollisuudet on huomioitava. Vaikka prosessitotuus riittäisi tavoitteeksi, niin esitutkintavaiheessa prosessitotuudelle on olemassa niin monia vaihtoehtoja, ettei siihen voi tyytyä. Aineellisen totuuden ja prosessitotuuden eroavuus ei välttämättä ole merkittävin kysymys esitutkinnan alkuvaiheessa. Ideaaliratkaisu on, että aineellinen totuus olisi sama kuin prosessitotuus, mutta tärkeää on se, että käsitteet ja niiden eroavuus tunnetaan, koska myöhemmässä vaiheessa prosessia niillä on suurempi merkitys.

Kaikesta poliisin ”yliobjektiivisuudesta” huolimatta on yllättävää, että juridisissa kirjoituksissa varsinkin objektiivisuusperiaate ymmärretään poliisien ja syyttäjien tehtävissä joskus erilaisina. Useissa kirjoituksissa on pohdittu syyttäjän objektiivisuusperiaatteen tärkeyttä ja hyvää toimivuutta, mutta vielä vaikeammassa tilanteessa toimivan poliisin objektiivisuusperiaatteen vaatimus on joko kokonaan mitätöity tai todettu lähes olemattomaksi.

Esitutkinnan tarkoituksena on selvittää rikos ja siihen liittyvät yksityiskohdat. Kun poliisi rikosta tutkiessaan epäilee tiettyä henkilöä syylliseksi, tulee pyrkiä objektiiviseen totuuteen. Tämä tarkoittaa sitä, että poliisin tulee etsiä yhtä hyvin sellaisia seikkoja, jotka tukevat epäillyn syyttömyyttä, kuin sellaisiakin seikkoja, jotka tukevat hänen syyllisyyttään. Esitutkinnan ensisijainen funktio on rikoksen selvittäminen – syylliseksi epäiltyyn tai epäiltyihin kohdistuvan näytön määrä tulee sen myötä. Samasta syystä epäillyn syytteeseen saattaminen on seuraus rikoksen selvittämisestä, ei päinvastoin. Syyttäjän tehtävänä on rikosvastuun toteuttaminen, joten myös hänen tulee ottaa huomioon sekä syyllisyyttä että syyttömyyttä tukevat asiat.

Tolvanen (2007, 59–60) on todennut, että esitutkinta ja syyteharkinta ohjautuvat tietyn hypoteesin mukaisesti, jolloin poliisilla ja syyttäjällä on tietty käsityksensä tapahtuneesta ja he arvioivat sitä rikosoikeudellisesti. Poliisin ja syyttäjän puolueettomuus toteutuu siten, että esitutkinnassa selvitetään myös vaihtoehtoiset tapahtumakulut, jos niistä on vakavasti otettavia viitteitä olemassa. Sekä poliisi että syyttäjä ovat velvollisia viran puolesta tutkimaan myös syyllisyyttä vastaan puhuvat hypoteesit, vaikka epäilty ei itse niihin vetoaisikaan. Syytteen nostamisen jälkeen syyttäjällä on *ensisijainen velvollisuus syytteen menestykselliseen ajamiseen*, sillä vastuu

syytetyn oikeuksien turvaamisesta on siirtynyt puolustusasianajajalle ja tuomioistuimelle (Tolvanen, emt. 59).

Vuorenpää (2003) käsittelee poliisien ja syyttäjien objektiivisuutta muun muassa seuraavalla tavalla: 1) Esitutkintavaiheessa syyttäjän rooliin kuuluu, poliisia enemmän, epäillyn oikeusturvasta huolehtiminen ja tämän eduksi puhuvien seikkojen selvittäminen, jolloin syyttäjän tehtävänä on toimia tutkintaa suorittavan poliisin vastapainona. 2) Syyttäjän pitäisi, mahdollisia lisätutkintoja harkitessaan, lähtökohdaisesti keskittyä epäillyn eduksi koituviin lisätutkintapyyntöihin ja jättää epäiltyä vastaan suoritettava tutkimus ensisijaisesti poliisin hoidettavaksi. 3) Syyttäjien pitäisi seurata enemmän kuulusteluja ja tasapuolisesti sellaisia, jotka ovat syytettyä vastaan ja syytetyn puolesta. Syyttäjän tulisi kuulustelutilaisuuksissa esittää kysymyksiä syytetyn puolesta ja jättää syytettyä vastaan olevan kysymykset poliisiin esitettäväksi. Toisin kuin poliisin syyttäjän ei pitäisi aktiivisesti pyrkiä saamaan epäiltyä tunnustamaan. 4) *"Ollessaan läsnä epäillyn kuulustelussa syyttäjän ei kuitenkaan pidä estää poliisimiestä, kun tämä pyrkii (laillisin keinoin) saamaan tunnustusta epäillyltä. Esitutkintaviranomaiset voivat näin ollen objektiivisuusperiaatteen estämättä turvautua syyttäjääkin aktiivisempiin selvittämiskeinoihin."* Vuorenpää (2007, 212–223) on kirjoittanut lähes samansisältöisesti uudelleen. Vuorenpää on oikeassa siinä, että kuulustelu on toimitettava laillisin keinoin, mutta vaikka poliisin tulee rikosta selvittäessään tarvittaessa puuttua rikoksesta epäillyn perusoikeuksiinkin, sillä ei ole sellaisia aktiivisia selvittämiskeinoja, joissa objektiivisuusperiaatteesta voi luopua. (Vrt. mm. PYJ 3/2008 Puheenvuoroja poliisin ammattietiikasta.)

Ervo (2000, 29) on todennut, että esitutkinnan tarkoituksena ei ole yksipuolisesti epäillyn saattaminen syytteeseen, vaan rikoksen objektiivinen selvittäminen, ja tällainen objektiivinenkin tutkinta kohtaa rajansa silloin, kun muut intressit syrjäyttävät selvittämisentressin. Tolvanen (2001, 413) on todennut myös syyttäjän aseman sikäli ongelmalliseksi, että toisaalta syyttäjän tulisi noudattaa yleisistä syyttäjistä annetun lain 1 § 1 momentin säädöstä tasapuolisuudesta ja toisaalta hän on asianosaisen roolissa esittänyt oikeudelle tietyn näytön vastaajan syyllisyydestä. Tolvasen mukaan syyttäjän objektiivisuusvaatimus vaihtelee prosessin eri vaiheissa, jolloin se on ankarimmillaan esitutkintavaiheessa. Tämä havainto vahvistaa esitutkintavaiheen puolueettomuuden olotilaa yleensä – myös esitutkintaviranomaisella. Myös Pölonen

(2003, 373) toteaa syyttäjän kaksoisroolin ongelmallisuuden, mutta toteaa, että objektiivisuusongelmat ovat todennäköisimmin oikean lopputuloksen hinta rikosprosessissa.

Osa poliisin käyttämisestä pakkokeinoista tulee nähdä myös objektiivisuussyistä merkittävänä syyttömyyttä todistavana seikkana. Pakkokeinojen käyttö ei ole poliisille ainoastaan oikeus vaan usein se on velvollisuus. Varsinkin rikostutkinnan alkuvaiheessa poliisin tulee suunnata myös epäilyksensä objektiivisesti kaikkia mahdollisia epäiltyjä kohtaan ja pyrkiä selvittämään ETL 5 §:n mukaiset tiedot tutkittavasta asiasta.

2.3.3. Poliisin ja syyttäjän roolit rikosprosessissa

Poliisin rooli on yksiselitteisesti esitutkintaviranomaisena toimiminen. Syyttäjän on todettu toimivan varsinaisen syyttämistoimen ohella tuomarina syyttämättäjättämispäätöksissä ja rangaistusmääräyksissä sekä esitutkintaviranomaisena poliisirikoksissa (Jääskeläinen, 1997). Yleisesti ottaen viranomaisen oman roolin ylittäminen perustuu poikkeustapauksia varten säänneltyyn menettelyyn. Hyvä yhteistyö edellyttää oman ja yhteistyökumppanin roolin tunnistamista, ja jos sitä ei tapahdu, häiritsee yhteistyötä epätietoisuus sen rajoista ja merkityksestä. Rikosprosessin roolit ovat normaalitapauksessa selkeitä, eli esitutkintaviranomaiset suorittavat esitutkinnan, syyttäjät syyteharkinnan ja syyttämisen tuomioistuimessa, tuomioistuimet käyttävät tuomitsemisvaltaa ja täytäntöönpanoviranomaiset huolehtivat omasta roolistaan. Yhteistyökysymyksiä ja poikkeustapauksia ei tulisi sekoittaa perustehtävän kanssa. Syyttäjän tuomarirooli on nostanut keskustelua, ja sitä ovat vastustaneet muun muassa Jonkka (2003), Tolvanen (2004) ja Virolainen, J. & Pölönen (2004).

Esitutkinnan ja tuomitsemisen välissä, näihin molempiin prosesseihin osallistuvana, syyttäjät ovat avainasemassa rikosprosessin onnistumisen ja rikosvastuun toteutumisen suhteen. Yleisistä syyttäjistä annetun lain 1 §:ssä säädetään, että syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta rikosasian käsittelyssä, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun vaatimalla tavalla. Rikosvastuun toteutuminen on rikosprosessin tavoite,

mutta kuten aikaisemmin on tullut esille, kaikissa asioissa täydellistä oikeusvarmuutta ei voida tavoitella mihin hintaan tahansa.

Muutosten vallitessa on joitakin asioita, jotka pysyvät. Pohdiskelu rikosprosessin toimittamisesta ja sen johtamisesta on ollut esillä jo yli sata vuotta. Kaarlo Ignatius (1900, 185–186) totesi väitöskirjassaan, että virallisen syyttäjän tehtäviin kuului – tuolloisen lainsäädännön mukaan – valmistavan eli niin kutsutun poliisitutkinnon toimittaminen rikosasioissa. Valmistava tutkinto oli kuitenkin määrätty poliisin etsiväosastolle niissä kaupungeissa, joissa oli poliisilaitos. Näillä paikkakunnilla toimi syyttäjänä kaupunginviskaali, joka saattoi olla valmistavassa tutkinnossa paikalla aina niin halutessaan, ja hänellä oli oikeus vaatia tutkintaa tai sen täydentämistä. Muilla paikkakunnilla virallisena syyttäjänä toimivat tuolloin nimismiehet, jotka olivat poliisin esimiehiä.

Pohdiskelu poliisin ja syyttäjän yhteistyöstä näyttää olevan ajaton ja myös kansainvälinen ilmiö. Olkoon tutkinnanjohtajana poliisi, syyttäjä tai tuomari, on tutkivan viranomaisen tehtävä äärimmäisen tarkka työ. Tämän työn perusteella tuomioistuimen on käytettävä sille annettua valtaa tuomitsemiseen. Joidenkin kannanottojen mukaan viranomaisten tulee pysyä omissa rooleissaan, jotta suuri sitoutuminen edelliseen prosessivaiheeseen ei vaikeuttaisi asioiden objektiivista tarkastelua (esim. Klami 1994).

Niemi-Kiesiläinen (2000, 16–41) toteaa, että syyttäjän rooli on esitutkinnassa poliisia täydentävä, vaikka syyttäjän asema on esitutkinnassa viime vuosikymmenen aikana tehtyjen uudistusten ansiosta vahvistunut. Syyttäjälle ei ole annettu kuitenkaan yleistä toimivaltaa esitutkinnan johtamiseen, vaan lailla on erikseen säädetty ne tilanteet, joissa syyttäjä voi antaa poliisille esitutkintaa koskevia määräyksiä.

Rikosprosessia kuvaamaan on muodostunut termi *“jatkuva syyteharkinta”* (Nissinen 1999). Termillä on ollut tarkoitus kuvata modernia syyteharkinnan alueen laajenemista, toisaalta etupainotteisemmaksi esitutkinnan alueelle ja toisaalta takapainotteisemmaksi tuomioistuinkäsittelyyn saakka. Esitutkinnan aikana tapahtuvalla poliisin ja syyttäjän yhteistyöllä tulee linjata syyteharkintaa varten tarvittavia asioita ja rajata pois turhia tutkimuksia. *“Jatkuva syyteharkinta”* on siis samalla syyttämisen

ja syyttämättä jättämisen harkintaa. Yhteistyön kehittyminen on osoittanut ajattelumallin toimivan silloin kun yhteistyö toimii.

Virolainen, J. & Pölönen (2004, 33–34) ottavat kantaa siten, että "jatkuva syyteharkinta" tarkoittaisi luopumista peräkkäisten vaiheiden jatkumo -ajattelusta ja syyteharkinta olisi näin tulossa osittain esitutinnan ja oikeudenkäynnin päälle. Kirjoittajat toteavat, että syyteharkinnan varhentaminen on suotavaa, mutta myöhentäminen oikeudenkäynnin alueelle ei sitä olisi. Näin on siitä syystä, että mahdollinen syytteen peruuttaminen osoittaisi syyttäjän tehneen syyteharkinnan liian vähäisen arvioinnin perusteella. On korostettava myös sitä, että syyttäjien rooli on säädetty nykyiselle osittain siitäkin syystä, että he eivät joudu ottamaan itseään sitovaa tai jääviyden aiheuttavaa kantaa rikoksen tutkintavaiheessa. Tällä on merkitystä prosessin seuraavan vaiheen objektiivisuuden korostumisen kannalta. Seuraamalla prosessia puuttumatta ainakaan epäoleelliseen syyttäjä säilyttää aidon objektiivisuuden niin aineellisen kuin prosessitotuuden selvittämiseen.

Olen aikaisemmissa tutkimuksissa kuvannut eroavaisuuksia entisissä nimismiespiireissä ja kaupunkien poliisilaitoksissa verrattuna kihlakuntaudistuksen jälkeiseen organisaation. Ensin mainituissa tapahtui selkeää etäännyttämistä organisaation jakautuessa ja viimeksi mainituissa tapahtui toisinpäin, kahden täysin erillään olleen viraston sijoituessa saman kihlakunnanviraston yksiköiksi. Uusimmissa muutoksissa sekä poliisin että syyttäjän organisaatorakenteet muuttuivat ja yhteistyön kannalta on erittäin ratkaisevaa, miten poliisilaitosten ja syyttäjänvirastojen johtaminen toimii. Muutokset vaativat yksilötasolla sopeutumista, mutta organisaatiotasolla erityisesti johtajuutta. Prosessin toimivuus tulee nähdä tärkeimmäksi tekijäksi, ja sitä tulee arvioida säännöllisesti sekä prosessin toimivuuden että sen lopputuloksen perusteella.

Olkoonpa esitutinnan johtajana kuka tahansa, on esitutinnan laadun jatkuva kehittäminen välttämätöntä. Sitä varten tulee kehittää toimintoja, mittareita ja laadun seurannan arviointimenetelmiä. Esitutinnan lainmukaisuudelle ja laadulle on kehitetty ja tulee edelleen kehittää valvontakeinoja, koska prosessin kaikkien jäsenten on tärkeää tuntea oman viiterühmänsä lisäksi muiden ryhmien työn laatu ydinprosessin eri vaiheissa. Tällaisessa prosessijohtamisessa on huomioitava nopeiden muutosten

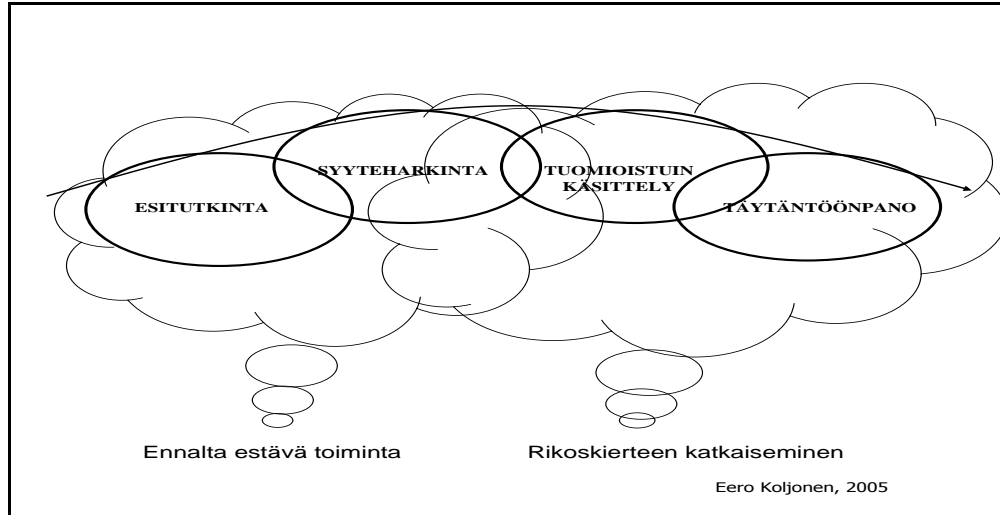
edellyttämä reagointiherkkyys, unohtamatta muun muassa kustannustehokkuutta. Prosessijohtamisessa on huomioitava, että siinä eivät päde kaikilta osin samat johtamismallit kuin perinteisessä johtamisessa (Hannus 1994, 27 ja 41–54). Lillrank (1998, 25) kuvaa laadun rakentumista prosessin avulla. Prosessissa on kaksi tai useampia erillisiä vaiheita, vaiheilla on eri tekijät, ja ne tehdään erilaisilla työkaluilla tai tekniikoilla. Syyttäjätaholla kuulee varsin usein, että syyttäjä on poliisin asiakas, joka tilaa esitutkintapöytäkirjan, mutta tämä ajatus ei ole prosessityön mukainen. Poliisi ja syyttäjä ovat prosessin toimijoita ja vuorollaan prosessin omistajia. Asiakas laajassa näkökulmassa on budjettivarat antava yhteiskunta, mutta konkreettisimmillaan rikosjutun asianomistaja, ja rikoksesta epäilty on koettava prosessin asiakkaaksi.

Esitutkinta on aina ollut tiukasti säädeltyä ja ohjeistettua toimintaa. Siihen ovat aina liittyneet myös tiukasti määrämuotoiset rikosprosessuaaliset pakkokeinot. Jäykällä ja ulkoapäin katsoen erittäin byrokraattiselta vaikuttavalla toiminnalla on ollut puoltajansa, koska siten on varmistettu tasapuolisuutta ja ennustettavuutta. Syyteharkinta on edustanut varsin samanlaista toimintamallia, sillä niin syyttäminen kuin syyttämättä jättäminenkin perustuvat lainsäädäntöön. Mitä enemmän siirrytään modernien organisaatio- ja johtamismallien mukaiseen työntekoon, sitä tärkeämpää on kehittää joustavan verkostoyhteistyön mahdollistavia elementtejä toimintoihin.

2.3.4. Rikostorjunta rikosprosessissa

Yhteistyö rikosprosessin ulkopuolisten kanssa on kunkin osaproessin toimivuuden kannalta tärkeää. Oma kysymyksensä on muun muassa se, miten yhteistyötä tulisi laajentaa, erityisesti estettäessä nuorten ajautumista rikoksiin ja niihin syyllistyneiden nuorten ohjaamisessa normaaliin elämään. Tällaista rikostorjuntaa pidetään viranomaistyössä ennalta ehkäisevänä toimintana, mutta yksityisellä sektorilla se nähdään usein vain rikosalttiin kohteen vakuuttamisena, suojaamisena tai vartioimisena yms. Viranomaistoiminnassa rikostorjunta tulee nähdä pyrkimyksenä henkilökohtaisiin rikosten vähentämisiin, mikä johtaisi myös rikosten kokonaisvaltaiseen vähenemiseen. Mitä yhteistyökumppaneita rikosprosessiketjun osa-alueilla tarvittaisiin lisää, jotta vaikuttavuus olisi mahdollisimman suuri? Vaikka vastauksia ja toi-

mintamalleja on muun muassa sisäisen turvallisuuden ohjelman kautta saatu lisää, ne jäävät tässä yhteydessä esittämättä ja kysymys jää retorisena ilmaan. Rikostorjunnan kehittämisen tulee olla koko rikosprosessiketjulle entistä tärkeämpi näkökulma. Ongelmaa olen kuvannut seuraavasti:



Kuva 11. Ennalta estävä toiminta ja rikoskierteen katkaiseminen

Loppukommentit rikosprosessista

Viranomaisten tulee kehittää organisaatioiden ja niiden edustajien välistä yhteistyötä. Lainsäädäntö ei näyttäisi vaikeuttavan yhteistyötä, eikä yhteistyö näyttäisi olevan ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittäminen on tulosta yhteiskunnan, organisaatioiden, toimintamallien ja lainsäädännön muuttumisesta, mutta se edellyttää virkamiesten pysymistä mukana yhteiskunnan muutoksessa. Poliisin ja syyttäjän yhteistyö näyttää löytäneen oman linjansa. Kun yhteistyö esitutkinnassa lujittuu ja kukin viranomainen antaa siihen oman panoksensa oman asiantuntemuksensa mukaan, ei synny toimivaltaristiriitoja. Rikosprosessin jatkokehittämisen edellytyksenä on johtamisen selkeyttäminen tulosohjattujen virkamiesten prosessimaisen yhteistyön tueksi.

.....

*Ei miehiä hirtetä hevosten varastamisesta,
vaan siksi että hevosia ei varastettaisi!*

Lordi Halifax (1633–1695)

2.4. Kansainvälisen oikeudellisen yhteistyön pääpiirteet Euroopassa

2.4.1. Rikostutkinnan kansainvälisen toiminnan yleispiirteitä

Selvitän lyhyesti rikostutkinnan kansainvälisen toiminnan yleispiirteitä, koska poliisin ja syyttäjän yhteistyö aiempaa useammin johtaa kansainvälisen yhteistyön pariin.

Poliisin ja syyttäjän kansainväliseen yhteistyöhön liittyy tulevaisuudessa sellaisia yksityiskohtia, joita ei vielä tässä vaiheessa tunneta. Euroopan unionin aikana ovat poliisien ja syyttäjien kansainväliset toiminnot kehittyneet nopeammin kuin osattiin aikaisemmin arvioida. Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehtyä yleissopimusta (Mutual Legal Assistance ”MLA-sopimus”) koskeva laki 148/2004 tuli voimaan Suomessa 23.8.2005. Kyseisen sopimuksen keskusviranomaiseksi nimettiin Suomessa oikeusministeriö, mutta käytännön yhteistyö on määritelty kansallisen sopimusoikeuden perusteella poliisi- sekä tulli- ja rajaviranomaisille silloin, kun on kysymys esitutkintatehtävistä. Suomeen ohjattavat ja Suomesta lähtevät oikeusapupyynnöt kulkevat keskusrikospoliisin kautta. (Hämäläinen 2009, 77–81.)

Kansainväliseen yhteistyöhön liittyy runsaasti myös muita sopimuksia¹⁴, joilla on merkitystä esitutkinnan kannalta ja siten myös poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Yhteistyön velvoittamat kulloinkin poliisin taholla ajankohtaiset yksityiskohdat selvitetään keskusrikospoliisissa.

¹⁴ Schengenin yleissopimus SopS 23/2001 ja siihen liittyvä Schengen Information System -järjestelmä (SIS). Puitepäätos yhteisistä tutkintaryhmistä, joka tuli Suomessa voimaan 1.1.2003 lailla 1313/2002.

Puitepäätos omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa, joka tuli Suomessa voimaan 2.8.2005 lailla 540/2005. Puitepäätos eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä (European Arrest Warrant ”EAW”), joka tuli Suomessa voimaan 1.1.2004 lailla rikoksen perusteella tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (1286/2003).

Suomen ja muiden pohjoismaiden yhteistyö on ollut tiivistä ja avointa useita vuosikymmeniä. Laajempi kansainvälinen yhteistyö toimi aikanaan pääasiassa Ranskan Lyonissa sijaitsevan Interpolin välityksellä. Vuonna 1992 Maastrichtin sopimuksessa perustettiin Euroopan unioniin huumerikostorjuntayksikkö (European Drug Unit ”EDU”), joka toimi Euroopan poliisiviranomaisten yhteistyöelimenä. Tämä yksikkö muutettiin Europoliksi, joka aloitti toimintansa 1.2.1999. Europolyleissopimus saatettiin Suomessa voimaan 1.10.1998 lailla 692/1998. Europolin tehtävänä on parantaa jäsenvaltioiden välistä poliisiyhteistyötä kaiken kansainvälisen rikollisuuden vakavien ilmenemismuotojen torjumiseksi.

Europolilla ei ole itsenäistä poliisin toimivaltaa missään maassa, vaan sen tehtäviin kuuluvat ensisijaisesti asiantuntemuksen ja teknisen tuen sekä operationaalisten analyysien tarjoaminen, strategisten raporttien laatiminen, tietojen vaihdon edistäminen ja ATK-pohjaisten tietojärjestelmien ylläpitäminen. Avainasemassa yhteistyön suhteen ovat kansalliset lainsäädännöt ja kunkin poliisiviranomaisen kansalliset toimivaltuudet. Haagissa sijaitsevassa Europolin pääkonttorissa työskentelevien virkamiesten lisäksi sinne on sijoitettu kaikkien jäsenmaiden ja tärkeimpien yhteistyövaltioiden yhteyshenkilöitä. Suomessa Europolin ja Interpolin yhteysvirastona toimii keskusrikospoliisi.

Eurojust on jäsenvaltioiden tutkinta- ja syyttäviviranomaisten yhteistyöelin. Päätös pysyvistä Eurojust-yksiköstä tehtiin oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 28.2.2002, jolloin samalla väliaikainen Eurojust lakkautettiin, ja samana vuonna myös Eurojust siirtyi Brysselistä Haagiin, jossa myös Europolin pääkonttori sijaitsee. Eurojustissa työskentelee vähintään yksi henkilö jokaisesta jäsenmaasta, ja hän on joko tuomari, syyttäjä tai poliisi. Suomen kansallinen edustaja on syyttäviviranomainen ja hänen sijaisenaan toimii syyttäjä- tai poliisiviranomainen. Tampereen Eurooppa-neuvoston loppupäätelmien 46 kohdan mukaan Eurojustin tehtävänä on kansallisten tutkinta- ja syyttäviviranomaisten keskinäisen koordinoinnin edistäminen ja rikostutkinnan tukeminen järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä tapauksissa, erityisesti Europolin suorittaman analyysin perusteella.

Kesäkuussa 1998 perustettiin Euroopan oikeudellinen verkosto (European Judicial Network ”EJN”). Kukin Euroopan unionin jäsenmaa nimesi yhden tai useam-

man yhteysviranomaisen helpottamaan jäsenvaltioiden välistä oikeudellista yhteistyötä erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa. Suomen kansalliset jäsenet ovat oikeusministeriöstä, Valtakunnansyyttäjänvirastosta, tuomioistuimista ja keskusrikospoliisista. Kansallisena yhteysviranomaisena Suomessa toimii Valtakunnansyyttäjänvirasto.

1.1.2004 tuli voimaan ns. eurooppalainen pidätysmääräys (European Arrest Warrant ”EAW”), jolla korvataan aikaisemmat rikoksentehtäjien luovuttamista koskevat säännökset EU-jäsenvaltioiden välillä (25.9.2001, OM/2001/0522). Tampereella pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen mukaan rikoksen vuoksi tapahtuva luovuttaminen merkitsee ns. vastavuoroisuuden tunnustamista. Tällä tarkoitetaan sitä, että kunkin kansallisen oikeusviranomaisen on tunnustettava toisen jäsenvaltion oikeusviranomaisen esittämä luovutuspyyntö, ilman erillistä menettelyä ja mahdollisimman vähäisten tarkistusten perusteella¹⁵. Suomessa on tästä huolimatta eurooppalaisen yhdenmukaisuuden nimissä rakennettu järjestelmä, jossa poliisi suorittaa muut toiminnot, mutta syyttäjä tekee ratkaisun eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä. (Nieppola 2002 ja Delmas-Marty & Spencer 2002.) Tämän ratkaisun perusteluna on se, että koska henkilön luovuttaminen on suuritoinen ja kallis sekä periaatteellinen ratkaisu, syyttäjät haluavat ratkaista päätöksen varmistaakseen sitoutumisensa syytteen nostamiseen.

2.4.2. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön pääpiirteet Euroopassa

Kansainvälisen yhteistyön kannalta on huomioitava, että Suomen poliisin toimivalta esitutkinnassa poikkeaa muiden maiden poliisin toimivallasta. Ero ei kuitenkaan ole niin poikkeuksellinen kuin toisinaan esitetään. Jokaisessa Euroopan unionin jäsenmaassa poliisin toimivalta on kansallisella lainsäädännöllä säädetty – ne eivät ole keskenään samanlaisia, eikä niitä ole sellaisiksi pyritty saattamaan. Osassa Euroopan valtioita rikosten esitutkinta on organisoitu toimimaan tutkintatuomarin

¹⁵ Suomessa laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (1286/2003, Ri 403) tuli voimaan 1.1.2004. Pohjoismaat (Suomi, Ruotsi, Tanska, Norja ja Islanti) allekirjoittivat 15.12.2005 sopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta pohjoismaiden välillä (pohjoismainen pidätysmääräys).

tai syyttäjän alaisuudessa, mutta johtajuuden rooli sekä poliisin ja syyttäjän yhteistyön rajakohdat vaihtelevat eri maissa.

Käytännössä Euroopan valtioissa on kolmen päätyyppin vaihtoehtoja rikosprosessin organisoitumisessa. Saksalaisessa mallissa syyttäjällä on suuri rooli esitutkinnan etenemisessä, ranskalaisessa ja espanjalaisessa mallissa tutkintatuomari päättää erinäisistä esitutkintaan liittyvistä ratkaisuista ja englantilaisessa mallissa poliisitoiminta on varsin itsenäistä, joskin suhteellisen tiivis yhteistyö syyttäjän kanssa kuuluu rikosprosessiin. Englannissa ja Walesissa poliisin toiminta esitutkintavaiheessa on melko itsenäistä 72 tuntia, eikä syyttäjä ole juuri tietoinen esitutkinnan yksityiskohdista (Harding ym. 2002, 243–249). (Tarkemmin eurooppalaisista rikosprosessin yksityiskohdista erityisesti Harding ym. 2002, Tupman Bill & Tupman Alison, 1999, Delmas-Marty & Spencer 2002 ja Brienin & Hoegen 2000.)

Isossa-Britanniassa poliisin itsenäinen toiminta on ollut historiallinen ja kestänyt vuoteen 1985, siihen saakka poliisi huolehti siellä pääasiallisesti myös syytetoiminnasta (Delmas-Marty & Spencer 2002, 150–153 ja 459–487 ja Brienin & Hoegen 2000, 248–249 sekä Harding & Fennell & Jörg & Swart 2002, 243–244). Tältä osin poliisitoiminta on siis kehittynyt melko lailla samansuuntaisesti kuin Suomessa. Myös kreikkalaisessa järjestelmässä on samankaltaisuuksia. Syyttäjän toimivalta poliisin suorittaman esitutkinnan ohjaamisessa vaihtelee Kreikassa rikostapausten mukaan, mutta yhteistyö tapahtuu useimmiten puhelinkeskusteluina poliisin ja syyttäjän kesken (Brienin & Hoegen 2000, 395–396).

Tutkintatuomari tai maistraatti on esitutkinnassa toimiva elin Ranskassa (Brienin & Hoegen 2000, 300–304) ja Espanjassa (emt. 843–844). Ranskassa syyttäjää informoidaan esitutkinnasta ja hänellä on oikeus puuttua esitutkintaan. Toimivaltaa esitutkinnassa ja käskyvaltaa esitutkintaa suorittavaan poliisiin (judicial police) nähdessä on sekä maistraatilla (examining magistrate) että syyttäjällä (public prosecutor). Espanjassa maistraatin aktiivisuus poliisitoiminnassa on erilainen kaupungeissa ja maaseudulla. Syyttäjän tehtäviin kuuluu toimia vain syyttäjänä.

Syyttäjäjohtoinen esitutkinta on Saksan lisäksi vahva muun muassa Belgiassa (Brienin & Hoegen 2000, 111–116) ja Hollannissa (emt. 645–648). Molemmissa

näissä maissa toimii erittäin vakavissa rikoksissa myös tutkintatuomarijärjestelmä, hieman toisistaan poikkeavalla tavalla. Ruotsin esitutkinnasta Brienen & Hoegen (emt. 884) toteavat, että vastuu esitutkinnasta on poliisilla, mutta syyttäjä osallistuu ruotsalaisessa prosessissa rikosten esitutkintaan. Ruotsissa syyttäjää yleensä informoidaan rikostutkinnasta, kun epäilty on pidätetty, mutta vakavissa rikoksissa syyttäjää informoidaan aikaisemmin. (Katso luku 4.3. Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimenkuvia koskeva vertailu.)

Tutkimukseni teemana ei ole esitutinnan toimivaltuuksien rajojen tarkastelu, vaan esitutinnan ja syytetoiminnan käsittelyyn liittyvät yhteistyöhön, johtamiseen ja laatuun liittyvät kysymykset, mistä syystä toimivaltakysymys jää sivuosaan. On kuitenkin syytä todeta, että suomalainen rikosprosessi on käytännössä tavallaan kaikkien edellä olevien mallien sekoitus. Poliisilla on tarkkaan valvottu, mutta suhteellisen itsenäinen rooli esitutkintaviranomaisena, jonka lisäksi syyttäjyhteistyö on tiivistä ja voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti sitä ollaan kaiken aikaa tiivistämässä. Tämän lisäksi suomalaiseen rikosprosessiin kuuluu esitutkintaviranomaisen ja tuomioistuimen huomattavan tiivis yhteistyö pakkokeinoasioissa. Pakkokeinoista päättävät tuomarit ovat kuitenkin tuomioistuinlaitoksen käräjätuomareita ja siten erilaisessa roolissa kuin Ranskan ja Espanjan maistraattien tutkintatuomarit.

Suomen esitutkintaviranomaiselle on annettu pakkokeinojen käyttöön itsenäisiä oikeuksia, mutta pakkokeinokohtaisesti niille on asetettu rajallisia määräaikoja. Määräaikaan mennessä tutkinnanjohtajan on kumottava pakkokeino tai esitettävä tuomioistuimelle sen jatkamista, jolloin tuomioistuin voi jatkaa pakkokeinoa tai kumota sen välittömästi. Erityisesti henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvissa pakkokeinoissa poliisilla on oikeus vain kiinniottamiseen ja pidättämiseen kolmeksi vuorokaudeksi, sen jälkeen henkilö on vapautettava tai vaadittava tuomioistuimessa vangittavaksi (ks. esim. Pakkokeinolain (PKL) 1 luvun 10 §). Muun muassa takavarikkojen ja matkustuskieltojen osalta päällystövirassa toimivalla poliisilla on oikeus niiden suorittamiseen, mutta säädetyin ajan kuluessa pakkokeinon jatkaminen siirtyy tuomioistuimen päätettäväksi (ks. esim. PKL 2 luvun 3 § sekä 3 luvun 2 § ja 4 luvun 5 ja 12 §).

Tähän kolmikantayhteistyöhön liittyy myös se, että esitutkintaviranomaisen on esiteltävä tuomioistuimelle menevät pakkokeinoesityksensä syyttäjälle, joka voi ottaa päätettäväkseen kysymyksen esimerkiksi vangitsemisvaatimuksen tekemisestä. Näin on saatu aikaan se, että poliisilla on kiireellisessä tilanteessa mahdollisuus toimia nopeasti ja tehokkaasti, mutta sillä on rajoitetut mahdollisuudet tehdä pakkokeinoja. Näin poliisi ei juuri voisikaan poiketa niistä periaatteista, joita asiallinen rikosprosessi edellyttää.

Tupman & Tupman (1999, 38) ovat esittäneet taulukkona eräiden Euroopan maiden vastuuta rikostutkinnasta, niiden johtamisesta ja syyttämisestä.

Valtio	Kuka tutkii pienet rikokset?	Kuka tutkii vakavat rikokset?	Kuka johtaa tutkintaa?	Kuka syyttää?
Belgia	Oikeudellinen poliisi ja syyttäjä	Oikeudellinen poliisi ja tuomioistuin	Syyttäjä tai tuomari	Syyttäjä
Tanska	Poliisi	Poliisi	Poliisi	Poliisipäällikkö tai syyttäjä
Englanti ja Wales	Poliisi	Rikospoliisi	Poliisi	Syyttäjä
Ranska	Oikeudellinen poliisi (miehistö)	Oikeudellinen poliisi (upseerit)	Tutkintatuomari	Syyttäjä
Saksa	Poliisi	Rikospoliisi/Valtiollinen rikospoliisiosasto	Syyttäjä	Syyttäjä
Kreikka	Poliisi	Tuomioistuin	Poliisi	Syyttäjä
Irlanti	Poliisi	Poliisi	Poliisi	Poliisi / syyttäjä
Italia	Poliisi	Oikeudellinen poliisi	Yleinen syyttäjä	Syyttäjä
Luxemburg	Oikeudellinen poliisi	Oikeudellinen poliisi	Tuomari tiedusteluvaiheen jälkeen	Syyttäjä
Hollanti	Poliisi	Poliisi / syyttäjä	Syyttäjä	Syyttäjä
Portugali	Oikeudellinen poliisi / rikospoliisi	Oikeudellinen poliisi / rikospoliisi	Syyttäjä	Syyttäjä
Skotlanti	Poliisi	Valtiollinen syyttäjä	Valtiollinen syyttäjä	Valtiollinen syyttäjä
Espanja	Oikeudellinen poliisi	Oikeudellinen poliisi	Syyttäjä tai tutkintatuomari	Syyttäjä
Suomi	Poliisi	Poliisi	Poliisi	Syyttäjä
Ruotsi	Poliisi	Poliisi / syyttäjä	Syyttäjä	Syyttäjä

Oikeudellinen poliisi alkuperäinen merkintä (PJ = Judicial Police)

Miehistö, alkuperäinen = agents, upseerit, alkuperäinen = officers

Saksa: alkuperäinen: Kriminalpolizei (Kripo) / Bundeskriminalamt (BKA)

Kuva 12. Matriisi vastuista rikostutkinnassa, johtamisessa ja syyttämisessä. 16

¹⁶ Tupman Bill & Tupman Alison, 1999: Policing in Europe, s. 38.

Lähdeteoksen taulukossa ei ole mainittu Suomen ja Ruotsin tietoja, jotka on liitetty kirjoittajan toimesta. Käännös ja taulukon alla olevat selitykset on tehty kirjoittajan toimesta.

Kuvan 12 taulukko on pelkistetty, ja sen tarkoituksena on antaa kuva erilaisista malleista. Samalla taulukko osoittaa myös edellä esitetyt Ison-Britannian, Ranskan ja Saksan mallit ja muiden maiden rinnastettavuuden niihin. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kannalta syntyy useimmissa maissa keskustelua perusasiasta eli siitä, miten poliisi informoi syyttäjää ja miten syyttäjä reagoi saamaansa informaatioon. Olkoon poliisin ja syyttäjän yhteistyön raja ylempänä tai alempana, keskustelua käydään yhteistyöhön liittyvän rajan pysymisestä. Eri valtioiden rikosprosessien yksityiskohmainen tarkastelu, erityisesti poliisin ja syyttäjän tehtävien rajan osalta, ei ole tässä yhteydessä mahdollinen¹⁷. Tärkeämpää on kohdistaa keskustelu siihen, miten toteutamme kansallisen toimintamme, ei siihen, miten se eroaa muista maista, koska muiden maiden mallit eivät ole keskenään samanlaisia.

Poliisin tavoin myös Suomen syyttajaorganisaation kansainvälinen toiminta on tiivistä. Oikeusministeriön suunnitelmiin kuuluu painottaa syyttäjien kansainvälistä yhteistoimintaa käytännön yhteistyön kehittämiseksi myös kansainvälisen rikollisuuden alueella. Näistä esimerkkinä on mainittu muun muassa osallistuminen Euroopan unionin ja kolmansien valtioiden kanssa toimintaan rikollisuutta vastaan, jäsenvaltioiden päätösten ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen muun muassa eurooppalaisen pidätysmääräyksen hyväksymisellä, rajojen ylitse suuntautuvien rikosten tunnusmerkistöjen ja rangaistusten harmonisoinnilla sekä osallistumalla aktiivisesti ja johdonmukaisesti Europolin ja Eurojustin toiminnan sekä yhteistyömenetelmien kehittämiseksi. (Mm. Valtakunnansyyttäjänviraston vuosikertomukset.)

Euroopan poliisiyhteistyölle on muodostunut runsaasti yhteistä toimintaa. Kaikki vähitellen kehittyvä yhteistyö rakentuu yhteiseen suostumukseen tai jopa halukkuuteen, ei muuta vaihtoehtoa juuri ole olemassakaan. Kuten Käyhkö (2002, 79) toteaa, yleisiä kehityspiirteitä on olemassa muun muassa managerialistisen periaatteen kehittymisessä, jatkuvasti muuntuvan poliisin ydintehtävän tavoiteasettelussa ja liiketoimintamallin mukaisen poliisitoiminnan yleisen kehityksen lisääntymisessä. Hämäläinen (2006) toteaa, että eritahtinen poliisiyhteistyön syventäminen viitoittaa yleisemminkin yhteistyön kehitystä Euroopassa. Myöhemmin Hämäläinen (2009, 208–211) toteaa, että keskitettyjen EU:n taholta tulleiden toimintaedellytysten

¹⁷ Tutkimukseni aihepiiriin liittyvää tietoa esim.: SM/PO 2/2009; Poliisin kansainvälinen toiminta 2008, Hämäläinen, Erkki (2009), Virtanen, Esa (2009).

(top-down) implementointi jäsenmaihin on sujunut hitaammin kuin tosiasialliset mahdollisuudet olisivat tarjonneet tai jopa EU-oikeus olisi edellyttänyt. Sen sijaan jäsenmaiden keskinäinen yhteistyö (bottom-up) on edennyt jopa nopeammin, mikä johtunee jäsenmaiden suorien kontaktien lisääntymisestä. On oletettavaa, että kansainvälisen yhteistyön lisääntyessä tuo ilmiö tulee aina vain kasvamaan.

2.5. Käytännön toimenpiteitä ja kannanottoja

Esitutkinnan johtamiseen vaikuttavia toimenpiteitä ja muita esitutkintaan tai laajemmin koko rikosprosessiin vaikuttavia kehitystoimenpiteitä käynnistettiin 2000-luvun alussa.

Esimiesvirastojen toimintaa tai suunnittelua ohjaavina tärkeitä ovat olleet:

- Poliisiylijohtajan Reijo Naulapään ja valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäen johdolla 9.2.2000 perustettu pysyvä neuvottelukunta, jonka tehtävänä on kehittää poliisin ja syyttäjän yhteistyötä eri alueilla. Kuvaavaa yhteistyökysymysten pitkäkestoisuudelle on, että toiminnan alussa keskeisiksi yhteistyökysymyksiksi tässä neuvottelukunnassa oli katsottu osittain vieläkin ajankohtaiset kehityskohteet eli poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkinta, syyttämättäjättämiskäytäntö, erityisesti huumausainerikoksissa, todistajansuojelu, turvatoimet tuomioistuimissa sekä tuolloin tulossa olleet poliisin uudet tutkimenetelmät, valeosto ja peitetoiminta.
- Sisäasiainministeri Ville Itälän ja oikeusministeri Johannes Koskisen 2.8.2001 asettama työryhmä, jonka valtioneuvosto oli 23.5.2001 pitämässään istunnossaan edellyttänyt perustettavaksi. Työryhmän tehtäväksi määrättiin selvittää rikosasioiden käsittelyyn liittyvät ongelmat ja tehdä ehdotuksia asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi. Kyseinen ”ketjutyöryhmäksi” ristitty työryhmä on 21.10.2003 muutettu uuden hallitusohjelman perusteella työryhmäksi, joka tarkastelee rikosketjua laajemmin esitutkinnan alkamisesta täytäntöönpanon päättämiseen saakka, ja samalla työryhmän jäsenistöä on laajennettu.

Sisäasiainministeriö asetti 19.3.2002 rikostutkinnan tila -selvityshankkeen, jonka tehtävänä oli selvittää rikostutkinnan nykytila, tehdä johtopäätöksiä tutkinnan kehittämistarpeista ja laatia toimenpide-ehdotuksia aikatauluineen. Selvityshankkeen loppuraportissa (SM/PO 4/2003, 18–19) selvitystoimikunta arvioi muun muassa johtamistoimintoja ja toteaa, että rikostutkinta noudattaa useissa poliisilaitoksissa perinteistä järjestys- ja rikospoliisiosastojakoa. Laillisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumiseksi johtamisen ja valvonnan merkitys korostuu, erityisesti poliisin käytäessä voimakkaasti kansalaisten oikeuspiiriin puuttuvia pakkokeinoja. Esitutkinnan tuloksellisuuden ja koko rikosprosessin loppuun saattamisen kannalta toimikunta teki merkittäviä havaintoja. Selvitystoimikunta totesi muun muassa tutkinnanjohtajien ylityöllistymisen, jolloin yksittäisen tutkinnanjohtajan vastuulla olevasta suuresta juttumäärästä seuraa, että hänen mahdollisuutensa seurata vastuullaan olevien rikosasioiden tutkinnan etenemistä, olivat erittäin rajalliset. Selvityksessä todettiin, että käytännössä yksittäinen tutkija joutuu ratkaisemaan tutkinnanjohtajalle kuuluvia asioita.

Johtamisen näkökulmasta rikostutkinnan tilan selvityshankkeen raportin loppupäätelmissä korostetaan muun muassa seuraavaa:

- Vanhojen toimintamallien uudistamisessa tulisi esimiesasemassa olevilta edellyttää pitkäjänteistä otetta ja valmiutta asemansa mukaiseen toimintaan,
- Erityisesti alipäällystötason johtamista ja valmiutta toimia esimiehenä tutkinnan perustyössä tulee vahvistaa,
- Syyttäjälaitoksen ja sosiaaliviranomaisten panosta rikos- ja muiden seuraamusten vaikuttavammaksi kohdentamiseksi tulisi lisätä.

Poliisin ylijohdo on kiinnittänyt rikostutkinnan kehittämiseen huomiota, muun muassa ottamalla kullekin vuodelle nimettynä teemavuotena yhden rikollisuuden lajin tai toiminnon erityiseksi kehittämiskohteeksi. Rikostutkinnan tilan selvityshankkeen pohjalta käynnistettiin useita poliisilaitoskohtaisia kehittämishankkeita ja muun muassa Etelä-Suomen poliisin lääninjohdossa perustettiin läänikohtainen rikostutkinnan kehittämishanke. Tuossa projektissa oli mukana useita poliisilaitoksia, ja niissä keskityttiin rikostutkinnan johtamistoimintojen ja rikostutkinnan organisoimisen kehittämiseen koko poliisilaitoksen poliisihenkilöstön avulla (Partanen

2006). Poliisilaitoskohtainen vastaava kehittämisprojekti on tehty muun muassa Turun poliisilaitoksella (Vainio 2005).

Rikosprosessuaalisen näkökulman kehittymisen kannalta ovat laajaa vaikutusta saaneet aikaan myös muutamat lainsäädäntöuudistukset. Erityisesti näitä ovat kirjallinen menettely rikosprosessissa ja poliisin esityksestä tapahtuvan syyttäjän tekemän esitutkinnan rajoittamispäätöksen laajentaminen. Rikosprosessuaaliselta kannalta esimerkkeinä mainittavia ovat esimerkiksi talousrikostutkinnan tilaa koskenut selvitys, teknisen rikostutkinnan tilaa koskenut selvitys, nuorten henkilöiden ja lasten roolia ja prosessin nopeuttamista koskevat selvitykset sekä muun muassa lapsirikosprosessissa -työryhmä ja aiheesta annettu ohje poliisille.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittämisessä on syytä korostaa monien valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten työryhmien sekä koulutuksessa esiteltyjen hyvien mallien vaikutusta. Poliisit ja syyttäjät ovat olleet edustettuina toistensa koulutustilaisuuksissa, minkä lisäksi on pidetty vuosittain yhteistyökursseja, joilla ovat korostuneet ensisijaisesti juridisten kysymysten ratkaisut.

Syyttäjälaitoksen julkaisussa (Suomen syyttäjälaitos, 2003) on korostettu syyttäjän kolmoisroolia rikosprosessissa. Rikosvastuun toteuttamisessa syyttäjällä on rikosprosessia aktiivisesti eteenpäin vievä rooli. Syyttäjän tehtävänä on huolehtia asianosaisten oikeusturvasta ja voimavarojen tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta, joten hän huolehtii siitä, ettei syyttömiä aseteta syytteeseen ja harkintavaltansa nojalla säätelee tuomioistuimeen etenevien juttujen määrää. Rangaistusmääräysmenettelyssä ja seuraamusluonteisessa syyttämättä jättämisessä syyttäjä toimii lisäksi syyttömyysolettaman kumoavana ja seuraamuksesta päättävänä tuomarina (emt.). Tätä kolmoisrooliajattelua ovat kuitenkin vastustaneet mm. Jonkka (2003), Virolainen, J. & Pölönen (2004) ja Tolvanen (2004) (ks. luku 2.3.3).

Poliisin ja syyttäjän yhteistyö ja sen kehittäminen eivät tapahdu yksin mainittujen toimijoiden valinnan perusteella, vaan asiaan on puututtu myös toisaalla. Oikeusministeriön asettama tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea otti kantaa 28.11.2003 julkaistussa mietinnössään (KM 2003:3) myös poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittämiseen:

Komitea katsoo, että syyttäjien ja poliisin yhteistyötä on tehostettava. Nykyisen rikosprosessin ja sen pääkäsittelyn kannalta olisi myönteistä, jos syyttäjät saisivat hoitaakseen osan nykyisistä tutkinnanjohtajien tehtävistä. Syyttäjät voisivat esimerkiksi laajoissa ja vaikeissa jutuissa päättää tutkinnan lopettamisesta, tutkinnan laajuudesta, vangitsemisvaatimuksista ja muiden pakkokeinojen hakemisesta ja ajamisesta tuomioistuimessa. Myös loppulausuntomenettelyä rikosasioissa tulisi kehittää palvelemaan nykyistä paremmin pääkäsittelyä.

Virolainen, J. & Pölönen (2004, 41–49) tiivistävät, että syyttäjän rooliin kuuluvat tehtävät ovat a) aktiivinen yhteistyö esitutkintaviranomaisen kanssa, b) esitutkinnan ja esitutkinta-aineiston objektiivisuudesta ja asianmukaisuudesta huolehtiminen sekä c) rikosasian pääkäsittelyyn valmistautumisesta ja sen keskittämisestä huolehtiminen. Kirjoittajien mukaan syyttäjien rooli esitutkinnassa on jäänyt vähäisemmäksi kuin olisi ollut mahdollista. Heidän mielestään syyttäjät eivät ole puuttuneet riittävässä määrin esitutkinnan kulkuun ja sisältöön, ennen kuin se on päättynyt, mistä seuraa syyteharkinnan viivästymisiä ja pääkäsittelyn toteutumisen vaarantumisia. Kirjoittajien mielestä syyttäjän rooli on jäänyt avoimeksi, sekavaksi ja epäyhtenäiseksi, minkä vuoksi Virolainen, J. & Pölönen (emt. 49) ottivat kantaa siihen, että vaikka komitean ehdottamat uudistukset ovat askel oikeaan suuntaan, ei sekään ole riittävä. Syyttäjän ohjaavan roolin toteutuminen edellyttäisi käytännössä sitä, että syyttäjistä tehtäisiin esitutkinnan johtajia.

Valtakunnansyyttäjänvirasto antoi 15.5.2007 hallinnolleen määräyksen esitutkintayhteistyön tehostamisesta ja syyttäjäparien käyttämisestä. Tämä oli yksi keino yhteistyön lisäämiseksi muun muassa siksi, että poliisi oli päättänyt siirtää rikostorjunnan ja -tutkinnan painopistettä järjestäytyneen rikollisuuden suuntaan. Tällä ennakointiin sitä, että jatkossa syyttäjille on tulossa aiempaa enemmän vaativia monialaisia liigajuttuja, jotka syyttäjien tulee käsitellä kaikissa olosuhteissa.

Valtakunnansyyttäjän ja poliisiylijohtajan 16.3.2005 asettama poliisin ja syyttäjän yhteistyötä esitutkinnan aikana arvioinut esitutkintayhteistyön kehittämisryhmä jätti loppuraporttinsa 16.6.2006. Kehittämisryhmä päätyi keskittymään erityisesti operatiiviseen, juttukohtaiseen yhteistyöhön, jonka osalta se päätti painottaa tärkeimpiä valtakunnallisia aihepiirejä kehittämiskohteiksi. Aihepiirien valtakunnalli-

sesta valinnasta huolimatta työryhmän kanta oli, että sitä vaikuttavampaa ja tuloksellisempaa yhteistyö on, mitä enemmän yhteistyötä kehitetään paikallistasolla, jossa kehittämistarpeet ovat selkeimmin paikannettavissa ja tulokset ovat konkreettisemmin nähtävissä. (Ks. luku 4.1.)

Kehittämisyhmän ehdotusten pohjalta valtakunnansyyttäjä ja poliisiylijohtaja asettivat 10.9.2007 työryhmän, jonka tehtävänä oli aikaisemman kehittämisyhmän loppuraportissa esitetyn ehdotuksen pohjalta kartoittaa ne asiat, joista poliisin on tehtävä ilmoitus syyttäjälle, ohjeistaa ilmoituksen tekotapa ja siihen liittyvä menettely sekä määritellä syyttäjälle ilmoituksesta seuraavat velvollisuudet. (Ks. luku 4.1.)

Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimenkuvista ja tehtävistä on suoritettu vertailu, jonka valtiosyyttäjä Mika Illman on tehnyt valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäen toimeksiannosta. Illman kertoo käsityksensä, että ”...puhtaasti säädöstasoa ajatellen, kyseiset esitutkintalain ja pakkokeinolain säännökset antavat suomalaiselle syyttäjälle mahdollisuuden toimia esitutkinnan aikana tavalla, joka tosiasiallisesti varsin pitkälle vastaa tutkintaa muodollisesti johtavan ruotsalaisen syyttäjän toimintatapaa.” (Ks. luku 4.3.)

Syyttäjäjohtoiselle esitutkinnalle ei löydy tällä hetkellä ehdotonta kannatusta syyttäjienkään taholta, sillä se ei ole mahdollista ilman suuria muutoksia molempien toiminnassa ja ainakin syyttäjien resursoinnissa. Ratkaisun tapahduttua nykyiseen suuntaan ovat tulosohjauksen vaatimat tuloksellisuusvelvoitteet, valtion tuottavuusohjelman vaikutukset, poliisin ja syyttäjän ammattiprofessioiden korostaminen ja syyttäjien objektiivisuuden säilyttämistavoite etäämpänä päivittäisestä esitutkinnan rutiinista vaikuttamassa siihen, että yhteistyön kehittäminen nykyisten organisaatioiden varassa olisi tuloksellisinta ja helpointa. Tämä kehityssuunta vaatii kuitenkin sen, että kahden eri ministeriön alaisen viraston tulee kehittää tulosohjaustaan sellaiseksi, että yhteistyössä tehdyille tulokselle saadaan molempien hyväksymät, yhdessä suunnitellut tulostavoitteet ja seurantamittarit.

Myös Vuorenpää (2007, 270) toteaa, että esitutkintalaki antaa jo nyt syyttäjälle riittävät valtuudet ohjata esitutkintaa. Tosin hänen mielestään syyttäjän tutkinnanjohtajan rooli antaisi syyttäjälle mahdollisuuden huomattavasti paremmin kontrol-

luida tutkintatoimenpiteiden eli lähinnä pakkokeinovaltuuksien käytön asianmukaisuutta.

Poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelyjen uudistamiseksi Valtakunnansyyttäjänviraston ja sisäasiainministeriön poliisiosaston nimeämä työryhmä on antanut selvityksen ja suosituksia 8.6.2009. Kyseessä on nimenomaan kyseisen kaltaista esitutkintaa varten suunniteltu erityisjärjestelmä, jossa esitutkintalain 14 § 2 momentin nojalla syyttäjä johtaa esitutkintaa. Vaikka kysymys on tärkeä, se jää erityispiirteidensä vuoksi tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska muun muassa Marko Viitanen on tehnyt väitöstutkimuksen aiheesta, mutta se on omiaan kuvaamaan poliisin ja syyttäjän yhteistoiminnan moninaisia muotoja.

3. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

*Grau, teurer Freund, ist alle Theorie,
Und grün des Lebens golden Baum.*
Goethe, Faust (1790)

3.1 Yhteistyö

3.1.1. Yhteistyön piirteet organisaatioiden näkökulmasta

Chester I. Barnardin (1974, 65) mukaan järjestelmällinen yhteistyö on rakennelma, jonka muodostavat osat voivat olla fyysisiä, biologisia, henkilökohtaisia ja yhteiskunnallisia. Organisaatio on määritelty monin tavoin, ja yhteistä määritelmille on, että organisaatiolla on tavoitteena jonkin tai joidenkin päämäärien saavuttaminen. Kahden tai useamman henkilön yhteistyötä voidaan pitää organisoituna toimintana.

Barnardin (emt.) mukaan yksilö on rajallinen toimimaan organisaatiossa yksin, joten yksittäisen henkilön valta ja vaikutusmahdollisuudet tapahtuvat yhteistyön kautta. Yhteistyö organisaatiossa lisää yksilöiden sosiaalista viihtyvyyttä ja motivaatiota, jolloin ne samalla vaikuttavat yhteistyön lisääntymiseen edelleen. Yhteistyön pysyvyyteen vaikuttavat suuresti yhteistyömenetelmien tehokkuus ja sen tuoma vaikuttavuuden ja suorituskyvyn lisääntyminen sekä sen vaikutukset ympäristöön ja tuottavuuteen. Häiriötilanteet yhteistyössä aiheutuvat yleensä yhteistyöprosessien virheistä tai yhteistyöprosessien yhdistämiseen liittyvistä ongelmista.

Yhteistyön tutkimisessa ja kehittämisessä on kysymys organisaation toiminnan kehittämisestä. French & Bell (1973, 45–76) katsovat, että kyseessä on ongelmien diagnostisoiminen, jolloin selvitetään vallitsevat vaikeudet ja mahdollisuudet kehityksen pohjaksi. Organisaation kehittäminen on yhteistyötä, jonka edellytyksenä on vuorovaikutuksen ymmärtäminen muutoksen tärkeimmäksi elementiksi. (Ks. myös Khandwala 1977 sekä Nicholson & Wall 1982.)

Van de Venin & Ferryn (1980, 348–358) mukaan organisaation toimintaa voidaan tarkastella makro-organisaation perspektiivistä. Toimintaa tulee analysoida koko organisaation, osastojen ja yksittäisten töiden tai työntekijöiden näkökulmista. Lisäksi on analysoitava suhteet muihin organisaatioihin, joissa tarkasteltavina asioina ovat resurssivirtaukset, informaatiovirtaukset ja koordinoinnin tulokset. Poliisin ja syyttäjän yhteistyössä on havaittavissa vastaavanlainen tarve. Organisaatioiden johdon on tarkasteltava yhteistyötarvetta, mutta molempien on arvioitava yhteistyötarve ja -muodot myös omissa yksiköissään. Työsuoritusten ja yksittäisten työntekijöiden yhteistyön analysointi on jokaisen syyttäjän ja rikostutkintaa suorittavan poliisin tehtävä. Tämäkin analysointi on tehtävä johdetusti, eikä sen suorittamisen harkinta saa jäädä yksittäisen työntekijän päätöksen varaan. Vasta edellä olevien arviointien jälkeen on tehtävissä organisaatioiden yhteistyöhön liittyvä analyysi. Vaikka poliisin ja syyttäjän yhteistyö perustuu lainsäädäntöön, yhteistyön toimivuus perustuu neuvotteluun yhteistoiminnasta, sitoutumiseen tehtyihin sopimuksiin sekä prosessin vaatimiin toimintoihin ja täytäntöönpanoihin.

Yhteistyö viranomaistoiminnassa nähtiin aikoinaan vain sovittujen määräysten noudattamisena, joten yhteistyö oli pikemminkin yhdessä työskentelyä. Byrokraattisuus on kuulunut poliisin ja syyttäjän suorittamaan toimintaan jo lakisääteisenä, joten byrokraatioteorian kytkeminen siihen tuo vain uuden tarkastelukulman. Nykyaikaisessa asetelmassa tulee arvioida rinnakkain lainsäädännön vaatimaa tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden takaavaa byrokraattisuutta ja mahdollisimman epäbyrokraattista toimintatapaa. Nykyaikaista hallintoa kuvattaessa joudutaan pohdiskelemaan myös managerialismin ja uuden julkisen johtamisen soveltumista byrokraattisen organisaatorakenteeseen.

Uusi julkinen johtaminen (New Public Management, NPM) tavoittelee ratkaisuja markkinoimalla itseään epäbyrokraattisuudella. Olisiko julkishallinnossa noudatettavissa tulosjohtamisen kautta mallia, jossa hyödynnetään uuden julkisjohtamisen edut, mutta varmistetaan kansalaisten tasapuolinen kohtelu säilyttämällä tarpeellinen määrä byrokratiaa? Lienee syytä myöntää, etteivät byrokraattinen johtaminen ja uusi julkisjohtaminen puhtaina malleina toimi keskenään. On myönnettävä myös se, että yritysmaailman toimintamallien kautta tulleet uudenlaiset menettelytavat toisivat joustavuutta viranomaistoimintaan, joten valtionhallinnon virastojen yhteistoiminnassa näitä malleja voisi pyrkiä soveltamaan. Tutkimuksen kohteena oleva lakisääteinen rikosprosessi ei kuitenkaan ole ensimmäisten joukossa, kun viranomaisten toimintaprosesseja modernisoidaan täysin yritysmaailman ehdoilla toimivaksi.

Organisaatioiden yhteistoiminnan tutkimuksissa on todettu, että yksilöpiirteet eivät välttämättä ole organisaation piirteitä. Näin ollen organisaatioiden yhteistoiminnan ongelmana on se, että vaikka puhutaan yhteistyön tarvitsemasta vuorovaikutuksellisuudesta, niillä ei ole sellaista keskenään. Organisaation tavoitteet ovat aina erilaisia kuin yksilön tavoitteet. (Eskola 1982, 91–115.) Filosofin Georg Simmel kirjoitti vuonna 1917 julkaistussa teoksessaan (suomennos 1999), että inhimillinen olemassaolo on todellista vain yksilöissä ja vuorovaikutus syntyy yksilöiden kesken. Kaikki järjestelmät ja organisaatiot ovat vain välittömien, yksilöstä yksilöön suuntautuneiden vuorovaikutustapahtumien kiinteytymiä pysyviksi puitteiksi ja itsenäisiksi muodostumiksi. (Ks. myös Axelrod 1984, Katz & Kahn 1967.)

Vaikka poliisihallinnon monitasoinen ja syyttäjähallinnon matalarakenteinen organisaatio ovat varsin erilaiset, niitä molempia leimaa rikosprosessin suhteen samanlainen toimintojen lakisääteisyys. Tämä tekee ne monilta osiltaan samalla tavalla byrokraattisen hallinnon mukaiseksi, minkä vuoksi niitä on vaikea kuvitella uuden julkisen johtamisen mallin ydinalueeksi. Professionaalisuuden näkökannalta poliisin ja syyttäjän yhteistyö ei näytä helpolta. Helander (1993) arvioi byrokratian ja professionalismin välisiä suhteita muun muassa kysymällä *"kontrolloiko byrokratia professioita vain päinvastoin"*. Helanderin mukaan ongelmallista on se, että byrokratian käsitteelle on annettu monenlaisia merkityksiä ja erityisesti Weber on ollut kovin erilaisten tulkintojen kohteena. Organisaatiotutkijat suhtautuvat eri tavoin byrokratian ja professioiden keskinäisiin suhteisiin. Mintzberg (1979, 314–379)

määrittelee konebyrokratian ja professionaalisen byrokratian erilaisiksi. Konebyrokratia on vakaata, ennalta määrättyä ja standardoitua käyttäytymistä, joka standardisoi omat toimintonsa. Professionaalinen byrokratia nojautuu rakenteen ulkopuolella, profession puitteissa, kehitelyyn standardiin. Hall (1968) on sitä mieltä, että professionaalisen organisaation formaalistaminen aiheuttaa konflikteja. Hänen mukaansa professionalisoiminen ja formalisoiminen ovat yhteen sopimattomia vaihtoehtoja organisaatorakenteessa. Tätä tukee myös Helanderin (1993, 115–120) näkemys, jonka mukaan eurooppalaisessa hallinnossa yleishallintovirkamiesten byrokraattiset käsitykset ovat poikenneet professionalistien näkemyksistä ja päinvastoin. Keskeinen ero on se, että yleisbyrokraatin ja professionaalisen sitoutuminen ja kuuliaisuuskäsitteet ovat erilaisia. Ristiriitaiset käsitteet ovat yleisbyrokraattien sitoutumattomuus organisaatioon ja professionalistien ammattikunta tai -taito, johon profession asettama standardi heitä sitoo.

Helanderin (1993, 74–76) mukaan henkilöt, jotka edustavat voimakkaasti omien professioidensa erikoisosaamista, pitävät kiinni näkemyksistään ja standardeistaan, minkä vuoksi professioiden välinen reviiirikiistely on yleistä ja sillä on negatiivinen vaikutus yhteistyöhön. Professioiden välinen reviiirijattelu ja palkansaajaprofessioiden sopeutumisvaikeudet ovat aiheuttaneet negatiivisen ilmiön professioiden vaikutusmahdollisuuksiin, mistä syystä professiot ovat pyrkineet liittoutumaan ei-professionaalisten ryhmien kanssa.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyö entisen nimismiesorganisaation alueella on hyvä esimerkki tapahtumasta, jossa yhteiskunnan modernisoituminen on muuttanut profession sisäisen toiminnan kahden erillisen profession väliseksi yhteistyöksi. Nimismiesorganisaation lakkauttamisen yhteydessä se muuttui kihlakunnanviraston poliisiosaston, syyttäjäsoston ja ulosotto-osaston muodostamaksi kihlakunnaksi, johon lisättiin henkikirjoittaja. Nimismiehen kiistaton rooli yleisbyrokraattina oli selkeästi täyttänyt profession peruskäsitteet, mutta kun nimismiespiirien henkilöstöstä muodostuneet yksiköt muodostuivat, syntyi samalla kolme professiota, joiden arvostus ei alkuun ollut kiistaton. Professiotaholla ongelmaa lisäsi se, että koska entiset nimismiehet jäivät organisaatioon, jäi myös entisen profession rooli elämään noissa uusissa organisaatioissa. Poliisi ja syyttäjä edustavat nykyisissä organisaatiomalleissaan nimenomaan Helanderin mainitsemia, vahvasti omien professioiden-

sa erityisosaamista korostavia professioita, mikä omalla tavallaan lisää yhteistyön ongelmallisuutta.

Työvirtausten ja rakenteiden joustavuus, innovatiivisuuden ja luovuuden kannustaminen sekä moderni henkilöstöjohtaminen edellyttävät hyvää yhteistoimintaa organisaation sisällä. Mintzberg (1983, 2–3) toteaa, että kaikkeen inhimilliseen toimintaan liittyy työn jakaminen ja tehtävien koordinointi. Tämä edellyttää organisatorakenteen suunnittelussa johdonmukaisuutta ja koko organisaation tilanteen huomioon ottamista. On huomioitava organisaation ikä, toimintaympäristö, tekniset välineet ym. Organisaatiosuunnittelussa tulee ymmärtää toimintojen suunnittelun merkitys sekä rutiiniluontoisten päätösten ja toimenpiteiden yhtenäisenä järjestelmänä tekeminen (emt. 78–79). Organisaatiosuunnittelussa tulee useamman yksikön koodinoida yhteyksiään, mistä syystä on tarpeellista nimetä yhdyshenkilöitä, joiden tulee pystyä toimimaan viestinnässä myös vertikaalisten kanavien ulkopuolella (emt. 82–83).

Yhteistyön ja sosiaalisen vuorovaikutuksen kumulatiivisuudesta on esitetty toisistaan poikkeavia kannanottoja. Onko yhteistyökumppaneiden yhteistulos suurempi ja/tai vaikuttavampi kuin kunkin jäsenen yksin tekemän työn yhteinen tulos olisi, tai onko ryhmän älykkyysosamäärä enemmän kuin yhden ihmisen? Kaikkia yhteistyötilanteita tyydyttävät vastaukset jäävät saamatta, sillä yhteistyön tarkoitus ja merkitys vaihtelevat. Toisinaan yhteistyötä tehdään työn joustavuuden lisäämiseksi ja toisinaan siitä syystä, että toisen mielipidettä on kuultava. On uskottava, että hyvä yhteistyö lisää sekä tuloksellisuutta että älykkyysosamäärää ja huono yhteistyö vähentää niitä. Hyvässä yhteistyössä ei kuitenkaan ole kysymys yhteenlaskusta vaan pikemmin kertolaskusta, sillä jäsenten hyvät taidot saavat esille toisissa entistä parempia taitoja. (Coleman 1999, 239–241.) Yhteistyön kumulatiivisuus voidaan rinnastaa toiseen kumuloituvaan toimintaan – keskustelun kontribuutioon. Kun kaksi keskustelijaa arvioi jotakin asiaa keskenään ja keskustelija muuttaa näkemystään; laajentaen, tarkentaen, syventäen tai korjaten aikaisemmin esitettyä, syntyy kontribuutio. Keskustelu ei kuitenkaan etene, elleivät kumppanit ota kantaa aikaisempiin kannanottoihin. Yhteistyö passiivisen yhteistyökumppanin kanssa ei välttämättä saa aikaan kumuloituvaa tulosta, ja se saattaa vain heikentää tuloksellisuutta. (Pirttilä-Backman & Lahikainen 1998, 52–55.)

Max Weber (1864–1920) tunnetaan yhteiskunnan hallinnon perusteoriana pidettävän, byrokratiateoriana tunnetun klassisen hallintoteorian ideamallin kehittäjänä. Teorian toiminnan edellytyksenä on järjestäytynyt yhteiskunta ja sen rakenteiden toimivuus. Weber oli kuitenkin oman aikansa edustaja, joten – vaikka kuinka hyvin byrokratiateoria aikanaan toimi – on siinä nykyaikana omat puutteensa. Vartola (1979) käsittelee Weberin byrokratiateorian suhdetta valtionhallinnon rakenneuudistukseen toteamalla muun muassa (emt. 113–114), että *"kysymys byrokratian tehokkuudesta on aina alisteinen sen takana olevan hallinnan tarkoitukselle"* ja *"on välttämätöntä ymmärtää moderni valtio, sen moderni byrokratia ja hallinto vasta sen kontekstin kautta, jota Weber pääteoksensa eri vaiheissa tähdentää"*.¹⁸

Byrokratia ja uusi julkisjohtaminen näyttävät periaatteiltaan olevan varsin suurassa ristiriidassa keskenään. Kuten Vartola (1979) on maininnut, puhdasta byrokratiaa ei ole esiintynyt ennen kuin vasta aivan viime aikoina, ja sen synty on yhteydessä kapitalismiin ja valtion modernisoitumiseen. Edelleen Vartolaa mukaillen, byrokratia lienee syytä nähdä Weberin mukaan kapitalismia puolustavana, valtiota ohjaavana ja riistävänä. Vastausta tulkintaan lienee pakko hakea historiasta ja yhteiskunnan erilaisista tilanteista eri aikoina. Varhaisin tunnettu aihealueen teoretisoija G. F. W. Hegel (1770–1831) vastusti sääty-yhteiskunnan eriarvoisuutta, mutta myös kommunistisia yksityisomistuksen lakkautusyrityksiä. Hegelille valtion määritelmään kuului yksilön vapaus, ja hän näki valtion ihmisten välisenä sosiaalisena muotona, ihmisten liittoutumana, jonka tehtävänä oli säädellä ristiriitoja ja huolehtia sosiaalipoliittisista tehtävistä. "Valtiolle tulee alistaa korporaatioita, joiden tehtävä on työllistävää ja yhdistävää, ja siten vapauttaa ihmisiä." (Hegel 1994, 7–45, toim. Manninen & Wahlberg), (Juntunen & Mehtonen 1982, 24–43.) Valtionhallinnon byrokratian tarkoitus oli siis vapauttaa ihmisiä erityisesti luokkayhteiskunnan rajoituksista. Byrokratiateoria tuleekin nähdä selittämässä kahlitsevaksi koettavan byrokratian historiaa – oman aikansa hallinnon modernisaationa.

¹⁸ Weberistä tarkemmin myös Ahonen 1989, 48–69, Gronow & Noro & Töttö 1997, 262–329, Juuti 1983, 14–19, Juuti 1999, 54–55, Nonaka & Takeuchi 1995, 160–163, Parker 2000, 29–56, Salminen 1995, 53–77, Shafritz & Ott 2001, 73–78 ja Vartola 2004.

3.1.2. Yhteistyö esitutkintaprosessissa

*Ei työ meitä uuvuta,
vaan kaikki se mikä on vielä tekemättä.
Fredrik Wislöff*

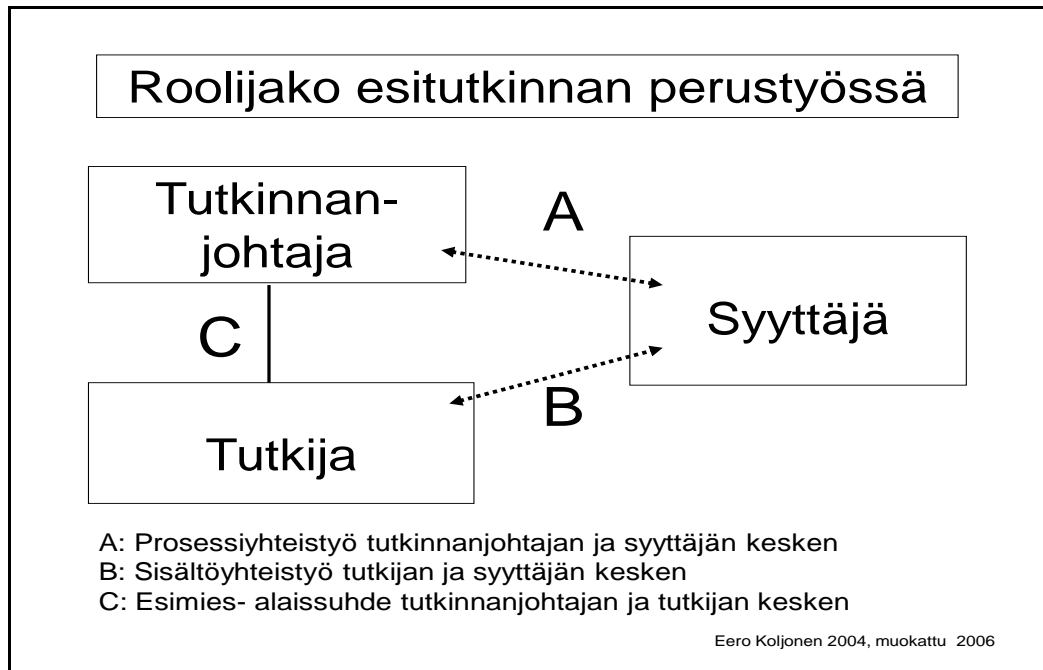
Yhteistoiminnan lisääminen eri hallinnonalojen kesken on valtionhallinnossa kehittymässä oleva suuntaus. Valtionhallinnon tulee lisätä joustavuutta ja luovuutta antamalla tilaa modernille työnteolle, muun muassa lisäämällä yhteistyötä niin oman hallinnon sisällä kuin yhteistyötahojenkin kanssa. Vuodelta 2001 peräisin oleva ministerityöryhmän kannanotto keskushallinnon uudistamiseksi korostaa, että valtionhallinnossa tarvitaan laaja-alaisuutta ja tehokasta toiminnan yhteensovittamista sekä kykyä vastata pitkän aikavälin haasteisiin. *“Tulevaisuuden keskeisten tavoitteiden ja strategioiden on oltava selkeästi esillä ja hallinnon on raja-aidat ylittävällä yhteistoiminnalla pystyttävä toteuttamaan asetetut tavoitteet.”* (Hallituksen iltakoulumuistio 20.6.2001.) Valtiovarainministeriö on asettanut työryhmiä, joiden tehtävänä on kehittää yhteistoimintaa virastojen sisällä ja niiden kesken sekä kehittää palkkaus- ja johtamistoimintoja¹⁹. Noiden työryhmien ja niiden muistioiden tarkoituksena on ollut kehittää yhteistoiminnalle uudenlainen profiili ja nostaa se uudelleenlaadulla tasolle.

Syyttäjän yhteistyö rikostutkijan kanssa on tavallista ja hyödyllistä koska se antaa syyttäjälle välittömän tiedon esitutkinnan etenemisestä. Johtamisen kannalta on tärkeää, että syyttäjän pyynnöt esitutkinnan etenemisestä eivät aiheuta sivuttaisjohtamisen tilannetta, siksi pyynnöt esitutkinnan tai lisätutkinnan suorittamisesta on

19

VM 8/2000 Osaamisen johtaminen osana valtion henkilöstötilinpäätöskäytäntöä
VM 4/2001 Tulospalkkiot osana valtion palkkausjärjestelmää.
VM 2/2003 Parempaan tilivelvollisuuteen
VM 9/2003 Tulosohjauksen terävöittäminen
VM 12/2003 Yhdessä parempaan yhteistyöhön
VM 13/2003 Parempaan yhteistoimintaan valtionhallinnossa
VM 30/2003 Toimenpiteitä yhteistyön parantamiseksi
VM 2/2005 Tulosohjauksen käsikirja. Helsinki: Edita Prima Oy
VM 1/2007 VM:n hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen loppuraportti
VM 4/2007 Arvot virkamiehen arjessa
VM (2005) Haasteena johtamisen laajentaminen valtionhallinnossa
VM (2007) Haasteena johtamisen laajentaminen valtionhallinnossa II
VM (2008) Haasteena johtamisen laajentaminen valtionhallinnossa III

toimitettava tutkinnanjohtajan välityksellä tai vähintään saatettava hänen tietoonsa.
(Ks. myös Shafritz & Ott 2001, 113–116.)



Kuva 13. Esitutkinnan roolijako

Organisaatioiden välinen yhteistyö aiheuttaa joskus sen, että työntekijä havaitsee olevansa kahden isännän vaatimusten toteuttajana. Tätä ”Unity of Command” -käsitettä on myös Simon (1979, 62–84 ja 1997, 31–34) käsitellyt hallinnon ongelmia kuvatessaan. Käsite on professioiden keskinäisessä yhteistyössä ongelmallinen, sillä vaikka toimivalta olisi jokaisen kannalta yksiselitteinen, ollaan lähellä tuon keskeisen periaatteen rikkomista. Henkilöä ei koskaan tulisi sijoittaa sellaiseen asemaan, että hän saa määräyksiä useammalta kuin yhdeltä esimieheltä.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön vaikuttavat kahden erilaisen ja erilaisin tulostavoittein toimivan organisaation tavoitteet. Yhteistyö on välillä yhtä kiinteää kuin työskentely rakenteellisesti samassa organisaatiossa, jossa kumpikaan ei ole organisatorisesti toisensa yläpuolella käyttämässä määräysvaltaa, mutta välillä yhteistyötä ei ole juuri missään muodossa havaittavissa. Poliisit ja syyttäjät ovat saman toimintaprosessin osaprosesseissa vastuullisia itsenäisesti, sillä jo heidän osaprosessinsa muodostavat prosessien sarjan. Erityisesti poliisin suorittama esitutkinta on prosessi,

johon kuuluu tapaustyyppin ja sen tutkinnan vaativuuden mukaan erilaisia osia. Simon (1979) toteaa, että tehokkaan organisaation rakentaminen on sosiaalipsykologisesti ongelmallinen, siihen on luotava operatiivinen ryhmä ja sen yläpuolelle esimiesryhmä johtamaan toimintaa ylemmältä tasolta. Tämä vastaa muun muassa nykyistä poliisiorganisaation perusasetelmaa, jossa strategisen johdon (esimiesryhmän) tehtävänä on vaikuttaa operatiiviseen ryhmään siten, että lopputulos tavoitteiden mukainen. Poliisin ja syyttäjän organisaatioiden yläpuolella ei ole organisaatiota, joka varmistaisi yhteistyön toimivuuden. Näin ollen rakenteista puuttuu se taso, joka voisi käyttää molempia organisaatioita velvoittavaa määräysvaltaa. Molempien organisaatioiden tulosohjausjärjestelmien avulla on ylimpien johtotasojen yhteistyöllä mahdollista korjata tämä toiminnallisesti tärkeä asetelma.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyö poikkeaa yritysten yhteistyöstä useilta perusteiltaan ja toiminnoiltaan. Yhteisessä rikosjutussa työskentelevä poliisi ja syyttäjä muodostavat sosiaalisen ryhmän useimmiten vain kyseisen projektin ajaksi. Poiketen yhteistyöyritysten toiminnasta toimijat tekevät yhteistyötä yleensä vain satunnaisesti ja heidän asiantuntijuusalueensa ovat suuntautuneet eri tahoille. Itse prosessissa syyttäjät haluavat useimmiten tuoda vain juridisen asiantuntemuksensa esitutkintaprosessiin valmistellessaan omaa osuuttaan rikosprosessissa. Niin ikään poliisit haluavat useimmiten tuoda siihen vain taktisen ja teknisen rikostutkinnan asiantuntemuksensa jättääksensä ”valmiin tuotteen” prosessin seuraavalle haltijalle. Yksittäisen rikosjutun loppuprosessi ei useimmiten ole niin kiinnostava, että esitutkintaviranomainen kiinnostuisi sen etenemisestä rikosprosessissa. Organisaatioiden olisi luotava rakenteisiin kuuluva poliisin ja syyttäjän yhteistyöprosessi, johon kuuluisi myös laatusuuranta perusjuttujen laadunvarmistamiseksi.

Yhteistyö rikosprosessiin liittyvässä perustyössä on merkittävin vaihe poliisin ja syyttäjän yhteistyön onnistumisen kannalta. Organisaatioiden toimintojen tulee olla järjestyksessä sekä perusprosessia että projektiluontoisia juttuja varten. Esitutkintavaiheessa olevien, päivittäiseen perusrutiiniin kuuluvien juttujen lisäksi on usein samanaikaisesti tutkinnassa suuria rikosjuttuja tai juttusarjoja, joissa on meneillään projektiluontoinen työskentelytapa. Tätä vaihetta havainnollistaa kuva nro 14.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyö	
<u>Säännöllinen ja juttukohtainen yhteistyö</u>	
Säännöllinen	Juttukohtainen
Organisaatioiden vuorovaikutus korostuu	Henkilöiden vuorovaikutus korostuu
Vakioitua menettelyä	Vaihtuvaa ja projektimaista
Resurssit vakioitu	Resurssit vaihtelevat
Toiminnot ratkaistaan asioiden mukaan	Asiat ratkaistaan toimintojen mukaan
	Eero Koljonen 2007 vrt. 2005

Kuva 14. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kaksi näkökulmaa

Edellä olevalla kuvalla pyrin esittämään vuorovaikutuksellisuuden vaikeutta yhteistyötilanteessa, silloin kun on järjestettävä organisaatioiden välisen jatkuvan yhteistyöprosessin toimivuus ja samalla tehtävä projektimaista yhteistyötä juttujen ja juttusarjojen vuoksi. Säännöllisen yhteistyön prosessiyhteistyö on jatkuvaa, joten se tulee myös sellaiseksi suunnitella, ja sitä tulee seurata, valvoa ja mitata aivan kuten yhden organisaation toimintaa. Myös tuloksellisuutta tulee mitata samoilla keinoilla kuin yhden organisaation toimintaa.

Juttukohtainen yhteistyö toteutuu käytännössä aina nimensä mukaisesti, laajemman rikosasian tutkinnan yhteydessä, ja jatkuu esitutkintavaiheen loppuun saakka. Juttukohtaiset, laajemmat projektiluontoiset rikosasioiden esitutkintaprosessit muodostuvat olemassa olevien perustehtävää suorittavien organisaatioiden rakenteisiin. Näiden tutkintaprojektien vuoksi on luonnollista, että projektiyhteistyö aiheuttaa muutoksia säännölliseen yhteistyöhön. Resurssien riittävyys, työtilojen sijainti, yhteisten työtilojen puute, esitutkintavaiheen keston epämääräisyys ja muut perustyyöstä poikkeavat asiat tulee tällöin ottaa huomioon. Kuvattu organisaatioiden välinen yhteistyö on ongelmallisempi kuin yhdessä organisaatiossa tapahtuva, jatkuvan

prosessin ja tilapäisprojektin yhteensovittaminen, koska organisaatioissa ei ole yhteistä ylempää esimiestä tai esimiesvirastoa ohjaamassa yhteistoimintaa.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön merkitys on löydettävä tulosten kautta, se on käsitteellistettävä perustoiminnaksi ja sen merkitys on tiedostettava molempien organisaatioiden johtotasolla. Simonin (1979, 70–73) teemoihin viitaten on arvioitava tavoitteiden ja prosessin merkitys. Kun prosessi syntyy osaprosessien onnistumisesta ja tavoitteiden täyttymisen edellytyksenä on onnistunut prosessi, on prosessin onnistuminen otettava myös osaprosessien tavoitteeksi (vrt. Simon 1997, 38–40). Kun siis kahden osaprosessin yhteisenä tavoitteena on rikosprosessin onnistuminen, on organisointi tehtävä rikosprosessin kokonaisedun mukaisesti.

Rikosprosessia ja siihen osallistumista pidettiin aikaisemmin poliisilaitoksissa yleensä vain rikostutkintaa tekevän henkilöstön tehtävänä. Poliisiylijohtaja Markku Salminen totesi, että syyttäväviranomainen on yksi niistä poliisiorganisaation yhteistyökumppaneista, joiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä on koko organisaation kannalta suuri merkitys (Poliisin ja syyttäjän yhteistyöseminaari 31.1.2008).

3.2 Johtaminen

"Suomalaisia johdetaan edestä"

(Adolf Ehrnrooth 1904-2004)

3.2.1. Organisoituminen johtamisen näkökulmasta

Mitä enemmän hallinto kehittyy, sitä monimutkaisemmaksi johtaminen muuttuu. Tästä varoitti muun muassa arvostettu organisaation kehittäjä Edith Penrose (1959), varoittaessaan kasvavaa yritystä palkkaamasta liian suurta johtajamäärää. Liiallinen johtajien määrä käynnistää kehittämiskohteita ja tuottaa niille uusia johtajia, mikä käynnistää taas uusia kehittämiskohteita ja tuottaa niille johtajia, mistä syntyy loputon kierre. Liian suuri johtajien määrä kasvattaa epätarkoituksenmukaisia organisaation toimintoja, ja vaikka ne olisivat sellaisinaan kehittäviä, ne syövät resursseja

organisaation perustehtävältä. Aihe on ajankohtainen myös poliisin hallintorakennemuutoksen näkökulmasta.

Johtamiseen liittyy käsitteellisessä mielessä suuri määrä eri asioita ja käsitteitä. Hallintotieteelliseltä näkökulmalta johtamiseen liittyvät läheisesti organisoituminen, organisaatiokulttuuri ja organisaation toiminnan varmistaminen. Tässä osassa taustoitetaan teorian kautta johtamisen ja organisoitumisen sisältöä niiltä osin kuin se tutkimuksen kannalta on tarpeellista.

Simon (1979) on tutkinut yksilöä organisaatiossa ja organisaation tapoja antaa yksilölle toimivaltaa. Hänen mukaansa organisaatioiden rakentajien tehtävänä on luoda operatiivinen ryhmä ja sille esimiesryhmä, jolla on toimivalta operatiivisen ryhmän toimintaan siten, että se toimii koordinoitusti ja tehokkaasti. (Emt. 46.) Nykyaikaiset organisaatiot ovat monisäkeisempiä kuin 1900-luvun puolivälin organisaatio, minkä vuoksi mainittu asetelma kyseenalaistuu organisaatioiden välisen yhteistyön suunnittelussa ja toteutuksessa.²⁰

Organisaatiot ovat niin kiinteästi kaikkialla ympärillämme, että niiden läsnäolo häviää tajunnastamme, joten tarvitsemme muistuttajia niiden vaikutuksesta (Scott 1992, 3–26). Syntymämme, elämämme ja kuolemamme, yhtä lailla kuin taipumuksemme, kokemuksemme ja melkein koko elämämme tapahtuu organisaatiossa (Pfeffer 1997, 3). Organisoituminen kuuluu yhteiskunnan toimintaan itsestäänselvyytensä. Koko elämämme tapahtuu organisaatioissa: me synnymme organisaatiossa, käymme koulumme organisaatioissa, monet meistä viettävät suuren osan elämästään organisaatioissa, joissa työskentelemme ja harrastamme. Useat kuolevat organisaatiossa ja organisaatio huolehtii useiden ihmisten hautaamisen. (Etzioni 1977, 7.) Organisaatiot pyrkivät tavoitteisiinsa koordinoitujen toimintojensa ja suhteidensa avulla (Salminen 1995, 16).

Kun tutkimuksen kohteena on organisaatioiden yhteistoimintaprosessi, on paikallaan tarkastella lähemmin kysymyksiä, mitä organisaatiot ovat ja mitä niiden taustal-

²⁰ Johtamisesta lisää: Bass 1990, Juuti 1983, 1989, 1999 ja 2001, Karlöf 1995 ja 1996, Karlöf & Heilin 2004, Laamanen 1995, 1999, 2005, Laamanen & Tinnilä 1998 ja Laamanen ym. 1999, Pearn & Roderick & Mulrooney 1995, Syrett & Hogg 1992, Tichy 1983, Yukl 1998.

la voi olla. Organisaatio voi olla turvapaikka, mutta järjestelmänä se ei välitä jäsenistään lainkaan. Organisaatiolle voidaan asettaa tavoitetilä, mutta usein se vain kokenemaisesti toteuttaa toimintaprosessiaan. Organisaatio on herkkä ja joustava, mutta viime kädessä se on tunteeton ja jäykkä. Organisaatiot voivat olla täynnä historiaa, mutta niiden varaan rakennetaan tulevaisuus. Organisaatiot voivat olla sosiaalisen toiminnan kehoja, samalla kun ne ovat markkinatalouden toimintaedellytys. Ne tuottavat mielihyvää ja mielihyvästä, niiden tarkoitus on kasvattaa ja rangaista, mutta niillä on runsaasti keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Yhteiskunnan muuttuessa monet organisaatiot ovat joutuneet tarkastelemaan toimintaansa itsekriittisesti, joten on elintärkeää, että tarkasteluun osataan ryhtyä ajoissa. (Ks. Etzioni 1977.)

Organisaatioidenkin suhteen on havaittu se, että ainoa ja varmimmin säilyvä asia koko sen elinkaaren aikana on pysyvä muutos. On siis tärkeää, että organisaatio toimii aina siten, kuin sen on kullakin hetkellä tarkoitettu toimivan. (Allardt & Littunen 1979, 261–307, Aula 1999 2–31, Eloranta 1977, 9–24, Etzioni 1977, 7–33, Hall 1991 28–47, Sjöstrand 1981 11–37, 83–120.) (Ks. myös Mintzberg 1979 ja 1983, Morgan 1997 ja 1998, Perrow 1986, 1970, Pfeffer 1997, Pfeffer & Salancik 1978.)

Klassisen organisaatioteorian nimekkäimpiä edustajia ovat olleet sen kehittäjä, ranskalainen Henri Fayol (1841–1925) sekä muun muassa Luther Gulick, Lyndall Urwick, James Mooney ja John Graicunas (Harisalo 2008, 68, Shafritz & Ott 2001, 48–60). Fayolin määrittelemät, hallinnolle ja johtamiselle yleiset periaatteet jakautuivat viiteen osaan, eli planning, organizing, command, co-ordination and control (Fayol 1949, 43–110). Tärkeäksi periaatteiden kehittäjäksi, ehkäpä jälkeinpäin ajatellen Fayoliakin tärkeämmäksi, katsotaan joskus Luther Gulick, joka laajensi Fayolin mallia POSDCORB-nimiseksi, organisointi- ja johtamismalliksi (planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting (Gulick & Urwick 1973, 11–17, Shafritz & Ott 2001, 79–87, Harisalo 2008, 82–83.) Fayol, Gulick ja Urwick olivat hallinnollisen koulukunnan edustajina kovan kurin edustajia. He tarkastelivat organisaatiota niiden hallinnon näkökulmasta, ja heille työntekijä oli väline, joka vain teki hänelle määrätyn työn. (Ks. myös Hammond 1990, Koontz & O'Donnell & Weinrich 1984, 24–51, Koontz & O'Donnell 1964, 1–68 ja Tiihonen 1987.)

Organisaatioiden kehittämiseen johtamisen näkökulmasta liittyy vuodesta 1924 vuoteen 1932 kestänyt ns. Hawthorne-tutkimusprojekti, jonka johtajana toimi Elton Mayo²¹ (1880–1949). Hawthorne-tutkimus tapahtui noin 45 000 henkilöä työllistävässä tuotantolaitoksessa, ja sen yhteydessä tutkittiin muun muassa valaistuksen ja lepotaukojen merkitystä. Projekti keskittyi alun perin tieteellisen liikkeenjohdon hypoteesien tutkimiseen, mutta tuotti merkittäviä tuloksia myös ihmissuhdekoulukunnan näkökulmasta. Tutkimuksissa havaittiin, että muun muassa työtilan valaistuksen korjaaminen lisää tehokkuutta, mutta sama havainto tehtiin myös kun valaistusta vähennettiin. Tästä seurasi oivallus, että nimenomaan olosuhteiden vaihtelevuudella on suuri merkitys ihmisen motivaatioon ja oppimiseen. (Karlöf 2003.) Jälkeenpäin ajatellen tuntuu luonnolliselta, että yksi tuon tutkimuksen merkittävimpiä tuloksia oli havainto sosiaalisten tekijöiden merkityksestä työssä viihtyvyyden ja tuloksellisuuden kannalta. Havainnon merkitys on huomattavasti suurempi kuin siihen asti oli oletettu.

Organisaatio toimii ihmisten varassa, joten ihmisten johtamisen tulee olla merkityksellisempää kuin koneiden ja laitteiden huoltamisen. Teknistyvässä maailmassa on ollut tarve lisätä tuottavuutta kehittämällä tekniikkaa ja tuotanto-ohjelmia, eikä ole aina lainkaan varmaa, että järjestys olisi aina ollut edellä mainittu, kuitenkin Hawthornen tutkimusten ansiosta henkilöstön näkökulma on tullut huomioiduksi paremmin. Ihmissuhdekoulukunnan edustajana ja kehittäjänä on suurta arvostusta jälkikäteen saanut myös Mary P. Follet, jota voidaan pitää naisjohtajien edelläkävijänä (Tonn 2003).

Organisaatioteorioiden synty, niiden monimuotoisuus ja jatkuva kehittyminen ovat suosituimpia konsultointiaiheita yritysten johtamiskoulutuksessa. Organisaatioiden kautta johtaminen ja organisaatorakenteiden mallit ovat peräisin johtamisen ja organisoitumisen kehitysvaiheiden ajalta. Kun byrokratiateoriaa kehitettiin, sillä tahdottiin varmistaa tasapuolisuutta. Sen taustalla olivat muun muassa seuraavat teemat: virallisella organisaatiolla on rationaaliset arvot, viranhaltijan toimivalta ja velvollisuudet perustuvat auktoriteettiin, valvonta ja valitusten käsittely ovat vain

²¹ Vuori (1999) on todennut, että on virhe pitää Hawthorne-tutkimusta Mayon johtamana, sen johtajana toimi Mary Parker Follet. Jossain määrin on nähtävissä, että tämä oli yksi niitä asioita, joissa Follet kärsi häneen kohdistuneesta arvostuksen vähättelystä.

ylemmän virkatason vastuulla, säännöt ohjaavat kaikkea toimintaa ja sääntöjen noudattamiseen voidaan käyttää pakotteita.

Chester Barnard korosti organisaation merkitystä johtamisen kannalta ja näki organisaation kommunikointijärjestelmän merkittäväksi johtamisen näkökulmasta. Näkemys organisoinnista johtamisen osana korostui myöhemmin entisestään, sillä johtamisella katsottiin olevan vaikutusta kaikkiin modernin organisaation vaiheisiin. Suunnittelun, tuottamisen ja myynnin tai palvelun, yhtä lailla kuin valvonnan ja tarkastustoiminnankin, tulee olla organisoitua ja johdettua. Lisäksi on huolehdittava henkilöstöasioiden organisoimisesta ja johtamisesta (Certo 1980).

Organisoitumiseen esitetään jatkuvasti uusia ajattelumalleja. Organisaatioiden toiminnan kehittämisen kannalta mielenkiintoisia ovat byrokraattisen ja ei-byrokraattisen toiminnan vertailut. Kuten aikaisemmin on mainittu, webermäinen byrokraattisuus tarkoittaa sitä, että suhtautuminen työhön perustuu arvoihin, joista Weber (1978) käyttää termiä protestanttinen etiikka. Nykyisessä yhteiskunnassa eivät pelkästään protestanttisen etiikan arvot tuota tuloksellisuutta eivätkä ole tuloksellisuuden edellytys vaan organisaatiot rakennetaan mieluummin niiden toimintojen ja monimuotoisuuden perusteella. Vartola (mm. 2004, 12–14) kuvaa protestanttisen etiikan ahkerana työntekona, nuhteettomuutena, kieltäytymisenä nautinnoista ja tuhlauksesta, sekä lujana uskonnollisuutena, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat tärkeitä Jumalan silmissä. On selvää, ettei henkilöstön protestanttisen etiikan arvoista edelleenkään haittaa ole. (Ks. myös Kyntäjä 1990 ja 1998.)

Siirtymistä pois yksinomaan byrokraattisuudesta ja siihen liittyvästä hierarkkisuudesta on tapahtunut ja tapahtuu edelleen. Yhteistoiminta, niin ihmisten kuin organisaatioiden kesken, on lisääntynyt ja saanut sellaisia uusia muotoja, jotka olisivat olleet edellisille sukupolville mahdottomia toteuttaa ja ehkä jopa ymmärtää. Kuusisen (2001, 7) mukaan organisaatioiden sisäiset toimintastrategiat muodostavat yksilöiden toimintoja ohjaavan sosiaalisen toimintaympäristön. Tällöin yhteistyön käsite muuttuu, koska yhteistyötä tarkastellaan sosiaalisen tiedonkäsittelyn ryhmäilmionä. Kuusinen (emt. 85) toteaa, että vankka ja vakiintunut organisaatio toimii aikanaan suunnitellulla mallilla lähes omalla painollaan. Roolit tehtävineen säilyvät, vaikka

henkilöstö vaihtuisi, koska tavat ovat itsestään selviä ja toteutustavat vakiintuneita. Myös vastuu toiminnasta on sisäänrakennettu organisaatioon.

Yhteiskunnan monimutkaistuessa ihmisten ja organisaatioiden merkitysmaailmat etääntyvät helposti, jolloin samoilla perusmalleilla varustetut henkilöt tuottavat täysin erilaisia näkökulmia ongelmista ja niihin tarvittavista ratkaisuista. On tärkeää, että sosiaalisella vuorovaikutuksella konstruoimme maailmaa sen lisäksi, että ymmärrämme toisiamme paremmin ja määrittelemme ratkaisujamme samansuuntaisiksi. Sosiaaliseen vuorovaikutukseen liittyy tyypillisenä avoimuus muutoksia kohtaan. (Juuti 2001, 22–122.)

Organisaatiokulttuureilla on suuri merkitys yritysten ja organisaatioiden yhteistyön kehittämisessä. Organisaatiokulttuuri ei kuitenkaan ole jokin tietty johtamiskulttuuri, opetettu menettely tai organisaation ryhmän käyttöön ottama tapa. Organisaatiokulttuurilla käsitetään tiedostamatonta, organisaation jäsenille tyypillistä yhteistä tasoa, joka määrittää organisaation näkemyksen itsestään ja ympäristöstään perusluonteisella vakiintuneella tavalla, joka on "itsestään selvyys". Edgar H. Scheinin (1987, 26) tunnettu määritelmä organisaatiokulttuurista kuuluu: *"Organisaatiokulttuurilla tarkoitetaan perusolemusten mallia, jonka jokin ryhmä on keksinyt, löytänyt tai kehittänyt oppiessaan käsittelemään ulkoiseen sopeutumiseen tai sisäiseen yhdentymiseen liittyviä ongelmiaan. Tämä malli on toiminut kyllin hyvin, jotta sitä voidaan pitää perusteltuna ja siksi opettaa ryhmän uusille jäsenille ongelmia koskevana tapana havaita, ajatella ja tuntea."*

Muutosten yhteydessä vahva kulttuuri saattaa olla toisaalta myös vaikeuttamassa sopeutumista välttämättömiin uudistuksiin. Schein (emt.) katsoo, että ristiriitatilanteessa on nopeaan ongelmaratkaisuun pyrkimisen sijasta pyrittävä hidastamaan vuoropuheluprosessin keskustelua, jotta mielipiteenvaihdon lisäksi syntyisi kehittyntä keskustelua. *"Väittelyjen sijasta on pyrittävä hillittyyn jutusteluun."* Arvioitaessa organisaation muutostilannetta tulisi siis arvioida myös organisaatiokulttuuria ja sen voimanlähteitä. (Ks. myös Silén 1995.)²²

²² Organisaatiokulttuurista tarkemmin mm. Schein 2001, 1987, 1977, erityisesti 77–109, Pheysey 1993, Morgan 1997, Silén 1995, Kreitner & Kinicki 2001, 66–101, Hofstede & Hofstede 2005, 241–315, Hofstede 1993, erityisesti 286–288, Koljonen 2005, 102–105.

Kun organisaatioajattelu kehittyi modernin organisaatiomallin käsitetasolle, niissä yhdistyivät tieteen ja käytännön yhteistyö takaamaan tehokkuuden. Modernissa organisaatiossa auktoriteetti korvautui muun muassa rationaalisilla säännöillä, koulutetulla henkilökunnalla ja toimivaltojen rajaamisella. Siirtyminen edelleen eräänlaiseen postmoderniin organisaatioajatteluun merkitsee luopumista liian hierarkkisesta järjestelmästä. Gareth Morgan (1993, 1997 ja 1998) pyrkii lisäämään kykyä itseorganisoitumiseen rakentamalla sosiaalisen konstruktivismin kautta malleja, joissa organisaatio koetaan muun muassa koneena, eliönä, aivoina, teatterina. Tässä prosessissa ihmiset luovat merkitysjärjestelmiä, joiden rakentamisen jälkeen he ovat oman luomuksensa ”vankeja” (Juuti 2001, 123–228).

Scott (1992, 102) jakaa hallitsevat organisaatioteoriamallit ensinnäkin suljettuihin ja avoimiin malleihin. Suljetut mallit sijoittuvat ajalle 1900–1970 ja avoimet tuon ajanjakson jälkeen. Scott jakaa mallit myös niiden luonteen mukaan sosiaalipsykologisiin, rakenteellisiin ja ekologisiin tasoihin. Sosiaalipsykologisia malleja edustavat muun muassa tieteellinen liikkeenjohto, rajoitetun rationaalisuuden teoria ja teoria organisaation oppimisesta.²³ Rakenteellisiin teorioihin kuuluvat muun muassa byrokratiateoria, hallinnollinen koulukunta, yhteistyöteoria (Barnard) ja kontingenssiteoria. Viime vuosikymmeninä on tähän organisaation luonnetta kuvaavaan jakoon tullut ekologinen taso, jota edustavat muun muassa institutionaalinen teoria ja postmodernismi.

Postmoderni tieto on sekä oven avaus uuteen että vallan väline. Sen tarkastelussa on hallintotieteelliseltä kannalta kysymys nykyaikaisen yhteiskunnan rakenteiden tarkastelusta. Myös verkostoituminen on yksi osa postmodernismiksi kutsuttua nykyaikaa. Bauman (1996, 195) katsoo, että postmodernin teorian tulisi hylätä sellaiset käsitteet kuin järjestelmä ja yhteiskunta, joten tulisikin katsoa vain sosiaalisuuteen. Samalla tulisi luopua asioiden prosessuaalisista käsittelyistä. Kuten Bauman (emt. 271) toteaa ”*postmoderni on kuin elämää kaupungissa, missä liikenne ohjataan päivittäin uusille reiteille ja katujen nimiä vaihdetaan etukäteen ilmoittamatta*”. Jos ryhdymme käsittelemään nykyaikaa postmodernin käsitteen tavalla Baumannin

²³ Oppivasta organisaatiosta laadun kehittämisessä: Senge (1990), Senge ym. (1999), Argyris & Schön (1996), Leppänen (1994) ja Sarala & Sarala (1997). Erityisesti johtamisen näkökulmasta esim. Argyris (1999, 159–225).

tavoin, joudumme ”rakentamaan” organisaatiot ja järjestelmät jokaisessa tilanteessa uudelleen.

Poliisin ja syyttäjän johtamisen kehittymisessä ovat olleet merkittävänä tekijänä organisaatiomuutokset 1990- ja 2000-luvuilla. Ajatus kihlakuntaudistuksesta oli toki syntynyt huomattavasti ennen sen toteutusta eli jo 1960-luvun lopulla, jolloin selviteltiin mahdollisuutta toimialueiden palvelujen yhtenäistämiseksi (Stenvall 1999, 14). Ensimmäisiä konkreettisia toimenpiteitä olivat nimismiespiirien poliisitoiminnan yhteistoiminta-alueiden nimeämiset, mutta vasta kihlakuntaudistus 1.12.1996 muutti organisaatorakenteet sellaisiksi, että johtamistoiminta siirtyi ammattihenkilöstön varaan. Muutoksessa 204 nimismiespiiriä ja 25 poliisilaitosta muuttuivat 90 kihlakunnaksi, joihin kaikkiin tuli poliisilaitos ja 77 kihlakuntaan oma syyttäjätöimi.

Poliisitoiminnan itsenäisen johtamisen kannalta oli merkittävää, että kihlakuntaudistuksen jälkeen se ei ollut enää riippuvainen nimismiehistä ja apulaisnimismiehistä, jotka aikaisemmin käyttivät valtaa poliisin, syyttäjän ja ulosoton toiminnassa. Syyttäjien vieläkin suuremmaksi kokema itsenäistyminen korostuu apulaisvaltakunnansyyttäjä Martti Jaatisen (1999) kirjoituksessa, jonka mukaan se ei ollut enää kyöksissä paikallishallintoon eikä sisäasiainministeriöön ja se oli vapautunut niistä rasitteista, jotka aiheutuivat oikeuskanslerin tehtävistä. Kun otetaan huomioon varsinkin syyttäjien roolia koskenut rikosoikeudenkäyntilain uudistus, on helppo uskoa muutoksen konkreettisuus.

Poliisitoiminnassa tapahtui muutos myös poliisin lääninjohtojen roolissa, koska niiden merkitys poliisitoimintaa ohjaavana virastona muuttui entistä vähäisemmäksi. Toteutettu kihlakuntaudistus ei kuitenkaan tuottanut kaikkialla toivottua ratkaisua, sillä se ei antanut pienimmille poliisilaitoksille toimintaedellytyksiä. Suuntaus toiseen uudistukseen oli alkanut samalla, kun kihlakuntaudistus tapahtui.

3.2.2. Suunnitelmallisuus johtamisen taustalla

*"Minun täytyy seurata heitä,
minä olen heidän johtajansa"*

(Andrew Law 1858-1923)

Valtionhallinnossa johtamista on pyritty korjaamaan strategista suunnittelua kehittämällä sekä korostamalla yhteistä sitoutumista ja organisoitumista eri hallinnonalojen kesken, silloin kun on merkittävästä strategisesta asiasta kysymys (Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa, s. 21). Strategisen suunnittelun läpimurto suomalaisissa yrityksissä tapahtui 1960-luvun lopussa ja 1970-luvulla, mutta vasta 1980-luvulla se levisi julkisiin organisaatioihin (Tervonen 2003, 13–23 ja 53–59). Strategisen johtamisen toteutumista pidettiin vaikeana julkisen hallinnon alueella erityisesti sen ominaisuuksien, pitkän aikavälin tavoitteiden, toimeenpanon ja resurssien takaamisen vuoksi (Salminen 2004, 90–92).

Strateginen johtaminen selitetään toistuvasti sotilaallisin termein, vaikka kysymyksessä on suunnitelmallisen toiminnan organisoiminen rauhanajan olosuhteissa. Tässä tutkimuksessa strategisella johtamisella tarkoitetaan korostuneesti suunnitelmallisuuteen perustuvaa valtionhallinnon johtamista. Poliisitoiminnan ja syyttäjätöiminnan yhdeksi ongelmaksi on esitetty sitä, että poliisin strategisen toiminnan johdosta rikokset selviävät suurina rikossarjoina, jolloin syyttäjähallinto ei ennätä reagoida niihin. Tämä johtuu poliisin tehokkuuden lisäämisstrategiasta ja toisaalta siitä, että henkilöstömäärältään huomattavasti pienempi syyttäjäorganisaatio on vaikeuksissa henkilöstönsä riittävyyden suhteen, varsinkin juuri tuollaisten rikossarjojen yhteydessä. Mikäli syynä on se, ettei syyttäjäorganisaatio ole saanut tarpeellista ennakkoinformaatiota työllistävistä rikosjutuista, on se osoitus siitä, että yhteistyö poliisin ja syyttäjän esitutkintayhteistyössä ei ole sujunut siten kuin sen kuuluisi sujua. Lainsäädäntöä muutettaessa haluttiin torjua juuri tällaisia tilanteita.

Julkisen organisaation strateginen johtaminen oli harvinaista 1980-luvulla. Syitä siihen olivat toisaalta organisaatioiden kapeat toiminta-alat ja alhainen markkina-riippuvuus, lisäksi motivaatio organisaation menestyksestä huolehtimiseen oli

julkishallinnossa alhaisempi kuin yksityisellä sektorilla. Strategiselle suunnittelulle on kuitenkin kehittynyt huomattavasti paremmat olosuhteet tulosjohtamisen aikakaudella. Vaikka toisenlaisia epäilyjä aikanaan esitettiin, on tulosohjaus helpottanut pitemmän aikavälin strategista suunnittelua. Johtamisen kehittämisenä tarkoitetaan nykyisin useimmiten nimenomaan strategisen johtamisen kehittämistä. (Mm. Ansoff 1984.)

Strateginen johtaminen vaatii organisaation vision ja toiminta-ajatuksen määrittelyn sekä tavoitteiden asettamisen ja niiden muotoilun. Strategian toimeenpano, edelleen kehittäminen ja suuntaaminen ovat toisen aallon vaiheita. Edellä olevasta voidaan päätellä, että strateginen johtaminen on vaikeasti lähestyttävä ja laaja ilmiö. Strategista johtamista tapahtuu organisaatioiden eri tasoilla, mutta se liittyy myös organisaatioiden välisiin suhteisiin. Strateginen johtaminen vaatii sitä, että johtaja on tietoinen johtamisympäristöstään ja siihen vaikuttavista suhteista. Tämä johtaa siihen, että ylimmän johdon on hoidettava strateginen suunnittelu ja strateginen linjaaminen. Suunnitelmat ja linjaukset on kuitenkin tehtävä muun esimiestason kanssa, sillä se on taso, joka toteuttaa johtamisessaan kyseisiä strategisia linjauksia. Ilman tätä tietoisuutta strateginen johtaminen ei toteudu. Henkilöstön mukaan ottaminen jo strategian suunnitteluvaiheessa on kaikkein suositeltavinta.

Strategisen ajattelun ja suunnittelun ero strategiseen toimintaan ja johtamiseen tulee olla selkeä. Strateginen johtaminen vaatii henkilöstöltä aktiivista otetta ja sitoutumista, mutta ennen muuta johtajaa, koska ilman vastuunottajaa strateginen johtaminen ei onnistu. Syntyneille strategisille menestystarinoille käy hyvänä mallina Nonakan & Takeuchin esimerkki (1995, VII–X), jossa japanilaisten yritysten 1970- ja 1980-luvuilla tapahtunutta menestysmarssia verrataan metaforana rugbyyn pelaamiseen. Strateginen johtaminen on interaktiivinen prosessi, jossa vaihtoehtoja pitää miettiä, mutta valmiiden siirtojen varaan laskeva häviää pelin. Samat kirjoittajat arvioivat kuitenkin vaihtoehtoiseksi syyksi japanilaisen yritysten menestykselle ihmisällyn sekä siihen liittyvän teollisuuden, teknologian ja organisaatiokäyttäytymisen ymmärtämisen. Pidän tätä jälkimmäistä vaihtoehtoa varsin läheisenä ensimmäiselle, ja se sopii hyvin myös suomalaisen strategisen johtamisen menestystekijäksi. Strateginen johtaminen on helpompaa, jos johtajalla on monipuolista tietoa ja nopea arviointikyky, joiden avulla hän voi tehdä nopeita harkittuja ratkaisuja.

Santalaisen (2009, 211–218) mukaan julkishallinnon strategisessa johtamisessa ongelmallista on edelleen se, että kehittäminen aloitetaan ja muutos käynnistetään rakenteiden, pysyväisohjeiden ja sääntöjen kautta eikä organisaatioiden strategisten tavoitteiden määrittämisen avulla. Santalaisen (emt. 231) mukaan kehittämiselle aiheuttaa ongelmia myös se, että tiukasti määritellyt prosessit eivät salli innovaatioita. Rakenteiden kautta tapahtuva asiantuntijoiden eristäminen ja sitominen valmiiseen muottiin aiheuttaa sen, että todennäköisesti parhaimmatkaan strategiset aloitteet eivät saa aikaan ajateltua tulosta. Strategisen johtamisen merkitystä ja mahdollisuuksia julkisen hallinnon johtamisessa on vähätelty ja aliarvostettu. Santalainen (emt.) korostaa julkisen hallinnon johtamisessa parhaiden johtamisen välineiden merkitystä. Mallit ja käsitteet eivät ole kaikkein merkityksellisimpiä, vaan se, miten johtamista osataan soveltaa kuhunkin tilanteeseen. Strategisen johtamisen kehittämisestä erityisesti mm. Bryson 2004, Clegg & Kornberger & Pitsis 2005, Crainer 1998, Johnson & Scholes (ed.) 2001, Johnson & Wirtz 2004, Kaplan & Norton 2002 ja 2007, Karlöf 1995, Mintzberg 2009, Nonaka & Takeuchi 1995, Nutt & Backoff 1992, Pettigrew ym. (2002), Santalainen & Huttunen (1993), Virta (2005).

Poliisin ja syyttäjän yhteistyö on viranomaistoimintaa, joka säädellään lakitasolla. Yhteistyö tulee ymmärtää kaikkialla samalla tavalla, koska yhteistyötarve johtuu jokaisessa poliisilaitoksessa samasta syystä. Tavoitteena on hyvin sujuva esitutkintaprosessi, jossa toimintaprosessin ennustettavuus on samanlainen eri puolilla maata. Perustoiminnassa tulee olla organisoitu prosessuaalinen etenemismalli, jonka lisäksi yksittäisten rikosasioiden esitutkintaprosessille tulee mahdollistaa yksilöllisiä toimintamalleja rikoslajien ja olosuhteiden mukaan. Organisaatioiden toimivuuden merkitys yhteistyön kannalta korostuu, kun yhteistyökumppaneiden merkitys todella ymmärretään, jolloin muutos yhteistyöhakuisuuteen näkyy tuloksellisuudessa. Vaikka yhteistyön lakisääteisyys saattaa tuottaa parhaimmillaan saman lopputuloksen, se on motivaatiokeinona huomattavasti huonompi.

Avoimen yhteiskunnan järjestelmissä ei riitä, että yhteistyö toimii, vaan sen on toimittava kaikkien osapuolten kannalta tasapuolisesti ja parhaimmalla tavalla. Muun muassa poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehitysvaiheet Euroopassa osoittavat, ettei toiseen valtioon tarkoitettu järjestelmä välittömästi toimi toisessa valtiossa.

Yhteistyön suunnittelun tulee tapahtua kyllä keskitetysti, mutta minkään maan ei tule sokeasti ja kontrolloimatta hyväksyä muiden yksin tekemiä ratkaisuja.

Suomalaisessa aluehallintomallissa on organisaatorakenteita kehitetty monien intressiryhmien kompromisseina. Poliisi- ja syyttäjähallinto on organisoitu tuloksellisuuden kehittämisspyrkimysten mukaan, joten toimintaa tulee kehittää sen suuntaisesti. Poliisin ja syyttäjän organisaatiot edustavat tyypillistä suomalaista virkamiesorganisaatiota, joissa on vallinnut hierarkkinen ja byrokraattinen toimintamalli. Viranomaisorganisaatioiden byrokraattisuuteen on suhtauduttu kaksijakoisesti, sillä toisaalta kaikki organisaation hitaus leimataan byrokraattisuudeksi, mutta toisaalta ymmärretään, että byrokraattisuuden tuoma vakaus tuo tasapuolisuutta ja ennustettavuutta viranomaisten toimintaan.

Poliisi- ja syyttäjähallinnon organisaatiouudistuksissa ovat myös niiden johtamistoiminnot kehittyneet. Edellisen muutoksen jälkeinen aika on osoittanut, että vaikka yleishallintoviranomaisena toimineen nimismiesorganisaation lakkaaminen toi uudenlaisia kehitystarpeita, ei yleisbyrokraatin johtamalla organisaatiolla olisi ollut mahdollisuutta menestyä nykyisessä modernissa yhteiskunnassa. Hallinnon kehittämisessä ja erikoistumisessa tarvitaan itsenäisiä virastoja, mutta myös yhteistyö virastojen kesken tulee saattaa ajan tasalle.

Rikosten esitutkinnan, kuten muunkin poliisitoiminnan kehittämiseksi, nykyisille poliisilaitoksille on syntynyt mahdollisuus ja samalla myös velvollisuus kehittää omaa poliisitoimintaansa itsenäisesti ja itsenäiseksi. Ylimmän poliisijohdon linjausten mukaisesti, osa poliisin erityistoiminnoista on kuitenkin hoidettava alueellisilla ratkaisuilla. Syyttäjäviranomaisen rooli rikosprosessissa on entistä selkeämmin esitutkintaa seuraavan osaprosessin johtamista, ja siten syyttäjistä on tullut poliisille tärkeä yhteistyökumppani. Juridinen ymmärrys ei ole virastoriippuvaista, joten poliisin ja syyttäjän taholla se näyttäisi olevan kutakuinkin samanlaista, mutta esitutkinnan jälkeisen rikosprosessin aikatauluttaminen on siitä vastaavan syyttäjä asia. Rikosprosessin johtamisessa on siis siirrytty aikaan, jossa yhteistyösuhteen toimivuus on ratkaisevassa osassa esitutkinnan ja syyteharkinnan onnistumisen kannalta. (Mm. Esitutkintayhteistyön kehittämissryhmän loppuraportti.)

Strategisen ajattelun ja suunnitelmallisen poliisitoiminnan kehittäminen on ollut runsaasti esillä poliisitoiminnan kehittämislinjauksissa 1900-luvun lopulla 2000-luvun alussa. Sisäasiainministeriön poliisiosasto on nimennyt useita työryhmiä tekemään kehitystyötä niin laadun, suunnittelun, mittaamisen kuin arvioimisenkin osalta²⁴. Työryhmien tuotoksina on syntynyt raportteja joiden loppupäätelmissä on arvioitu toimintaympäristöä, johtamistilannetta, tuloksellisuuden arviointia, laatua ym.

Suunnitelmallisen johtamisen kehittämiseen liittyneet ongelmat aiheuttivat vaikeuksia tulosjohtamisen kehittämisessä. Monista strategisista suunnitelmista huolimatta niiden toteuttajataho ei tuntenut strategisen toiminnan kehittämisen tarvetta. Varsinkin kolmiportaisen hallinnon ylimmällä tasolla ministeriössä syntyi suunnitelmia, lääninhallitustasolla toiminta oli vaihtelevaa, mutta paikallinen taso ei toiminnut suunnitelmien mukaisella tavalla. Selkeimmin asia on kirjattu yhdessä oleellisessa suunnitelmassa eli poliisin toimintaympäristön strategisen uudelleenarviointityöryhmän muistion (SM/PO 1/2001) johtopäätöksissä. Työryhmä on todennut johtopäätöksissään seuraavaa (emt. 68–72):

”...toteutettavien muutosten pohjaksi vaaditaan usein ensi kädessä resurssien lisäämistä.”

”Julkisen vallan organisaatioille on tyypillistä, että ulkoista painetta toimintatapojen muuttamiseen ja kehittämiseen ei tulosohjauksesta huolimatta ole siinä määrin kuin liikeyrityksillä, joiden olemassaolo perustuu kannattavuuteen.”

”Kehittämiskysymykset eivät ratkea pelkästään lisäresurssien myöntämisellä, palkkauksen parantamisella tai ainoastaan ulkopuolisiin voimiin nojautuvilla kehittämishankkeilla”.

24

SM/PO 1/1999 Laatu poliisitoimessa

SM/PO 4/2000 Poliisin tulosohjaus – nykytilan arviointia ja tulevaisuuden haasteita

SM/PO 1/2001 Poliisin toimintaympäristön strategian uudelleenarviointi

SM/PO 2/2001 Poliisitoiminnan arviointi

SM/PO 3/2001 Poliisitoiminnan arviointi ja toimintaedellytysten turvaaminen -hanke

SM/PO 4/2001 Poliisin tunnusluvut ja mittarit

SM/PO 5/2001 Tilastotyöryhmän loppuraportti

SM/PO (ei numeroa). Keskushallintohanke 5.3.2001

SM/PO 4/2002 Poliisin turvallisuusbarometri 2001

SM/PO 6/2002 Turvallisuussuunnitelmat 2001. Arviointiraportti

SM/PO 11/2003 Tietovarastoinnin kehitys poliisiorganisaatiossa 1992 – 2002

SM/PO 4/2004 Poliisin valtakunnallinen visio 2014 sekä strategia ja kriittiset menestystekijät 2004–2014

SM 4/2001 Poliisitoimen resurssien ja suoritteiden kehitys vuosina 1992–1999

SM 4/2002 Poliisitoimen numeerinen aineisto ja laskentatoimi 1998–2000

PYJ 5/2005 Poliisitoimen alueellisesta kehityksestä ja toimintaympäristön muutoksista 1998–2003

”Työryhmän näkemysten mukaan tulosohjausinstituutio toimii poliisihallinnossa organisaatiotasojen kesken prosessina varsin hyvin. Ongelmallisempaa sen sijaan on strategialinjausten muuntaminen käytännön toiminnaksi yksiköissä.”

Vuonna 2001 valmistuneen muistion johtopäätösten osuus on jopa sanamuodoltaan varsin lähellä niitä toteamuksia, joita asiantuntijakirjoituksissa on kirjoitettu useita vuosia myöhemmin. Julkisen hallinnon tulosohjauksen vaikeudesta ovat kirjoittaneet erittäin samansuuntaisesti esimerkiksi Salminen (2004, 90–92) ja Santalainen (2009, 211–218). Salmisen ja Santalaisen havainnot todistavat oikeaksi sen, että vaikka strategian käytäntöön saattamisen vaikeus on poliisihallinnossa todettu noinkin varhain, ei se ole juuri edennyt ainakaan ennen poliisin hallintorakenteen uudistamista 1.1.2009. Tulevaisuus näyttää, miten hyvin uudistettu organisaatorakenne pystyy vastaamaan strategian toimeenpanosta. Vision, mission ja tavoitteiden suhteuttaminen hallinnon kykyihin ja keinoihin olisi ehkä vaatinut selkeämmän kirjauksen puheena olevaan strategiseen uudelleenarviointiin.

On helppo arvioida jälkikäteen valtionhallinnon esimiesvirastojen toimintaa, joten on pysyttävä mieluummin niissä yksityiskohdissa, joiden käsittelystä on hyötyä tämän hetkisen tilanteen arvioinnin ja tulevaisuuden kehittämisen kannalta. Poliisin tunnuslukuja ja mittareita arvioinut työryhmä päätti, että poliisilaitostasolla arvioinnin tulisi painottua kunnan asukkaiden tarpeiden tyydyttämiseen, toimintojen sujuvuuteen ja henkilöstönäkökulmaan (SM/PO 4/2001, s. 6). Työryhmä päätti, että vaikka poliisin ylijohdo oli juuri nimennyt poliisitoiminnan avainprosessit, ei niille tule määrittellä mittareita, vaan mittarit asetetaan tavoitteille. Työryhmä katsoi, että tuolloin mittaaminen on olennainen osa tavoitteenasettelua ja muuttuu sen mukana. Työryhmän mukaan järjestelmään saadaan pysyvyyttä nelikenttäanalyysillä, jossa yhteiskunnallinen vaikuttavuus todettiin poliisin tietoon tulleen rikollisuutena, toimintojen sujuvuus ja taloudellisuus pääasiassa rikosten selvitysasteena, rikosten määränä ja tutkinta-aikana. (SM/PO 4/2001, s. 8–9 ja liite 1.) Mikäli ensisijainen tulosjohtamisen mittauskohde olisi ollut organisaation avainprosessi, olisi prosessin kehittäminen tapahtunut tuloksellisuuden kehittämissuunnitelmien mukana.

Kuvaavaa julkishallinnon toiminnalle vielä vuona 2001 oli se, että vaikka tulosjohtamiseen oli siirrytty lähes kymmenen vuotta aikaisemmin ja samanaikaisesti

koulutettiin myös laatuajattelua ja laatujohtamista (TQM, Total Quality Management), niin tuloksellisuutena nähtiin vain toiminnan määrällisten tavoitteiden täyttyminen. Tämä näkemys ei täytä alkuperäisen johtamismallin näkemyksen mukaisia laatutakuun kriteerejä. Asia on sen vuoksi merkityksellinen, että avainprosessien toimivuuden mittaamisesta seuraa luontevasti muun muassa esitutkinnan laatumittareiden arviointi. Hyväksi laaduksi määrittäyty siten kokonaisuuden toimivuus: valmistusvaiheen laatu ja tuotteen sisällön laatu. Liian kriittinen suhtautuminen laadun kehittämisen vaiheeseen ei kuitenkaan ole kohtuullista, koska poliisihallinnon tulosjohtaminen ja laadun kehittäminen näyttävät olleen valtakunnallisen keskitason paremmalla puolella. (Tarkemmin tästä asiasta luvussa 3.3.1. Ks. mm. Luoma 2001, Joki 2004.) Poliisihallinnon toiminnan suunnittelussa on kuitenkin 2000-luvulla edetty suurin askelin. Hallinto on tuottanut vuosittain suuren määrän kehittämisraportteja, joilla on ollut merkitys poliisitoiminnan laadun ja johtamisen kehittymiseen²⁵. Organisaatiouudistusten ansiosta poliisin alueelliset toiminta-alueet ovat laajentuneet, johtaminen on itsenäistynyt ja rikosten esitutkinnan osalta syyttäjäviranomaisten rooli on muuttunut selkeämmin rikosprosessin asiantuntijaksi. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön toimivuus on ratkaisevaa esitutkinnan ja syyteharkinnan laadun ja toimivuuden kannalta.

Strateginen johtaminen on poliisitoiminnassakin syytä jakaa poliisitoiminnan yleisiin strategioihin ja varsinaiseen toiminnalliseen strategiseen johtamiseen. Yleisten strategioiden on katsottava sisältävän lähinnä strategisen ajattelun ja suunnittelun strategia-asiakirjoja, joilla määritellään prioriteetteja poliisitoiminnan suuntaamiseksi, ja varsinaisella strategisella johtamisella tarkoitetaan poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden toiminnan strategista johtamista.

25

SM/PO 14/2001 Tasapainotettu arviointi (BSC) poliisin strategisen ohjauksen ja arvioinnin välineenä
SM PO 9/2002 Tasapainotettu arviointi (BSC) poliisiyksikön toiminnan ohjausvälineenä.
SM/PO 4/2003 Rikostutkinnan tilan selvityshankkeen loppuraportti.
SM/PO 11/2003 Tietovarastoinnin kehitys poliisiorganisaatiossa 1992–2002.
SM/PO /2004 Poliisin visio 2014 sekä strategia ja kriittiset menestystekijät 2004–2014.
SM 15/2005 Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa.
PYJ 2/2006 Poliisin laatustrategia.
PYJ 1/2007 Lähipoliisitoiminnan strategia.
PYJ 3/2008 Puheenvuoroja poliisin ammattietiikasta.
SM 57/2007 Järjestyspoliisitoiminnan tilan selvityshanke. Loppuraportti.
SM 22/2008 SM:n hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen loppuraportti.
SM 5/2009 Poliisi 2020 – Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma.

Santalainen (2009, 16–17) korostaa, että vaikka strateginen johtaminen on ollut käsitteenä hyvin tunnettu useita kymmeniä vuosia, on strateginen ajattelu noussut kehityssuunnaksi vasta 2000-luvulla. Strateginen ajattelu toimii ikään kuin liimana, yhdistämässä erilaisia strategisen työn käsitteitä ja on lopulta muokkaamassa verkostojohtamisen ja itsensä johtamisen kehitystä. Strategiseen johtamiseen kuuluu suunnitelmallisuus ja suunnitelmallisuuteen kuuluu tiedon kerääminen johtamisen tueksi. Englannin ja Walesin poliisin alun perin käyttöön ottama Intelligence-Led Policing (mm. Ratcliffe (ed.) 2004, Ratcliffe 2008 ja Gill ym. 2009) toimintamalli on otettu myös useissa muissa maissa käyttöön (ks. mm. USA:n osalta www.cops.usdov.gov). Suomen poliisiorganisaatiossa käyttöön otettu malli on nimetty tietojohdoiseksi poliisitoiminnaksi. Vahvasti analyysitoimintaan aluksi linkitynyttä mallia on korostetusti yhdistetty koko poliisitoimintaa koskevaksi johtamiseen liittyväksi toimintamalliksi. Kyseisen mallin kautta on vahvistunut käsitys, että toimintaa on kehitettävä keräämällä poliisitoiminnan johtamiseen tarvittavaa tietoa niin datan kuin empiiristen havaintojen perusteella ja luotava niistä toimintastrategioita ja operatiivisia toimintamalleja.

3.2.3. Viranomaisyhteistyö ja sen johtaminen

*Kuka tahansa voi olla perämies,
kun meri on tyyni.
Publius Syrus (100-50 eKr.)*

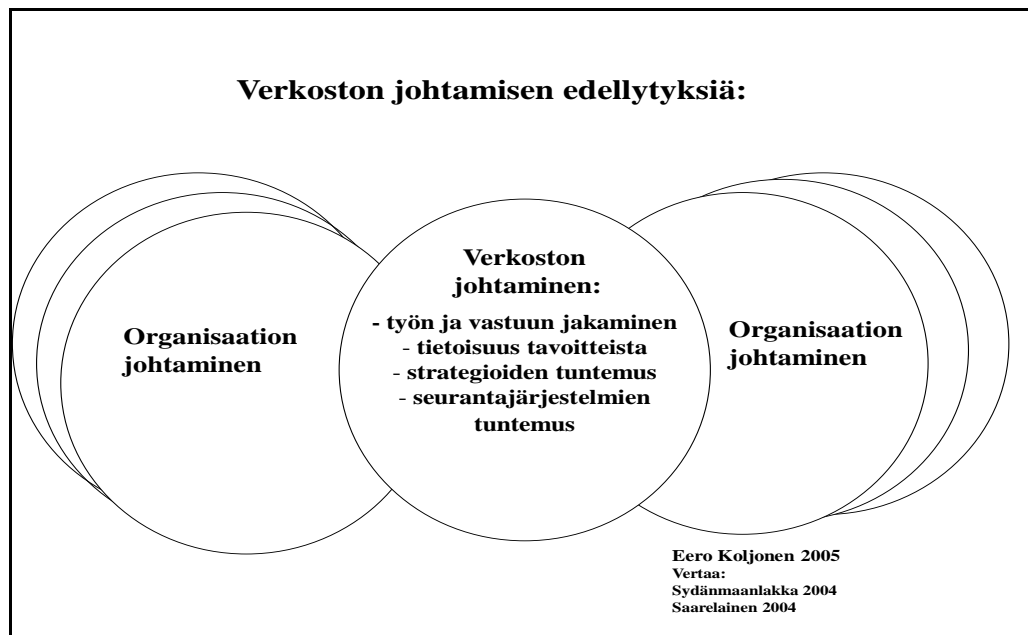
Byrokraattisen ja hierarkkisen poliisihallinnon sekä samankaltaisen syyttäjähallinnon yhteisenä tehtävänä on toimittaa esitutkintaprosessi tuomioistuinkäsittelyyn saakka. Esimerkiksi Sinisalon (1973, 165–191) kuvaama poliisihallinto oli vielä 1960-luvulla puolisoilaallinen organisaatio, jota johdettiin yksinomaan organisaation sisältä. Nykyään ei ole mahdollista suoriutua prosessista pelkästään omin voimin, mistä syystä yhteistyö on välttämätöntä. Lakiin perustuva toiminta velvoittaa kuitenkin pidättyvyyteen verkostoitumisessa.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyö ei ole verkostoyhteistyötä, vaan se on kahden viranomaisen yhteistyötä. Monelta osin verkostoyhteistyön perusasiat kuitenkin sovel-

Silloin kun rikosprosessissa on mukana yhteistyökumppaneita, joiden omat intressit muodostuvat muusta kuin itse prosessista, ovat tavoitteet myös sen mukaisia, ja niihin on suhtauduttava eri tavalla. Ulkopuoliset odottavat poliisin ja syyttäjän toiminnalta mieluiten sellaisia toimenpiteitä, joilla heidän oma viiteryhmänsä hyötyy taloudellisen, ideologisen tai jonkin muun intressin vuoksi. Jos verkostoitumiseen kuuluvat sitoutuminen ja kompromissit, saattavat ne olla suoranaisia esteitä avoimelle yhteistyölle. Verkostoituminen viranomaistaholla on toinen kysymys, sillä kyseessä on viranomaisyhteistyö, ja kuten olen aikaisemmin maininnut, tällainen verkostoituminen on usein koettu jopa onnistuneen poliisitoiminnan edellytykseksi.

Poliisien ja syyttäjien yhteistyötilannetta voitaisiin kuvata verkoston ja palveluprosessin johtamistilanteena, jossa yhteisiä palveluja ikään kuin johdettaisiin ylemmän organisaation kautta. Saarelaisen (2004) mukaan verkostoituneessa työnteossa tarvitaan johtamista, jonka avulla kontrolloidaan ja ohjataan verkoston strategisia ja operationaalisia tavoitteita. Johtamisessa tuotetaan tietoa erilaisista mahdollisuuksista järjestää palvelut ja jakaa palvelujärjestelmän kustannukset, mutta siinä myös suhteutetaan organisaation tarkoitus, arvot, päämäärät ja visio verkoston vastaaviin. Palveluprosessin sujumisen indikaattoreita verkoston tasolla ovat yhteinen tavoite, päätöksentekovallan tasapaino, luottamus, vuorovaikutuksen ja kommunikaation sujuminen sekä resurssien jakaminen.

Verkostojohtamisella tuetaan paikallista hallintaa, sillä kasvatetaan kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja muiden panoksenhaltijoiden osallistumista verkoston toimintapolitiikan päämäärien asettamisessa, toimeenpanossa ja arvioinnissa. Siten tuetaan ja edistetään vastuullisuutta ja avoimuutta hyödynsaajille ja muille panoksenhaltijoille. Paikalliset tahot pitävät yleensä kaikkein parhaina rakenteita, jotka johtavat tehokkaisiin toimintoihin ja kustannussäästöihin. Valtakunnallinen keskushallinto edistää yleensä mieluiten rakenteita, jotka tukevat kontrollia ja seuranta. (Saarelainen 2004.) Poliisin ja syyttäjän yhteistyössä merkittävin yhteistoiminta tapahtuu pääasiassa paikallisella tasolla. Tämä ei kuitenkaan vähennä esimiesvirastoilta odotettavan valtakunnallisen, keskitetyn linjauksen merkitystä.



Kuva 16. Verkoston palveluprosessin johtaminen

Morton (1996) on esittänyt informaatioteknologian ja organisaatiomuutoksen elementtejä ”Johtaminen muuttuvassa maailmassa” teeman alla. Keskeisenä tekijänä muutoksessa ovat johtaminen ja teknologian kehittyminen. Muita oleellisia osia ovat organisaatorakenteiden ja organisaatioiden strategioiden kehittyminen sekä henkilöstön yksilöllisen roolin muuttuminen. Morton ehdottaa muutoselementtien kytke- mistä organisaation ulkopuolisen teknisen ja sosioekonomisen ympäristön kehityk- seen. Samaa rakennelmaa voidaan käyttää myös esitettäessä organisaatioiden toi- mintoja yhteistyökumppaneiden toimintoihin kytkeytyvinä. Poliisin ja syyttäjän toimintojen suhteen on korostettava yhteistyön merkitystä kaikkien edellä esitettyjen toimintojen taholla. Molempien organisaatioiden johtaminen perustuu tulosjohtami- seen ja siihen kytkeytyvään toimintaprosessiin. Molemmissa organisaatioissa on uu- distettu erityisesti rakenteita, mutta yhteiskunnan yleinen nopea kehittyminen on vaatinut muutoksia myös teknologiaan, strategiaan ja yksittäisten henkilöiden toi- mintatapoihin.

Linnamaan & Sotaraudan (2000, 43–44) mukaan verkostomaisen toimintatavan yleistymisen on edellyttänyt institutionaalisten, sektorikohtaisten, organisationaalisten ja maantieteellisten rajojen ylittämistä. Tämä on osoittautunut vaikeammaksi kuin on luultu, koska se on edellyttänyt oletettua syvällisempiä muutoksia myös

ajattelu- ja toimintatapoihin. Tutkiessaan verkostojen pullonkauloja he ovat useasti todenneet, että konkreettisesti näkyvien rajojen ja näkymättömien, ajatuksellisten tai toimintatapoihin liittyvien rajojen välistä riippuvuutta ei ole tunnistettu. Huomiota kiinnitetään yleensä vain näkyvien rajojen ylittämiseen, vaikka ongelmien ratkaisu edellyttäisikin huomion kiinnittämistä enemmän myös ajattelu- ja toimintatapoihin sekä yhteistoimintaprosessien laatuun.

Sotarauta & Linnamaa (1999) ovat päätyneet kuntatason yhteistyön ja sen johtamisen tutkimisessa samanlaisiin havaintoihin kuin on todettu poliisin ja syyttäjän yhteistyössä olevan. Ongelmien nähdään usein johtuvan huonosti määritellyistä tavoitteista tai jäykästä organisaatiomallista. Toisinaan syynä voivat olla erilaiset tulkinnot yhteistyön tarpeesta ja merkityksestä, mistä johtuu haluttomuus kehittää yhteistyön toimintatapoja, organisaationaalista perustaa tai uusiin yhteistyöprojekteihin ryhtymisen ideoimista.

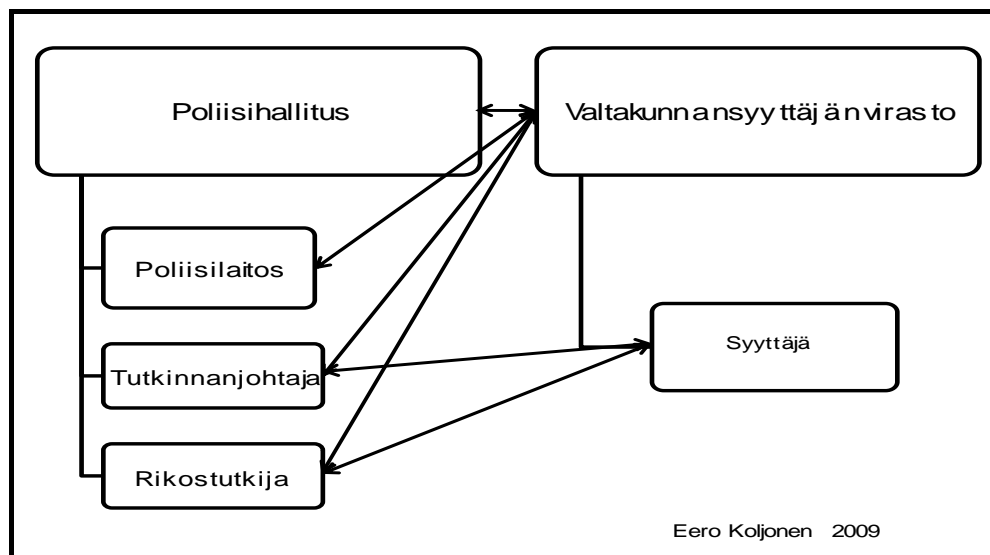
3.2.4. Yhteistyön vaikutus johtamiseen ja organisoitumiseen

Ei niin hyvää työtä, ettei valittaa voisi

Suomalainen sananlasku

Yhteistyön sujuvuudella on merkittävä osuus organisaatioiden toiminnassa. Menestyvien nykyaikaisten organisaatioiden rakenteissa on huomioitu oman ja yhteistyökumppanien toimintojen yhteensovittaminen. On otettava huomioon sekä organisaation sisäinen että ulkoinen yhteistyö. Sjöstrand (1981, 163) käyttää termiä yhteensovittaminen kuvatessaan erikoistumisen kautta tapahtunutta työnjakoa. Tehokkuuden lisäämiseksi toimintoja on mahdollista pilkkoa töiden tai toimintojen mukaan, jolloin on kuitenkin samalla luotava sellaiset puitteet, joilla itsenäisiksi pilkotut toiminnot kootaan yhteen (emt. 163–175). Poliisin ja syyttäjän yhteistyön ollessa kyseessä jo aikaisemmin on tullut esille, miten rikosprosessin osat, esitutkinta, syyteharkinta, tuomioistuinkäsittely ja täytäntöönpano on nähty kokonaisuutena, jossa kaikkien toimintojen kokonaisuus on merkittävä lopputuloksen kannalta.

Simon (1979) arvioi hallinnollisessa toiminnassa erityisen tärkeäksi sen, että määriteltäessä oman toiminnan seurauksia on tiedettävä asiaan liittyvien muiden päätöksentekijöiden toimenpiteet. Yhteistoiminnasta tulee puhua, kun toimintaan osallistuvilla on yhteinen päämäärä, ja koordinoinnista silloin, kun pyrkimyksenä on antaa kaikille toimintaan osallistuville informaatiota toisten tekemisestä. Yhteistointakumppanin informoiminen on erityisen tärkeää silloin, kun yhteistoiminnalla on tarkoitus saada aikaan jokin tietty seuraus. Hallinnollisissa organisaatioissa oletetaan työntekijöiden suuntaavan käyttäytymisensä organisaation tavoitteiden mukaan. Vaikka yhteistoimintajärjestelmissä oltaisiin yksimielisiä toimintojen päämääristä, organisaatioiden jäseniä ei voi jättää yksinään valitsemaan strategioita, sillä niiden valitseminen edellyttää sitä, että organisaatioiden jäsenet tuntevat myös toistensa strategiat. (Simon 1979, 108–110.)



Kuva 17. Organisaatioiden rakenteiden erilaisuus

Syyttäjähallinnon organisaatiomuutoksessa kaikki syyttäjät alistettiin suoraan Valtakunnansyyttäjänviraston alaisuuteen. Johtavat kihlakunnansyyttäjät toimivat yksiköidensä hallinnollisina johtajina ilman mahdollisuutta puuttua kihlakunnansyyttäjien itsenäisen syyteharkinnan sisältöön. On korostettava, että edes valtakunnansyyttäjä ei voi antaa yksittäisiä, syyttäjien syyteratkaisuja sitovia määräyksiä. Poliisihallinnon linjaorganisaatioissa esimiesvirastojen ja esimiesten käskyvaltasuhde on kiistaton. Teoreettisesti ajatellen poliisin ylimmän johdon strateginen linjaus

voisi kaatua paikallissyöttäjän yksittäisen ristiriitaisen mielipiteen vuoksi. Tästä ei kuitenkaan ole aiheutunut ongelmatilanteita.

Organisaatioiden välinen yhteistyö on ollut tutkimuskohteena myös organisaatioita ja organisaatiokulttuuria koskevissa tutkimuksissa. Yhteistyön johtaminen näyttäisi edellyttävän organisaation sekä sen yksiköiden ja työntekijöiden perustehtävän tarkkaa selkeyttämistä. Organisaatioiden riippuvuus ympäristöstä tai muista organisaatioista vaihtelee, joten on luonnollista, että mitä suurempi riippuvuus on, sitä enemmän yhteistyötä tarvitaan. Tämän lisäksi tarvitaan kuitenkin yhteisymmärrystä ja tietoisuutta riippuvuuden merkityksestä. (Katso mm. Van de Ven & Ferry 1980.)

Van de Ven & Ferry (emt. 10–13) esittävät organisaation kehittämisen analysointimalleja organisaation, yksikön ja yksilön näkökulmista. Makro-organisaation näkökulmasta tehtävään analyysiin kuuluvia analyysikohteita voidaan soveltaa organisaatioiden väliseen yhteistyöhön. Näiden arvioinnin tulee kohdistua ainakin 1) organisaatioiden strategian, resurssien ja edellytysten, 2) rakennemallin, toiminnallisen intensiteetin ja vallan jakautumisen sekä 3) tuotteiden ja tuloksellisuuden arvioinnin analyysiin. Yksikkökohtaisen yhteistyön analysoitavat tasot ovat 1) organisaatioiden ja yksiköiden välinen riippuvuus, 2) tietoisuus kumppanin osaamisesta ja resursseista, 3) yhteisymmärrys ja mahdollisesti kohdattavat ristiriidat ja 4) yhteisten tavoitteiden tuntemus.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittämiseen pätevät luonnollisesti makronäkökulman mukaisesti kahden erillisen organisaation näkökulmat, mutta yhteisen prosessin ja pitkän yhteisen historian vuoksi myös yksikkökohtaisen yhteistyön kehittämisen näkökulma vaikuttaa läheiseltä. Kaplan & Norton (2002, 177) käsittelevät liiketoimintayksiköiden strategioita, joissa eri yksiköiden strategiat voidaan mukauttaa toisiinsa johtamalla yhteisiä palveluja ylemmän organisaation kautta. Julkishallinnossa ratkaisumalli on tietysti toisenlainen, mutta ongelmat rakentuvat tai ratkeavat samojen kaavamaisuuksien mukaan. Myös Kuusisen (2001, 154–155) mukaan työyhteisöjen organisaatioiden muuttaminen yhteistyöhön perustuvaksi on koettu ongelmalliseksi. Keskeisiksi työyhteisön menestystekijöiksi ovat nousseet yhteistyöhön ohjaava organisointi ja verkostomaisen työskentelyn sekä johtamis- ja yhteistyötaitojen kehittäminen.

Henkilöiden ja organisaatioiden välinen yhteistyö ja yhteistyön johtaminen ovat käsitteinä kiinnostaneet tutkijoita niin Suomessa kuin ulkomaillakin, mutta aiheesta on kuitenkin varsin vähän julkaistua suomalaista tutkimustietoa. Yhteistyön kuvaamisessa on ollut vaikeuksia, ja erityisesti suomalaisten itsensä kokema yhteistyökyvyttömyys on todettu ongelmalliseksi (Kuusinen 2001, 33–34), mutta suurin ongelma näyttäisi olevan yhteistyön merkittävyyden tiedostamisessa. Organisaatiotutkimuksen alueella yhteistyötä tutkittiin aikaisemmin pääasiassa organisaation sisällä. Verkostoitumisen lisääntyessä ja yhteistyökumppanuuksien yleistyessä ovat tutkimuksen kohteena olleet myös niiden yhteistyökysymykset. On kuitenkin huomattava, että yhteistyön johtaminen ei ole samanlaista kuin verkoston johtaminen. Yhteistyössä on useimmiten kysymys suunnitellusta yhteistyöstä yhteisen strategian avulla, mikä velvoittaa molempia. Verkoston johtamista ei välttämättä tapahdu lainkaan, vaan verkostoja hallitsee niiden yläpuolinen taho, tai ne ovat itseohjautuvia (Linna-
maa & Sotarauta 2000, 36–38). Tällöin verkoston jäsenten tavoitteet ja tarkoitusperät ohjaavat verkoston arvoa kullekin jäsenelle.

Johtamistaito tulee esille erityisesti muutoksessa, ja erityisen ongelmallista muutos on silloin, kun johto on epävarma muutoksen vaikutuksista ja voimakkuudesta. Dramaattisinta organisaation käyttäytyminen on silloin, kun on kysymys organisaation lakkaamisesta. Kulttuuriin ja valtaan pohjautuva vastarinta häviää jokaisen keskittyessä ponnistelemaan organisaation puolesta. Tätä hetkellistä ilmiötä kutsutaan negatiiviseksi uskollisuudeksi organisaatiota kohtaan. Positiivisessa uskollisuudessa organisaatiomuutokseen muutosvastarinta vähenee sitä enemmän, mitä myönteisemmin strategisen muutoksen oletetaan vaikuttavan organisaation suorituskykyyn. (Ansoff 1984, 244–298.) Vaikka poliisin ja syyttäjän organisaatiomuutoksissa toiminnot eivät lakaneet, sai muutos kuitenkin aikaan lähes vastaavia organisaatiouudistuksia.

Poliisin ja syyttäjän organisaatioiden rakenteita muutettiin kihlakuntaudistuksessa samaan aikaan, kun rikosoikeudenkäyntilakia valmisteltiin. Muutosten ja lainsäädännön voimaantulo tapahtui vuoden välein. Kummallakaan organisaatiolla ei ollut pelättävissä edellä mainitun kaltaista pelkoa organisaation lakkaamisesta, mutta niiden sisällä tehtiin uusi vallanjako. Useat yksiköiden johtajat olivat kihlakuntaudistuksen alla epä tietoisia tulevasta virastaan ja virkapaikastaan, kun nimismiehiä

ja apulaisnimismiehiä nimitettiin 1.12.1996 alkaen poliisipäälliköiksi, syyttäjiksi ja kihlakunnanvoudeiksi ilmoittautumismenettelyllä. Tällä saattoi olla oma vaikutuksensa muutoksen jälkeisen organisaatiokulttuurin rakentumisessa. Poliisien ja syyttäjien yhteiset strategiset tavoitteet tuntuivat aluksi vaikeasti havaittavilta. Niin poliisien kuin syyttäjienkin taholta todettiin kihlakuntaudistuksen jälkeen, että molemmat organisaatiot asettavat vuotuisia tulostavoitteitaan siten, että ne eivät kohtaa käytännön työskentelyssä. Poliisin tehtävä rikostutkinnan alueella on selvittää rikokseen liittyvät seikat ja valmistella asia siten, että tuomioistuimen pääkäsittelyssä todistelu voidaan ottaa vastaan yhdellä kertaa. Syyttäjien tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta tasapuolisesti, joutuisasti ja riippumattomasti.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan lukuisilla tahoilla on todettu, että toimintakertomusten ja tulosraporttien perusteella on vaikea arvioida, mitä todelliset tavoitteet ovat olleet, miten niitä on suunniteltu mitattaviksi ja arvioitaviksi, mikä niistä on todellinen tulos, kenelle ja mistä asioista tulosvastuu toteutuu (VTV, Tilivirastojen tilintarkastuskertomukset). Myös Määttä & Ojala (2000, 31–49) toteavat, että strategiat, vuosittaiset tulostavoitteet, budjetin laadinta ja käytännön johtaminen elävät usein omaa erillistä elämäänsä. Määttä & Ojala (emt.) korostavat, että strategisen suunnittelun ja analyysien tekemisen seuraavassa vaiheessa tarvitaan strategiaajattelussa ja -työssä uudenlaisia välineitä. On kiinnitettävä huomio siihen, että strategioilla luodaan toimintaa käytännössä, joten strategian on perustuttava organisaation olemassaolon oikeutukseen. Strategiaprosessin on tähdättävä organisaation osaamiseen ja oppimiseen, ja siten strategiaprosessin on perustuttava osallistumiseen ja vuorovaikutukseen. Tämä edellyttää sitä, että strategiaprosessi viedään läpi jatkuvan viestinnän ja kehittämisen keinoin. (Morey & Maybury & Thuraingham 2000 ja Stähle & Grönroos 1999.)

3.2.5. Johtamismallien kehittyminen julkisella sektorilla

Suomen julkisen sektorin johtamismalliin on 1970-luvulta lähtien tullut elementtejä kulloinkin modernina pidettävistä johtamisopeista. Lakisääteiseen prosessiin sidottu esitutkinnan johtaminen on ikään kuin itsestään selvänä rakentunut varsin

byrokraattiseksi. Byrokraattisuuteen yhdistetään nykyaikana pääasiassa negatiivisia tunnuspiirteitä, mutta on syytä muistaa, että alkuperäisessä tarkoituksessaan byrokraatia oli varmistamassa kansalaisten tasapuolista kohtelua.

Tavoitejohtaminen 1970-luvulla tarjosi tulosten parantumista niin, että johtamisessa otettiin huomioon sekä yrityksen taloudellinen menestyminen että yksilön menestymis- ja kehitystarpeet (Humble 1976, 9–16). Tuohon samaan aikaan sijoittuvat organisaatioiden kehittämispyrkimykset ja organisaatiokulttuurien selkeämpi tiedostaminen. French & Bell (1973, 11–14) toteavat, että on luovuttava ajattelemasta ”täytyykö organisaation antaa periksi yksilölle vai yksilön organisaatiolle”. On viisaampaa ajatella, että yksilön arvostusta on lisättävä. Samanaikaisesti tapahtuva organisaation kehittäminen parantaa siellä olevan yksilön asemaa ja arvostusta. Organisaatiokäyttäytymisen perusteisiin kuului myös käyttäytymisen tutkiminen vuorovaikutusprosessissa, jossa toimijoina ovat henkilöstö ja esimiehet. (Hersey & Blanchard 1979.)

Tavoitteellisella johtamisella tarkoitettiin valtionhallinnossa työyhteisön piirissä tapahtuvaa monitahoista tietoista toimintaa, jonka tarkoituksena oli ylläpitää ja parantaa työyhteisön toiminnan tuloksellisuutta. Valtionhallinnon johtamista aikanaan, kuvaa vuonna 1981 julkaistu valtiovarainministeriön nimeämän projektiryhmän julkaisema seitsenosainen vihkosarja "Johtamisen kehittäminen". Johtamisen abstraktivisuus kuvastuu käsitelmäärittelyssä: ”Johtamisessa keskitytään tavoitteelliseen johtamiseen, jolla tarkoitetaan kaikkea sitä ohjaavaa toimintaa, mitä hallintoyksikössä tehdään sen päämäärien ja tavoitteiden määrittämiseksi, toimintaedellytysten luomiseksi ja varsinaisen toiminnan ohjaamiseksi tavoitteiden mukaan”. (Valtiovarainministeriö 1981, I osa, s. 4–5.) Edellä olevan mukainen johtaminen kuvasi luonnollisesti myös poliisihallinnon johtamista, ja kuten yleisesti valtionhallinnossa, se oli pääasiassa yksisuuntaista viestintää, jossa tavoitteellisuus oli oman työyhteisön tuloksellisuuteen tähtäävää.

Laatujohtaminen on peräisin 1950-luvun aikaisesta Japanin autoteollisuudesta, josta se levisi Yhdysvaltojen kautta muualle maailmaan ja myös julkiseen hallintoon. Laadunvarmistus tai laadunvalvonta (QA, Quality Assurance) tarkoitti alun perin teollisuustuotteen laatutasapainon takaamista ja kontrollointia sekä hinnan ja

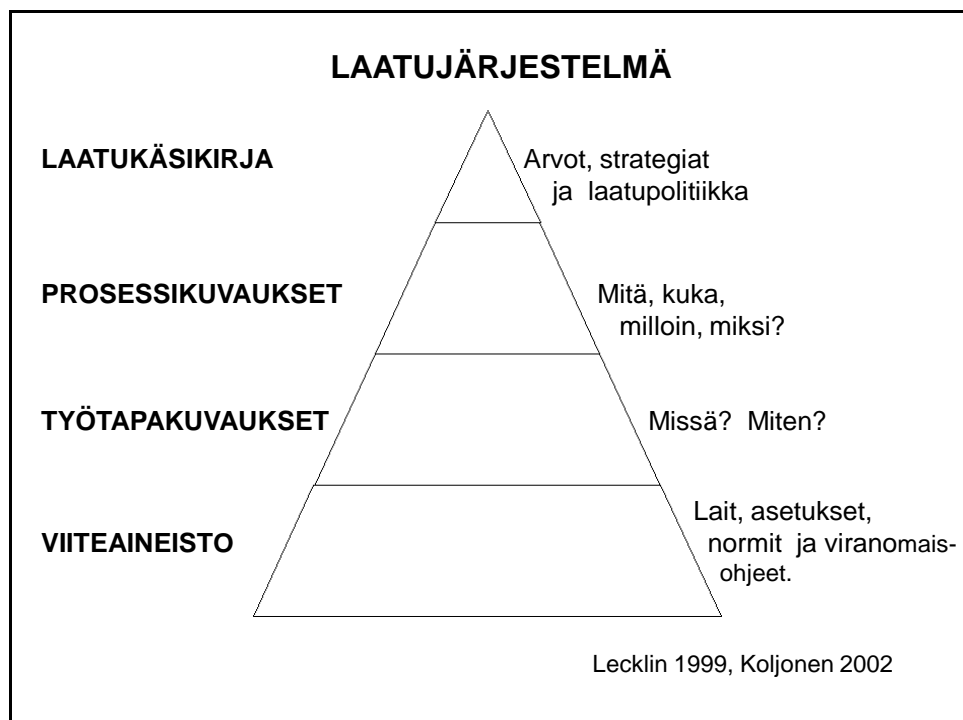
laadun suhteen käytävää arviointia lähinnä asiakaslähtöisen ajattelun pohjalta. Kaikessa tuottavassa työssä tulee muistaa tarkkailla näiden elementtien suhdetta toisiinsa. (Lillrank 1990, 33–86.) Laatuohjelmien (QC, Quality Control) takasi työn valmistamiseen kuuluvan, tarkkaan määritellyn laadun varmistuksen. Erityisesti japanilaisessa teollisuudessa laadunvalvonta sai nimeensä valvonnallisen, kontrollia kuvaavan ulottuvuuden (TQC, Total Quality Control). Varsinkin länsimaissa käsite on muuttunut laatujohtamiseksi (TQM, Total Quality Management). Lumijärvi ja Jylhäsaari (2000, 20–31) totesivat vuosituhannen vaihteessa, että laatujohtaminen on ymmärrettävä kehittyneen organisaatiokulttuurin osatekijäksi. Total Quality Managementin neljä jaksoa ovat: 1) laadun kehittäminen tarkastamisella ja tarkkailulla, 2) laadun kehittäminen kontrolloimalla tuotantoprosessia, tuotetta ja palvelua, 3) laadun kehittäminen laatutakuulla (esim. ISO9000 laatuohjelmien) ja 4) laadun kehittäminen laatujohtamisella, joka rakentuu filosofiasta, kulttuurista, harjoituksesta ja koulutuksesta. TQM on strateginen valinta prosessille, valmistettaessa parasta mahdollista tuotetta tai palvelua, koko prosessin ajan jatkuvalla kehittäväällä uudistamisella. (James 1996, 39–60.)

Laatujohtamisella on laajassa merkityksessä kolme ulottuvuutta, jotka ovat 1) filosofinen ulottuvuus arvojen ja asenteiden hyväksymisenä, 2) strateginen ulottuvuus laatuohjelmien täsmentämisenä ja räätälöimisenä sekä 3) mittamisen ulottuvuus informaatiojärjestelmien luomiseksi laadun tilaa koskevien tietojen keräämiseen ja välittämiseen (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 27–30). Laatujohtamisen elementtejä, laadun tarkkaa kuvausta ja sen tiukkaa kontrollia on pyritty varmistamaan luomalla laadukkaan toiminnan prosessikuvauksia. Prosessikuvausten rakentamista poliisitoimintaan on pidetty vaikeana, koska poliisin tehtävät ovat usein vain yksittäisessä tilanteessa arvioitavissa olevia. Osittain tästä syystä poliisin tuloksellisuusmittaukset onnistuvat parhaiten silloin, kun mitataan erilaisten suoritteiden määrää. Vaikeuksia syntyy mitattaessa tai arvioitaessa asioita, jotka perustuvat tuntemuksiin tai uudistuviin arvoihin. (Ks. myös Lumijärvi & Virta & Kujanpää 2003.)

Käsitteet laadunvarmistuksesta tai laadunvalvonnasta ja laatuohjelmista ovat kehittyneet myös poliisin tulosohtauksessa. Julkisen sektorin laadunvarmistus on käsitettävä siten, että sillä taataan toimintojen tapahtuminen standardien (ohjeiden ja määräysten) mukaisesti. Laadunvalvonnalla ymmärretään useimmiten jälkikäteistä

tarkastusmenettelyä sille, että toiminnot ja niiden valvonta ovat tapahtuneet mainitulla tavalla. Rikosten esitutkinnassa tehdään paljon toimenpiteitä, joiden ainoana tarkoituksena on osoittaa tehtyjen toimenpiteiden lainmukaisuus tai tarpeellisuus. Valvonta koetaan yleisimmin oman organisaation esimiestason jälkikäteisvalvonaksi tai laillisuusvalvontaa suorittavien viranomaisten kontrolliksi. Kaikilla näillä kontrollimekanismeilla on luonnollisesti myös laatua parantava vaikutuksensa. (Ks. mm. VM 2/2003 ja 9/2003.)

Lecklin (1999, 36) kuvaa kokonaisvaltaista laadunhallintaa pyramidilla. Alimpana ovat lait, asetukset, normit ja viranomaisohjeet, seuraavina tasoina ovat työtapaja prosessikuvaukset sekä ylimpänä laatukäsikirja. Esimerkin voi hyvin siirtää esitutkintaprosessiin: juridinen ohjaus on kivijalkana, jonka pohjalle työtapakuvaukset ja työprosessit tuottavat laadukkaan lopputuloksen. Valtakunnallisen rikostutkinnan laatukäsikirjan rakentaminen voi olla tässä vaiheessa epärealistinen tavoite, mutta esimerkiksi talousrikostutkinnassa se on jo olemassa.



Kuva 18. Laatuhallinnan rakennekuvan esimerkki (Lecklin 1999, 36)

Osaamisen strateginen hallinta kuvaa *osaamisen johtamisen* näkökulmaa ja kertoo onnistuneemmin, mistä asiassa on kysymys. Strategisella tasolla on olennaista, että organisaation johto ja esimiestaso tuntevat organisaation strategiset tavoitteet. Henkilöstövalinnoista lähtien, johtamisen tulee suuntautua organisaation onnistumisen ja kykenevyyden varmistamiseen strategiatasolla. Edellä olevat seikat ovat perusvaatimuksia organisaation osaamisen varmistamiselle, kun organisaation osaamisella tarkoitetaan yleisesti ajateltuna ”*johdon kykyä käyttää varallisuuttaan ja kyvykkyyttään koordinoitusti siten, että tavoitteet saavutetaan*” (Lehtonen, 2002, 78).

Kun organisaation osaamisen strateginen hallinta (johdon osaaminen) on varmistettu, tulee muun esimiestason osaamisen johtamisen perustua samoihin linjauksiin. On huomattava myös se, että ilman johdon osaamista ei synny sellaista strategiaa, johon muu esimiestaso sitoutuu. Strategisiin tavoitteisiin tukeutumalla on hyvän henkilöstöjohtamisen avulla varmistettava henkilöstön kehittyminen, lisäresurssien mahdollisen tarpeen jatkuva arviointi ja päivittäisjohtamisella tapahtuva resurssien oikean määrän arviointi. Kumppanuuksien tai kilpailutilanteiden kautta on varmistettava muun muassa menestyminen yhteistyö- ja kumppanuushankkeissa – muiden organisaatioiden kanssa – niin heidän yhteistyökumppaneinaan kuin kilpailijoinaankin. Asiantuntijaorganisaation osaamisen strateginen hallinta on vaativimpia johtamisen alueita, sillä siihen kuuluvat lähes kaikki johtamisen osa-alueet ja siten myös epäonnistumismahdollisuudet. (Hersey ym. 1990 ja 1996, Kirjavainen ym. 2000, Kirjavainen ym. 2003, Lehtonen 2002, Nonaka & Takeuchi 1995, Nonaka & Nishiguchi (ed.) 2001, Nonaka & Teese (ed.) 2001, Ojala 2000, Ojala 2008, Ruohotie ym. 1997, Ståhle & Grönroos 1999, Ståhle & Wilenius 2006, Viitala 2002, 2004, 2005.)

Osaamisen strateginen hallinta on tärkeää esitutkinnassa nykyisessä toimintaympäristössä ja organisaatorakenteessa. Tutkinnanjohtaminen vaatii entistä tärkeämpänä substanssiosaamista, jonka lisäksi toiminta-alueiden laajuuden vuoksi tarvitaan aktiivista henkilöstön huomioimista (henkilöstöjohtamista) ja jatkuvaa resurssitarpeen arviointia. Niin mittamaton käsiteavaruus avautuu tälle johtamisen alueelle kirjallisuuden kautta, että sitä on vaikea lyhyesti kuvata. Aiheesta puhutaan kirjallisuudessa ainakin termeillä osaamispääoman johtaminen, verkostojen johtaminen,

verkostojen hallinta, osaamisen ennakointi, organisaation strategian tunnistaminen, osaavan organisaation kehittäminen, tietopääoman johtaminen, organisaation osaaminen. (Aaltonen & Wilenius 2002, Blumme ym. (2005), Choo 2006, Holma (toim.) 2005, Kivinen ym. 2003, Laamanen 2005, Lehtonen 2002, Little & Quintas & Ray 2002, Mantere ym. 2006, McKenzie & Winkeln van 2004, Parker & Stone 2003, Paton ym. (ed.) 2001, Tuomi 1999.)

Nonaka & Toyama & Konno (Nonaka & Teese (ed.) 2001, 13–43 ja Little & Quintas & Ray (ed.) 2002, 41–67) toteavat, että tietämyksen johtaminen (”Knowledge Management”, useimmiten osaamisen johtamiseksi suomennettu), josta akateemisissa ja liike-elämän yhteyksissä puhutaan, tarkoittaa usein informaation johtamista (”Information Management”). Suomessa Knowledge Management käsitettä kuvataan tiedon johtamiseksi ja tietojohdantamiseksi, joka on lähellä edellä olevaa käsittekuvausta. Olen havainnut näiden yhteydessä käytettävien yleisesti käsitteitä osaamisen ja/tai informaation johtaminen ja/tai strateginen hallinta.

Kauppinen (2006, 23–24) mainitsee, että käsite Managing Leadership on englanninkielisenä hieman kömpelö, mutta hän kuvaa käsitteen selkeästi: ”*Management system tuottaa järjestelmänä selkeitä vastuita ja niille tavoitteita, seurantatietoa tuloksista ja luotettavaa taloudellista informaatiota. Leadership system tuottaa rajat ylittävää yhteistyötä, asiakaskeskeistä asennetta, dialogia ongelmista ja parannusehdotuksista, näkemystä, ymmärrystä ja sitoutumista muutokseen*”. Kauppinen on suomentanut kirjansa otsikon ilmauksella ”Johtamisen johtaminen”, jonka käsitteen avaaminen edellä kerrotulla tavalla olisikin huomattavasti alkuperäiskieltä vaikeampaa.

Osaamista sekä sen johtamista ja hallintaa on Tuomi (1999, 16–33) kuvannut jakamalla käsitteen ”Knowledge Management” kolmeen tiedonhaaraan. Nuo tiedonhaarat ovat 1) organisatorinen älykkyys, joka muodostuu käsitteistä havainnointi, järkevyyt, muisti ja oppiminen 2) organisatorinen kehittäminen, joka muodostuu käsitteistä tietovarojen johtaminen, henkilöstöressurssien ja työn kehittäminen, tietoperusteinen kilpailu ja prosessien kehittäminen sekä 3) organisatorinen tiedonkulun käsittely, joka muodostuu käsitteistä organisatorinen viestintä, informaation jakaminen ja prosessointi. Yhdistämällä käsitteet olisi kysymys laajemmasta käsitteestä

Knowledge Management. Viitala (2005, 33) on jakanut aihealueen tiivistyksillä 1) mitä johdetaan, 2) millaisia prosesseja johdetaan ja 3) millä välineillä johdetaan. Samalla Viitala on todennut, että käsitelmääritystä tai niillä kilpailua tärkeämpää on, että yhdessä määritellään, mitä käsitteillä tarkoitetaan, ja toimitaan sen mukaan.

Johtamismallit kehittyvät jatkuvasti, mutta käytännössä muutokset aikaisempiin johtamismalleihin saattavat olla lähes olemattomia. 2000-luvulla on kirjoitettu muun muassa ”Evidence-based management, EBM-käsitteestä”. Suomessa tämä on käännetty käsitteeksi ”näyttöön perustuva johtaminen”, joka saattaa aiheuttaa vääränlaisen käsityksen alkuperäiseen tarkoitukseensa nähden. EBM-käsitteellä tarkoitetaan johtamista, joka perustuu sellaiseen informaatioon, josta on paras tieteellinen näyttö. Kyseessä voi olla päätöksenteko, organisaatorakenteiden suunnittelu tai mikä tahansa toiminnan kehittämiskohde. Eräällä tavalla siinä kyseenalaistetaan kaikki olemassa oleva ja pyritään aina kehittämään uusia ratkaisuja. (Ks. mm. Pfeffer & Sutton 2006.)

3.2.6. Tulosjohtamiseen siirtyminen julkishallinnossa

*Ihmisten luonne on näet sellainen, että
heitä velvoittavat yhtä paljon heidän tekemänsä
kuin heidän kokemansa hyvät työt.*

Machiavelli 1532

Ennen julkishallinnon siirtymistä tulosjohtamiseen otettiin asiaan kantaa kirjallisuudessa. Santalainen ym. (1984) katsoivat, että tulosjohtamiseen kuuluivat toiminnan johtaminen, henkilöstön johtaminen, organisaation ulkopuolinen yhteydenpito ja johtamisen kehittäminen. Johtaminen jakautui suunnitteluun, toimeenpanoon ja tarkkailuun, mutta johtamiseksi koettiin ensi sijassa delegointi. Tulosjohtamisen yhteydessä ei vielä tuolloin käsitelty julkishallintoa. Virkkunen & Voutilainen & Laosmaa & Salmimies (1987, 13–37) kuvasivat muutamaa vuotta myöhemmin julkishallinnon tulosjohtamisen kehitystä hajanaiseksi. He totesivat, että ilman kokonaissuunnitelmaa on lisätty uusia viranomaisia ja laajennettu vanhojen toimintaa, vaikka olisi keskityttävä palvelujen laadun parantamiseen määrän lisäämisen sijasta.

Virkkunen ym. (emt. 39–94) pohtivat aihetta ”sopiiko tulosajattelu julkishallintoon” ja totesivat, että julkishallinnossa liian korostettu tavoitteiden ja tulosten kaavamainen soveltaminen voisivat koitua haitaksi hyvälle kehitystyölle.

Virkamieskunnassa vallitsi tulosjohtamiseen siirtymisen aikaan vahva käsitys mallin soveltumattomuudesta viranomaistoimintaan. Budjettivaroin tehtävän virkamiestyön yhdistäminen tulosjohtamiseen ei tuntunut luontevalta, ja koko asiaa pidettiin absurdina. Kirjallisuudesta haettiin tukea toisaalta perinteisen johtamisen hyville puolille ja toisaalta ajattelulle tulosjohtamisen mahdollisuudesta julkishallinnossa. Estelyistä huolimatta muutos tapahtui ja samalla julkishallinnossa aloitettiin laatuajattelun ja laatujohtamisen kehittäminen. Laatuajatteluakin vastustettiin, mutta siitä huolimatta laadun kehittämisajattelu toi tulosjohtamiseen konkreettisuutta. Oma lukunsa on noihin aikoihin sijoittuva kansainvälinen suuntaus julkisen sektorin toimintojen yksityistämisestä, joka oli omiaan sekoittamaan ajatuksia julkishallinnon tilasta ja tulevaisuudesta (Tiihonen & Tiihonen 1990, 13–15).

Valtionhallinto siirtyi tulosjohdetuksi 1980-luvun lopulla käynnistyneen tulosohjau uudistuksen seurauksena. Tarkoituksena oli lisätä virastojen ja laitosten toimintatapautta ja tulosvastuuta parempaan palveluun ja voimavarojen tehokkaampaan käyttöön pääsemiseksi. Kokeiluluontoisena tulosbudjetoinnin aloittivat vuonna 1988 Patentti- ja rekisterihallitus, Tielaitos ja Tullilaitos, minkä jälkeen vuonna 1990 valtioneuvosto teki päätöksen valtionhallinnon tulosohjau uudistuksesta. Ministeriöt ja niiden alaiset tilivirastot velvoitettiin siirtymään tulosohjaukseen viimeistään vuoden 1995 talousarviossa (VM 2/2005, 15).

Poliisihallinto siirtyi tulosohjaukseen osittain vuonna 1992 ja täysin vuonna 1993. Muutostilanteille tyypillisellä tavalla johtamisajattelun kehitys tapahtui useiden julkishallinnossa tuolloin työskennelleiden mielestä liian nopeasti. Vastustavissa argumenteissa todettiin, että toinen toisensa perään tapahtuneita muutoksia on kehitetty ikään kuin muuttaminen ja muuttuminen olisivat päätarkoituksia. Paikallisten palvelutulosten kehittämistä edustaa kuitenkin muun muassa Uudenmaan läänin poliisin toimintastrategia. Kyseessä oli 1.6.1992 käynnistynyt rikostorjunnan ja turvallisuuden tulosalueiden toimintamenetelmien uudelleenarviointi tuloksellisuuden ja valtakunnallisten toimintastrategioiden toteuttamiseksi. Toimintastrategia on päivät-

ty valmistuneeksi 1.9.1994, ja vaikka se ei kerro tuloksellisuuden toteutumisesta, kertoo asiakirjan olemassaolo strategisen suunnittelun merkityksen tiedostamisesta osana tuloksellisuusvaatimuksia (Uudenmaan lääninhallitus 1994).

Poliisi oli tottunut aikaisemman johtamismallin perusteella toimintaan, jossa kustannustehokkuutta ei juuri mitattu ja arvioitu. Toimintaa kuvanneet mittarit olivat pääasiassa työn määrää kuvanneita mittareita, ja tehokkuutta oli mitattu pääasiassa rikosten selvitysprosentteilla. Tulosjohtamiseen liittyvä kustannustietoisuuden lisääminen koettiin poliisitoiminnassa useimmiten määrärahoja vähentämällä tapahtuvaksi kustannusten vähentämiseksi. Tutkimusaineisto tulosjohtamisen alkuvaiheesta poliisihallinnossa on vähäistä, mutta saatavissa olevan aineiston mukaan poliisi on kuitenkin saanut 1990-luvun toiminnastaan myönteisen palautteen. (SM 9/1994, Korander 1993, VM 3/98.)

Tutkittuun tietoon perustuvia arviointeja tulosjohtamisen toteutumisesta poliisissa on ollut vähänlaisesti, mutta niitä saatiin vuosituhannen vaihteessa muun muassa kihlakuntaudistuksen arviointitutkimuksen kautta. Stenvall (1999, 125–127) totesi, että poliisihallinnon keskeisimpinä tuloksina pidettiin toiminta- ja hälytysvalmiutta ja paikallista turvallisuutta sekä rikosten ennalta ehkäisemistä ja selvittämistä. Stenvall toteaa, että virkamiesten itsensä mukaan tulosmittarit olivat kehittymättömiä, koska esimerkiksi hälytysten vähäinen määrä tai rikosten selvitysprosentti eivät välttämättä kerro poliisin todellista tehokkuutta. Ennalta estävää toimintaa varten oli lisäksi miltei mahdotonta saada suoranaisia mittareita. Stenvall (emt. 126) toteaa myös, että eri läänien toimintakertomusten ja tulossopimusten mukaan läänien tulosjohtamistavoitteet olivat samanlaiset, riippumatta läänien alueellisista erikoispiirteistä. Alueelliset erot ovat näkyvissä vain siinä, että määrälliset ja osittain toiminnalliset tavoitteet poikkesivat toisistaan. Stenvallin tulkinnan mukaan tuolloin oli pelättävissä, että tulosohjauksesta muodostuu rituaali, jossa vuosittain toistetaan samoja selityksiä tulostavoitteiden täyttymättömyydestä. Tuloskeskusteluissa ei puututtu siihen, miten tulostavoitteiden saavuttamattomuuteen on reagoitu. Stenvall totesi myös, että tuloksellisuuden raportointi oli puutteellista eikä tulosohjaus tukenut organisaation kehittämistä tai strategista toimintaa.

Stenvall (emt. 139–150) totesi, että virkamiehille suunnatun kyselytutkimuksen mukaan lääninhallitusten rooli ja merkitys korostuivat kihlakuntien eri viranomaisille varsin erilaisena. Noin 70 % poliiseista piti lääninhallitusten vaikutusvaltaa keskeisenä, mutta syyttäjistä vain joka viides oli samaa mieltä, ja kaksi kolmasosaa piti lääninhallitusten vaikutusvaltaa vähäisenä. Oli myös luonnollista, että poliisihallinnon edustajien mielestä sisäasiainministeriön roolia pidettiin tärkeämpänä kuin syyttäjien mielestä. Kuitenkin myös poliisin edustajista suurempi osa piti sisäasiainministeriön ohjausroolia selkiintymättömänä. Näitä vastauksia ajatellen Stenvall ennakoii ristiriitoja sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön kesken. Tätä tuki vielä se, että osa syyttäjistä katsoi oman toimialansa ministeriöön kohdistuvan ulkopuolisen ohjauksen vaarantavan itsenäistä ja riippumatonta syyttäjälaitosta ja siten oikeushallintoperiaatteita.

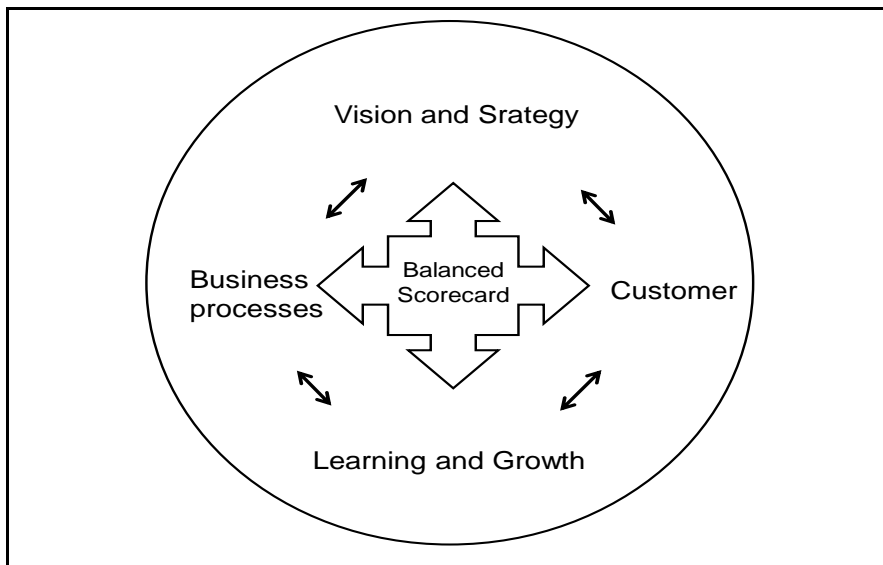
Valtiontalouden tarkastusviraston arviointiraportin 14/1998 mukaan poliisilta puuttui kokonaisvaltainen tuloksellisuuden arviointijärjestelmä. Sisäasiainministeriön poliisiosasto reagoi muun muassa siten, että se asetti työryhmät arvioimaan poliisin suunnittelu- ja seurantajärjestelmää, poliisin toimintaympäristöä ja mahdollisia muutostekijöitä, nykytilan arviointia ja muutoshasteita sekä kartoittamaan poliisiorganisaation eri tasoilla käytössä olevat tunnusluvut ja mittarit ja arvioimaan myös niiden kattavuutta. (Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisut 4/2000, 1/2001, 2/2001 ja 4/2001.) Työryhmien loppuraportit tuovat selkeästi esille sen, että tulosohjauksen toimimattomuuteen oli tuossa vaiheessa havahduttu. Tätä tukee luonnollisesti myös aikaisemmin mainittu valtioneuvoston (Hallituksen iltakoulumuistio 20.6.2001) päätös siitä, että valtionhallinnossa tulee lisätä joustavuutta ja luovuutta antamalla tilaa modernille työnteolle, muun muassa lisäämällä yhteistyötä, niin oman hallinnon sisällä kuin yhteistyötahojenkin kanssa.

Poliisihallinnon suunnittelu ja seurantajärjestelmää arvioimaan asetettu työryhmä päätyi siihen, että poliisin tuloksellisuutta arvioidaan jatkossa tasapainotetun mittariston mallilla. Myös Lumijärvi ym. (2002, 122–129) totesivat, että monien muiden maiden poliisiorganisaatioiden tavoin tasapainotettu mittaristo (Balanced Scorecard ”BSC”) soveltuu myös Suomessa poliisitoiminnan mittariksi. Lumijärvi ym. (emt. 127) toteavat, että tulisi keskittyä strategisten mittareiden kokonaismäärään ja ryhmittelyyn. Mittareiden tulee olla sellaisia, että niiden perusteella voi arvioida, ovat-

ko strategiset menestystekijät oikeita. Sen jälkeen arviointi voisi kohdistua muuhunkin kuin pelkkiin lukuihin, jolloin se olisi aidosti onnistumisen ja tuloksellisuuskehityksen arviointia. Poliisin tunnuslukuja ja mittareita arvioinut työryhmä päätyi kuitenkin siihen, että avainprosesseille ei määritellä mittareita, vaan yhteiskunnallinen vaikuttavuus todetaan poliisin tietoon tulleen rikollisuutena, toimintojen sujuvuus ja taloudellisuus rikosten selvitystasteena, rikosten määränä ja tutkinta-aikana (ks. SM/PO 4/2001).

Balanced Scorecard

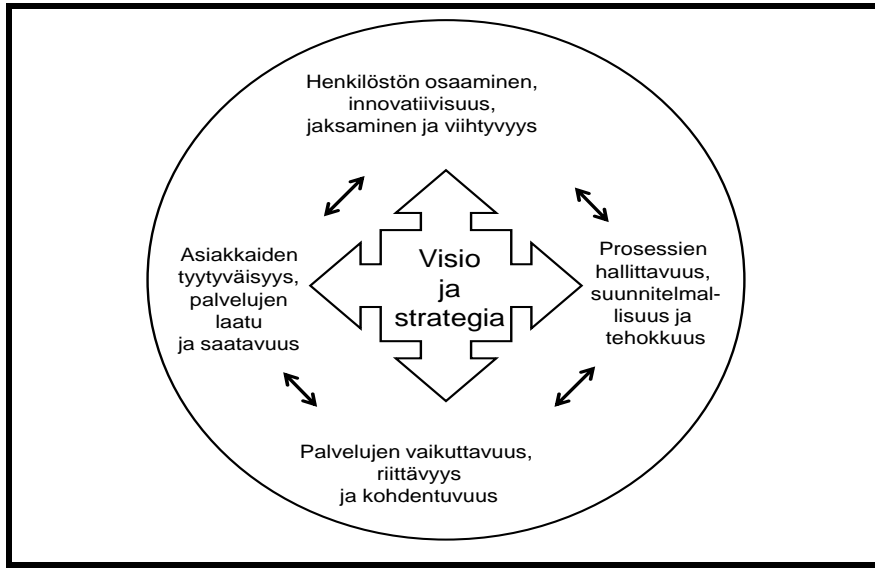
Balanced Scorecard (BSC) kehittyi USA:n ja Kanadan suuryrityksissä toteutetusta hankkeesta, jossa pyrittiin kehittämään yritysten suoritusten mittaamista (Kaplan & Norton 1996). (Katso myös Becker & Huselid & Ulrich 2001). BSC -mittariston tarkoituksena on, että mittarit ovat sidoksissa visioon ja strategiaan, niille asetetaan vastuuhenkilöt ja niiden toteutusta seurataan tiiviisti. Kaplan & Norton esittivät BSC-mallin periaatteen kuvassa nro 19 olevalla kuvauksella.



Kuva 19. Kaplan & Norton BSC –mallin periaate

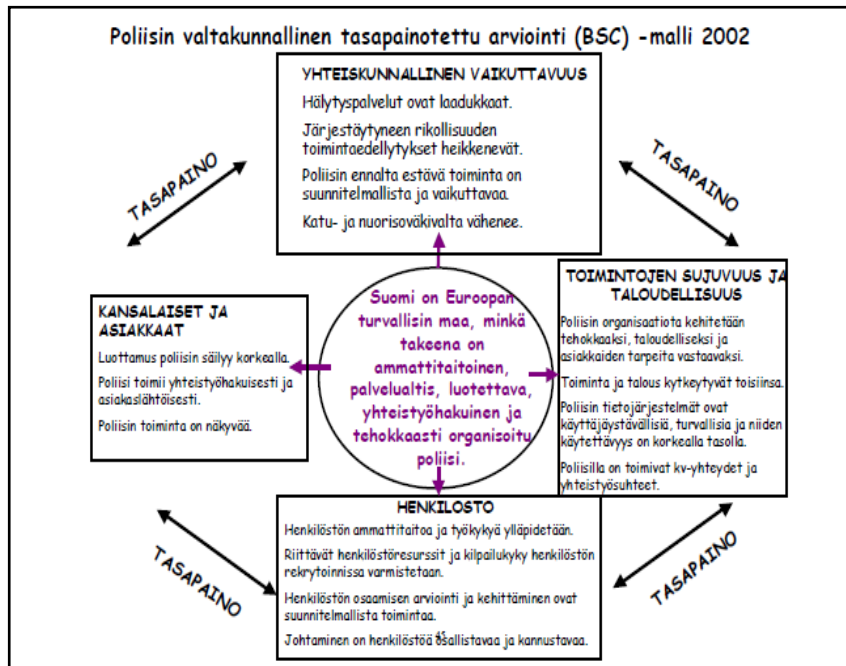
Niin kaupalliset kuin julkishallinnolliset organisaatiot ovat muokanneet käyttöönsä omien näkökantojensa mukaisia BSC-malleja. Menetelmä sopii käytettäväksi myös hierarkkisessa organisaatiossa, kunhan sovitaan tavoitteista eri tasojen kesken. (Malmi ym. 2002, 9–21, Määttä ym. 2000, Olve ym. 1999.)

Lumijärvi & Jylhäsaari (1999, 240) ovat esittäneet Suomessa yleisesti käytetyn julkisen sektorin balansoidun tulosmittariston kuvan nro 20 mukaisesti.



Kuva 20. Lumijärvi & Jylhäsaari (1999, 240). Julkisen sektorin BSC mittaristo

Sisäasianministeriön poliisiosasto asetti 23.10.2001 pilottihankkeen tasapainotetun arvioinnin ottamiseksi poliisiyksiköiden toiminnan ohjausvälineeksi (SM PO 9/2002). Työryhmän esityksen mukaisesti poliisin valtakunnalliseksi tasapainotetun arvioinnin malliksi otettiin alla oleva mittaristo.



Kuva 21. Poliisin valtakunnallinen tasapainotettu arviointimalli (BSC)

Julkisella sektorilla BSC:n käyttöön ottaminen toisaalta pakotti ja toisaalta antoi mahdollisuuden tehostaa strategista suunnittelua, jolloin hallinnon kehittyneen tavoitteellisuusasettelun myötä organisaation tuloksellisuusajattelu tehostui. Päämääräsuuntautuneessa toiminnassa tavoitteet on asetettava huolella niin, että mitattavuus paranee, ja siitä on yleensä seurauksena tuloksellisuuden paraneminen. Balanced Scorecard otettiin kuitenkin julkisella sektorilla vastaan jossain määrin epätietoisena sen tuomista mahdollisuuksista. Poliisihallinnossa vastaanotto vaihteli: toisaalla sitä on karsastettu, toisaalla sen mallin mukaisella toiminnalla on taas saatu hyviä kehitystuloksia. Tässäkin asiassa muutos eteni vähitellen ja organisaatiokohtaisesti vaihtelevalla vauhdilla. BSC:n käyttöön ottaminen toi tulostittaukselle uusia tavoitteita, minkä seurauksena joissakin organisaatioissa mittareiden määrä myös väheni. (BSC valtionhallinnossa VM 2000, Kinnunen 2000, Aalto & Vitikainen 2000, SM 2/2001, 4/2001, 14/2001 ja 9/2002.)

Tulosprisma

Valtiovarainministeriö asetti 18.12.2001 työryhmän selvittämään valtion tilinpäätösmenttelyn kehittämistä ja tekemään ehdotukset tarvittavista säädösmuutoksista. Työryhmän tavoitteeksi asetettiin, että se parantaa tulosvastuun ja tilivelvollisuuden toteutumista ja niiden seuranta saattamalla valtion tilinpäätöksen poliittisen tason eli valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi, selkiinnyttämällä tilinpäätösmenttelyitä, tehostamalla ministeriöiden tulosohjausta ja tilivirastojen tilinpäätösten käsitelyä. (VM 2/2003, s. 9, VM 13/2003.)

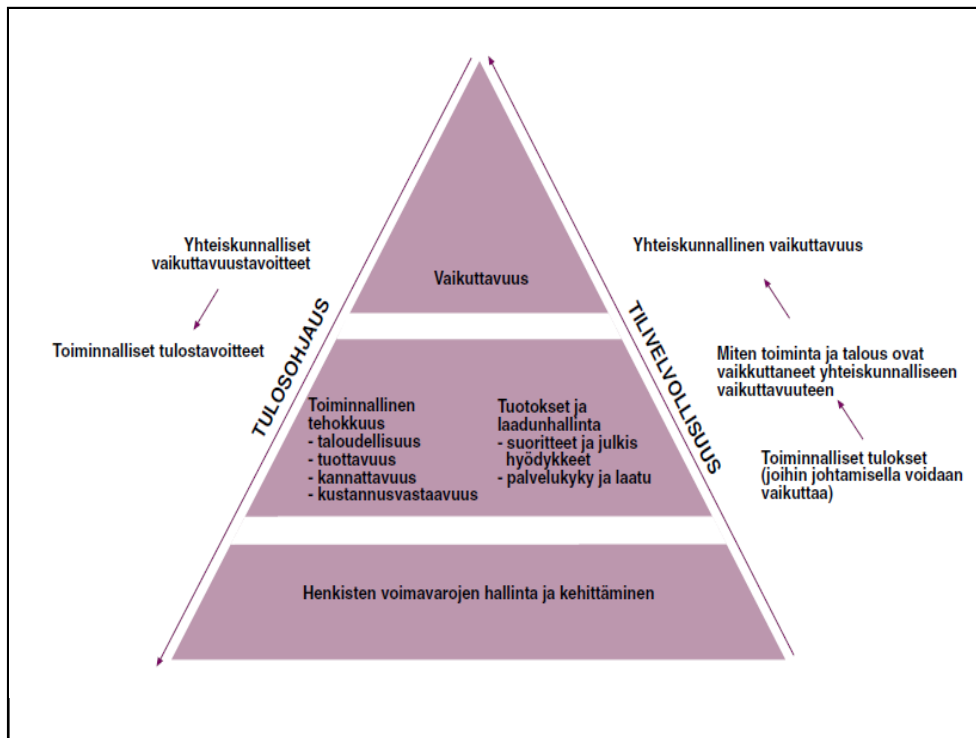
Työryhmä jätti 31.1.2003 loppuraporttinsa, jossa määritellään tuloksellisuuden peruskriteerit (VM 2/2003, 23–31), joilla ehdotetaan mitattavan tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen raportoiminen. Peruskriteerien tulisi jakautua yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, toiminnalliseen tuloksellisuuteen sekä henkisten voimavarojen hallintaan ja kehittymiseen.

- Yhteiskunnallinen vaikuttavuus tarkoittaa toiminnan laaja-alaisen ja yleensä pidempikestoisten toimintojen vaikutusta, joka vuosittaisessa tilinpäätösraportissa selvitettäisiin kyseiseltä vuodelta, ja siitä raportoitaisiin perusteellisemmin määräajoin.
- Toiminnallinen tuloksellisuus käsittäisi ne seikat, joihin yksittäisen tilinpäätösvelvollisen yksikön johtamisella voidaan vaikuttaa. Tämä jakautuisi

edelleen toiminnalliseen tehokkuuteen, johon kuuluisivat taloudellisuus, tuottavuus ja kannattavuus sekä laadunhallintaan, johon kuuluisivat suoritteet ja niiden laatu sekä palvelukyky ja toiminnan laatu.

- Henkisten voimavarojen hallinta on omana kriteeristönään. Siltä osin tilinpäätösraporttiin tulisi sisältyä muun muassa henkilöstön rakenne ja sen kehitys, henkilöstökustannukset, henkilöstön määrä ja henkilötyövuodet, henkilöstön edustama ja siihen sitoutunut osaaminen ja tietopääoma sekä niiden kehittyminen samoin kuin henkilöstön hyvinvointi.

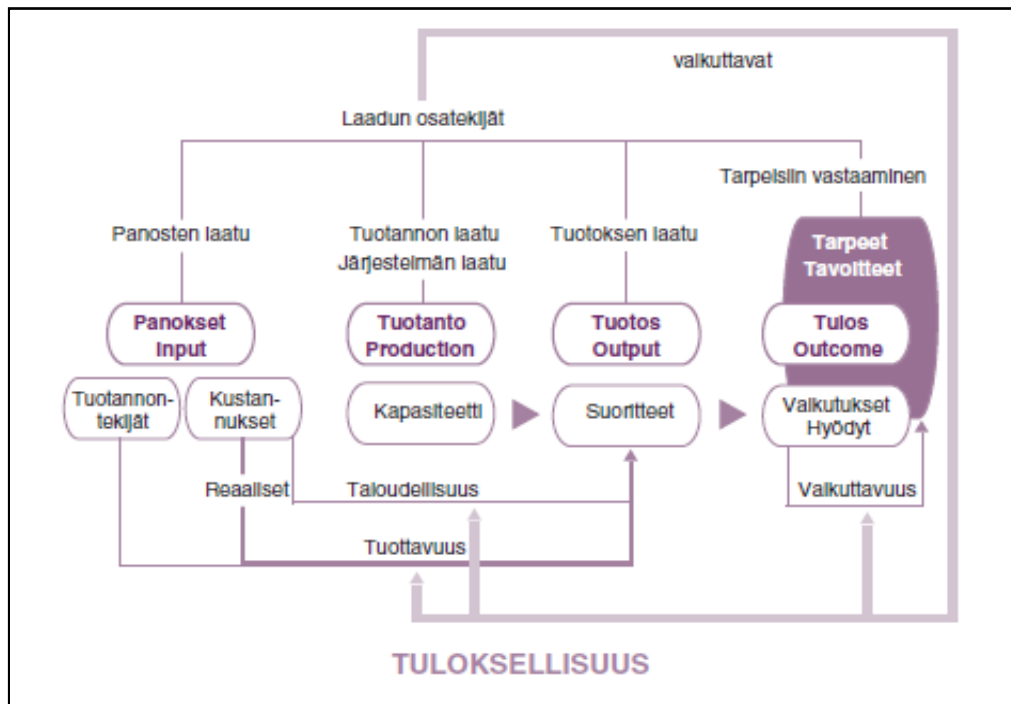
Työryhmä oli laatinut tuloksellisuuden peruskolmion, jossa kuvaannollisesti esitetään, mitä tilinpäätösraportissa on esitettävä indikaattorien, laadullisten ja sanallisten arviointien avulla. Olennaista siinä on, että peruskriteerien tarkastelu on kokonaisuutena esitettävä vertailemalla tavoitteita ja tuloksia. Tuloksellisuuden peruskolmio on nimetty tulosprismaksi.



Kuva 22. Tuloksellisuuden peruskriteerit tulosprismalla (VM 2/2003, 31)

Valtiovarainministeriö on määritellyt jäsentämistavan, jossa tuloksellisuus käsittelee tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden (Meklin 1997, 77–83). Tuottavuus lasketaan suoritteiden ja tuotantotekijöiden vertailulla, taloudellisuus lasketaan suoritteiden ja kustannusten vertailulla sekä vaikuttavuus vertailemalla vaikutuksia suoritteisiin. Kun tulosohjauksen tulee tapahtua kunkin viraston yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta ja toiminnallista tulostavoitetta hakemalla, siinä tulee ottaa huomioon henkilöstön henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen. Virastolla on tilivelvollisuus osittain käänteisesti henkilöstön henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä, johtamisella vaikutettavasta toiminnallisesta tuloksellisuudesta, toiminnan ja talouden suunnittelun onnistumisesta ja siten sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Lopputuloksena kunkin vuoden tuloksellisuuden peruskriteereillä tulee pystyä vastaamaan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumiseen ja siihen, miten tulokseen on päästy (VM 2/2005). Julkisten toimintojen tuloksellisuutta punnitaan ja arvioidaan, jotta voimavarojen käyttö tulisi tehokkaaksi sekä sen aikaansaamien yhteiskunnallisen hyötyjen että voimavarojen tehokkaan käytön näkökulmasta. Voimavaroja on käytettävä tehokkaasti ja toiminnan tulee olla laadukasta. Tavoitteiden tulee perustua mittaamiseen tai muuhun systemaattiseen arviointiin. (Ks. esim. VM 2/2003 Parempaan tilivelvollisuuteen ja VM 9/2003 Tulosohjauksen terävöittäminen.)

Tulosprisman ajatus on pienen keskittymisen avulla hyvin loogisesti ymmärrettävissä, mutta virastojen tuottavuuden arvioiminen tarvitsee tarkempia tietoja. VM:n hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen loppuraportti (VM 1/2007, 10–15) ja SM:n hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen loppuraportti (SM julkaisu- ja 22/2008, 7–11) ovat keskenään kyseisten sivujen osalta sanatarkasti samanlaisia, ja niissä arvioidaan tulosprisman mukaisia indikaattoritietoja. Loppuraporteissa (VM 1/2007, 13 ja SM 22/2008, 10) viitataan tilastokeskuksen vuonna 1999 julkaiseman julkisen toiminnan tuottavuustilastoinnin kehittämisprojektin loppuraporttiin. Niissä on kaavio tuloksellisuuskehikosta, joka on tuottavuusmittauksen osa kokonaistuloksellisuudessa. (Ks. kuva 23.)



Kuva 23. Tuloksellisuuden mittaaminen. (VM 1/2007, 13, vrt. Meklin 1997, 83.)

Nopeastikin tarkastellen on todettavissa, että Meklinin (1997, 77–83) esittämä kuvaus on säilynyt ja osoittaa juuri sen, mitä tuloksellisuuskehikko ja tulosprisma edellyttävät: Otettakoon tuloksellisuutta kuvaamaan millainen kuvio tai kaavio tahansa, on pystyttävä määrittelemään suoritteet, tuotantotekijät ja kustannukset. ”Tuloksellisuuskäsitteistölle on vakiintunut valtiovarainministeriön määrittelemä jäsentämistapa, jossa tuloksellisuus käsittää tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden. Tuottavuus lasketaan suoritteiden ja tuotantotekijöiden vertailulla, taloudellisuus suoritteiden ja kustannusten vertailulla sekä vaikuttavuus vertailemalla vaikutuksia suoritteisiin (Meklin 1997, 77–83). Vaikuttavuuden arvioinnissa on usein katsottu tarpeelliseksi arvioida vaikutuksia myös tuotantotekijöihin ja kustannuksiin.”

Lumijärvi (2009) on tutkinut johtamisen vaikutusta tuloksellisuuteen. Useilla ta-
hoilla on tutkittu, mitä tuloksellisuudella varsinaisesti tarkoitetaan. Yleisimmäksi ja
luonnollisimmaksi tuloksellisuuden määrittelemistavaksi on todettu tavoitteiden
saavuttaminen. Erilaisissa organisaatioissa ja niiden eri tavoin määritellyissä toimin-
tafilosofioissa asia ei kuitenkaan ole noin yksinkertainen. Esimerkiksi systeemisyy-
s-tarkastelun mukaan voidaan tuloksellisuudeksi katsoa organisaation vastaavuus

ympäristön tarpeisiin ja odotuksiin. Kontingenssinäkökulman mukaan organisaation tuloksellisuus näkyy sen kykynä tuottaa tyytyväisyyttä jäsenilleen, tarjoamalla erilaisia kannusteita muun muassa jäsenyyden säilyttämiseen. (Emt. 29–38.)

Poliisitoiminnan tavoitteita on luontevaa ryhtyä määrittämään ympäristön tarpeiden mukaan, koska poliisitoiminnalle määritelty tuloksellisuus on suhteutettava yhteiskunnan määrittelemien tavoitteiden mukaan. Vaikka perusasiat poliisin toiminnan tuloksellisuudesta säilyvät varsin kiinteästi vuodesta toiseen, määritellään niille tarkempi sisältö vuosittaisten tulosopimusten ja jatkuvasti kehittyvän lainsäädännön kautta aina uudelleen. Poliisitoiminnan vaikuttavuusmittauksen tulee perustua tavoitteiden saavuttamisen kautta ympäristön ja yhteistyökumppaneiden tarpeisiin ja odotuksiin vastaamiseen.

Julkishallinnon organisaation tuloksellisuuteen kuuluvat oleellisesti sen kustannukset yhteiskunnalle ja kyseisillä kustannuksilla toteutuneina suoritteina saadut palvelut. Sen lisäksi, että poliisi tuottaa ympäristölle sen kaipaamat turvallisuuspalvelut mahdollisimman vähällä kustannuksilla, on pystyttävä arvioimaan, miten ”mahdollisimman vähät kustannukset” voidaan arvioida tai laskea. Näitä suoritteiden kustannustehokkuusmittauksia varten tarvitaan välillisiä, suhteellisia laatumittareita, joilla mitataan muun muassa organisaation prosessitehokkuutta, rakenteiden toimivuutta, henkilöstön jaksamista ja työtyytyväisyyttä, tiedonkulkua, yhteistyökkyä, sidosryhmien ja yhteistyökumppaneiden palvelukykyä ym. Lopputuloksena tämänkin ajattelun jälkeen on se, että tuloksellisuus rakentuu tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kautta.

Lumijärvi (2009, 109–111) korostaa, että pelkästään johtajien ymmärrys tuloksellisuudesta ei riitä tuloksellisuuden maksimoimiseen. Johtajuuteen pitää liittyä myös laajempi ymmärrys johtajuudesta ja siten erityisesti ymmärrys työyhteisön tärkeästä roolista tuloksellisuuden aikaansaamiseksi. Johtajien hienot strategiset ideat valuvat hiekkaan, jos niihin ei liity hyvää henkilöstöjohtamista, jolla strateginen johtaminen siirtyy työyhteisön arkeen.

Tämänhetkisestä tulosjohtamisesta on kaukana ajattelu, jota 1990-luvun alkuvuosina esiintyi runsaasti, eli kysymys siitä, onko tulosjohtaminen oikeasti mahdollista

budjettivaroin tapahtuvassa toiminnassa. Tuota 1990-luvun ajattelua edustaa kuitenkin vielä muun muassa Etelälahti (2005, 37), joka toteaa, että todellisuudessa virastot vain sopeuttavat toimintansa niille myönnettyjen määrärahojen puitteisiin. Etelälahden mukaan virastoissa ei päätetä, mitä rahoilla saadaan aikaan, vaan ainoastaan siitä, paljonko rahaa mihinkin tarkoitukseen voidaan käyttää. Etelälahti (emt. 44) toteaa myös, että virastojen tuotoksia tulee voida laskea ja erilaisia tuotoksia pitää voida saattaa yhteismitalliseen muotoon. Etelälahden ajatukset vaikuttavan vanhentuneilta, mutta hän ei ole ollut ajatuksineen yksin, sillä keskustelua tuolla tavalla käytiin muun muassa poliisihallinnossa 1990-luvulla paljon. Nykyisin on kuitenkin selvää, että julkishallinnon organisaatioiden suunnitelmallinen tulosjohtaminen tuottaa strategisesti tärkeäksi katsottuja tuloksia. Vähemmän merkittäviksi katsotut asiat saattavat nousta muun muassa saadun palautteen johdosta strategisesti merkittävimmiksi.

On selvää, että paluuta aikaisempaan huonommin suunniteltuun budjetin jakamiseen ei kannata vakavasti harkita tai ainakaan esittää. Tulohjaus on tuonut julkiseen hallintoon ja sen johtamiseen jänteveyttä, vaikka se on samalla aiheuttanut johtamisen uudelleentarkasteluja yleensä. Kun yhteiskunnan kehitys menee eteenpäin, on uusia kehitystavoitteita oltava. Tällöin merkittäväksi nousee kysymys, ovatko julkishallinnon tulohjausprosessit liian raskaita ja kuluttaako itse suunnittelu- ja seurantajärjestelmä liian suuren osan varsinaiseen tulosjohdettuun toimintaan tarkoitettua ajasta ja varoista. Tulohjausprosessin pitkistä, toistuvista keskustelutarjoista ja useista kirjallisista lisäselvityksistä muodostuvista keskustelukierroksista päästään eroon siirtymällä kehittyneempään malliin. Keskitetyllä tiedonkeruulla, valtakunnallisen ohjauksen tiivistämisellä ja vastuun siirtämisellä poliisilaitosten johdolle vähennetään kokouksia ja paperisotaa, samalla siirrytään kustannustehokkaampaan tulosjohtamiseen.

3.3. Laatu

Paras on hyvän vihollinen.

Voltaire

3.3.1. Laadusta yleisesti

Laatu on laajempi kysymys kuin usein ajatellaan. Lähes runomuotoisia markkinakuvauksia laadulle on runsaasti: ”Laatu on tuloksellisuutta”, ”Laatu on enemmän kuin tuotteen näkyvä laatu”, ”Laatu rakennetaan tuotteen sisään”, ”Laatu on näkyvän osan lisäksi toiminnan hallintaa ja tehokkuutta”, ”Laatu on tehokasta ja sujuvaa kaikissa prosessin vaiheissa”. Iskulauseissa kuvataan hyvin mietittyjä asioita, mutta niiden arvioijan on tunnettava tuote tai palvelu, jonka laadusta puhutaan. Kun poliisi mainitsee laadullisiksi kriteereiksi tehtävämäärät esitutkinnasta, tulisi ehkä kertoa, mitkä ovat ne arviointikriteerit, joilla esitutkinnan laatu varmistetaan, ja millaiseen tulokseen on päästy. Voimmeko väittää, että ”laatu on rakennettu esitutkinnan sisään” tai ”laatu on enemmän kuin hyvä esitutkintapöytäkirja”?

Lumijärvi (2007, 97) toteaa, että poliisitoiminnassa laatukeskustelu aiheuttaa ristiriitaisia tunteita. Se saatetaan nähdä jopa ammattitaidon tai etiikan kyseenalaistavana asiana. Laadun kehittäminen tulee kuitenkin nähdä myönteisenä mahdollisuutena palvelujen kehittämiseksi. Poliisitoiminnan laatua ei voida mitata yhdellä mittarilla, vaan se on mitattava toimintojen mukaan useilla laadullisilla arvioinneilla.

Sallis (1996, 13–16) määrittelee laatua kahdella käsitteellä: ensinnäkin laatu ehdottomana ja toisaalta laatu suhteessa käsitykseen tai näkemykseen. Ehdoton laatu on parhaimmillaan täydellinen, virheetön ja korkeinta mahdollista tasoa oleva. Suhteellista laatua voidaan arvioida eri tavoin: se voi olla käsite, jossa ei puututa valmistukseen, mutta jossa laadukas vastaa sille asetettuja tavoitteita. Suhteellisen laadun käsite voi tarkoittaa menetelmällistä ja prosessuaalista laatua, jossa tuotettavaa mitataan, arvioidaan ja konkretisoidaan. Suhteellinen laatu voi tarkoittaa myös järjestelmien ja prosessien tuotetta, jossa laatu perustuu siihen, että se on tuotettu oi-

kein. Vaativimmillaan suhteellinen laatu on silloin, kun siinä yhdistetään mitattavat ja näkökulmakeskeiset asiat.

Poliisitoiminnassa syntyvä laatu on suhteellista. On muistettava, että varsinkin rikostutkinnassa laadun arviointi perustuu järjestelmien ja prosessien tuottamaan tulokseen ja erityisesti tämän tutkimuksen aihealue vaatii järjestelmien ja prosessien toimivuuden. Kuten edellä on mainittu, järjestelmien ja prosessien toimivuuden kautta tapahtuva laadun arviointi perustuu siihen, että se on myös tuotettu oikein – sen lisäksi, että lopputulos on laadukas. Järjestelmien ja prosessien avulla taataan säännöllisesti hyvä tuote ja vakaa laatutasapaino (arkilaadun tasaisuus).

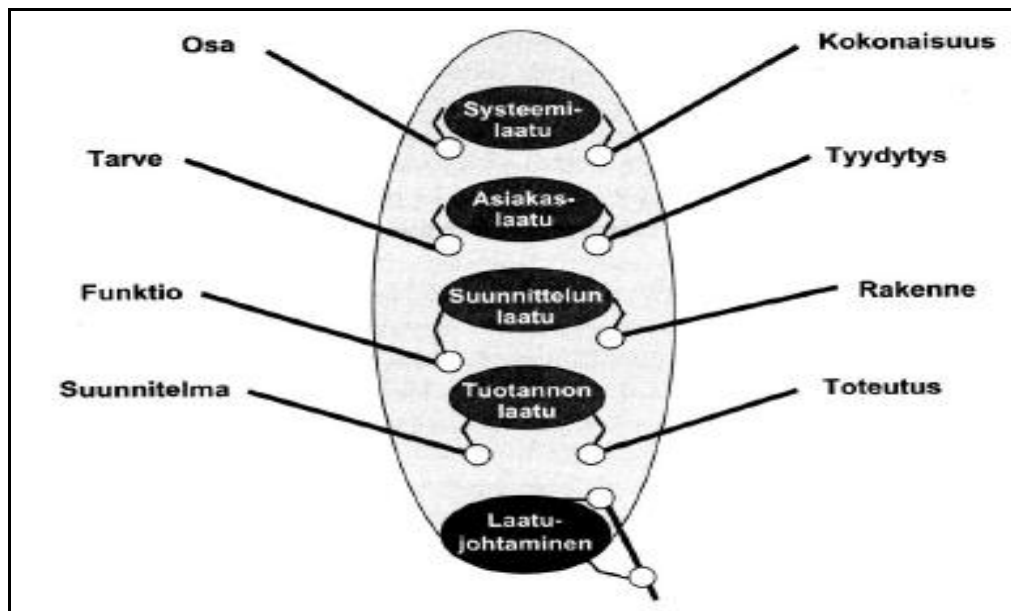
Lönnqvist ym. (2006, 23–47) käsittelevät aineettoman pääoman määrittelyn ongelmallisuutta. Kyseessä on varsin läheisesti sama asia kuin aikaisemmin mainittu suhteellinen laatu Sallisin mukaan. Eroavuus aineelliseen pääomaan on tunnistettavissa tunnusmerkeillä, joita ovat muun muassa seuraavat: 1) aineeton pääoma ei ole konkretisoitavissa näkyvänä, 2) sen omistaja ei ole aina yksiselitteisesti tunnistettavissa, 3) sen myyminen ja ostaminen (omistussuhteen vaihtaminen) on yleensä vaikeaa ja 4) sen käyttäminen on mahdollista samanaikaisesti useaan tarkoitukseen (emt. 24). Sen vuoksi, että aineettoman pääoman määrittely on vaikeaa, on sitä myös sen menestystekijöiden mittaaminen. Lönnqvist ym. (emt. 55–57, 79–81) mukaan aineettoman menestystekijän mittaaminen on mahdollista ns. subjektiivisilla mittareilla, joilla tulkitaan muun muassa saavutettua tilaa, saavutettua seurausta, ja mittaamalla objektiivisilla mittareilla esimerkiksi asiakastyytyväisyyttä mm. reklamointien kautta. Nämä mittarit eivät mittaa tuotteen laatua suoraan, mutta huolellisella suunnittelulla määritellyt mittarit tuottavat mitattavasta tekijästä kattavan kuvan. Esitutkinnan tuotteena syntyvä esitutkintapöytäkirja on konkreettinen tuote, jolle on määriteltävissä objektiivinen mittari. Esitutkintaprosessin toimivuutta, yhteistyön sujuvuutta ja kaiken kaikkiaan toiminnan tuloksellisuutta voidaan mitata muillakin mittareilla kuin objektiivisilla, suoraan tuloksen näyttävillä mittareilla.

Lillrankin (1990, 39–40) mukaan laadun ymmärtämiseksi on syytä korostaa, että sen olemukseen kuuluu kaksi puolta. Laatu on 1) arvo taloudellisen toiminnan tarkoituksena, jolloin se arkikielessä koetaan myös arvostusmittarina tavaroille ja 2) tuotantotekninen määre, jossa tarkoituksessa se ei sisällä subjektiivisia tuntemuksia

arvostuksista, tarkoitusperistä tai suorituskyvyistä, vaan kyseessä on äärimmillään termi, jonka piiriin kuuluvat kaikki alueet tulee pystyä arvioimaan. Käsitteiden selkiyttämiseksi on huomioitava, että laatu jaetaan kolmeen pääkäsitteeseen, jotka ovat tavaratuotteen laatu, palvelutuotteen laatu ja tuotantoprosessin laatu. Tavaratuotteen ja palvelun laatu toimivat kilpailutekijöinä, mutta tuotantoprosessin laatu on organisaation tai organisaatioiden sisäisen jatkuvan kehittämisen kulloinenkin tila.

Lillrankin (1998, 19–28) mukaan laatu on nykyajalle tyypillinen käsite; se on vaihteleva, vaikeasti hahmottuva ja kohteen mukaan vaihtelevalla tavalla mitattava. Laadun arvioimisessa on merkitystä myös sillä, milloin sitä arvioidaan. Tämän päivän hyvä laatu saattaa olla jo huomenna huonoa laatua. Laatua ei siis voi tarkastella kiinteänä käsitteenä, vaan se on kehittyvä ilmiö, joka on sen lisäksi tilanne- ja kulttuurisidonnainen. Vaativinta laadun käsitteellistäminen on silloin, kun sillä tarkoitetaan asioita, joiden mittaaminen tai arvioiminen on vaikeaa.

Lillrank (emt. 28–61) on kuvannut laatua tuotantokeskeisenä, suunnittelukeskeisenä, asiakaskekeisenä ja systeemikeskeisenä. Kaikkiin näihin ominaisuuksiin liittyy tavoitteita ja sen saavuttamisen esteenä oleva ongelmia.



Kuva 24. Laatuvene (Lillrank 1998, 39)

Kunkin tarkastelukulman mittaamiseen ja arvioimiseen tulee olla omat menetelmänsä, jotka kuitenkin ovat sikäli rajallisia, että ne eivät kerro mitään muuta kuin sen, mikä mittarilla on luettavissa. Kokonaisvaltainen näkemys laadusta saadaan arvioimalla kohdetta kaikilla mahdollisilla tavoilla. Kun esitutkintaa ja siihen liittyvää yhteistyötä poliisin ja syyttäjän kesken arvioidaan, tulee edellä esitetyn perusteella rakentaa suunnitelma, jossa on vastaus kysymyksiin, mitkä ovat kunkin tyyppisen laadun tarkastelukulman oleelliset kysymykset.

Vaikka laatufilosofia on moniulotteinen, eri yhteyksissä suhteellinen ja sen vuoksi vaikeasti hahmotettava käsite, se ei kuitenkaan ole mystiikkaa. Laatu tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti ja selkeiden käsitteiden avulla (Lillrank 1998, 19). Kokonaisvaltaisessa laadunhallinnassa laadun käsitettä on laajennettu. Laatu on sisällytetty strategiseen suunnitteluun, organisaation kehittämiseen, tuotteen valmistamisen toimintojen prosessoimiseen ja johtamiseen. On etäännytty teollisesta laatuajattelusta ja tuotettu elementtejä, joiden voidaan katsoa kuuluvan myös palveluyrityksiin ja julkiseen hallintoon. (Lecklin 1999, 20–39). Silén (1977, 21–27) kuvaa yritystasolla tapahtuvaa sitoutumista strategiseen laadun kehittämiseen seuraavilla nimityksillä: sitoutumattomat, ajopuut, työkalunikkarit, edistyneet, kypsytetyt ja World class-tasolle kuuluvat. Ylimmille tasoille pääseminen ei tapahdu hetkessä, ja kahden ylimmän tason kohdalla voidaan puhua toimivasta laatukulttuurista, jossa sitoutuminen kokonaisvaltaiseen laadun kehittämiseen on jo itsestäänselvyys.

Luoma (2001, 112) toteaa, että laajimmillaan laadun kohdealue on koko organisaatio. Arviointia tulee suorittaa kaikkien laatua kuvaavien yksityiskohtien avulla. Tällöin laadun arviointi edellyttää kaikkien kohdealueiden täsmentämistä ja kaikkien arviointikriteerien määrittelyä. Laadusta puhuminen ilman lisämääritteitä voi aiheuttaa vain sekaannusta. Organisaatioiden välisessä yhteistyössä, muun muassa poliisin ja syyttäjän kesken, laadun kohdealuetta tulee toisaalta laajentaa ja toisaalta kaventaa. Esitutkintaprosessin laatu koskettaa poliisiorganisaatiossa vain osaa henkilöstöä ja on vain osa poliisitoimintaa, mutta syyttäjäorganisaatiossa tämä suhde on selkeästi suurempi.

Erittäin kriittinen poliisin laadun kehittämisen suhteen on Joki (2004), joka on tehnyt opinnäytetyönään case-tutkimuksen nimellä ”Laatu osana strategiaa”.

Tutkimuksen havainnot perustuvat poliisin tulossuunnitteluasiakirjoihin ja viiden sisäasiainministeriön poliisiosaston henkilön teemahaastatteluun. Tutkimuksen johdopäätöksissä Joki (emt., 114–117) viittaa myös Luoman (2001) havaintoon, jonka mukaan laatukäsite on selkiintymätön. Joki toteaa, että kun poliisin ylijohdossa laatu koettiin eri tavoin, se heijastui koko organisaatioon. Ongelmana oli hänen mukaansa se, että vaikka laadusta oltiin kiinnostuneita, niin ei tiedetty, millä volyyymillä siihen olisi tullut panostaa. Tutkimuksessaan Joki on tehnyt havainnon, että laadun merkitys väheni muun muassa sen vuoksi, että poliisi epäonnistui itsearviointiin perustuneiden tavoitteidensa saavuttamisessa. Laatukäsite kärsi inflaation, koska siitä puhuttiin paljon, mutta tavoitteet eivät toteutuneet eikä näkyvää saatu aikaan. Poliisin ylijohdon ja yksiköiden laatukäsitykset olivat erilaisia: ”*Yksiköiden kiinnostus laatu-työtä kohtaan väheni, koska koettiin, ettei ylijohdossa laatua koeta oikeasti tärkeäksi. Tämä ilmeni mm. niin, että kehittämistä vaadittiin, mutta tuloksiin ei reagoitu. Yksiköissä ilmeisesti koettiin ministeriön lähinnä teettävän turhaa työtä.*”

Vastaavanlainen tilanne on esitetty tapahtuneen tulosjohtamisen strategisessa linjaamisessa, kun poliisin toimintaympäristön strategisen uudelleenarviointityöryhmän lausunnossa (SM PO 1/2001, 68–72) todetaan muun muassa seuraavasti: ”*...Työryhmän näkemysten mukaan tulosohjausinstituutio toimii poliisihallinnossa organisaatiotasojen kesken prosessina varsin hyvin. Ongelmallisempaa sen sijaan on strategialinjausten muuntaminen käytännön toiminnaksi yksiköissä.*”

Ei ole syytä ryhtyä tarkemmin arvioimaan kaikkia johtamistoimintojen ja laadun kehittämisen epäonnistumisen syitä vanhan organisaatiomallin aikana, mutta kehityksen kannalta niiden havaintojen tiedostaminen on tärkeää.

3.3.2. Esitutinnan laadun arvioinnista ja mittaamisesta

Lillrankin (1998, 28–41) laatufilosofian perusteina esittämät laadun näkökulmat voisivat olla rikosten esitutkinnassa seuraavanlaisia:

Tuotannon laadun kannalta Lillrank katsoo, että tärkein tavoite on virheettömyys. Poliisin kannalta ajatellen lienee kiistatonta, että tässä yhteydessä on tarkas-

teltava lainsäädännön, ohjeiden ja määräysten noudattamista. Oikeusvaltion tunnusmerkkeihin kuuluu, että viranomaistoiminta tapahtuu säädetyssä järjestyksessä.

Suunnittelun laadun yhteydessä Lillrank korostaa muun muassa kestävyiden ja huollettavuuden merkitystä. Jos näillä tavoitteilla tarkoitetaan teollisen tuotteen rasi- tuskestävyyttä ja säädettävyyttä tai korjattavuutta, korostuvat rikosten esitutkinnassa erityisesti poliisin toiminnan strategianmukaisuus ja operatiivisen toiminnan suunnitel- telmallisuus.

Asiakaskeskeinen laatu korostaa nimensä mukaan asiakkaan tarpeita. Esitutkin- taprosessin asiakkaaksi lienee syytä ymmärtää rikosprosessin tavoin laajimmillaan koko yhteiskunta tai rajatumpana vaihtoehtona rikostapahtuman asianomistaja tai syylliseksi epäilty. Syyttäjä on esitutkimateriaalin jatkokäyttäjä ja toimii esitut- kinnassa poliisin yhteistyökumppanina.

Systemilaadun taustalla on Genichi Taguchin määrittely, jonka mukaan laatu on käänteinen tuotteen toimituksen jälkeisille haitoille. Lillrankin mukaan tätä nä- kemystä tulee kuitenkin laajentaa siten, että kysymys on asiakkaan saaman tyydy- tyksentunteen suhteesta muiden tahojen muihin tarpeisiin. Tämä näkökulma sopii erityisen hyvin rikosten esitutkintaan. Rikostutkinnassa tuotetaan materiaalia rikos- prosessiin, mutta siinä tulee aina huomioida koko yhteiskunnan tarpeet. Yhteiskun- nan kriminaalipoliittiset linjaukset vaikuttavat monissa tapauksissa esitutkinnan suo- rittamiseen (esim. huumausainerikokset), ja toisaalta joissakin tapauksissa rikostut- kinta voi vaikuttaa yhteiskunnallisiin linjauksiin (esim. talousrikokset).

Tulosohjaus toimii poliisihallinnossa otsikko- ja suunnitelmatasolla kiitettävästi. Epävarmaa on, toimiiko ketju laadukkaasti ja erityisesti, olisiko tietovirtausta alhaal- ta ylöspäin mahdollista tehostaa. Poliisin tulee toteuttaa tulossuunnitelmiaan muuta yhteiskuntaa peilaten. Valtakunnalliset ja kansainväliset strategiat ovat tärkeitä nou- datettaviksi, mutta niiden lisäksi lienee paikallaan hyväksyä rajoitetussa määrin myös ajattelu, ”mikä on toiselle parasta, ei toiselle sitä välttämättä ole”. Jatkuvan kehittämisen ajattelua tukevat lukuisat ajatukset, joissa etsitään hyviä malleja ja ke- hitysinformaatiota otetaan koko organisaatiosta. (Esim. Malhotra 2000, 2–15.)

3.3.3. Esitutinnan laatu

Poliisin tulee huolehtia siitä, että rikosten esitutkinta on laadukasta ja että siinä selvitetään mahdollisimman tarkkaan syytteen menestymiselle tärkeät, teon tunnusmerkistön mukaisuutta, oikeudenvastaisuutta sekä tekijän syyllisyyttä ja syyttömyyttä puoltavat yksityiskohdat. On myös pidettävä luonnollisena, että jokainen syyttäjä haluaa varmistaa esitutinnan laatuksensa itselleen syyteharkintaan tulevassa jutussa. Ovatko vuorovaikutus ja yhteistoiminta poliisin ja syyttäjän kesken sellaisia, että voidaan puhua kahdensuuntaisesta toiminnasta ja yhteistoiminnallisuudesta? Vaikka yhteistoimintarakenteet olisivat kuinka hyvin tahansa laaditut, mutta yhteistyön syy jää epäselväksi, on kyseessä vain pakonomaiseksi koettu järjestelmä. Tässä tapauksessa molemmat osapuolet varmistavat omien intressiensä mukaan, että toinen osapuoli hoitaa osuutensa eli "puhuu samaa kieltä".

Rikostutinnan laatumittareiden tulee olla oikein määriteltäviä, vakaita ja tarpeeksi yksiselitteisiä. On perusteltua kysyä, tunnistammeko laadun esitutinnan tuotteen ja tunnistammeko laadukkaan tuotteen? Onko mahdollista, että saman tuotteen laatua kuvataan erilaisilla laatuksilla? Onko vaarana, että tuloksellisuusarvioinnit tehdäänkin väärillä laatumittareilla? Onko myös mahdollista, että samaa yksityiskohtaa mitattaessa, mittaus tulos voi olla merkitykseltään toiselle kumppanille positiivinen ja toiselle negatiivinen?

Poliisin ja syyttäjän yhteistyöllä luodaan rikostutkinnalle suuntaa, säästetään molempien työtä sekä lisätään esitutinnan asiantuntemusta. Tällä tavoin yhteistyöstä on tullut myös yksi osa esitutinnan laadunvalvontaa ja se on saanut aikaan tarkennuksia laatuajatteluun. Esitutinnan laadukkaaseen tulokseen tähdättäessä on varmistettava prosessin toimivuus ja tehtävä mahdollisimman virheetön lopputuote; valmistumisnopeuteen tähdättäessä tulee kiinnittää huomiota aikataulutukseen ja hintaan panostettaessa on tärkeää arvioida toimenpiteiden kustannuksia. (Vrt. Lillrank 1990, 33–86.)

Sisäasiainministeriö pyysi 1.6.2004 apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan selvittämään poliisin johtamisjärjestelmää ja sisäistä laillisuusvalvontaa. Jonkka (2004) arvioi ensinnäkin poliisin strategista ohjausta, tulosjohtamista ja johtamisjärjestelmää,

minkä lisäksi selvityksessä tarkastellaan laillisuusvalvontaa osana johtamista ja seurantaan sekä valvonnan ulkoista uskottavuutta. Poliisiin kohdistuva laillisuusvalvonta tulee nähdä laadunvalvontana, vaikka se hallinnon ulkopuolelta tapahtuvana ja vain osaa poliisitoimintaa koskevana on sävyttänyt tarkastustoimintaa. Jonkan selvitystyö kohdistui erityisesti ns. salaisten pakkokeinojen käyttöön ja poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkintaan. Myös Jonkka (emt. 83) toteaa, että "*laillisuusvalvonta on oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa*", mutta myöntää, että selvitystyö koski vain virheettömyyttä (vrt. Lillrank 1998, 28–41). Tämän vuoksi on todettava myös se, että vaikka kyseiset tarkastetut toiminnot saataisiin kuinka hyvään kuntoon tahansa, ei yksinomaan niiden tarkastelun perusteella voida sanoa, onko poliisin toiminta rikostutkinnassa laadukasta.

Laatua ei rakenneta juoksemalla ”ismien” ja uusien laatutyökalujen perässä, mutta laadun kehittäminen on täynnä ”ismejä” ja työkaluja, jotka tulee kytkeä tuotteen. Kuten aikaisemmin on mainittu, laatuajatteluun tutustuminen johtaa erilaisten sanallisesti, kuvallisesti tai kaavoilla ilmaistujen toimintamallien pariin. Rikostutkinta voi hyvinkin käyttää vuoroin kaikkia hyviä ja toimivia johtamisperiaatteita, kunhan kehitettäessä haetaan malleja, joilla kehitetään nimenomaan käsillä olevaa tuotetta. Laatu ei ole vain hyvä lopputulos, vaan se on enemmän. Voimmekin sanoa, että ”rikosprosessin laatu on enemmän kuin sen näkyvä laatu; se rakennetaan toimintaprosessin sisään, joten se on tehokasta ja sujuvaa prosessin kaikissa vaiheissa”.

3.3.4. Laatujohtaminen esitutkinnassa

Laatujohtaminen on nykyisin ymmärrettävä kehittyneen organisaatiokulttuurin osatekijäksi (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 20–31). Esitutkintaprosessissa laadun kehittäminen tarkastamisen ja tarkkailun avulla on sitä työtä, jota tutkinnanjohtajan on ensisijaisesti tehtävä, mutta johon myös syyttäjä prosessiasemansa johdosta törmää. Tämä on luonnollinen seuraus siitä, että syyttäjä jatkaa esitutkintaviranomaisen työtä prosessin tuotteen, esitutkintapöytäkirjan ja sen liiteaineiston avulla. Mikäli rikostutkijalta lähtenyt tuote on läpäissyt tutkinnanjohtajan tarkastuksen puutteellisenä, kohtaa syyttäjä samat puutteet syyteharkintaa tehdessään.

Prosessin tuotantoa koskeva kontrolli on laajempi kysymys, joka on huomattavasti aiempaa enemmän poliisin omalla vastuulla. Suuremmissa jutuissa tai juttusarjoissa syyttäjällä on kuitenkin usein niin läheinen yhteistyörooli tutkintaryhmään, että syyttäjällä on erinomainen tilaisuus ohjata tutkintaa jo tuotantoprosessin vaiheessa. Esitutinnan laatujärjestelmän tulee vahvistaa prosessimaista tuotantoa, sillä esitutkinnassa mikään tuote ei ole samanlainen. Varmin keino laatutakuulle on saatavissa työntekijöiden koulutuksella sekä tarkastus-, arviointi- ja mittaamisjärjestelmän kehittämisellä. Laatujohtamisen kehittäminen on aloitettu koulutuksen ja harjoituksen avulla. Filosofian ymmärtämisestä huolimatta kulttuuri kehittyy omaa vauhtiaan, eikä toimintatapojen kehittymistä voida vielä sanoa kulttuurin muutokseksi.

Esitutkinnassa on tiedostettava tutkintaprosessien vaiheet ja osaprosessit. On kiinnitettävä huomiota tasaiseen ”arkilaatuun” ja pyrittävä saamaan tuote samanlaiseksi jokaisena päivänä, jokaisen työntekijän toteuttamana. Rikostutkinnan tilan selvityshankkeen loppuraportin (SM/PO 4/2003) mukaan esitutkintaprosessin vaiheina tulee nähdä muun muassa ilmoitusten vastaanotto, ilmoituksen kirjaaminen ja kuulustelut, rekistereiden käyttö, tekninen paikkatutkinta, pakkokeinot, kuulustelut sekä esitutkintapöytäkirjan laatiminen. Laatuksitteiden puitteissa tähän prosessiajatteluun tulee lisätä muun muassa asiakaspalvelu yleensä, rikosilmoitustietojen täsmällisyys, kuulustelujen tarkkuus, rikosten sarjoittaminen ja analysoiminen, pakkokeinojen oikeaksi harkittu käyttäminen ja monien erityisosaamista vaativien tehtävien järjestäminen. Rikostutkintaprosessin laatuun kuuluvat myös monet sellaiset asiat, jotka eivät ole varsinaisesti prosessin vaiheita, mutta joiden laadukasta suorittamista prosessin onnistuminen vaatii. Vuorovaikutuskyky, yhteistyökyky, tiimityöskentelyyn sitoutuminen, yhteisen strategian noudattaminen, palautteen hyödyntäminen ym. ovat onnistumisen edellytyksiä ja siten laadukkaan prosessin välttämättömiä edellytyksiä.

Laatujohtaminen esitutkinnassa sisältää erilaisia elementtejä, joiden hallinta edellyttää rikostutkinnan johtamisen taitoa, tahtoa selvittää rikoksia ja tietoa rikostutkinnan selvittämisen edellytyksistä. Visiointikyky ja strategian rakentaminen rikosten selvittämistä varten sekä operationaalinen johtaminen ovat tutkinnanjohtajan ammattitaitoon kuuluvia alueita, joiden hallinta voidaan saavuttaa kokemuksen ja

koulutuksen avulla. Laatujohtaminen rikostutkinnassa edellyttää ammattiosaamisen alueella rikostutkintataktiikoiden hallitsemista sekä johtamistaidollisesti erityisesti henkilöjohtamisen hallintaa ja vuorovaikutuskykyä, niin henkilöstön kuin yhteistyökumppaneidenkin kanssa.

Kun laatukäsitys vaihtelee asiayhteyksien mukaan, sitä tulee vertailla niihin kriteereihin, joiden pohjalta laadukas työ on mitoitettu. Arvioitaessa ja vertailtaessa rikostutkintaa tuotteena milloin mitenkin, muun muassa toiseen tuotteeseen, asiakkaan näkemykseen, tuotteen valmistusmetodeihin, tuotteen taloudellisuuteen ja sen käyttösoveltuvuuteen, syntyy käsitys, että rikostutkinta ei ole milloinkaan laadukasta. Rikostutkinnan onnistumista olisikin arvioitava paikallisten yksityiskohtien valossa. Valtakunnallisia strategioita tulee tehdä ensisijaisesti alaisen hallinnon kehittämisprosessien pohjaksi. Tämä edellyttää laatutietoisuutta ja tahtoa laadukkaisiin työsuorituksiin. Esitutkinnan laadun arvioinnissa on huomioitava monia asioita. Ei voi välttyä johtopäätökseltä, että tällä hetkellä esitutkinnan laatua arvioidaan liian satunnaisesti, liian kapealta alueelta ja pääasiassa määrällisin kriteerein. Esitutkinnan laadun tulee olla yksi poliisitoiminnan laadun arvokysymyksistä.

4. Yhteistyö tutkimusaineiston valossa

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittäminen sisältää monia erilaisia elementtejä. Johdannossa olen kertonut rajaavani tutkimusaineistosta pois rikosten tutkintataktiikkaan ja syyteharkinnan sisältöihin liittyvät kysymykset. Tutkimuksen otsikon mukaisesti olen keskittynyt yhteistyön johtamiseen ja laatuun. Näiden kysymysten alueelle sijoittuu tavalla tai toisella empiirinen aineistoni. Pääosa tutkimuksen empiirisestä aineistosta muodostuu joulukuussa 2009 tehdystä kyselytutkimuksesta.

4.1. Esitutkintayhteistyön kehittämistyöryhmä

Valtakunnansyyttäjä ja poliisiylijohtaja asettivat 16.3.2005 poliisin ja syyttäjän yhteistyötä arvioivan esitutkintayhteistyön kehittämisryhmän, joka jätti loppuraportin 16.6.2006. Kehittämisryhmä on todennut syitä ja kuvannut seurauksia yhteistyön nykytilasta. Näitä ovat muun muassa kahden eri ministeriön alaisuus, ammattiryhmien aikaisempi korostunut itsenäisyys ja tottumattomuus vuoropuheluun, joillakin paikkakunnilla paikallistason virastojen etäisyys, aikaisemmin puuttunut yhteinen koulutus ja edelleen sen hajanaisuus. Kehittämisryhmä on keskittynyt erityisesti operatiivisen, juttukohtaisen yhteistyön kehittämiseen ja painottanut tärkeimpiä valtakunnallisia aihepiirejä kehittämiskohteiksi. Työryhmä on korostanut, että sitä vaikuttavampaa ja tuloksellisempaa yhteistyö on, mitä enemmän yhteistyötä kehitetään paikallistasolla.

Keskeisimmät kehittämistarpeet

Raportti sisältää tärkeimmät kehittämiskohteet, niiden tilan raportin valmistumishetkellä sekä kehittämiskohteita ja työryhmän ehdotuksia kehittämistoimenpiteiksi. Kyselytutkimukseni sisältää kysymyssarjan kehittämiskohteista. Tutkimukseni teemaan oleellisimmin kuuluvia ovat seuraavat:

Ilmoittaminen syyttäjälle poliisin tutkittavaksi tulleista rikosasioista, silloin kun asia ei ole yksinkertainen. Yksinkertaisuudella ei tarkoiteta jutun esitutinnan suorittamiseen liittyvää, vaan usein lievänkin rikoksen osalta sen rikosprosessin jatkumiseen liittyvää monimutkaista asetelmaa. Syyttäjällä on oikeus seurata ja tarvittaessa ohjata esitutkintaa rikosprosessin turvaamiseksi. Työryhmä on ehdottanut, että ilmoitettavat asiat kategorioidaan kahteen ryhmään: 1) tavanomaiset rikosasiat, jotka eivät edellytä tiiviin reaaliaikaisen yhteistyön käynnistämistä tai muuta reagointia syyttäjältä ja 2) rikosasiat, jotka vaativat välitöntä yhteistyötä ja tutkintasuunnitelman välitöntä laatimista.

Tutkintasuunnitelman laatiminen ja muut alkutoimet. Tutkinnanjohtajan johdolla laadittava, jutun laadun ja erityispiirteiden mukainen tutkintasuunnitelma pohjustaa muun muassa poliisin ja syyttäjän yhteistyön kyseisessä jutussa. Tutkintasuunnitelman pohjalta syyttäjällä on mahdollisuus kiinnittää huomionsa sellaisiin seikkoihin, joita hän pitää tärkeinä tulevaa oikeudenkäyntiä ja sen valmistelua silmällä pitäen. Työryhmä on ehdottanut, että tavanomaista vaativammissa jutuissa tutkinnanjohtajan tulee laatia kirjallinen tutkintasuunnitelma, johon syyttäjä perehtyy ja jota hän vähintään kommentoi omasta näkökulmastaan.

Esitutinnan rajoittamismenettely. Esitutkintalain 4 §:n mukaan voidaan, kyseisessä säädöksessä mainituin edellytyksin, poiketa normaalista menettelystä esitutinnan suorittamisesta. Esitutinnan rajoittamispäätös voidaan tehdä tutkinnanjohtajan esityksestä, syyttäjän toimesta. Kyseessä on menettely, jolla pyritään poliisin ja syyttäjän voimavarojen järkevään kohdentamiseen tarkkaan harkituissa rajoissa ja tarkkaan säädellyllä tavalla toteutettuna. Työryhmä on ehdottanut, että menettely tulee kytkeä mahdollisuuksien mukaan esitutkinnasta tehtävän ilmoitusmenettelyn yhteyteen. Esitutinnan rajoittamisen mahdollisuuksien selvittämisen tulee olla osa tutkintasuunnitelmaa silloin, kun sellainen laaditaan.

Pääkäsittelyn valmistelu, asiaesittely ja todistelu. Rikosasioissa ei ole valmisteluistuntoa riita-asioiden tavoin, joten esitutkinta toimii pääkäsittelyn valmisteluna. Esitutinnan perusteella syyttäjän tulee pystyä toteuttamaan asiaesittely ja varmistamaan tarvittavat todisteet pääkäsittelyä varten. Työryhmä on ehdottanut kehittämään muun muassa paikkakuntakohtaisesti tapahtuvaa, poliisin teknisten laitteiden

käyttämiseen liittyvää koulutusta syyttäjille ja rikostutkijan käyttämistä teknisenä avustajana oikeudenkäynnissä.

Kirjallinen menettely on toiminto, jota koskeva lainsäädäntö oli työryhmän lopuraportin kirjoittamisvaiheessa meneillään oleva uudistus. Menettelyllä mahdollistetaan rajatuissa tapauksissa tapahtuva, kirjallinen oikeudenkäyntimenettely rikosasiassa ilman pääkäsittelyä. Kirjallinen menettely koskee yksittäisiä pieniä rikoksia, joiden suuri määrä hidastaa kaikkien rikosasioiden käsittelyä tuomioistuimessa. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan kirjalliseen menettelyyn olisi ohjattavissa noin 30–40 prosenttia rikosasioista eli noin 20000–26000 asiaa. Työryhmä on korostanut paikallistason yhteistyömenettelyä, jolla varmistetaan kirjallisen menettelyn alkuvaiheita, ja korostanut erityisesti koulutusta ja yhteisten menettelyjen tehostamista.

Kaksisuuntaisen palautejärjestelmän kehittäminen. Tutkinnanjohtajat ovat pyytäneet syyttäjiltä palautetietoja muun muassa esitutkintapöytäkirjojen laadusta. Työryhmä on ehdottanut, että paikkakuntaakohtaisesti poliisien ja syyttäjien tulee yhdessä sopia palautejärjestelmästä, jota tulee arvioida määräajoin, sen lisäksi tutkintasuunnitelmiin tulee sisällyttää palauteosio.

Tulosohjaus

Työryhmä on todennut, että poliisin vuosittaisten painopistetoimintojen avulla se on saanut tulosohjauksella vaikuttavuutta strategisiin painotuksiin. Poliisitoiminnan painotuksella on korjattu pysyviä toimintoja, eikä muita poliisitoiminnan alueita ole jätetty huomiotta. Syyttäjälaitoksen valtakunnallisissa tulostavoitteissa esitutkintayhteistyön kehittäminen ja tehostaminen ovat keskeisiä asioista. Syyttäjälaitos on panostanut muun muassa vuoden 2006 laatutavoitteena esitutkintayhteistyön kehittämiseen. Syyttäjien tulostavoitteina esitutkintayhteistyössä on käytetty työajanseurantaa, seurantakäyntejä, sidosryhmäkyselyjä, esitutkinta-ilmoitusten määrää ja esitutkinnan rajoittamisten määrää.

Työryhmä on ehdottanut, että poliisin ja syyttäjän ylimmän johdon tasoilla vahvistettaisiin suunnitteluvaiheen tulosohjauksellista vuoropuhelua. Näin vahvistettaisiin erityyppisten valtakunnallisten ohjelmien samansuuntaista ja johdonmukaista

toteuttamista kummassakin organisaatiossa. Organisaatioiden alemmille tasoille tulee luoda toimivia yhteydenpito- ja neuvottelukäytänteitä.

Kansainvälinen viitekehys

Työryhmä on todennut, että kansallisten mallien erilaisuuden takia ei suomalaiseseen käytäntöön ole syytä hakea malleja ulkomailta. Ulkomaalaisista malleista on tosin saatavilla hyviä ja hyödyllisiä vinkkejä oman toiminnan kriittiseen arviointiin ja kehittämiseen.

Koulutus

Työryhmä käynnisti koulutussarjan, jonka avulla koulutettiin keskitetyissä koulutustilaisuuksissa 34 syyttäjää ja 57 tutkinnanjohtajaa vastaamaan alueellisista koulutustilaisuuksista. Alueellisiin koulutustilaisuuksiin osallistui 1 220 henkilöä, joista 320 syyttäjää ja 300 tutkinnanjohtajaa, 550 rikostutkijaa ja 50 poliisin ja syyttäjähallinnon muuta henkilöä. Kehittämisteemojen lisäksi koulutustilaisuudet ovat olleet apuna myös yhteistyökumppaneiden organisaatio- ja toimintakulttuuriin tutustumisessa.

Ilmoittaminen syyttäjälle

Esitutkintayhteistyöryhmän ehdotusten pohjalta valtakunnansyyttäjä ja poliisiylijohtaja asettivat 10.9.2007 työryhmän, jonka tehtävänä oli ehdotuksen pohjalta karottaa ne asiat, joista poliisin on tehtävä ilmoitus syyttäjälle, sekä ohjeistaa ilmoituksen tekotapa ja siihen liittyvä menettely ja lisäksi määritellä syyttäjälle ilmoituksesta seuraavat velvollisuudet. Työryhmä jätti loppuraportin 14.2.2008, ja sen pohjalta Valtakunnansyyttäjänvirasto ja poliisin ylijohto antoivat 1.5.2008 voimaan tulleen samansisältöisen ohjeen alaisilleen hallinnoille. Ohjeessa on lueteltu ja selostettu sellaiset rikosasiat, joista poliisin tulee tehdä ETL 15 §:n 1 momentin mukainen ilmoitus syyttäjälle, ja ilmoittamisen menettelytapa.

Oleellinen uudistus oli se, että poliisin tulee luokitella jokainen ilmoittamansa asia A- tai B-luokkaan sen mukaan, edellyttääkö asia syyttäjän reagointia vai ei. Luokkaan A kuuluvien konsultointia edellyttävien ilmoitusten ohessa tulee poliisin merkitä, mihin erityiseen seikkaan syyttäjän halutaan ottavan kantaa. A-luokkaan kuuluvassa asiassa tulee poliisin toimittaa ilmoituksen ohessa alustava tutkintasuun-

nitelma syyttäjälle. Poliisipäälliköt ja johtavat kihlakuntasyyttäjät veloitettiin huolehtimaan siitä, että asiasta järjestetään tarpeellinen alueellinen ja paikallinen koulutus ja annetaan mahdollisesti tarvittavat tarkemmat menettelyohjeet.

4.2. Tulosohjausasiakirjat

4.2.1. Poliisihallinnon tulosohjausasiakirjat

Poliisin ylijhtona toimiva sisäasiainministeriön poliisiosasto on käynyt tuloskeskustelut poliisin lääninjohtojen ja valtakunnallisten yksiköiden kanssa. Poliisin lääninjohdot ovat käyneet tuloskeskustelut paikallispoliisin kanssa omilla alueillaan. Poliisin ylijohdon toiminta- ja taloussuunnitelmissa ja tulossuunnitelmissa on nähtävissä yhdenmukaisuus Stenvallin (1999, 125–127) kuvaukseen, jonka mukaan poliisihallinnon ylimmän tason suunnitteluasiakirjojen strategiset linjaukset olivat vuosituhannen alussa erittäin yleisellä tasolla. Suunnitteluasiakirjoissa ei sinänsä näyttäisi olevan suurempaa virheellisyyttä tai asiallisia puutteita. Vuosituhannen vaihteessa on poliisin keskeisimpinä tavoitteina pidetty toiminta- ja hälytysvalmiutta, turvallisuustason säilyttämistä, rikosten selvittämistä ja ennakolta ehkäisemistä. (Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä poliisin tulossuunnitelmat vuosilta 2001–2010). Poliisin analyysitoiminta ja tietojohdoinen poliisitoiminta ovat vuoden 2003 jälkeen olleet lähes poikkeuksetta poliisihallinnon strategisen toiminnan varmistaneita menettelytapoja. Strategisen toiminnan kehittyessä ovat myös sen arviointimittarit kehittyneet lähes vuosittain.

On luontevaa, että ministeriötason suunnittelu ja seuranta valtakunnallisen toiminnan ja strategian linjaajana tapahtuu yleisellä tasolla. Rikostorjunnan konkreettisia toimia tai laadullisia kriteerejä on valtakunnallisissa suunnitelmissa erittäin vähän. Vuosittain toistuva strategisen toiminnan tavoite liittyy huumausaineisiin, huumausaineiden vastaisen strategian toteuttamisena, valtakunnallisina takavarikkotavoitteina ja kansainvälisen yhteistyön varmistamisena. Toisena vuosittaisena strategisena tavoitteena on talousrikollisuus eri muodoissaan, useimmiten rikoksella saadun hyödyn jäljittämisenä ja pois ottamisena.

Rikostorjunnalle on vuodesta 2003 lähtien nimetty valtakunnallinen painopistealue. On perusteltua uskoa, että painopistemäärittely on tuottanut kullekin vuodelle kehitystä itse painopistealueen rikostutkintaan ja muuhun rikostorjunnan kehittämiseen. Rikostorjunnan tuloksellisuuden mittaamiseen on perinteisesti käytetty mittareina rikosten selvitysprosentteja ja tapahtuneiden rikosten määriä. Monessa yhteydessä korostuu se, että poliisitoiminnan tuloksellisuuden mittaaminen on haasteellista.²⁶

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2009–2012 ja tulossuunnitelmassa 2008 sekä sen jälkeisissä suunnitteluasiakirjoissa on rikostorjunnan osalta todettavissa selkeä kehitys aikaisempiin vuosiin. Rikostorjunnan vaikuttavuustavoitteiden toimintalinjoissa korostetaan, rikosprosessin toimivuuden näkökulmasta, esitutinnan alkuvaiheen nopeuttamista ”poliisi–syyttäjä (ja tuomioistuin) -yhteistyöllä”, jota on perusteltu kustannustehokkuuden lisäämisellä. Erityisinä toimintoina on mainittu esitutinnan rajoittaminen, kirjallinen menettely sekä nuorten rikoksentekijöiden esitutinnan ja tukitoimintojen nopea käynnistäminen. Saman otsikon alla korostetaan rikostorjuntatyön laatua, yhdenmukaisia toiminta- ja menettelytapoja, tutkintamenetelmien tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta käyttöä sekä rikosten esikäsitteilyn etuja. Edelleen saman asiakirjan tavoiteltujen tulosten joukossa korostetaan kirjallisen menettelyn yhdenmukaisia periaatteita. Vuoden 2008 keskeisten toimenpiteiden joukossa on yhtenä muun muassa panostaminen huolelliseen rikosilmoitustietojen kirjaamiseen.

TTS 2010–2013 ja TS 2009 sekä TTS 20011–2014 ja TS 2010 -asiakirjoissa toistuvat syyttäjän ja tuomioistuimen yhteistyön kehittäminen rikostorjunnan vaikuttavuustavoitteen toimintalinjana sekä kirjallisen menettelyn korostaminen tavoiteltujen tulosten joukossa. Lisäksi linjauksiin on lisätty vuodesta 2009 alkaen kirjallisten

²⁶ Tuotoksen laatua on vaikea mitata erityisesti silloin, kun sitä ei ole voitu määritellä ennen tapahtumaa. Lönnqvist ym. (2006, 55–59) toteavat, että aineettoman pääoman (mm. henkilöstön osaaminen) tarkka mittaaminen on vaikeaa ja joskus mahdotonta. Tämä ei kuitenkaan estä mittaamista noita asioita subjektiivisilla mittareilla, joita voivat olla muun muassa kokeet, testit, kyselyt ja arvomääritykset, tai objektiivisilla mittareilla, joista aineettoman pääoman mittaamisen tyypillisin väline liike-elämässä on reklamointi, joka on varsin toimiva vaihtoehto myös poliisitoiminnan mittaamiseen tietyissä tilanteissa.

tutkintasuunnitelmien käyttämisen tehostaminen. Suuntaus on siis aikaisemmin esitetyn esitutkintayhteistyön kehittämistyöryhmän linjausten suuntainen.

Poliisin suunnittelu- ja seuranta-asiakirjat ovat kehittyneet. Esimerkiksi poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2011–2014 ja tulossuunnitelma 2010 on teemoitettu 1) johdantoon, 2) toimintaympäristön muutoksien kuvaukseen poliisitoiminnan näkökulmasta, 3) painopisteisiin ja päätoimintalinjoihin 2010–2014 sekä 4) voimavaroihin 2010–2014. Yleisesti ottaen suunnitelma kohdistuu ajankohtaisiin asioihin ja kehityssuuntauksiin, joissa erityisesti painopisteet ja päätoimintalinjat on varsin yksityiskohtaisesti lueteltu. Syyttäjyhteistyö korostuu myös muun muassa rikosten rasistisen motiivin koventamisperusteiden osoittamisessa. Rikostorjunnan vaikuttavuustavoitteiksi on kirjattu kansalaisten luottamus poliisiin, sen toimintakykyyn ja rikosten selvitystason säilyttämisenä vähintään ennallaan. Toimintalinjauksissa korostetaan toiminnan perustumista tietojohdoiseen poliisitoimintaan, jonka lisäksi keskitytään rikosten ennalta estämiseen ja tutkinnan laadun kehittämiseen.

Rikostorjunnan strategioiden sekä tuloksellisuuden kehityksen ja tason arviointi tapahtuu tällä hetkellä (vuoden 2010 tulossuunnitelma) seuraavilla tunnusluvuilla:

1) Taloudellisuutta mitataan toimintamäärärahojen, henkilötyövuosien ja rikostorjunnan kustannusten määrällä.

2) Tuottavuutta mitataan selvitettyjen rikoslakirikosten ja henkilötyövuosien suhteella.

3) Palvelukykyä ja laatua mitataan rikoslakirikosten selvitystasolla (pl. liikenne-rikokset) selvitysprosenttina, rikoslakirikosten tutkinta-ajan keskiarvolla vuorokausina, omaisuusrikosten selvitystasolla selvitysprosenttina, henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten selvitystason selvitysprosenttina ja päätettyjen talousrikosten tutkinta-aikana vuorokausien keskiarvona.

4) Rikostorjunnan suoritteina pidetään kaikkien selvitettyjen rikosten lukumäärää, selvitettyjen rikoslakirikosten lukumäärää, takaisin saadun rikoshyödyn euro-määrää talousrikoksissa, päätettyjen talousrikosten lukumäärää, avoinna olevien talousrikosten lukumäärää, henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten lukumäärää sekä poliisin tietoon tulleiden törkeiden huumausainerikosten lukumäärää.

Suunnitteluasiakirjoissa TTS 2011–2014 ja TS 2010 rikosprosessin alkuvaiheen toimintoja ei kuitenkaan mitata esitutkintaprosessin toimivuuden tai laadun näkökulmasta. Poliisitoiminnan laatua on vaikea mitata tulosjohtamisen näkökannalta, sillä usein toimenpiteet ovat ennakolta arvaamattomia, ja siten niiden arviointikriteereitä on mahdotonta suunnitella (vrt. Lönnqvist 2000, 55–59). Rikosten esitutkinta muodostaa osittain poikkeuksen, koska esitutkintaprosessi on suunniteltu ja sen tuottama aineisto siirretään syyttäjälle joka tuntee kyseisen prosessin. Paikallisella tasolla tapahtuvaa tuloksellisuuden arviointia on mahdollista kehittää valtakunnallisella ohjauksella. Poliisilaitoskohtainen esitutkintaprosessin laadun mittaaminen voisi hyvinkin tapahtua syyttäjältä saadun palautteen perusteella. Erityisesti se on perusteltavissa sillä, että syyttäjät antavat palautetta joka tapauksessa.

4.2.2. Syyttäjähallinnon tulosohtausasiakirjat

Asiakirjojen sisällöstä yleensä

Valtakunnansyyttäjänvirasto (VKSV) on käynyt perustamisestaan lähtien tuloskeskustelut paikallisten syyttäjäyksiköiden kanssa erikseen, vaikka yksiköt ovatkin olleet neuvotteluissa yhteistoiminta-alueittain (VKSV:n vuosikertomus 1998, 18). Syyttäjähallinnon tulosohtausasiakirjat ovat saatavilla Internet-sivuilla, jota kautta olen tutustunut seuraaviin asiakirjoihin: Syyttäjälaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmat, syyttäjälaitoksen henkilöstöraportit ja henkilöstötilinpäätökset, syyttäjälaitoksen ohjausjärjestelmää koskeva ohje 24.2.2006 ja sen täydennys laatuohjauksen kehittämisestä 29.6.2009, syyttäjähallinnon puolivuosisikatsaukset, syyttäjälaitoksen toimintakertomukset 1998–2008 ja oikeusministeriön kannanotot toimintakertomuksiin, sekä Valtakunnansyyttäjänviraston vuosikertomukset 1998–2008.

Asiakirjoista voi päätellä, että syyttäjähallinnon tavoite parempaan yhteistyöhön esitutkintaviranomaisen kanssa on heidän tuloksellisuuden kehittämiselleen tärkeää. Syyttäjien työ alkaa esitutkintaviranomaisen työn kautta ja siirtyy heille esitutkinta-aineiston ja sen liitteiden muodossa. On itsestään selvää, että syyttäjähallinnon tulosohtausprosessi on ollut selkeästi poliisia enemmän esitutkintayhteistyötä ja sen prosessimaista toimintaa korostava. VKSV:n tulosohtauksen sisällön muutokset

ovat johtuneet pikemminkin prosessin kehittymisestä kuin toiminnallisia uudelleen-tarkasteluja, joskin myös toiminnallisia uudistuksia on ollut.

Rikosprosessin etenemistä kuvataan tarkemmin toisaalla, mutta tässä yhteydessä on syytä korostaa muutamia siihen liittyviä seikkoja. Prosessijohtamisen mallin mukaisesti syyttäjän toimiessa rikosprosessin toisen vaiheen prosessinomistajana on tärkeää, että prosessin osat ovat oikealla tavalla vaiheistettuja. Prosessin omistajalla on oikeus luottaa siihen, että edellinen prosessi on huolellisesti tehty.

Syyttäjähallinnon tulosohejausaineistoon liittyy yhtä lailla abstrakteja kuvauksia kuin poliisihallinnon vastaavaan aineistoon. Konkreettisuutta kuvaavat kuitenkin erityisesti toimintakertomuksissa olevat kuvaukset poliisin ja syyttäjän yhteistyön toimivuudesta tai toimimattomuudesta. Poliisin ja syyttäjän yhteistyö näyttäytyy monilla tavoilla syyttäjähallinnon tulossuunnittelussa ja -seurannassa, sillä se on läheisempi syyttäjille kuin poliiseille. Syyttäjälaitoksen toimintakertomuksista kuvastuvat samansuuntaiset strategiset linjaukset kuin poliisihallinnonkin. Painopisteajattelulla on tehostettu vuosittaisia teemoja, joita ovat olleet muun muassa nuorten tekemien rikosten käsittelyn nopeuttaminen, järjestäytyneen rikollisuuden ja huumausainerikollisuuden torjunta, talousrikollisuuden torjunta, kansainvälinen toiminta ja kirjallinen menettely.

Prosessin etenemiseen liittyvien strategisten tavoitteiden vaatimus on huomattavasti haastavampi toisen vaiheen prosessinomistajalle, kuin se on prosessin ensimmäisessä vaiheessa. Ilman yhteistä suunnitelmaa ensimmäisen vaiheen prosessinomistajan kanssa tuo vaatimus ei olisikaan kohtuullinen. Strategisesti tärkeissä linjauksissa rikosprosessin nopeuttamiseksi, kuten esimerkiksi vaativien rikosten tutkinnan suunnittelu, esitutkinnan rajoittaminen ja kirjallinen menettely, on nuo asiat otettu esitutkintaviranomaisten kanssa suoritettavan yhteistyön erityisteemoiksi.

Huomio kiinnittyy syyttäjähallinnon asettamiin syyteharkinta-aikoihin. Vuoden 2008 toimintakertomuksessa (s. 2–3) todetaan, että syyteharkinnan joutuisuuden tulostavoitteita ei ole saavutettu, koska kyseisenä vuonna keskityttiin ratkaisemaan pitkään avoinna olleita asioita. Tällä linjauksella on varmistettu tuleva kehitys ja ennen kaikkea ansiokkaasti katkaistu ylipitkiksi venyneitä rikosprosesseja.

ETL 15 §:n mukainen ilmoitus syyttäjälle

Ilmoitukset ovat lisääntyneet vuonna 2004, edellisen vuoden 4 127 ilmoituksesta 4 443 ilmoitukseen. Vuonna 2005 ovat ilmoitukset lisääntyneet noin 50 prosentilla, yhteensä 6 727 ilmoitukseen. Vuonna 2006 ilmoitusten määrä on lisääntynyt hie- man, se oli yhteensä 7 001 ilmoitusta. VKSV:n toimintakertomuksessa 2008 tode- taan, että vuonna 2007 esitutkintalain 15 §:n mukaisten ilmoitusten määrä on vakiin- tunut vähintään kohtuulliselle tasolle, joten näihin ilmoituksiin ei kohdistu erityisiä tehostamistarpeita.

ETL 4 §:n mukainen esitutkinnan rajoittaminen

Rajoittamispäätösten määrä on lisääntynyt vuonna 2004 edellisen vuoden 1 309 tapauksesta 1 480 tapaukseen, mikä ei vielä syyttäjähallinnon mukaan vastannut rajoittamispäätösten määrälle asetettuja tavoitteita. Vuoden 2006 kohdalla on tapahtu- nut suuri muutos, koska esitutkinnan rajoittamistapausten määrä on lisääntynyt mer- kittävästi, yhteensä 3 078 tapaukseen. Lisäystä on noin 34 prosenttia edellisestä vuodesta, minkä on todettu vuosikertomustasolla viestittävän poliisin ja syyttäjän yhteistyön tehostumista. Vuoden 2007 aikana esitutkinnan rajoittamisen käyttö on edelleen voimakkaasti lisääntynyt ja oli lopulta 5 390 tapausta. Vuonna 2008 oli esi- tutkinnan rajoittamisten määrä yhteensä 7 010 tapausta. Kaiken kaikkiaan rajoitta- mispäätösten määrä oli siten 5,81 % syyttäjien tekemistä päätöstoimenpiteistä. (VKSV toimintakertomus 2008, tilastoliite, 5.)

Kirjallinen menettely

Kirjallisen menettelyn määrä näyttää yllättäneen Valtakunnansyyttäjänviraston. Vuoden 2008 toimintakertomuksessa on todettu, että kirjallisen menettelyn tavoit- teena oli pitää edellisen vuoden taso, joka oli 35 prosenttia kaikista tapauksista. Ker- tomusvuonna toteuma oli kuitenkin peräti 43,85 prosenttia, eli alun perin kirjallisen menettelyn tavoitteeksi otettu taso oli siten ylitetty. (VKSV 2008, tilastoliite, 11.) Oikeusministeriön kannanotto Valtakunnansyyttäjänviraston toimintakertomukseen vuodelta 2008 antaa niin ikään tukea yhteistyölle. Kannanotossa lausutaan, että ”*Oikeusministeriö tukee Helsingin käräjäoikeuden, syyttäjänviraston ja poliisilai- toksen yhteistyötä, jolla lisätään kirjallisen prosessin käyttöä Helsingissä*” (OM 17/013/2009, 11.6.2009).

4.3. Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimenkuvien vertailu

Valtionsyyttäjä Mika Illman on tehnyt otsikon mukaisen Suomen ja Ruotsin syyttäjiä koskevan vertailun valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäen toimeksiannosta. Illman on maininnut, että vertailusta tehty 28.2.2007 päivätty muistio (Illman 2007) on rajattu koskemaan syyttäjien tehtäviä ennen pääkäsittelyä, koska itse lainsäädäntö on hyvin samankaltainen mutta esitutkinnan johtajuudessa Suomessa ja Ruotsissa on eroavaisuuksia. Tilastotietojen vertailussa yksi oleellinen eroavuus on syyttäjien henkilömäärässä: Suomessa syyttäjiä oli vuonna 2005 yhteensä 331 henkilöä ja Ruotsissa 855 henkilöä. Vuonna 2007 Suomessa oli syyttäjänä 314 henkilöä ja Ruotsissa 893 henkilöä.

Ruotsissa syyttäjä johtaa esitutkintaa muissa paitsi yksinkertaisissa jutuissa, joita johtaa poliisi. Illman on todennut, että toisinaan se saattaa tuottaa ongelmia, että syyttäjä päättää tarvittavista tutkimuksista, mutta kyseiseen tehtävään koulutuksen saaneen poliisimiehen poliisipäällikkö on määrännyt poliisin suorittamaan toista tehtävää (emt. 11). Kyseinen ongelma ei vaikuta kuitenkaan olevan kovin yleinen.

Muistiosta on tehtävissä muutamia tiivistyksiä suomalaisen poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittämisen näkökulmasta. Illman (2007, 17) toteaa, että *Suomen esitutkintalaissa on säännöksiä, jotka antavat suomalaiselle syyttäjälle päätösvaltaa tutkinnan suuntaamisessa ja konkreettisten tutkintatoimenpiteiden suorittamisessa (vrt. ETL 15 § 1–2 momentti). Pakkokeinolaissa syyttäjälle annetaan puolestaan päätösvaltaa vangitsemisvaatimuksen ja matkustuskieltopäätöksen tekemisen suhteen (PKL 1:10 ja 2:3).*

Illman jatkaa ”*Oma käsitykseni on, että puhtaasti säädöstasoa ajatellen, kyseiset esitutkintalain ja pakkokeinolain säännökset antavat suomalaiselle syyttäjälle mahdollisuuden toimia esitutkinnan aikana tavalla, joka tosiasiallisesti varsin pitkälle vastaa tutkintaa muodollisesti johtavan ruotsalaisen syyttäjän toimintatapaa.*”

Illman (emt. 20) toteaa, että koska suomalainen syyttäjä ei johda esitutkintaa, mutta hänelle on annettu velvollisuus seurata, valvoa ja ohjata sitä, on siitä huolehdittava poliisin kanssa tehtävän yhteistyön puitteissa. Esitetyn kritiikin (viittaus Vi-

rolainen & Pölönen 2004, s. 45 ja 48, josta tämän tutkimuksen sivulla 102) osalta Illman (2007, 21) katsoo olevan sinänsä totta, että syyttäjät eivät ota osaa esitutkintaan niin paljon kuin olisi mahdollista. Illmanin mukaan syy ei kuitenkaan ole kriittäköä esittäneiden henkilöiden väittäköällä tavalla ”avoin, sekava tai epäyhtenäinen lainsäädäntö”, vaan syyttäjät eivät ehdi resursseiltaan osallistua esitutkintavaiheeseen enempää kuin he osallistuvat. Illman (emt. 23) konkretisoi, että syyttäjät eivät kykene huolehtimaan heille annetusta tehtävästä, koska heidän työaikansa kuluu käytännössä syyteharkinnan suorittamiseen ja syytteiden ajamiseen tuomioistuimissa. Mikäli lainsäätäjän tahtoa syyttäjän aktiivisemmasta otteesta esitutkintaan halutaan kunnioittaa, olisi syyttäjänvirkoja olennaisesti lisättävä.

4.4. Aikaisemmat kyselytutkimukset

4.4.1. Kyselytutkimus kesäkuussa 2001

Kyseessä on tutkimus poliisin ja syyttäjän yhteistyön toimivuudesta. Tutkimuksen pääteemana oli kartoittaa yhteistyökysymyksiä yleensä. Laajasta aineistosta otan tässä esille muutamia niistä kysymyksistä, joita yhteistyön kehittämisen näkökulmasta on pidetty tärkeinä ja jotka ovat tässä tutkimuksessa muutenkin oleellisia. Samalla ne kuvastavat tämän tutkimuksen yhteydessä korostuvien kysymysten taustaa, noin kymmenen vuoden takaisen kyselytutkimuksen näkökulmasta.

Empiirinen aineisto perustuu kesäkuussa 2001 tehtyyn kyselytutkimukseen Etelä-Suomen läänissä, Helsingin ulkopuolella sijaitsevien kihlakuntien kaikille 68 päällystöön kuuluvalla tutkinnanjohtajalle ja 85 kihlakunnansyyttäjälle. Vastausprosentti oli tutkinnanjohtajilta 73 ja syyttäjiltä 55, ja yhteiseksi vastausprosentiksi muodostui 63.

Tutkimuksen yleistettävyyttä voi perustella sillä, että poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön kuuluvat asiat ovat koko maassa samoja. Muista alueista poikkeava Helsinki on jätetty pois tutkimuksen kohderyhmästä, joten olosuhteet muualla maassa ovat rinnastettavissa tutkimusalueen kihlakuntiin. Tutkimus osoitti osan yhteistyön kehittämiskysymyksistä niin selkeästi, että niiden yleistettävyyttä koko maahan oli pidet-

tävä todennäköisenä. Valtakunnallisesti yleistettäviä perusasioita edustavat seuraavat väittämät: Yhteisiä palavereja ja koulutustilaisuuksia tulee lisätä. Esitutkintayhteistyötä tulee tehostaa parantamalla tiedonkulkua molempiin suuntiin ja selkeyttämällä yhteisten tavoitteiden merkitystä. Esitutkinta ja syyteharkinta tulee nähdä ennistä selkeämmin yhtenä prosessina.

Tutkittavista rikoksista ilmoittaminen syyttäjälle

Tähän esitutkintalain määräämään velvoitteeseen oli aiheuttanut ongelmia kaksi ratkaisematonta kysymystä: 1) Kuinka ilmoitus tehdään syyttäjälle ja 2) Mitkä ovat yksinkertaisia asioita? Ilmoitusten tekemisestä oli esillä äärimmäisiä esimerkkejä. Toisaalla poliisi lähetti kihlakunnan syyttäjäyksikköön jäljennöksen kaikista rikosilmoituksistaan, ja toisaalla poliisi ei tehnyt minkäänlaista ilmoitusta koskaan.

Vastauksissa oli varsin erilaisia mielipiteitä. Syyttäjistä 50 prosenttia vastanneista oli sitä mieltä, että ilmoituksia ei tehdä tarpeeksi, ja kuitenkin myös syyttäjistä 35 prosenttia oli sitä mieltä, että niitä tehdään tarpeeksi. Syyttäjistä 15 prosenttia ei ottanut asiaan kantaa. Tutkinnanjohtajista vain 10 prosenttia oli sitä mieltä, että ilmoituksia ei tehdä tarpeeksi, ja peräti 58 prosenttia katsoi niitä tehtävän tarpeeksi. Tutkinnanjohtajista 32 prosenttia ei ottanut asiaan kantaa.

Tutkimuksen tarkastelu tapahtui myös kihlakuntatarkkuudella, joten voitiin havaita, että samoissa kihlakunnissa varsinkin syyttäjien mielipiteet hajosivat suuresti. Pienempien kihlakuntien kohdalla vastaukset ovat ammattiryhmittäin samansuuntaisia. Tämä kuvastanee vuoden 2001 tilanteen erilaisuutta nykypäivään verrattuna. Edes ammattiryhmittäin ei ollut yhteneväistä käsitystä siitä, miksi ilmoitus syyttäjälle oli tärkeä, eikä siitä, että se on vasta varsinaisen yhteistyön alku.

Tutkittaviksi tulleista rikoksista syyttäjälle ilmoittaminen näyttää olleen vastausten perusteella selkeästi yhteistyön oleellisin kehittämiskohde ja sen ratkaisemisen edellyttäneen vastauksia kahteen alussa esitettyyn kysymykseen, miten ilmoitetaan ja minkälaisista tapauksista ilmoitetaan.

Esitutkinnan rajoittaminen

Mahdollisuus esitutkinnan rajoittamisesityksiin oli ollut voimassa rikosoikeudenkäyntimenettelyn muutoksesta 1.10.1997 alkaen, mutta monissa kihlakunnissa tuota mahdollisuutta ei ollut käytetty lainkaan. Kyselyn vastauksista kävi hyvin selville, että syyttäjien mielestä poliisin tekemien rajoittamisesitysten laatu tai sisältö ei ollut ongelma, vaan ongelma oli rajoittamisesitysten liian vähäinen määrä.

Syyttäjistä 63 prosenttia oli sitä mieltä, että ilmoituksia ei tehdä tarpeeksi, ja 17 prosenttia oli sitä mieltä, että niitä tehdään tarpeeksi. Syyttäjistä 20 prosenttia ei ottanut asiaan kantaa. Tutkinnanjohtajistakin peräti 55 prosenttia oli sitä mieltä, että rajoittamisesityksiä ei tehdä tarpeeksi, ja 22 prosenttia katsoi niitä tehtävän tarpeeksi. Tutkinnanjohtajista 23 prosenttia ei ottanut asiaan kantaa.

Esitutkinnan rajoittamisesitysten vähäinen määrä oli tiedostettu tosiasia. Yllättävämpää kyselytutkimuksessa oli se, että tutkinnanjohtajistakin yli puolet katsoi, että rajoittamisesityksiä tehdään liian vähän. Yhtä yllättävältä tuntui se, että vain noin viidesosa tutkinnanjohtajista katsoi rajoituksia tehtävän tarpeeksi. Yhteistyön toimintakulttuuri ja erinäiset käytännön asiat eivät olleet lainkaan rakentuneet vielä vuonna 2001.

Syyttäjälle annettava informaatio esitutkinnan vaiheista

Yhtä lailla kuin kaksi edellistä kysymystä uutta ajattelua oli herättänyt rikosoikeudenkäyntimenettelyn uudistuksessa se, että tutkinnanjohtajan tulee informoida syyttäjää erinäisistä esitutkintaan liittyvistä kysymyksistä. Syyttäjille tuotti lisätyötä menettely, jossa syytteen nostamisen lisäksi rikosasia tulee valmistella siten, että asia voidaan käsitellä keskitetyssä pääkäsittelyssä. Syyttäjä vastaa tavoitteen toteutumisesta ja joutuu turvautumaan poliisilta saamaansa esitutkinta-aineistoon, joten esitutkintapöytäkirja on entistä tarpeellisempi tuomioistuinkäsittelyssä, sillä se on rikosoikeudenkäynnin valmisteluasiakirja, vaikka rikosoikeudenkäynti onkin suullinen ja välitön.

Vastaukset kysymykseen, informoidaanko esitutkinnan vaiheista syyttäjää tarpeeksi, jakautuivat ristiriitaisesti eri ammattiryhmien kesken. Syyttäjistä 52 prosent-

tia vastanneista oli sitä mieltä, että ei informoida tarpeeksi, mutta 33 prosenttia taas katsoi, että kyllä niin tehdään. Kantaa ei ottanut 15 prosenttia syyttäjistä. Tutkinnanjohtajista vain 15 prosenttia katsoi, että ei informoida tarpeeksi, ja peräti 58 prosenttia katsoi, että kyllä informoidaan. Tutkinnanjohtajista 27 prosenttia ei ottanut kantaa.

Tutkimusraportin laatimisen hetkellä on oletettu tämän kysymyksen eriävien mielipiteiden häviävän, kun esitutkinnasta ilmoitettavat asiat, ilmoittamisen menettelytapa ja ilmoituksiin reagointi selkeytyvät ja yhdenmukaistuvat. Esitutkintaviranomaiselle säädettyä informaatiovelvollisuutta syyttäjälle tulee pitää siihen saakka kehittämiskohteena.

Pakkokeinojen käyttämiseen liittyvä yhteistyö

Yleisenä piirteenä tutkimuksen sisällössä on havaittavissa, että poliisien ja syyttäjien mielipiteet pakkokeinoista näyttivät olevan lähempänä toisiaan kuin mielipiteet esitutkinnasta yleensä. On ymmärrettävää, että suhtautuminen pakkokeinoihin oli erilainen kuin suhtautuminen aikaisemmin esitettyihin yhteistyökysymyksiin. Pakkokeinojen määrämuotoisuus velvoitti yhteistyöhön, eikä kyseessä ollut valintakysymys vaan lakisääteinen pakko.

Pelkkä yksimielisyys ei kuitenkaan toteutunut pakkokeinojenkaan käyttämisessä, vaan erilaisiakin kommentteja oli todettavissa:

Vahvimmillaan tutkinnanjohtajien käsitystä edustaa avoimen osion kommentti:

”En näe syyttäjällä mitään roolia pakkokeinojen käytössä. Pääasia on, että ajat syyttäjän töille ovat riittävän pitkät.”

Edellä olevaa vahvistaa syyttäjän kommentti:

”En ole nähnyt ensimmäistäkään matkustuskieltopäätöstä tai koskaan keskustellut asiasta niin, että poliisista oltaisiin oltu yhteydessä.”

Kokonaisuutena oli todettavissa, että alun perin ongelmallisimmaksi arvioitu pakkokeinojen käyttämiseen liittyvän tiedonkulun varmistaminen ei ollut kaikkein ongelmallisinta aluetta.

Onko esitutkinnan laatua arvioitu kihlakunnassa?

Niissä kihlakunnissa, joissa yhteispalavereja oli pidetty, arvioitiin esitutkinnan laatua ylivoimaisesti enemmän kuin muissa kihlakunnissa. Vastaajilta pyydettiin arviota siitä, mitä esitutkinnan laadun arviointi on koskenut: 1) yleensä tehokkuutta ja virheettömyyttä, 2) yleensä tutkinnan riittävyttä vai 3) yleensä kirjallisten tuotteiden selkeyttä ja tasoa.

Poliisien ja syyttäjien kesken vastaukset ovat erittäin samansuuntaiset. Tutkinnan riittävyys oli ollut yleisin aihe puhuttaessa esitutkinnan laadusta. Seuraavaksi yleisimmäksi sijoittui kirjallisten tuotteiden selkeys, mikä oli yhteistyökysymyksenä merkittävämpi kuin poliisin tehokkuus ja tutkinnan virheettömyys. Oli myös todettavissa, että useissa tapauksissa syyttäjä ei ole pystynyt arvioimaan poliisitoiminnan tehokkuutta ja virheettömyyttä.

Tutkinnanjohtajien usein laatukontrolliksi tulkitsemat lisätutkintapyynnöt eivät näyttäneet läheskään niin ongelmalliselta yhteistyökysymykseltä, kuin millaisena niitä pidettiin. Lisätutkintapyyntöjä poliisi kyllä tosin kritisoi, syyttäjät taas lisätutkimusten kestoa. Yleisesti ottaen kritiikki perustui asiaan ja antoi perusteen kehittämiseksi. Avovastausten joukossa oli kommentteja siitä, että lisätutkintapyynnöt ovat jo sellaisinaan merkki liian vähäisestä yhteistyöstä esitutkintavaiheessa. Toimiva yhteistyö hävittää syyttäjän tekemät lisätutkintapyynnöt kokonaisuudessaan.

Yhteenvetoa ja tärkeimpiä havaintoja

Oli todettavissa, että esitutkintayhteistyö sujui parhaiten niissä kihlakunnissa, joissa poliisit ja syyttäjät pitävät yhteyttä myös yleisellä tasolla. Yhteistoiminnan merkitys on suurimmillaan tehtäessä rikosprosessin kannalta tärkeitä ratkaisuja, mutta on muistettava, että esitutkintayhteistyö edellyttää yhteistyötä myös työskentelyn puitteita luotaessa. Muutosten sisäistäminen vie oman aikansa ja pelkkä säädöksen muuttaminen ei ratkaise yhteistyöongelmia, vaan on muutettava toimintoja ja ajattelutapaa.

Pakkokeinojen käyttämiseen liittyviä, jossakin määrin ongelmallisia, kysymyksiä eivät vuonna 2001 vastanneet nostaneet esille samalla tavalla kuin vastaavassa

menettelyssä oletettavasti kävisi tänä päivänä. Pakkokeinojen käyttöön liittyvä yhteistyövelvoite oli jäänyt varsinkin vangitsemis- ja matkustuskieltoasioissa usein kokonaan huomioimatta.

Merkittävä kehittämiskohde oli tietojärjestelmien keskinäinen toimimattomuus. Lisäksi poliisin ja syyttäjän yhteistyön yhdeksi merkittäväksi kohteeksi nousi yhteisten asioiden yhteinen kehittäminen ja esitutkinnan laadun yleinen kehittäminen. Ilman keskusteluyhteyttä ei yhteistyö kehity, sillä yhteisiä näkemyksiä ei synny, ellei yhteistyökumppanin näkemyksiin perehdytä.

Kysymyssarjaan kuului kaksi taustoituskysymystä, joiden väittämät olivat seuraavat:

- *Yhteistyön edellytykset ovat hyvät kun poliisit ja syyttäjät **työskentelevät samalla paikkakunnalla.***
- *Yhteistyön edellytykset ovat hyvät kun poliisit ja syyttäjät **eivät työskentele samalla paikkakunnalla.***

Valtaosa vastanneista oli sitä mieltä, että yhteistyön edellytykset ovat hyvät, kun poliisit ja syyttäjät työskentelevät samalla paikkakunnalla. Melkein yhtä suuri vastaajamäärä oli sitä mieltä, että yhteistyön edellytykset eivät ole hyvät silloin, kun poliisit ja syyttäjät työskentelevät eri paikkakunnilla.

4.4.2. Kyselytutkimus marraskuussa 2005

Kyseessä oli Suomen kaikille syyttäjille ja tutkinnanjohtajille suunnattu kyselytutkimus. Kyselyllä kartoitettiin juttukohtaisen ja muun esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisyhteistyön määrää sekä yhteistyön koettua vaikutusta työn laatuun ja yhteistyön lisäämistarvetta. Kyselytutkimuksen toteuttivat Poliisiammattikorkeakoulun yliopettaja Eero Koljonen ja tutkimusavustaja Kaisa Eskola marraskuussa 2005. (Eskola & Koljonen 2006). Kyselytutkimuksen tietoja hyödynnettiin esitutkintayhteistyön kehittämistyöryhmän koulutuksessa.

Huomionarvoista on, että valtakunnallisen kyselytutkimuksen vastaajien määrä on melkein täsmälleen sama kuin samalle kohderyhmälle tehty vuoden 2009 kyselytutkimukseen vastanneiden määrä. Käytännössä kysely tehtiin siis kaikille tutkin-

nanjohtajille ja syyttäjille, kuten vuonna 2009. Kyselyt toimitettiin poliisin ylijohdon ja Valtakunnansyyttäjänviraston saatteella, minkä vuoksi tarkkaa kohdehenkilöiden määrää ei ole tiedossa. Kyselyyn vastasi 130 poliisin tutkinnanjohtajaa, 135 syyttäjää ja 26 muun esitutkintaviranomaisen tutkinnanjohtajaa. Valtakunnallisissa yksiköissä työskentelevistä 27 tutkinnanjohtajasta miltei kaikki ilmoittivat työskentelevänsä keskusrikospoliisissa. Kyselyyn vastanneista muun esitutkintaviranomaisen edustajista enemmistö työskentelee tullilaitoksen palveluksessa. Noin puolet kysymykseen vastanneista poliisin tutkinnanjohtajista ja kaksikymmentä muun esitutkintaviranomaisen tutkinnanjohtajista ilmoitti työnsä keskittyvän yleiseen rikostutkintaan.

Juttukohtainen ja muu yhteistyö

Käsitteenä juttukohtainen yhteistyö on sellaista esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välistä yhteydenpitoa, jonka sisältö liittyy jonkin konkreettisen rikosjutun esitutkintaan, syyteharkintaan, pääkäsittelyyn tai lisätutkintaan. Muulla yhteistyöllä tarkoitetaan mainittujen viranomaisten muita yhteydenpidon ja yhteistyön muotoja, jotka liittyvät esitutkintaan, syyteharkintaan, pääkäsittelyyn tai lisätutkintaan. Tällaisia muun esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisyhteistyön muotoja ovat muut kuin yksittäistä juttua tai juttusarjaa koskevat palaverit, kokoukset ja koulutustilaisuudet.

Yhteistyöhön käytetty aika

Vastanneista 40 prosenttia ilmoitti käyttävänsä juttukohtaiseen yhteistyöhön kuukaudessa noin 2–5 tuntia ja 28 prosenttia ilmoitti käyttävänsä siihen kuukaudessa noin 6–10 tuntia. Vastanneista 40 prosenttia ilmoitti käyttävänsä muuhun esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisyhteistyöhön kuukaudessa noin 1–2 tuntia ja noin 32 prosenttia ilmoitti käyttävänsä siihen alle tunnin kuukaudessa.

Syyttäjät käyttävät aikaansa niin juttukohtaiseen kuin muuhunkin yhteistyöhön tutkinnanjohtajia enemmän. Vastanneista henkilöistä 56 prosentin mielestä juttukohtaiseen yhteistyöhön käytetty aika oli viimeisen vuoden aikana lisääntynyt ja noin kolmanneksen mielestä yhteistyön määrä oli pysynyt ennallaan. Vastanneiden henkilöiden enemmistö eli 57 prosenttia oli sitä mieltä, että muun yhteistyön määrä on säilynyt ennallaan, kun joka kolmas arvioi yhteistyön määrän lisääntyneen jonkin verran. Molemmat ammattiryhmät huomioiden juttukohtaisen yhteistyön alueelta

vievät eniten aikaa tunnusmerkistökyseymykset, näytön hankkiminen syytekynnyksen ylittämiseksi ja pakkokeinojen käyttöön liittyvä yhteistyö. Yllättävältä vaikuttava havainto oli se, että julkisuuskysymykset eivät näyttäneet olevan merkittävässä osassa käytetyn ajan suhteen.

Tutkinnanjohtajat ilmoittivat yhteistyöhön käytetyn ajan kuluvan erityisesti pakkokeinojen käyttöön liittyvään yhteistyöhön, mutta aikaa kuluu myös esitutinnan aloitusvaiheen toimintoihin. Syyttäjät puolestaan ilmoittivat aikaansa kuluvan tutkinnanjohtajia enemmän yhteistyöhön näytön hankkimiseksi, syytekynnyksen ylittämiseksi ja yhteistyöhön tunnusmerkistökyseymyksissä.

Muuhun yhteistyöhön kaikkien vastanneiden henkilöiden aikaa kului hieman enemmän epäsäännöllisiin ja säännöllisiin palavereihin sekä kokouksiin kuin koulutustilaisuuksiin. Vastanneista joka neljäs ilmoitti, ettei ole osallistunut säännöllisiin palavereihin ja kokouksiin. Noin joka kolmas ei ollut osallistunut säännöllisiin koulutustilaisuuksiin. Syyttäjät ilmoittivat käyttävänsä aikaa muun yhteistyön eri muotoihin hieman tutkinnanjohtajia enemmän.

Kokemukset yhteistyön vaikutuksesta laatuun

Kaikista vastanneista henkilöistä 84 prosenttia oli sitä mieltä, että juttukohtainen ja muu yhteistyö on kokonaisuutena parantanut jonkin verran tai merkittävästi työn laatua. Syyttäjistä useampi eli peräti 90 prosenttia oli sitä mieltä, että juttukohtainen yhteistyö on kokonaisuutena parantanut työn laatua jonkin verran. Tutkinnanjohtajista 19 prosenttia ja syyttäjistä 8 prosenttia oli sitä mieltä, että yhteistyö ei ole mitenkään vaikuttanut työn laatuun.

Juttukohtaisen yhteistyön muodoista, erityisesti yhteistyö juttuun liittyvän näytön hankkimisessa ja yhteistyö tunnusmerkistökyseymyksissä ovat parantaneet työn laatua. Esitutkintayhteistyön vaiheiden mukaisesti jaoteltuna syyttäjät ilmoittivat järjestelmällisemmin yhteistyön vaikutuksen työnsä laatuun suuremmaksi kuin tutkinnanjohtajat. Muun yhteistyön muodoista niin säännölliset tapaamiset kuin epäsäännölliset tilaisuudetkin sekä tapaamiset yleensä näyttäisivät vastaajien mielestä parantavan työn laatua. Juttukohtaisen yhteistyön suurimpana ongelmana molemmat ammattiryhmät näkivät yhteistyökumppanin ajanpuutteen ja huonon tavoitettavuuden. Noin

80 prosenttia vastaajista pitää harvinaisena, erittäin harvinaisena tai olemattomana niitä ongelmia, jotka aiheutuvat yhteistyökumppanista tai hänen yhteistyöhaluttomuudestaan.

Kokemukset tarpeesta muuttaa yhteistyön määrää

Sekä juttukohtaista että muuta yhteistyötä tulee kyselyyn vastanneiden mielestä joko lisätä tai ainakin pitää ennallaan. Juttukohtaisen yhteistyön yhteydessä nousivat esille erityisesti esitutinnan rajoittamista, näytön hankkimista ja tunnusmerkistöky-symyksiä koskevat yhteistyötarpeet, erityisesti näissä asioissa yhteistyötä toivottiin lisättävän. Muun esitutkintayhteistyön muodoista varsinkin säännöllistä yhteistyötä toivottiin lisättävän. Tutkinnanjohtajat ovat jossain määrin useammin kuin syyttäjät sitä mieltä, että epäsäännöllisten palaverien, kokousten ja säännöllisten koulutustilaisuuksien määrää tulisi lisätä.

Tarkastelu eri läänien näkökulmasta

Yhteistyöhön käytetään kaikissa lääneissä suunnilleen yhtä paljon aikaa, mutta Länsi-Suomen läänissä kuitenkin eniten. Juttukohtaisen esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisyhteistyön kokonaisuuden vaikutus työn laatuun koetaan myönteisempänä Itä-Suomen, Oulun ja Lapin lääneissä kuin Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen lääneissä. Muun esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisyhteistyön kokonaisuuden vaikutus koetaan myönteisimmin Itä-Suomen ja Oulun lääneissä. Muuta esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisyhteistyötä toivottiin lisättävän erityisesti Lapin läänissä, jossa muun yhteistyön muotoihin ilmoitettiin käytettävän vähiten aikaa. Lapin läänissä oli kohdattu eniten yhteistyökumppaniin liittyviä ongelmia.

Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen läänien väliset erot eivät ole suuria, mutta eron voi todeta. Kuukausittain yhteistyöhön käytetyn ajan perusteella Länsi-Suomessa tehdään sekä juttukohtaista että muuta esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisyhteistyötä hieman enemmän. Yhteistyön vaikutus työn laatuun koetaan jossain määrin myönteisemmäksi ja yhteistyökumppaniin liittyvät ongelmat hieman harvinaisempina Länsi-Suomessa kuin Etelä-Suomessa.

Tarkasteltaessa Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen poliisin tutkinnanjohtajia keskenään ja toisaalta syyttäjiä keskenään ilmeni, että länsisuomalaiset ja eteläsuomalaiset

tutkinnanjohtajat eroavat toisistaan mielipiteiltään jossain määrin selkeämmin ja johdonmukaisemmin kuin syyttäjät keskenään. Kuukaudessa tehtyjen yhteistyötuntien määrässä mitattuna länsisuomalaiset tutkinnanjohtajat ilmoittivat tekevänsä sekä juttukohtaista että muuta yhteistyötä jonkin verran enemmän kuin eteläsuomalaiset kollegansa. Yhteistyökumppaniin liittyvät ongelmat koetaan Länsi-Suomessa useammin erittäin harvinaisiksi ja juttukohtaisen yhteistyön merkitys työn laadun kannalta jossain määrin myönteisemmäksi. Eteläsuomalaiset tutkinnanjohtajat osasivat ottaa länsisuomalaisia harvemmin kantaa kysymyksiin säännöllisten palaverien ja kokousten ja säännöllisten koulutustilaisuuksien vaikutuksesta työnsä laatuun.

4.5. Kyselytutkimus joulukuussa 2009

Kyseessä on väitöstutkimuksen empiirisen tiedon pääosa. Suomen kaikille syyttäjille ja paikallistason tutkinnanjohtajille suunnattu kyselytutkimus painottui teemoihin yhteistyö, johtaminen ja laatu. Taustalla tutkimusteeman muotoutumiseen ovat vaikuttaneet erityisesti 1.4.2007 tapahtunut syyttäjähallinnon organisaatiouudistus ja 1.1.2009 tapahtunut poliisin hallintorakennemuutos. Tämän kyselyn oleellisena erityispiirteinä olivat kysymykset tulosjohtamisesta rikosprosessin laadun kehittämisen näkökulmasta.

Poliisin valtakunnalliset yksiköt jäivät tämän kyselytutkimuksen ulkopuolelle. Erityisesti keskusrikospoliisi tekee paljon yhteistyötä syyttäjien kanssa ja on avainasemassa yhteistyön kehittämisessä. Keskusrikospoliisissa tutkittavien rikosten tutkintaprosessit ovat kuitenkin yleensä pitemmät, joten yhteistyö painottuu erilaisiin yksityiskohtiin kuin paikallispoliisissa, joka oli tämän kyselyn erityinen kohderyhmä.

Paikallispoliisin tutkinnanjohtajille ja kaikille syyttäjille suunnatulla kyselyllä keskityin kartoittamaan erityisesti yhteistyön ja johtamisen piirteitä, enemmän kuin itse rikosprosessin substanssikysymyksiä. Kyselytutkimuksen avulla pyrin selvittämään myös poliisin ja syyttäjän yhteistyörakenteita sekä uusien organisaatioiden valmiutta kehittää yhteisiä toimintojaan. Kyselytutkimuksessa olen kartoittanut

myös 16.6.2006 päivätyn esitutkintayhteistyön kehittämisryhmän loppuraportin kehittämisehdotusten tilannetta.

4.5.1. Kyselytutkimuksen suunnittelu, ajoitus ja toteutus

Tutkimusta varten tehty kyselytutkimuslomake on rakentunut pidemmän ajan suunnitelmana. Kysymykset on laadittu lopulliseen muotoonsa vuoden 2009 syksyn aikana, jolloin ne on testattu tutkinnanjohtaja- ja syyttäjätaholle tehdyillä koekyselyillä. Lomaketta ovat lisäksi arvioineet kaksi tutkimustyön asiantuntijaa, jotka eivät tunne poliisin ja syyttäjän toiminnan erityispiirteitä. Palautteiden perusteella lomake hioutui lopulliseen muotoonsa. (Kirjallinen versio kyselylomakkeesta liitteenä 1.)

Kyselylomakkeen perustietoina ovat 1) viraston nimi, 2) toimipaikka virastossa (keskuspaikka, poliisiasema/palvelutoimisto) ja 3) tietoja poliisin ja syyttäjän virkapaikkojen etäisyydestä toisistaan. Kartoituksena esitettyyn kysymykseen yhteistyön tiiviyydestä jokainen kohderyhmään kuuluva vastasi osallistuneensa yhteistyötapaamisiin vuoden 2009 aikana. Lomakkeen loppuun jätettyyn tilaan kirjoittivat useat vastanneet henkilöt kommentteja yksittäisiin kysymyksiin tai yleisellä tasolla poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön.

Kyselyyn vastattiin nimettömänä, ja perustiedoissa oleellisin muuttuja on henkilön tehtävärooli, tutkinnanjohtaja tai syyttäjä. Vastaukset on purettavissa ilman henkilöllisyyden paljastumista syyttäjänvirastojen aluejaon mukaan. Useimpien poliisilaitosten ja syyttäjänvirastojen maantieteelliset alueet ovat keskenään samat, ja kuvan nro 25 osoittamalla tavalla ne ovat muutenkin uloimmilta rajoiltaan samat. Yhden syyttäjänviraston alueen sisällä voi siten olla useampia kuin yksi poliisilaitos, mutta jokainen poliisilaitos työskentelee vain yhden syyttäjänviraston alueella.

Käytän tutkimusaineistoa tutkimusongelman mukaisesti selvittämään, millainen on valtakunnallinen tilanne tutkimuskysymysten valossa. Tallennettua aineistoa on mahdollista analysoida myös sillä perusteella, työskentelevätkö kohderyhmän henkilöt yksikkönsä pääpoliisiasemalla, syyttäjänvirastossa vai poliisiasemalla vai syyttäjänviraston palvelutoimistossa. Myös sitä voi vertailla, työskentelevätkö poliisi ja

syyttäjä samalla vai eri paikkakunnilla. Tutkimusaineisto tarjoaa mahdollisuuden analysoida myös poliisilaitosten ja syyttäjänvirastojen vastausten sisältöjä sekä ammattiryhmittäin että syyttäjäluekohtaisesti. Helsingin vastausmäärä antaa mahdollisuuden vertailla vastauksia tutkimusaineistona muun Suomen tai muun alueen kesken. Mielenkiintoiseksi tuon vertailun tekee nimenomaan se, että organisaatiouudistukset eivät ole kohdistuneet Helsinkiin samalla tavalla kuin muualle. Molempia organisaatioita ja niiden toimintoja on kuitenkin kehitetty myös Helsingissä, ja siellä on monin tavoin kehitetty myös poliisin ja syyttäjän yhteistyötä.

Varsinainen kyselyosa on tehty Likertin asteikolla, jossa vastausvaihtoehtojen peruslogiikka rakentuu vastausprofiileihin 1) täysin eri mieltä, 2) jokseenkin eri mieltä, 3) ei samaa, mutta ei eri mieltäkään (ns. neutraali kanta), 4) jokseenkin samaa mieltä ja 5) täysin samaa mieltä. Likertin asteikossa käytetään usein myös kuudetta vastausta, joka eri sanamuodoillaan tarkoittaa, ”en tiedä tai en tunne asiaa”. (Esim. Alkula ym. 1994, 134–135 ja Alastalo 2005, 168–175.) Tämä kysely on suunniteltu kahdelle erityisammattiryhmälle, jotka ovat kyselyä koskevissa asioissa ainoat asiantuntijat koko maassa, mistä syystä tuota vastausta ei ole tarjottu lomakkeella. Luovuin aikaisemmin käyttämästäni seitsenportaisesta asteikosta, jonka olen todennut aikaisemmin analysointivaiheessa hieman hankalasti tulkittavaksi. Tuo asteikko antaa mahdollisuuden kertoa vaihtoehdot ”lievästi samaa/eri mieltä” tai ”melko vahvasti samaa/eri mieltä”, mutta saattaa samalla vähentää äärirajojen ”vahvasti samaa/eri mieltä” vastausten määrää. Kyseessä on tulkintakysymys, johon päädyin harkitusti.

Kyselylomake tallennettiin sähköiseen muotoon Poliisiammattikorkeakoulun palvelimella sijaitsevaan ohjelmaan. Vastaajille lähetettiin saatekirjeen mukana linkki, joka yhdisti heidät edellä mainitulle palvelimelle. Kyselylomakkeiden vastaukset tallentamalla vastaukset tallentuivat kyseiselle palvelimelle tehdyn tiedoston kansioon. Kysely lähetettiin poliisihallinnossa 237 tutkinnanjohtajalle poliisihallinnon intranet-verkon sisällä, tutkimuksen tekijän lähettämänä. Syyttäjähallinnon 331 kihlakunnansyyttäjälle lähetettiin avoimessa verkossa samanlainen sähköpostiviesti, varustettuna tunnuksella ja salasanalla, joilla lomakepohja avautui. Syyttäjille lähetetty kysely toimitettiin heille tutkimuksen tekijän pyynnöstä Valtakunnansyyttäjänviraston välityksellä. Vastaustiedot on siirretty palauteohjelmasta Tixel-ohjelman

8.2-versioon, jolla tiedot on pääosin analysoitu. Faktorianalyysit on tehty SPSS (Statistical Package for Social Sciences) v.17-ohjelmalla siksi, että se tarjoaa Tixeliä laajemmat mahdollisuudet kontrolloida analyysia.

Kyselytutkimuksen ajankohta oli harkittu ratkaisu. Kyseisenä ajankohtana oli syyttäjähallinnon organisaatio ollut toiminnassa runsaat kaksi vuotta ja poliisihallinnon organisaatio melkein vuoden. Käytännön rutiinit uudistetuissa organisaatioissa olivat jo jossakin määrin muotoutuneet. Tulossa olleen 1.1.2010 tapahtuneen poliisin hallintorakenteen II uudistuksen yhteydessä poliisin lääninjohdot poistuivat, joten läänikohtaisten tietojen hankkiminen ei olisi ollut myöhemmän käsittelyn kannalta mielekästä. Kyselyt toimitettiin vastaajille 30.11.2009, ja vastauksia pyydettiin viimeistään 14.12.2009. Samalle kohderyhmälle lähetettiin 8.12.2009 kiitoskirje vastanneille ja muistutus vastaamattomille. Käytännön syistä vastausaikaa jatkettiin yhdellä päivällä 15.12.2009 saakka.

Tutkimusongelmaan viitaten ja samalla huomioiden sen, että aihealue on tutkimuksen tekijälle varsin tuttu, oli kysymykset jaettu kolmeen pääteemaan. Teemat ovat yhdenmukaisia tutkimuskysymysten kanssa, eli ne ovat yhteistyö, johtaminen ja laatu. Teemoja ja niiden alueelle sijoittuvia kysymyksiä on suunnitteluvaiheessa ollut runsaammin, mutta tutkimus on rajattu tämän opinnäytetyön yhteydessä aikaisemmin mainitulla tavalla noihin kolmeen teemaan ja tarkastelukulma valtakunnalliseen näkökulmaan.

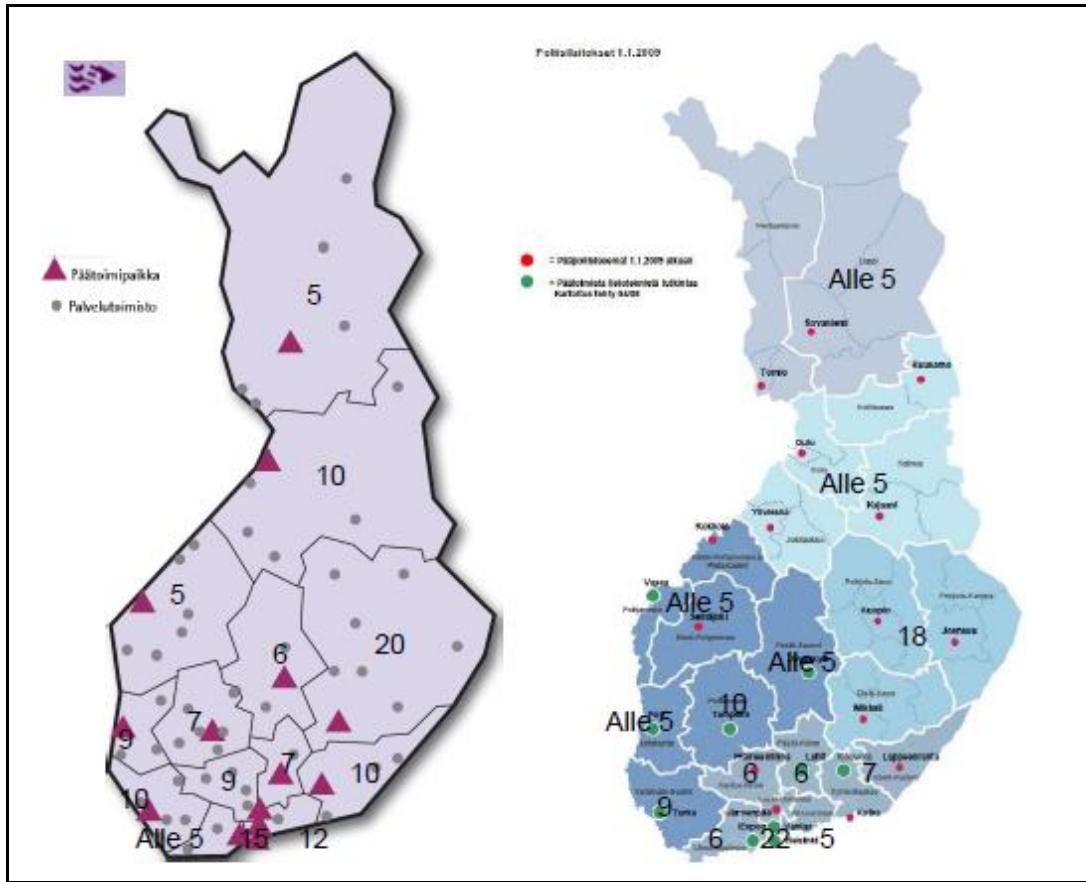
1. Ensimmäinen teema sisältää yhteistyötä koskevia asioita, jotka ovat lomakkeessa ryhmiteltyinä kolmeen ryhmään:
 - 1.1. Miten tärkeänä kohderyhmä pitää yhteistapaamisia lähinnä rikosprosessin toimivuuteen liittyvien kehittämistavoitteiden mukaan
 - 1.2. Näkemykset organisaatiouudistusten vaikutuksista poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön
 - 1.3. Millaisia ovat mielipiteet yhteistyön toimivuudesta eräissä tärkeinä pidetyissä yhteistyökysymyksissä. Kysymysten enemmistö oli aiheita, jotka esitutkintayhteistyön kehittämisryhmä (SM ja OM 2006) raportissa oli katsottu erityisen tärkeiksi.

2. Toiseen teemaan liittyviä esitutkinnan johtamista koskevia kysymyssarjoja oli lomakkeessa kaksi:
 - 2.1. Miten tärkeänä kohderyhmä pitää yhteispalavereja esitutkinnanjohtamiseen liittyvissä kysymyksissä
 - 2.2. Millaisia ovat vastaajien mielipiteet yhteistyön toimivuudesta tulosjohtamiseen liittyvien väittämien osalta.
3. Kolmantena teemana olevaan esitutkinnan laatuun liittyviä kysymyssarjoja olivat tutkimuksessa seuraavat kaksi:
 - 3.1. Miten tärkeänä kohderyhmä pitää yhteispalavereja esitutkinnan ja syytetoiminnan laatuun liittyvissä kysymyksissä
 - 3.2. Millaisia ovat vastaajien mielipiteet laatuun liittyvissä kysymyksissä.

Kysely tuotti vastauksia 106 tutkinnanjohtajalta ja 131 syyttäjältä, joista 102 tutkinnanjohtajaa ja 129 syyttäjää ilmoitti virastonsa. Vastausprosentiksi muodostui tutkinnanjohtajilta 45 ja syyttäjiltä 40 %. Molempien ammattiryhmien edustajien vastauksia on tullut tarvittava määrä aluekohtaisten analyysien tekemiseksi syyttäjänvirastojen alueiden tarkkuudella. Poikkeuksen muodostaa Ahvenanmaa, josta ei tullut yhtään vastausta kummaltakaan ammattiryhmältä. Vastausprosentti alueittain on kautta maan samassa suhteessa kuin valtakunnallinen vastausprosentti. Jokaisesta poliisilaitoksesta ja syyttäjänvirastosta on kyselyyn vastattu verraten tasaisesti kohderyhmään kuuluvien henkilöiden määrään nähden, joten molempien ammattiryhmien vastausprosentti on sekä valtakunnallisesti että alueellisesti lähes samanlainen.

Syyttäjänvirastojen ja poliisilaitosten rajat sekä virastonsa ilmoittaneiden vastausmäärät alueittain, ovat todettavissa kuvassa 25 (vasemmalla syyttäjien ja oikealla tutkinnanjohtajien vastaukset).

Kun läänikohtaisten vastausten määrien vertailussa erottaa Helsingin tutkinnanjohtajat ja syyttäjät omaksi ryhmäkseen, muodostuu sekä poliisien että syyttäjien määrää vertailtaessa kutakuinkin samansuuruinen ryhmä kuin Etelä-Suomen läänin muulla alueella sekä Länsi-Suomen ja Itä-Suomen lääneissä. Lapin ja Oulun läänien henkilöstön vastausten määrät ovat kohderyhmään kuuluvien osalta selvästi pienempiä, ja sama suhde näkyy vastausten määrässä.



Kuva 25. Aluerajat ja kyselyyn vastanneiden määrät

4.5.2. Vastausten käsittely

Raunion (1999, 312–320) mukaan tieteellisten tutkimusten yleinen ongelma on niiden raportoinnissa. Laadullisissa tutkimuksissa on kiinnitetty enemmän huomiota aineiston keruun ongelmiin kuin aineiston käsittelyn erityiskysymyksiin. Myös Mäkelä (1990, 45–47) toteaa, että luokittelun, päättelyn ja tulkinnan prosessit ovat perusteiltaan samoja kvalitatiivisessa ja kvantitatiivisessa tutkimuksessa, mutta ensin mainitussa keruu ja käsittely kietoutuvat tiiviimmin toisiinsa. Tästä syystä erityisesti kvalitatiivisen tutkimuksen tekijän tulee muistaa pohtia suhdettaan aineistoon, sillä vaikka itse tutkittavat asiat ovat tulleet tutkimuksen aikana läheisiksi, on pohdinta pyrittävä keskittämään aineistoon.

Tutkimusaineistoni tulosteiden käsittelyssä oli välittömästi tehtävissä havainto, että poliisien ja syyttäjien vastaukset olivat joiltain osin varsin samanlaisia keske-

nään ja toisaalla ne poikkesivat toisistaan suuresti. Tutkimusraportin teoriaosuudesta ilmenee tutkimuksen alkuolettamukseenkin kuulunut ajattelu, jonka mukaan sekä tutkinnanjohtajat että syyttäjät kokevat yhteistyön tärkeäksi, mutta yhteistyö ei silti toimi niin hyvin kuin sen tulisi toimia. Yhteistyötä varten suunniteltujen uudistusten merkitys jää siten toteutumatta lakiuudistusten yhteydessä toivotulla parhaalla mahdollisella tavalla.

Kuten aikaisemmin on todettu, kyselylomake rakentui kolmeen teemaan kuuluiin kysymyksiin. Näiden teemojen ensimmäisinä kysymyssarjoina ovat suhtautuminen kuhunkin teemaan liittyvien yhteistapaamisten tai -palaverien tarpeellisuuteen. Nämä kysymykset perustuvat samankaltaisiin lähtökohtiin, joissa on taustalla mielipide yhteisten kokousten tai palaverien tarpeellisuudesta pääkysymysten aiheiden johdosta. Jatkokysymykset aihealueittain poikkeavat huomattavan paljon toisistaan sekä teemojen kesken että niiden sisällä. Aihealueen tuntemuksen perusteella oli oletuksena, että mielipiteet ovat joissain kysymyksissä varsin samanlaisia koko kohderyhmällä. Kyselytutkimuksen tarkoitus oli selvittää mielipiteiden yhdenmukaisuus tai erilaisuus, nimenomaan tutkimukselle mielenkiintoisissa asioissa. Suuri mielenkiinto oli luonnollisesti myös siinä, miten vastaukset poikkeavat eri ammattiryhmien kesken ja niiden sisällä. On mahdollista myös, että jonkin maantieteellisen alueen yhteistyökumppanit ovat aihekohtaisista yhteistyökysymyksistä keskenään eri mieltä, mutta asioihin löytyykin yksimielisyys toisen paikkakunnan yhteistyökumppanin kanssa. Tämänäyttöisiä vastauksia on, mutta niiden analyysi tapahtuu jatkotutkimuksissa.

Alkulan & Pöntisen & Ylöstalon (1995, 128–130) mukaan 1) pysyvien tosiasioiden, 2) muuttuvien tosiasioiden tai 3) asenteita ja mielipiteitä kuvaavien tietojen luotettavuus ja samalla niiden merkitys tutkimuksen kannalta vaihtelevat. On luonnollista, että on helpompi saada faktatietoa tosiasioihin ja muuttumattomiin kysymyksiin kuin asennoitumiseen ja mielipiteeseen. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan usealla tavalla muuttuneiden olosuhteiden jälkeistä tilannetta, joten tutkimuskysymykset liittyvät pääasiassa muuttuvaan käyttäytymiseen tai muuttuviin asenteisiin ja mielipiteisiin. (Katso myös Eskola 1975, 165–181.) Tältä pohjalta on mielenkiintoista huomata, että aikaisempi mielipide muuttamiin poliisiin ja syyttäjän yhteistyökysymyksiin on muuttunut. Sitä voisi kuvata niin, että noissa asioissa on yhteistyötä

vastustava asenne muuttunut yhteistyötä suosivaksi käyttäytymiseksi. On myös myönteistä, että näin on tapahtunut samoissa asioissa kummassakin ammattiryhmässä.

Kohderymänä olleiden tutkinnanjohtajien ja kihlakunnansyyttäjien yhteinen henkilöstömäärä on noin 500 henkilöä. Otantatutkimuksissa otannan koko riippuu perusjoukosta ja tutkittavasta asiasta. Valli (2001, 102) toteaa, että yleensä otanta on alle 20 prosenttia perusjoukosta, joten ei ole mielekäästä tutkia esimerkiksi 50 prosentin mielipiteitä. Molemmista ammattiryhmistä koko henkilöstö valittiin kohderyhmäksi, joten etukäteen tavoitteeksi asetettu 40–50 %:n vastausprosentti katsottiin riittäväksi. Koko henkilöstön valinnalla varmistettiin myös aktiivisimpien ja kantaa ottavimpien henkilöiden valikoituminen kohderyhmään.

Tutkimuksen luotettavuutta kuvaavan sisäisen validiteetin kannalta on huomiotava eräiden vastausten yhdenmukaisuus muuhun tutkimusaineistoon eli lähinnä poliisi- ja syyttäjähallintojen tulosohjausasiakirjoihin. Tutkimukseni käsittelee poliisin ja syyttäjän yhteistyötä valtakunnallisena ilmiönä, joten poikkeamat sekä paikallistason vastaajaryhmien sisällä että niiden kesken, kuvastavat näkemuserojen olemassaoloa molemmissa. Henkilöt samoissa ammateissa tekevät erilaista työtä erilaisissa olosuhteissa, ja heillä on harkittuja mielipiteitä. Kysymyksiin eivät siis ole vastanneet vain erityisesti samaa mieltä tai eri mieltä olevat, vaan oletettavasti ne, jotka haluavat aidosti kuvata olemassa olevaa tilannetta. Valtakunnallista yleistettävyyttä korostaa myös se, että vastaukset ovat jakautuneet koko maassa tasaisesti erityisesti tutkimuskohteen virkapaikkojen mukaan, mutta samalla myös koko väestöpopulaation mukaan. Myös molempien ammattiryhmien vastausten jakautuminen eri alueille valtakunnassa on lähes identtinen. (Ks. kuva 25.)

Tutkimuksen luotettavuuden kannalta kyselytutkimusten vastausprosentti pyritään saamaan mahdollisimman korkeaksi. Tutkimuksen luonteen ja vastaajaryhmien erilaisuuden vuoksi kirjallisuudesta ei ole löydettävissä selkeää vastausta siihen, milloin vastausprosentti täyttää tutkimuksen luotettavuuden rajat. Tutkimuksen tekijän velvollisuus on kuitenkin esittää tutkimuksen kulun lisäksi tutkimuksen luotettavuuden perustelut. Otantatutkimuksen otoksen edustavuutta arvioidessaan Alkula ym. (1995, 106–117) ovat arvioineet tutkimuksen luotettavuutta otoksen määrän

perusteella. Vaikka kokonaistutkimuksen 40 ja 45 prosentin vastausprosentit kuvaavat eri asiaa kuin samansuuruinen otanta koko perusjoukosta, voidaan vastausten määrää pitää kohtuullisena. Vastausprosentin riittävyden todistelun sijasta on mielekästä arvioida vastausten luotettavuutta muun empiirisen ympäristön tai muun tutkimusaineiston valossa (ks. Heiskanen 1998, erityisesti 189–190 ja 191–192). Kyselytutkimuksen vastausten jakautumisen lisäksi tutkimukseni luotettavuutta tukevaa aineistoa ovat muut kyselytutkimukset ja erityisesti sisällönanalyysissä käsitelty kirjallinen materiaali. Kyselytutkimuksen tulokset ovat samankaltaisia erityisesti suhteessa tulossuunnitteluaineiston ja tulosseurantamateriaalin vertailutietoon, mikä osoittaa kyselyvastausten yhdenmukaisuuden muuhun empiiriseen aineistoon.

Alasuutarin (1999, 231–251) mukaan yleistäminen ei ole niin suuri ongelma kuin millaisena sitä pidetään. Suurempi kysymys on se, miten pätevältä vaikuttaa ilmiölle annettu selitys. Ilmiön olemassaolo on tutkimuksen syy, joten sen paljastaminen tai todistaminen ei ole enää tarpeen. (Emt. 237–239.) Tutkimuksen selityksen tulee olla empiiriseen aineistoon perustuva, koherentti, sisäisesti looginen, ja mahdollisimman monien aineiston analyysien pohjalta löydettyjen johtolankojen tulee puhua sen puolesta (emt. 243–244). Alasuutarin (emt. 251) mukaan laadullisen tutkimuksen yhteydessä ei pitäisi puhua yleistämisestä vaan siitä, miten tutkija suhteuttaa tutkimusaineistonsa muuhun aineistoon.

Tuomi & Sarajärvi (2002, 131–146) käsittelevät laadullisen tutkimuksen luotettavuutta varsin monipuolisesti. Kirjoittajat toteavat laadullisen tutkimuksen luotettavuuden saaneen monenlaisia tulkintoja Suomessa. Yhtenä syynä siihen on muun muassa se, että useissa laadullisen tutkimuksen oppaissa ehdotetaan validiteetin ja reliabiliteetin korvaamista laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnilla. Kirjoittajien mukaan tutkimuksen on täytettävä tietyt laatuvaatimukset, vaikka laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin ei ole olemassa minkäänlaisia yksiselitteisiä ohjeita. Kirjoittajien esittämä luettelo laatuvaatimuksista johtaa kutakuinkin samaan lopputulokseen kuin reliabiliteetin ja validiteetin arviointi. (Laadullisen tutkimuksen luotettavuudesta ks. myös Soininen 1995, 119–127, Laaksovirta 1988, 56–65.)

Tuomi & Sarajärvi (2002) toteavat myös, että metodisella triangulaatiolla tarkoitetaan joko metodin sisäistä, esimerkiksi osittain avoimin ja osittain suljetuin kysymyksiin tehtävää triangulaatiota, tai metodien välistä triangulaatiota, jossa samasta ilmiöstä kerätään tietoa eri metodeilla tai tutkimusstrategioilla. Triangulaatiolla tarkoitetaan siis muun muassa eri menetelmien ja tietolähteiden yhdistämistä tutkimuksessa ja tällä tavalla tutkimuksen luotettavuuden lisäämistä. Tässä tutkimuksessa käytetty kirjallinen aineisto sisällönanalyysin kannalta vastaa metodien välisen triangulaation kuvausta.

Tieteellisten tutkimusten arviointiin tutustuttaessa voi tehdä sellaisen johtopäätöksen, että analyysiohjelmien yleistyttä on data-aineiston arvioinnissa tapahtunut muutos aikaisempaan. Aineistoa ja analyysijä on saatavissa huomattavasti aikaisempaa helpommin, joten tutkimusten tekijöiden on muistettava, etteivät ohjelmat yksin tutkimustuloksia anna – varsinkaan laadullisessa tutkimuksessa. Vastuu tutkimusaiheiden valinnasta ja tulosten järkevistä kokonaisuuksista on edelleen ihmisten varassa. (Esim. Raunio 1999, 333, Toivonen 1999, 333–340 sekä Eskola & Suoranta 1998, 209–235.) Tutkimusongelma, hypoteesi, systemaattinen tieteellinen perusteiden tehty tutkimusprosessi ja sen antamat tulokset vaativat tarvittavan määrän aihealueen tuntemusta, loogista päättelykykyä ja koko prosessin ajan tervettä harkintaa sen suhteen, mitä on ryhdytty tutkimaan ja miksi.

Faktorianalyysillä voidaan tiivistää tutkimustulosten informaatiota ja saada siten pitkät vastaussarjat ryhmiteltyä pienemmiksi ryhmiksi, joilla on yhteisiä tai yhteinen nimittäjä. Yksittäinen muuttuja sijoitetaan siihen faktoriin, johon se saa suurimman latauksen. (Järvinen & Järvinen 2000, 177.) Joissakin tapauksessa näyttää olevan viisasta sijoittaa yksittäinen vastaus myös toiseen, sellaiseen faktoriin, johon se latautuu voimakkaasti.

Faktorianalyysia voidaan käyttää kahdella tavalla, kuten niihin liittyvät nimityksetkin osoittavat. Eksploratiivinen faktorianalyysi on tarkoituksenmukainen silloin, kun tutkijalla ei ole vahvoja varsinaisia hypoteeseja vaan hän etsii niitä aineistosta. Tällöin tutkimusprosessi saattaa saada aineiston perusteella uuden suunnan tai uusia näkökulmia. Konfirmatorinen faktorianalyysi on kyseessä silloin, kun tutkijalla on olemassa hypoteesi tutkimukselleen ja hän haluaa varmistaa hypoteesinsa faktori-

analyysin avulla toteamalla, vastaako aineiston faktoreihin latautuminen oletettuja ulottuvuuksia. (Toivonen 1999, 335–336.) Toivosen (emt. 336) mukaan tutkijalla pitäisi kuitenkin aina olla jonkinlainen kuva siitä, montako ulottuvuutta aineistosta voisi löytyä.

Teknisesti faktorianalyysi perustuu useiden vastausten joukosta kerääntyneisiin faktoreihin, joiden perusteella käy aineistolähtöisesti ilmi, että samoja muuttujia on taustalla useassa vastauksessa. Faktorianalyysin lataukset ilmoitetaan asteikolla +1 – 0 – -1, jolloin positiivinen ja negatiivinen ykkönen vastaavat siis käytännössä sitä, että faktorivektori on identtinen muuttujan kanssa.

Kirjallisuudessa ohjeistetaan poistamaan tietokoneohjelmasta ne luvut, jotka ovat niin alhaisia, ettei niiden faktoriin latautuminen näytä tulkinnallisesti oleelliselta, koska huonosti latautuvat muuttujat vain häiritsevät muiden muuttujien analyysiä. Toisaalta esimerkiksi tässä kahdelle ammattiryhmälle kohdistuneessa yhdenmukaisia ja erilaisia näkemyksiä kartoittavassa kyselyssä voi kuitenkin hyvin mielenkiintoisia näkökulmia löytyä myös siitä, etteivät vastaukset korreloi toisiinsa lainkaan. Faktoriin latautumattomuuskin voi siten olla tutkimuksen kannalta tarpeellinen tieto.

Tutkimuksessani on ollut alusta lähtien lähtöoletus, jonka perusteella tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset ovat rakentuneet. Pitäydyn siitä huolimatta eksploraatiivisen faktorianalyysin näkökulmassa arvioidessani vastauksia. Tutkimusasetelmaani on kuulunut halu löytää ne asiat, jotka tutkimuksellani on löydettävissä, eikä ainoastaan vahvistaa tutkimuksen tekemistä varten asetettuja hypoteeseja.

Tutkimuksen eteneminen ei muuttunut faktorianalyysillä, sillä vastauksiin tutustuminen vahvisti sen, mikä oli ollut hypoteesina. Osa vastaussarjoista latautui erittäin hyvin sarjoina samoihin faktoreihin, mutta osa samojen kysymyssarjojen kysymyksistä oli täysin toisistaan riippumattomia. Tämä johtuu siitä, että yhteistyölle merkittävät kysymykset ovat joskus varsin erikaltaisia, ja toisaalta eri puolilla maata poliisin ja syyttäjän yhteistyö toimii eri tavoin. Esimerkiksi yhteistyöhön liittyvät ajankohtaisia asioita koskevat kysymykset olivat sijoitettuina kyselylomakkeelle rikosprosessin perusteella. Mielenkiintoiset yhteistyöhön liittyvät asiat vaihtelevat kunkin kysymyksen sisällön mukaan. Joissakin kysymyssarjoissa eksploraatiivinen

faktorianalyysi toimi kuitenkin tahtomattani myös konfirmatorisesti tuomalla vahvan latauksen juuri niillä asetelmilla, joilla olin kysymykset asettanut.

Nummenmaa ym. (1996, 243) toteavat, että alun perin valittu suuri muuttujajoukko saattaa karsiutua pienemmäksi faktorianalyysin suoritusvaiheen aikana. Suuri muuttujien määrä kieli myös siitä, että tutkija ei ehkä ole tarpeeksi perehtynyt tutkimusongelmaansa, vaan pyrkii tekemään sen suuren muuttujajoukon kautta. Tässä tutkimuksessa faktoreihin latautuminen ei ollut tutkimusta ohjaava tekijä, vaan aikaisemmin kerrotulla tavalla se toimii tutkimushypoteesia varmistavana tekijänä.

Liitteenä nro 4 oleva faktorianalyysin aineisto on rotatoidun varimax-analyysin muodossa. Rotatoitu faktorianalyysi tarkoittaa sitä, että faktoriakseleita kierretään ja varmistetaan, etteivät toistensa kanssa täysin vieraat muuttujat voi saada korkeita painokertoimia keskenään. Yleisesti käytetyssä varimax-rotatoidussa faktorimatriisissa rotaatio tehdään suorakulmaiseksi, joten faktorit ovat myös toisiaan korreloimattomia. (Nummenmaa ym. 1996, 235.)

4.5.3. Vastausten ryhmittely

Ryhmittelen vastaukset ensin kyselylomakkeen teemojen mukaisesti. Käsittelen kunkin teeman erikseen, ja teemojen sisällä olen tarvittaessa ryhmitellyt kysymyksiä alaotsikoiden mukaan. Teemojen sisällä olleet kysymykset ovat joissain osioissa kysymyssarjoja, joilta ei ole syytä odottaa vahvaa faktorilatausta keskenään. Esimerkiksi yhteistyö ja johtaminen ovat teemoja, joissa nimenomaan ensimmäisten kysymyssarjojen yhdenmukainen latautuminen on luonnollinen asia, koska siinä kysytään yleistä suhtautumista itse pääteemaan. Jatkokysymyksissä teemojen kysymykset ovat joissain tapauksissa suoraan korreloivia, joissain täysin vastakohtia tai täysin toisistaan riippumattomia asioita. Faktorilatauksia tutkiessani olen havainnut pääasiassa sellaisia yhdenmukaisuuksia kuin oli oletettavaa. Ristiintaulukoinnit ovat liitteenä 2, kysymyssarjoittain oleellimmat vastausten tunnusluvut liitteenä 3 ja faktorilataukset liitteenä 4.

Hypoteesina oli, että oleellisin tutkimustieto on saatavissa ristiintaulukoinnilla. Ristiintaulukointien analysointi tapahtuu teeman, teeman kysymyssarjan tai yksittäisen kysymyksen tarkkuudella. Esittelyn tarkkuuden hienosäätö tapahtuu tutkimuksessa aikaisemmin kerrottujen informaatiolähteiden ja kunkin kysymyksen taustalla olevien erityiskysymysten perusteella. Joissain tapauksissa juuri nuo erityiskysymykset ovat syynä kysymyksen tutkimuskohteeksi ottamiselle.

Varsinainen tutkimustieto on siis pääasiassa vastausten ristiintaulukoinnissa, joten faktorianalyysi ja tunnusluvut jäävät tässä raportissa lisäinformaatiota ja taustatietoa antaviksi elementeiksi. Joissakin tapauksissa esittelen kysymyksen luonnetta ja vastauksen sisältöä muutenkin yksityiskohtaisemmin tarkastellen. Perustietosuutensa jälkeen tutkimuslomake jakautuu kolmeen pääosaan, jotka ovat yhteistyö, johtaminen ja laatu. Kukin näistä jakautuu useampaan kysymyssarjaan.

4.5.4. Yhteistyö

Yhteistapaamisten tarve

Kysely alkoi yhteistyöhalukkuutta kartoittavien kysymysten sarjalla. Luontevien aloituskysymysten, yleisen yhteistyön sujuvuuden sekä esitutkinnan ja syyttäjätöyön laadun lisäksi sarjaan kuuluivat rikosprosessin tavoitteiden mukaiset asiat eli varmuus, nopeus ja kustannukset.

Miten tärkeiksi näet poliisien ja syyttäjien yhteistapaamiset suhteessa seuraaviin kehittämistavoitteisiin?

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön sujuvuuden kehittäminen

Esitutkinnan laadun kehittäminen rikosprosessin sujuvuuden näkökulmasta

Syyttäjätöyön laadun kehittäminen rikosprosessin sujuvuuden näkökulmasta

Rikosprosessin varmuuden tehostaminen

Rikosprosessin nopeuden lisääminen

Rikosprosessin kustannusten vähentäminen

Ristiintaulukoimalla (liite 2, nrot 583–588) kysymyskohtaisesti tutkinnanjohtajien ja syyttäjien vastaukset on havaittavissa, että molemmissa ammattiryhmissä yhteistyön kehittäminen nähdään myönteisessä valossa. Erityisen tärkeänä nähdään poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittäminen rikosprosessin sujuvuuden näkökul-

masta. Myös rikosprosessin varmuuden tehostaminen ja nopeuden lisääminen ovat kysymyksiä, joissa vain muutamit yksittäiset henkilöt ovat katsoneet olevansa jonkin verran eri mieltä. Syyttäjätöiden laadun kehittäminen ei ole vastaajien mielestä niin tärkeä yhteistapaamisten aihe, mutta selvästi yli puolet vastaajista pitää sitäkin tärkeänä tai erittäin tärkeänä. Rikosprosessin kustannusten osalta vastausprofiili on hieman erilainen, koska noin 20 % syyttäjistä ja noin 10 % tutkinnanjohtajista ei pidä asiaa tärkeänä yhteistapaamisten näkökulmasta.

Tämän kysymyssarjan vastausten keskiarvo vahvistaa ristiintaulukoinnin perusteella tehdyn havainnon siitä, että syyttäjätöiden laadun kehittämistä ja rikosprosessin kustannusten vähentämistä koskevia kysymyksiä ei myöskään mielletä tässä yhteydessä kovin tärkeiksi. (Liite 3, nrot 583–588.) Faktoriansalyysi tämän kysymyssarjan osalta ei tuottanut yllätyksiä. Tulos vahvistaa kuitenkin nimenomaan niitä kysymyksiä, jotka ristiintaulukoinnissa osoittautuivat merkittävimmiksi. (Liite 4, nrot 583–588.)

Organisaatiouudistukset

Mikä on näkemyksesi poliisin ja syyttäjähallinnon organisaatiouudistusten yhteydessä tapahtuneiden yksiköiden laajentumisten vaikutuksesta yhteistyön toimivuuteen?

*Uudistukset ovat parantaneet poliisien ja syyttäjien välistä yhteistyötä
On kiinnitetty entistä enemmän huomiota yhteistyömahdollisuuksiin
On luotu toimivat järjestelmät organisoitua hallintoa varten
On luotu toimivat järjestelmät juttukohtaiseen yhteistyöhön
Yhteistyö on helpompaa järjestää kuin entisissä
Ministeriöiden (SM ja OM) tavoitteet tukevat yhteistyön kehittämistä*

Kaikkien tämän sarjan vastausten osalta molempien ammattiryhmien joukossa on kantaa ottamattomien määrä 30–40 prosenttia vastanneista, mikä hankaloittaa vastausten analysointia. Siitä huolimatta kaikkien vastanneiden joukosta yli 35 prosenttia on eri mieltä tai vahvasti eri mieltä väittämien kanssa. Samaa mieltä väittämien kanssa on, kysymyksestä riippuen, vain 12–24 prosenttia vastaajista. (Liite 2 nrot 591–596.) Tutkinnanjohtajien ja syyttäjien näkemykset ovat useimmiten keskenään samansuuntaisia. Tutkinnanjohtajat ovat hieman enemmän sitä mieltä, että yhteistyömahdollisuuksiin on kiinnitetty huomiota ja nyt on luotu toimivat järjestelmät juttukohtaiseen yhteistyöhön. Yleisvaikutelma on kuitenkin molemmilla ammattiryhmillä yllättävän negatiivinen.

Vastaukset sarjan viimeiseen kysymykseen, ministeriöiden taholta saatavaan tukeen yhteistoiminnan kehittämiseksi, näyttävät muiden kysymysten valossa positiivisilta. Todellisuudessa nuokin vastaukset ovat varsin negatiivisia. Syyttäjistä 36 prosenttia on sitä mieltä, etteivät ministeriöiden tavoitteet ole tukemassa yhteistyön kehittämistä, ja vain 15 prosenttia on samaa mieltä väittämän kanssa. Tutkinnanjohtajista 29 prosenttia on väittämän kanssa samaa mieltä tai vahvasti samaa mieltä ja 22 prosenttia on eri mieltä tai vahvasti eri mieltä. Yllättävän suuri määrä vastaajista, eli 48 % syyttäjistä ja 49 % tutkinnanjohtajista, ei ottanut asiaan kantaa. Kokonaisuutena tästä kysymyssarjasta voi todeta, että molemmissa ammattiryhmissä on varsin paljon henkilöitä, joiden mielestä organisaatiouudistukset eivät ole parantaneet poliisien ja syyttäjien yhteistyön toimivuutta.

Tämän kysymyssarjan vastausten keskiarvopisteet ovat varsin alhaisia (liite 3, nrot 591–96). Faktorianalyysissä kysymys ministeriöiden roolista latautuu kahteen faktoriin (liite 4, nrot 591–596).

Yhteistyö henkilötasolla

Näkemyksesi henkilötasolla tapahtuvan yhteistyön toimivuudesta. Mitä mieltä olet yhteistyön toimivuudessa seuraavissa asioissa?

- ETL 15 §:n mukainen ilmoitusmenettely*
- Tutkintasuunnitelmien tekeminen*
- Juttujen sarjoittaminen ja tutkinnan keskittäminen*
- Esitutkinnan rajoittaminen (ETL 4.3 § ja ETL 4.4 §)*
- Pääkäsittelyn valmistelu, asiaesittely ja todistelu*
- Kirjallinen menettely*
- Rikosasian sovittelu*
- Julkisuuskysymykset*
- Salaiset pakkokeinot*
- Omaisuuteen kohdistuvat pakkokeinot*
- Vapauteen kohdistuvat pakkokeinot*
- Rikoshyötyyn liittyvät kysymykset*
- Taktisen tutkinnan erityiskysymykset*
- Teknisen tutkinnan erityiskysymyksiä*
- Esitutkintapöytäkirjan suunnittelu*
- Esitutkinnan aloittamiseen liittyvät asiat (ETL 2 §)*
- Syyttäjien ohjausvalta (lisätutkintapyynnöt ym.)*
- Loppulausuntomenettelyyn liittyvät asiat (ETL 42 §)*
- Esitutkinnan päättämiseen liittyvät asiat (ETL 43 §)*
- Pääkäsittelyn valmistautumiseen liittyvät asiat*
- Keskustelu syyttäjän ja poliisin ristiriitaisista näkemyksistä*
- Rakentavan palautteen antaminen poliisille*
- Rakentavan palautteen antaminen syyttäjälle*

Tämä kysymyssarja sisältää ne aiheet, joiden kuntoon saattamista esitutkintayhteistyön kehittämisryhmä piti erityisen tärkeinä (SM ja OM kehittämisryhmä 2006, 12–15). Sarjaan kuuluu lisäksi joitakin toistuvasti yksittäistapauksina esille tulleita kysymyksiä, mistä syystä on luonnollista, että vastaukset hajaantuvat sisällöltään.

Kysymyssarjan vastausten tunnuslukujen yksityiskohtaisempi tarkastelu osoittaa, että erityisesti tutkintasuunnitelmien tekemisessä (599) yhteistyö on selkeästi muita huonompaa. Myös juttujen sarjoittaminen ja tutkinnan keskittäminen (600), taktisen ja teknisen tutkinnan erityiskysymykset, esitutkintapöytäkirjan suunnittelu, sekä esitutkinnan aloittamiseen, loppulausuntomenettelyyn ja pääkäsittelyyn valmistautumiseen liittyvät vastaukset (612–615) ovat yhteistyön laadun kannalta keskiarvoltaan alimpien joukossa. Huomio kiinnittyy siihen, että useat näistä yhteistyön toimivuuden kannalta huonoimmista toiminnoista ovat esitutkintaprosessiin tai rikosprosessin etenemiseen merkittävästi vaikuttavia tekijöitä. (Liite 3, nrot 598–623.)

Faktorianalyysi vahvistaa ristiriitaisen kysymyssarjan, jossa kysymykset ovat useimpien osalta toisistaan riippumattomia. Myös poliisin ja syyttäjän yhteistyön alueelliset eroavaisuudet näyttäisivät lisäävän vastausten ristiriitaisuutta. Liitteessä 4 (nrot 598–623) on nähtävissä, että faktori 1 on latautunut esitutkinnan suunnitteluun ja pääkäsittelyn valmisteluun. Juuri näiden osalta myös ristiintaulukointi osoittaa yhteistyön toimivan huonommin. Faktori 2 on latautunut ensisijaisesti niihin pakkokeinoihin liittyvillä vastauksilla, joissa yhteistyö toimii ristiintaulukoinnin perusteella hyvin. Näidenkin joukossa on ristiriitaisia latautumisia todettavissa salaisten pakkokeinojen ja rikoshyödyn pois ottamisen osalta. Faktori 3 näyttäisi latautuneen niistä vastauksista, joissa vastaus on huonosti linjassa muiden vastausten kanssa tai poikkeaa vastausprofiilista muutoin. Tässä faktorissa on vahva latautuminen rakentavaa palautetta koskeviin kysymyksiin (622 ja 623), joissa vastaukset hajosivat ja suuri määrä jätti ottamatta kantaa asiaan. Ristiriitaiset kysymykset syyttäjien ohjauksvallasta (616), esitutkinnan päättämiseen liittyvistä kysymyksistä (619) ja keskustelusta ristiriitaisista asioista (621) ovat latautuneet useampaan faktoriin. Näistä viimeksi mainittu on latautunut varsin tasaisesti kaikkiin kolmeen faktoriin, mikä kuvanee yhteistyötilanteiden erilaisuutta eri paikkakunnilla.

Yhteistyö-vastaussarjan yksityiskohtaisempi analyysi

Esitutkintaprosessi

Yhteistyö-sarjaan liittyville vastauksille on ominaista erittäin suuri määrä vastauksia numerolle kolme, joka tarkoittaa yleisesti ”ei mielipidettä tähän asiaan, tai ”ei huonoa – ei hyvää”. Kun on kyse tutkinnanjohtajille ja syyttäjille tehdystä kyselystä, jossa vastaajina ovat valtakunnan ainoat asiantuntijat, on tällaisestakin seikasta mahdollista tehdä epävirallisia johtopäätöksiä. Kvalitatiivisen tutkimuksen yhteydessä spekulointikin olisi mahdollista, mutta neutraalit mielipiteet jäävät voimaan neutraaleina mielipiteinä. (Vastaussarjan ristiintaulukointi kokonaisuudessaan on liitteenä 2, nrot 598–623.)

Esitutkintaprosessiin liittyvät vastaukset (liite 2, nrot 602, 606, 607, 612, 613, 614, 615, 617 ja 619) muodostuvat samantyyppisistä profiileista. Noin sata henkilöä ei ole ottanut kantaa kysymyksiin, ja loput muodostavat varsin yhdenmukaisen vastausprofiilin, jossa kaikissa kysymyksissä on vain muutamia äärimmäisiä mielipiteitä (erittäin huonoa ja erittäin hyvää). Huonon tai hyvän vaihtoehdon valinneista vastaajista on pieni enemmistö hyvän puolella.

Esitutkinnasta ilmoittaminen syyttäjälle

Taulukko 1. Sarake 598: Yhteistyö ETL 15 §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä.

	Erittäin huonoa		Neutraali		Erittäin hyvää	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	100	36	26	46	74	45
Syyttäjä	0	64	74	54	26	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	1	22	66	106	42	237

ETL 15 §:n mukaan poliisilla on velvollisuus ilmoittaa syyttäjälle siinä määrättyistä rikosasioista. Lainsäädännön tulkinnan epäselvyyden vuoksi aluksi ei ollut selvää, millaisista rikoksista ilmoitus on tehtävä. Koska käytäntö oli vakiintumaton, asia on ongelmallinen (SM ja OM kehittämissyryhmä 2006, 12–15). Aikaisemmin ongelmalliseksi koettua asiaa pitää nyt yhteistyön kannalta huonona vain 14 syyttäjää ja 9 tutkinnanjohtajaa.

Esitutinnan rajoittaminen ETL 4 §:n perusteella. Tutkinnanjohtajan esityksen perusteella syyttäjä voi tehdä tarkkaan määritellyissä tapauksissa päätöksen, ettei rikosta tutkita tai sen tutkinta lopetetaan. Asian suhteen on ollut ongelmia muun muassa siksi, että kyseiset rikokset ovat tilastoituneet poliisin tilastoissa selvittämättömiksi ja heikentäneet tuloksellisuutta, kun taas syyttäjän toiminnassa ne ovat tilastoituneet selvitettyiksi rikoksiksi ja parantaneet tuloksellisuutta. Yhdenmukaisten tulkintojen ja rajoittamismahdollisuuden laajenemisen vuoksi asiassa näyttää tapahtuneen erittäin myönteistä kehitystä. (Ks. luku 4.2.2.)

Taulukko 2. Sarake 601. Yhteistyö esitutinnan rajoittamisessa.

	Erittäin huonoa		Neutraali		Erittäin hyvää	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	100	40	27	49	59	45
Syyttäjä	0	60	73	51	41	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	1	15	62	114	44	236

Aikaisemmin tässä tutkimuksessa on todettu, että esitutinnan rajoittamismenettelyssä yhteistyö toimii hyvin. Tämän kyselytutkimuksen vastaukset vahvistavat sen, sillä vain 15 vastanneista katsoo, että yhteistyö olisi huonoa, ja vain yksi tutkinnanjohtaja on vastannut sen olevan erittäin huonoa. Yhteensä 158 vastannutta, joista tutkinnanjohtajia 82 ja syyttäjiä 66, katsoo, että yhteistyö toimii hyvin tai erittäin hyvin.

Kirjallinen menettely tuli 1.10.2006²⁷ uutena asiana suomalaiseen oikeuskäytäntöön. Toiminnallisesti tämä aiheuttaa esitutkintaviranomaiselle jonkin verran lisääntyvää ja tarkempaa työtä, koska näissä tapauksissa tuomioistuimien voi tehdä tarkkaan määritellyissä tapauksissa päätöksen rikosasiassa ilman pääkäsittelyä. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan noin 20.000–26.000 asiaa, eli 30–40 % kaikista käräjäoikeuksien rikosasioista olisi käsiteltävissä kyseisellä tavalla. Kirjallisella menettelyllä asiat ratkaistaan huomattavasti edullisemmin ja nopeammin, kenenkään oikeusturvaa vaarantamatta. Kirjallisen menettelyn lisääminen vähentää tuomioistuinten jutturuuhkaa, joten se on otettu Valtakunnansyyttäjänviraston erityiseksi kehittämiskohdeksi. (Ks. 4.2.2. syyttäjähallinnon tulosohtausasiakirjat).

²⁷ Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 5 a luku. Säädös 31.3.2006/243, HE 271/2004.

Taulukko 3. Sarake 603. Yhteistyö kirjallisessa menettelyssä.

	Erittäin huonoa		Neutraali		Erittäin hyvää	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi		37	38	48	63	45
Syyttäjä		63	63	52	37	55
Yht. %		100	100	100	100	100
N	0	19	88	103	27	237

Vain 19 henkilöä, joista 12 syyttäjää ja 7 tutkinnanjohtajaa, katsoo, että kirjallisen menettelyn osalta yhteistyö toimii huonosti. Kukaan ei pidä tilannetta erittäin huonona. Vaikka 88 henkilöä eli 33 tutkinnanjohtajaa ja 55 syyttäjää jättäytyy neutraalille kannalle, on enemmistö vastanneista sitä mieltä, että yhteistyö kirjallisessa menettelyssä toimii hyvin. Tältä osin tutkimustulos on erinomainen ja vahvistaa sen tiedon, mikä oli luettavissa VKSV:n tilastotiedoista. Esitutkintayhteistyön kolme aktiivisen kehittämisen kohteena ollutta osaa eli esitutkinnasta ilmoittaminen syyttäjälle, esitutkinnan rajoittaminen ja kirjallinen menettely ovat kohderyhmän mielestä varsin hyvässä tilassa.

Rikosasian sovittelussa rikoksen uhri ja rikoksesta epäilty tekevät sopimuksen puolueettoman sovittelijan välityksellä. Aloitteen sovitteluun voi tehdä muun muassa poliisi tai syyttäjä, ja sovitteluratkaisulla on mahdollisesti vaikutus esitutkintaprosessiin. Sovittelutoiminta oli aikaisemmin vapaaehtoisesti järjestettävää toimintaa ja vaihteli kuntakohtaisesti eri paikkakunnilla. Rikosasian sovittelun järjestämisvelvollisuus säädettiin lakitasolla pakolliseksi 1.1.2006 alkaen²⁸. Menettely edellyttää yhteistyötä poliisien ja syyttäjien kesken.

Taulukko 4. Sarake 605. Yhteistyö rikosasiain sovittelussa.

	Erittäin huonoa		Neutraali		Erittäin hyvää	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	100	58	44	40	48	44
Syyttäjä	0	42	56	60	52	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	1	19	113	78	21	232

Rikosasian sovittelu kuuluu niihin yhteistyön kehittämiskohteisiin, joihin molemmat organisaatiot ovat niin ikään panostaneet. Vaikka suuri määrä vastanneista

²⁸ Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta. Säädos 9.12.2005/1015, HE 93/2005.

on neutraalilla kannalla, on yhteistyö rikosasian sovittelun kannalta kehittynyt myönteisesti.

Tutkintasuunnitelmien tekeminen ja rikosjuttujen sarjoittaminen liittyvät toisiinsa rikosten tutkinnan, syytetoiminnan ja oikeudenkäynnin keskittämisen näkökulmasta. Koko rikosprosessin toimivuuden kannalta näillä on merkitystä. Tutkinnanjohtajan näkökulmasta tutkintasuunnitelma on luonnollinen asia, mutta sen tekeminen koko prosessia palvelevaksi näyttäisi olevan asian ongelmallisin puoli. Kirjalliset tutkintasuunnitelmat ovat yleisempiä talousrikostutkinnassa, joissa se on vakiintunut käytäntö tutkinnan alkutoimenpiteinä (SM ja OM kehittämissryhmä 2006, 15–17).

Taulukko 5. Sarake 599. Yhteistyö tutkintasuunnitelmien tekemisessä.

	Erittäin huonoa		Neutraali		Erittäin hyvää	
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	29	39	43	62	80	44
Syyttäjä	71	61	57	38	20	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	17	85	87	42	5	236

Tutkintasuunnitelmien kehittäminen on poliisin ja syyttäjän yhteistyön tämän hetken merkittävin kehittämiskohde. Kehittämisen tärkeys korostuu myös tässä tutkimuksessa, sillä 38 tutkinnanjohtajaa ja 64 syyttäjää on sitä mieltä, että yhteistyö tutkintasuunnitelmien osalta sujuu huonosti tai erittäin huonosti. Vain 29 tutkinnanjohtajaa ja 18 syyttäjää on vastannut yhteistyön sujuvan hyvin tai erittäin hyvin. Tutkinnanjohtajista 38 ja syyttäjistä 49 on ottanut neutraalin kannan asiaan.

Poliisin tekemien tutkintasuunnitelmien merkitys on perinteisesti ollut tärkeä vain poliisille itselleen, mutta mitä konkreettisemmaksi yhteistyö syyttäjien kanssa muodostuu, sitä tärkeämmäksi muodostuu myös tutkintasuunnitelmien yhteinen arviointi. Suunnittelu on merkittävä molempien ammattiryhmien työn suunnittelun ja resursoinnin kannalta.

Juttujen sarjoittaminen ja tutkinnan keskittäminen ovat prosessieconomisesti tärkeitä näkökulmia, ja niihin liittyy samankaltainen ongelma kuin tutkintasuunnitelmien tekemiseen. Sarjoittamista tapahtuu esitutkintavaiheessa, mutta varsinkin

poliisilaitosten rajat ylittävien tutkintaprojektien ollessa kyseessä on rajoittavana tekijänä tutkintaan käytettävien resurssien riittämättömyys. Tulosjohdetun poliisilaitoksen tuloksellisuus pyritään varmistamaan ensisijaisesti oman tulosalueen työhön keskittymällä.

Taulukko 6. Sarake 600. Juttujen sarjoittaminen ja tutkinnan keskittäminen.

	Erittäin huonoa		Neutraali		Erittäin hyvää	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	14	27	44	58	90	45
Syyttäjä	86	73	56	42	10	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	7	62	85	71	10	235

Vastanneiden kesken hajonta on tässä yhteydessä laaja joka suhteessa. Yhteensä 69 henkilöä, joista 18 tutkinnanjohtajaa ja 51 syyttäjää, on sitä mieltä, että yhteistyö toimii huonosti tai erittäin huonosti. Yhteensä 85 henkilöä eli 37 tutkinnanjohtajaa ja 48 syyttäjää on neutraalilla kannalla. Tutkinnanjohtajista 50 ja syyttäjistä 31 eli yhteensä 81 henkilöä on sitä mieltä, että yhteistyö toimii hyvin tai erittäin hyvin. Ristiriitainen vastaustaulukko kuvastaa sitä koulutuksessa esille tullutta oletusta, että yhteistyö toimii toisaalla, toisaalla se taas ei toimi. Tyytymättömyys on kuitenkin selkeästi yleisempää syyttäjien vastauksissa.

Pakkokeinojen käyttämiseen liittyvä yhteistyö

Vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen käyttäminen tuli suurena muutoksena esitutkinnan johtamiseen vuonna 1989 voimaan tulleiden esitutkintalain ja pakkokeinolain yhteydessä. Kysymys tuli uudelleen esille rikosoikeudenkäyntilain uudistamisen yhteydessä 1990-luvun loppuvuosina, yhteistyökysymyksenä poliisin ja syyttäjän kesken.

Vastaukset yhteistyön sujumisesta vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen yhteydessä osoittavat tilanteen muuttuneen. Yhteistyö näyttäisi toimivan hyvin niin tutkinnanjohtajien kuin syyttäjienkin mielestä. Pitkäaikainen yhteistyö, koulutus ja toimintakulttuurien sisäistyminen näyttävät tuoneen ratkaisuja ongelmallisiksi katsottuihin yhteistyökysymyksiin.

Taulukko 7. Sarake 609. Yhteistyö vapautteen kohdistuvissa pakkokeinoissa.

	Erittäin huonoa		Neutraali		Erittäin hyvää	
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi		53	36	46	51	45
Syyttäjä		47	64	54	49	55
Yht. %.		100	100	100	100	100
N		15	58	125	37	235

Vastanneista vain kahdeksan tutkinnanjohtajaa ja seitsemän syyttäjää katsoo, että yhteistyö näissä kysymyksissä on huonoa, eikä kukaan vastanneista katso sitä erittäin huonoksi. Vain 21 tutkinnanjohtajaa ja 37 syyttäjää ei ilmoita kantaansa, ja muiden vastaajien mielestä yhteistyö sujuu hyvin tai erittäin hyvin.

Omaisuuteen kohdistuvien pakkokeinojen ongelmallinen kysymys riippuu enemmän asioista kuin henkilöistä. Poliisin takavarikkovarastoissa on runsaasti omaisuutta, jonka osalta tuomioistuimien ei ole tehnyt päätöstä siitä, kenelle omaisuus tuomitaan. Lisäksi palautetieto ei ole siirtynyt poliisille kaikista niistä asioista, joista päätös on tehty.

Taulukko 8. Sarake 608. Yhteistyö omaisuuteen kohdistuvissa pakkokeinoissa.

	Erittäin huonoa		Neutraali		Erittäin hyvää	
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	100	50	42	44	58	45
Syyttäjä	0	50	58	56	42	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	1	34	110	80	12	237

Poliisin säilytettävänä on suuri määrä esineitä, joiden omaisuusarvo ei ole kovin suuri, mutta säilytyskustannukset ovat joskus kalliita ja asiaan liittyvät selvittelyt ovat työllistäviä. (SM ja OM kehittämissryhmä 2006, 28–30.) Kyselyn vastaukset kuvastavat tilannetta parempana kuin se on muun muassa koulutusilaisuuksissa aikaisemmin kuvattu. Tutkinnanjohtajista ja syyttäjistä 17 kummastakin henkilöryhmästä katsoo, että näiden pakkokeinojen osalta yhteistyö on huonoa ja vain yksi tutkinnanjohtaja on sitä mieltä, että se on erittäin huonoa. Tutkinnanjohtajista 42 ja syyttäjistä 50 katsoo, että yhteistyö toimii hyvin tai erittäin hyvin. Kantaa ottamattomien määrä on yhteensä suuri eli 110 henkilöä, joista 46 tutkinnanjohtajaa ja 54 syyttäjää. Tässä yhteydessä voinee olettaa, että kantaansa ilmoittamatta jättäminen tarkoittaa sitä, ettei asiassa ole ollut kyseisellä henkilöllä ongelmia.

Vuorovaikutus syyttäjän ja poliisin kesken

Syyttäjien ja poliisien suhtautuminen yhteistyöhön näyttää olevan myönteinen. Rikosprosessiin liittyvien roolien tiedostamisen kannalta on tärkeää huomioida, että syyttäjille annettu ohjausvalta esitutkinnan riittävyteen ei liity johtosuhteisiin vaan ensi sijassa rikosprosessin sujuvuuteen ja varmuuteen. Jäljempänä olevien vastausten perusteella tässä ei ole suurempaa ristiriitaa, vaikka niissäkin on yllättävän runsaasti vastauksia, joissa asiaan ei ole otettu kantaa.

Taulukko 9. Sarake 616. Yhteistyö syyttäjien ohjausvallan osalta.

	Erittäin huonoa		Neutraali		Erittäin hyvää	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	38	50	47	46	20	45
Syyttäjä	63	50	53	54	80	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	8	22	94	98	15	237

Kysymykseen syyttäjien ohjausvallasta esitutkinnassa tutkinnanjohtajista 14 ja syyttäjistä 16 katsoo, että yhteistyö toimii huonosti tai erittäin huonosti. Tutkinnanjohtajista 44 ja syyttäjistä 50 ottavat neutraalin kannan, mutta 51 tutkinnanjohtajaa ja 65 syyttäjää katsoo, että yhteistyö sujuu hyvin tai erittäin hyvin.

Taulukko 10. Sarake 621. Yhteistyö ristiriitaisissa näkemyksissä.

	Erittäin huonoa		Neutraali		Erittäin hyvää	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	50	45	36	49	68	45
Syyttäjä	50	55	64	51	32	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	4	33	97	83	19	236

Poliisien ja syyttäjien keskusteluyhteys mahdollisista ristiriitaisista näkemyksistä näyttää olevan varsin hyvällä mallilla. Yli sadan henkilön enemmistö on vastauksissaan sitä mieltä, että yhteistyö on hyvää tai erittäin hyvää, mutta molempiin kysymyksiin on 30–40 henkilöä vastannut että yhteistyö on huonoa tai erittäin huonoa. Lähes sata henkilöä on ottanut neutraalin kannan molempiin kysymyksiin.

Kaksisuuntainen palautteen antamisen on muun muassa esitutkintayhteistyön kehittämisyhmä katsonut ongelmalliseksi asiaksi. Poliisilla ei ole ollut kanavaa antaa

tarvittaessa palautetta prosessin seuraavan vaiheen prosessinomistajalle, ja syyttäjän palaute on katsottu liian usein kriittiseksi arvosteluksi. Palautejärjestelmä tai ainakin keskusteluyhteyden rakentaminen katsottiin työryhmässä kehittämiskohteeksi.

Taulukko 11. Sarake 622. Yhteistyö palautteen antamisessa poliisille.

	Erittäin huonoa		Neutraali		Erittäin hyvää	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	64	45	38	42	73	45
Syyttäjä	36	55	62	58	27	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	11	22	84	96	22	235

Yhteistyö poliisille annettavan palautteen osalta oli 17 tutkinnanjohtajan ja 16 syyttäjän mielestä huonoa tai erittäin huonoa. Yhteensä 84 henkilöä, joista 32 tutkinnanjohtajaa ja 52 syyttäjää, ei ottanut kantaa. Hyvänä tai erittäin hyvänä asiaa pitivät 56 tutkinnanjohtajaa ja 62 syyttäjää.

Taulukko 12. Sarake 623. Yhteistyö palautteen antamisessa syyttäjälle.

	Erittäin huonoa		Neutraali		Erittäin hyvää	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	44	40	39	49	71	45
Syyttäjä	56	60	61	51	29	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	9	30	106	73	17	235

Yhteistyö syyttäjälle annettavan palautteen osalta oli 16 tutkinnanjohtajan ja 25 syyttäjän mielestä huonoa tai erittäin huonoa. Yhteensä peräti 106 henkilöä, eli 41 tutkinnanjohtajaa ja 65 syyttäjää ottivat neutraalin kannan. Hyvänä tai erittäin hyvänä yhteistyötä rakentavan palautteen antamisessa pitivät 48 tutkinnanjohtajaa ja 42 syyttäjää. Palautteen antaminen ja/tai sen vastaanottaminen ei selkiytynyt tässä tutkimuksessa aivan niin hyvin kuin olisi ollut toivottavaa.

Julkisuuskysymykset, salaiset pakkokeinot ja rikoshyödyn pois ottaminen ovat vain satunnaisesti nousseet poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittämiskohteiksi. Noin 50 henkilöä tutkinnanjohtajista ja syyttäjistä on sitä mieltä, että näissä asioissa yhteistoiminnan laatu on huonoa, ja muutamat heistä ovat sitä mieltä, että se on erittäin huonoa. Vaikka vastaamattomien ja mielipidettään sanomattomien määrä on suuri,

on 50 henkilön osuus noin 25 % koko vastaajamäärästä ja siten tällaisen kysymyksen osalta varsin suuri. (Liite 2, nrot 606, 607 ja 610.)

Pääkäsittelyn valmistelua, asiaesittelyä ja todistelua pitävät huonona tai erittäin huonona 47 henkilöä, joista 33 on syyttäjiä ja 14 tutkinnanjohtajia. Hyvänä tai erittäin hyvänä näitä asioita pitävät 89 kohderyhmän jäsentä, joista 48 oli tutkinnanjohtajia ja 41 syyttäjiä. Tutkinnanjohtajista 43 ja syyttäjistä 57 henkilöä eli yhteensä 100 henkilöä ovat jättäytyneet neutraalille kannalle. Ottaen huomioon sen, että syyttäjien palaute näissä asioissa on usein varsin kriittistä, pudottaa kritiikin terää se, että noin puolet vastanneista syyttäjistä ei ottanut asiaan kantaa. (Liite 2, nro 602.)

Huomio kiinnittyy joidenkin vastausten eroavuuksiin poliisien ja syyttäjien mielipiteiden kesken. Taktisen tutkinnan osalta selvästi suurempi osa tutkinnanjohtajista katsoo, että normaalista poikkeavien erityiskysymysten suhteen yhteistyö on hyvää, mutta teknisessä tutkinnassa tilanne on päinvastainen. Esitutkintapöytäkirjan suunnittelu (614) ja esitutkinnan aloittaminen (615) ovat profiililtaan samanlaisia, mutta molempien osalta noin 60 henkilöä katsoo yhteistyön olevan hyvää ja samansuuruinen henkilöryhmä katsoo sen olevan huonoa. Ammattiryhmittäin määrät ovat molemmissa suhteellisen samansuuruisia.

Loppulausuntomenettelyyn ja esitutkinnan päättämiseen liittyvissä kysymyksissä on varsin samansuuruinen määrä niitä henkilöitä, jotka katsovat yhteistyön olevan hyvää, kuin niitä, jotka katsovat sen olevan huonoa. Näissä kysymyksissä on kuitenkin suurempi määrä syyttäjistä sitä mieltä, että yhteistyö on huonoa, ja vastaavasti suurempi määrä tutkinnanjohtajia sitä mieltä, että se on hyvää. (Liite 2, nrot 617, 619 ja 620.)

4.5.5. Esitutinnan johtaminen

Miten tärkeänä pidät poliisien ja syyttäjien yhteispalavereja seuraavissa?

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön johtaminen
Esitutinnan johtaminen
Syyttäjätöiminnan johtaminen
Yksittäisen rikosjutun tutkinnan johtaminen
Organisaatioiden yhteistyö

Yleisellä tasolla näihin johtamiseen liittyviin yhteistyökysymyksiin annetut vastaukset ovat useimmiten myönteisiä. Aihealueiden rajoissa näidenkin kysymysten vastaukset poikkesivat toisistaan, muutamilta osin jopa yllättävän paljon. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön johtaminen sekä organisaatioiden yhteistyö olivat selvästi muita tarpeellisempia yhteispalaverien kannalta. Vain muutamat vastanneista olivat sitä mieltä, että viimeksi mainitut asiat ovat vähän tai erittäin vähän tärkeitä. Yksittäisen rikosjutun tutkinnan johtaminen, samoin kuin esitutinnan johtaminen yleisellä tasolla, koettiin hieman vähemmän tärkeäksi palaverien aiheeksi. Näistä kysymyksistä syyttäjätöiminnan johtamisen katsoivat sekä tutkinnanjohtajat että syyttäjät vähiten tarpeelliseksi yhteissuunnittelun aiheeksi. (Ks. myös tunnusluvut liite 3, kohta 628.)

Keskiarvo ja keskihajonta ovat, edellä mainittua syyttäjätöiminnan johtamiseen liittyvää kysymystä lukuun ottamatta, varsin yhdenmukaisia. Myös faktorianalyysissä erottuvat vastaukset niin kuin edellä on kerrottu, eli organisaatioiden yhteistyö ja yleisellä tasolla tapahtuva yhteistyön johtaminen ovat selkeästi 2 faktorille painottuvia, kun taas yksittäisten juttujen johtaminen ja esitutinnan johtaminen sijoittuvat 1 faktoriin ja syyttäjätöiminnan johtaminen jakautuu molempiin. (Ristiintaulukoinnit liitteenä 2, tunnusluvut liitteenä 3 ja faktorianalyysi liitteenä 4, nrot 626–630.)

Mitä mieltä olet seuraavista johtamiseen liittyvistä väittämistä?

Esitutinnan johtaminen on nyt oikein järjestetty
Esitutinnan johtamista tulisi kehittää määrittelemällä poliisin ja syyttäjän vastuut selkeämmin
Esitutkinnalle tarvitaan tuloksellisuusmittareita sen rikosprosessiin liittyvän osuuden laadun mittaamiselle
Poliisin ja syyttäjän yhteistyön tuloksellisuutta ei nykyisin mitata mitenkään
Esitutkintaan liittyvät poliisin tulostavoitteet ovat poliiseilla hyvin tiedossa
Esitutkintaan liittyvät poliisin tulostavoitteet ovat syyttäjillä hyvin tiedossa

*Poliisin tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin esitutinnan tuloksellisuutta
 Syytetoimintaan liittyvät tulostavoitteet ovat syyttäjillä hyvin tiedossa
 Syytetoimintaan liittyvät tulostavoitteet ovat poliiseilla hyvin tiedossa
 Syyttäjähallinnon tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin syytetoiminnan tuloksellisuutta
 Poliisin ja syyttäjähallinnon tuloksellisuusmittauksessa voitaisiin käyttää joitakin samo-
 ja mittareita
 Poliisin strategiat vaikeuttavat syyttäjän toimintaa
 Syyttäjien strategiat vaikeuttavat poliisin toimintaa
 On hyvä että esitutkintaa pidetään osana rikosprosessia, koska se on osa rikosoikeuden-
 käynnin valmistelua
 Esitutinnan kuuluisi olla itsenäistä toimintaa ilman kytkentää syyttäjän työhön
 On hyvä että syyttäjän toimintaa pidetään osana rikosprosessia, koska se jatkaa esitut-
 kinnassa alkanutta toimintaprosessia
 Syyteharkinnan kuuluisi olla itsenäistä toimintaa ilman kytkentää esitutkintaan*

Johtamisen teeman toinen kysymyssarja tuotti vastauksia, jotka poikkesivat kysymysten luonteen erilaisuuden vuoksi erittäin paljon toisistaan. Faktoriansalyysissa selkeimmät ryhmät muodostuvat faktoreille 1 ja 2 suhtautumisesta esitutinnan ja syytetoiminnan osuuteen rikosprosessissa sekä näkemyksistä tulosjohtamiseen. Faktorille 3 ovat latautuneet pääasiassa esitutinnan johtajuuden määrittelyyn liittyvät kysymykset. Faktoriin 4 näyttäisivät latautuneen sellaiset vastaukset, joissa vastaukset vaihtelevat muita suuremmin. Tämän sarjan vastausten keskiarvo vaihtelee muun muassa joidenkin tarkoituksellisesti käänteisiksi tehtyjen kysymysasettelujen vuoksi. (Ristiintaulukoinnit liitteenä 2, tunnusluvut liitteenä 3 ja faktoriansalyysi liitteenä 4, nrot 632–650.)

Mielipiteitä ja kehittämistarpeita johtamisjärjestelyjen osalta

Taulukko 13. Sarake 632. Esitutinnan johtaminen on nyt oikein järjestetty.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali		Vahvasti samaa mieltä	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	15	5	18	49	73	45
Syyttäjä	85	95	82	51	27	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	13	22	55	59	88	237

Tutkinnanjohtajien enemmistö katsoo esitutinnan johtamisen olevan tällä hetkellä kohdallaan, sillä 106 vastaajan joukosta 93 oli sitä mieltä, että johtaminen on nyt oikein järjestetty ja heistäkin 64 vastaajaa oli vahvasti tätä mieltä. Eri mieltä väittämästä oli vain kolme tutkinnanjohtajaa, vain 10 tutkinnanjohtajaa ei ottanut kantaa kysymykseen. Syyttäjien kanta jakaantuu kahtia, mutta on samansuuntainen kuin tutkinnanjohtajilla. Yhteensä 54 syyttäjää on sitä mieltä, että johtaminen on nyt

oikein järjestetty, 32 syyttäjää on asiasta eri mieltä ja 45 syyttäjää ei ottanut kantaa asiaan.

Taulukko 14. Sarake 633. Esitutinnan johtamista tulisi kehittää määrittelemällä poliisin ja syyttäjän vastuut selkeämmin.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali	Vahvasti samaa mieltä		
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	67	60	52	32	13	45
Syyttäjä	33	40	48	68	87	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	21	52	73	59	32	237

Vastaukset ovat yhdenmukaisessa linjassa edellisen kysymyksen vastausten kanssa. Syyttäjistä 68 henkilöä ja tutkinnanjohtajista 23 henkilöä on sitä mieltä, että esitutinnan johtamista tulisi kehittää määrittelemällä poliisin ja syyttäjän vastuut selkeämmin. Kielteisesti tähän kysymykseen vastasi 28 syyttäjää ja 45 tutkinnanjohtajaa. Neutraalin kannan ilmoitti 35 syyttäjää ja 38 tutkinnanjohtajaa.

Näiden kahden väittämän sisällöstä annettiin eniten kommentteja vapaan tekstin muodossa. Useassa syyttäjän vastauksessa oli vain maininta ”tutkinnanjohtajuus syyttäjälle Ruotsin malliin/kuten Ruotsissa/muualla”. Kommentit olivat asiallisen tiukkoja.

”Syyttäjistä pitää tehdä tutkinnanjohtaja. Nyt vastuusuhteet ovat epäselvät ja syyttäjällä ei ole selvää oikeutta ja velvollisuutta ajoissa määrätä asioista, joista hän viime kädessä vastaa syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä.” (Syyttäjä, vastausnumero 537.)

”Tutkinnanjohtajien tulisi ottaa tiukempi ote uusien tutkijoiden pöytäkirjojen ruutiiniluontoisten puutteiden korjaamiseksi eli tältä osin on turhauttavaa muutaman vuoden välein syyttäjien käydä ohjeistamassa asiaa.” (Syyttäjä, vastausnumero 571.)

”Syyttäjät ovat syytetoiminnan ammattilaisia, eivät esitutinnan. Poliisit ovat esitutinnan ammattilaisia. Kansalaisen oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että työnjako säilyisi selkeänä. Yhteistyötä pitää tehdä, mutta se on ymmärretty täysin yksipuolisesti siten, että poliisi olisi syyttäjän työrukkana.” (Tutkinnanjohtaja, vastausnumero 5215.)

Esitutkinta ja syyteharkinta rikosprosessin osana

Lomakkeessa oli neljä kysymystä, joilla kartoitettiin kannanottoja kysymykseen, onko oikein, että esitutkinta ja syyteharkinta katsotaan osaksi rikosprosessia. Tämä on nykyisin itsestään selvyytenä pidettävä asia, mutta se ei kuitenkaan saanut täysin varauksetonta kannatusta. Kysymyksiin annettiin siis myös sellaisia vastauksia, joi-

den mukaan esitutkinnan ja syyteharkinnan ei kuuluisi olla kytkennässä toisiinsa. (Liite 2, nrot 647–650.)

Tulostavoitteet ja tuloksellisuuden mittaaminen

Taulukko 15. Sarake 636. Esitutkintaan liittyvät poliisin tulostavoitteet ovat poliiseilla hyvin tiedossa.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali	Vahvasti samaa mieltä		Yht.
	1	2	3	4	5	
Poliisi	33	31	19	65	71	45
Syyttäjä	67	69	81	35	29	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	3	26	85	89	31	234

Kohderyhmän vastaajista 80 tutkinnanjohtajaa ja 40 syyttäjää on sitä mieltä, että esitutkintaan liittyvät poliisin tulostavoitteet ovat poliisilla hyvin tiedossa, kun taas 9 tutkinnanjohtajaa ja 20 syyttäjää on päinvastaista mieltä. Poliisia koskevaan kysymykseen jätti 69 syyttäjää ja 16 tutkinnanjohtajaa ottamatta kantaa.

Taulukko 16. Sarake 640. Syytetoimintaan liittyvät tulostavoitteet ovat syyttäjillä hyvin tiedossa.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali	Vahvasti samaa mieltä		Yht.
	1	2	3	4	5	
Poliisi	0	44	66	40	35	44
Syyttäjä	100	56	34	60	65	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	2	9	47	126	51	235

Vastanneista 109 syyttäjää ja 68 tutkinnanjohtajaa on sitä mieltä, että syyttäjien tulostavoitteet ovat hyvin syyttäjien tiedossa, kun päinvastaista mieltä on 7 syyttäjää ja 4 tutkinnanjohtajaa. Tutkinnanjohtajista 31 ja syyttäjistä 16 ei ottanut kysymykseen kantaa.

Edellä esiteltyjen lisäksi, kysyttiin (liite 2, nrot 637 ja 641) tutkinnanjohtajien ja syyttäjien toistensa tulostavoitteiden ja tuloksellisuusmittareiden tuntemusta. Kyseilytuloksen mukaan molempien kysymysten osalta yli puolet vastanneista oli sitä mieltä, etteivät poliisit tunne syyttäjien tulostavoitteita eivätkä syyttäjät tunne poliisin tulostavoitteita. On luonnollista, etteivät kaikki yksityiskohdat ole erityisen tuttuja, mutta kahden toisilleen tärkeän yhteistyökumppanin ja yhteisten prosessien omistajien tulisi tuntea ne jossakin määrin paremmin kuin tutkimus osoitti.

Tuloksellisuusmittareiden sopivuus

Taulukko 17. Sarake 639. Poliisin tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin esitutkinnan tuloksellisuutta.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali	Vahvasti samaa mieltä		Yht.
	1	2	3	4	5	
Poliisi	39	49	38	89		45
Syyttäjä	61	51	63	11		55
Yht. %.	100	100	100	100		100
N	31	65	120	19		235

Tutkinnanjohtajista 44 henkilöä on eri mieltä tai vahvasti eri mieltä väittämästä, jonka mukaan poliisin tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin esitutkinnan tuloksellisuutta, peräti 45 tutkinnanjohtajaa ei ota asiaan kantaa. Vain 17 tutkinnanjohtajaa on väittämän kanssa samaa mieltä eikä vahvasti samaa mieltä ole kukaan. Syyttäjistä 52 on eri mieltä tai vahvasti eri mieltä väitteestä, että poliisin tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin esitutkinnan tuloksellisuutta, 75 syyttäjää ei ota asiaan kantaa. Vain 2 syyttäjää on väittämän kanssa samaa mieltä eikä vahvasti samaa mieltä ole kukaan.

Taulukko 18. Sarake 642. Syyttäjähallinnon tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin syytetoiminnan tuloksellisuutta.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali	Vahvasti samaa mieltä		Yht.
	1	2	3	4	5	
Poliisi	11	25	60	31		44
Syyttäjä	89	75	40	69		56
Yht. %.	100	100	100	100		100
N	27	55	136	16		234

Syyttäjistä 45 on eri mieltä tai vahvasti eri mieltä väitteestä, että syyttäjähallinnon tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin syytetoiminnan tuloksellisuutta, ja 54 syyttäjää ei ota kantaa. Vain 11 syyttäjää on väittämän kanssa samaa mieltä eikä vahvasti samaa mieltä ole kukaan. Tutkinnanjohtajista 17 on eri mieltä tai vahvasti eri mieltä väitteestä, että syyttäjähallinnon tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin syytetoiminnan tuloksellisuutta, ja 81 tutkinnanjohtajaa ei ota kantaa. Vain 5 tutkinnanjohtajaa on väittämän kanssa samaa mieltä eikä vahvasti samaa mieltä ole kukaan.

Kahden edellisen kysymyksen vastaukset osoittavat, että kahden tulosjohdetun organisaation johtotasolla tunnetaan tulosmittarit huolestuttavan huonosti ja/tai ne eivät välttämättä mittaa oikeita asioita.

Yhteisten mittareiden käyttäminen esitutinnan ja syytetoiminnan tuloksellisuuden mittaamisessa korostaisi yhteisen prosessin alkuvaiheen toiminnan sujuvuutta. Ongelmallisempi kysymys on rakentaa tällaisia mittareita varsinkin siten, että molemmat osapuolet hyväksyvät ne. Tulostittareina niiden vaikutuksen voidaan pelätä aiheuttavan myös ristiriitoja.

Taulukko 19. Sarake 643. Poliisin ja syyttäjän tuloksellisuusmittauksessa voitaisiin käyttää joitakin samoja mittareita.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali	Vahvasti samaa mieltä		
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	25	42	40	54	50	45
Syyttäjä	75	58	60	46	50	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	8	24	110	78	16	236

Joidenkin samojen mittareiden käyttämistä poliisin ja syyttäjän tuloksellisuuden mittaamisessa kannattaa 50 tutkinnanjohtajaa ja 44 syyttäjää, joista kahdeksan kummankin ryhmän edustajaa on vahvasti tätä mieltä. Kielteistä kantaa asiaan edustaa 12 tutkinnanjohtajaa ja 20 syyttäjää. Tähän kysymykseen jättää ottamatta kantaa 66 tutkinnanjohtajaa ja 44 syyttäjää.

Taulukko 20. Sarake 634. Esitutinnalle tarvitaan tuloksellisuusmittareita sen rikosprosessiin liittyvän laadun mittaamiselle.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali	Vahvasti samaa mieltä		
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	29	47	44	47	46	45
Syyttäjä	71	53	56	53	54	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	17	47	81	66	26	237

Esitutinnan tuloksellisuuden mittaaminen rikosprosessin laadun näkökulmasta herättää ristiriitaisia mielipiteitä. Yllättävintä tämän kysymyksen vastaksissa on syyttäjien suuri osuus asiaa vastustavien henkilöiden joukossa. Nimenomaan syyttäjät ovat vaatineet poliisin keskittyvän esitutinnassa muihinkin kuin määrällisiin mittareihin – mikä on varsin luonnollista. Tutkinnanjohtajista 43 ja syyttäjistä 49 on sitä mieltä, että esitutinnalle tarvitaan sen rikosprosessiin liittyvän laadun mittaamiseen tuloksellisuusmittareita. Vahvasti tätä mieltä on 14 syyttäjää ja 12 tutkinnanjohtajaa. Vastakkaista mielipidettä edustavat 27 tutkinnanjohtajaa ja 37 syyttäjää, ja

heistä 12 syyttäjää ja 5 tutkinnanjohtajaa on vahvasti tätä mieltä. Kantansa jätti ilmoittamatta 36 tutkinnanjohtajaa ja 45 syyttäjää.

Taulukko 21. Sarake 635. Poliisin ja syyttäjän yhteistyön tuloksellisuutta ei nykyisin mitata mitenkään.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali		Vahvasti samaa mieltä	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	50	50	37	52	40	44
Syyttäjä	50	50	63	48	60	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	4	28	71	85	48	236

Tutkinnanjohtajat ja syyttäjät ovat varsin samaa mieltä siitä, että yhteistyön tuloksellisuutta ei nykyisin mitata mitenkään, sillä tätä mieltä oli 63 tutkinnanjohtajaa ja 70 syyttäjää. Vastakkaista mieltä olivat 15 tutkinnanjohtajaa ja 16 syyttäjää. Kantaa jätti ottamatta 26 tutkinnanjohtajaa ja 45 syyttäjää.

Strateginen johtaminen yhteistyökumppanin näkökulmasta

Poliisin keskittyessä suurempiin kokonaisuuksiin sen strateginen suunnitelmallisuus lisääntyy. Toimintalinjaus on poliisitoiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kannalta merkittävä, mutta vaaraksi voi muodostua se, että syyttäjillä ei ole välttämättä hyvinkin tarvittavaa ajantasaista tietoa poliisin tutkittaviksi tulevista jutuista. Tämän on sanottu tuottaneen syyttäjille ongelmia omien töiden järjestämisen suhteen. (Ks. Yhteistyön kehittämisryhmä 2006, 44.) Vastanneista 40 syyttäjää ja 12 tutkinnanjohtajaa katsoo strategioiden vaikeuttavan syyttäjän työtä, kun taas 39 syyttäjää ja 53 tutkinnanjohtajaa on väittämän kanssa eri mieltä. Mielipidettään ei kertonut 39 syyttäjää ja 53 tutkinnanjohtajaa. (Liite 2, nro 644.)

On varsin luonnollista, että toisesta prosessivaiheesta vastaavien syyttäjien strateginen johtaminen ei näyttäisi vaikuttavan vastaavassa määrin poliisin toimintaan. Huomattavasti pienempi määrä – vaikkakin 20 tutkinnanjohtajaa ja 10 syyttäjää – on sitä mieltä, että syyttäjien strateginen johtaminen vaikuttaa poliisin toimintaan. (Liite 2, nro 646.)

4.5.6. Laatu

Laatu-kysymyssarja teemana perustuu siihen, että poliisin ja syyttäjän yhteistyökeskustelu liittyy usein tai jopa useimmiten laatuksymyksiin. Yhteistyön laatu ja esitutinnan yksittäisten asioiden laatu vaikuttavat rikosprosessin kokonaisuuden laatuun. Yhtä lailla rikosprosessin laatuun vaikuttaa syyttäjätöskentelyn laatu, mutta prosessin seuraavana vaiheena se on tutkinnanjohtajalle tuntemattomampi kuin esitutkinta syyttäjälle, eikä syytetoiminta ole tutkinnanjohtajan vaikutuspiirissä oleva asia.

Ensimmäisessä kysymyssarjassa kartoitetaan vastaajien mielipiteitä yhteispalaverien merkityksestä poliisin ja syyttäjän toiminnan laatuun. Kysymyssarja on filosofialtaan samanlainen kuin muiden teemojen ensimmäiset kysymyssarjat. Muiden vastaavien sarjojen mukaisesti tämä yleisellä tasolla pysyvä osuus sai suuremman määrän myönteisiä vastauksia kuin sitä seuraavat kysymykset.

Miten tärkeänä pidät poliisien ja syyttäjien yhteispalavereja seuraavissa asioissa?

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatu
Esitutinnan johtamisen laatu
Yksittäisen rikosjutun johtamisen laatu
Organisaatioiden yhteistyön toimivuuden laatu
Syyttäjätoiminnan johtamisen laatu

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laadun yhteistä arviointia pitää vähän tai erittäin vähän tärkeänä vain kaksi tutkinnanjohtajaa ja kolme syyttäjää. Yhteensä 210 vastannutta pitää asiaa tärkeänä tai erittäin tärkeänä ja yhteensä vain 21 vastannutta ei ota kantaa asiaan. Neljän muun kysymyksen vastaukset ovat pääosin yhdenmukaisessa linjassa keskenään. Ainoastaan syyttäjätöiminnan johtamisen laadun yhteinen arviointi koetaan jonkin verran vähemmän tärkeäksi. Tältäkin osin lievä enemmistö pitää asiaa tärkeänä tai erittäin tärkeänä. Kyselytutkimuksen muiden kysymyssarjojen tavoin yleisellä tasolla kysyttäessä yhteistyötä pidetään pääasiassa tärkeänä. (Ristiintaulukoinnit liite 2, nrot 652–656.)

Vaikka kyseessä on näin lyhyt kysymyssarja ja suhteellisen yhdenmukaiset mielipiteet, faktorianalyysissa latautuvat yhtä vaille kaikki vastaukset kahteen faktoriin. Alueellisten erojen tarkastelun yhteydessä on mielenkiintoista tutkia asiaa tarkem-

min, mutta ristiintaulukoinnilla saatava tieto ei tuota merkittävää lisäarvoa tälle tutkimukselle. (Faktorianalyysi liite 4, nrot 652–656.) Tunnuslukujen oleellisin lisäinformaatio on siinä, että poliisin ja syyttäjän yhteistyön laadun (kysymys 652) keskiarvo (4,29) on huomattavasti muita korkeampi ja sen keskihajonta (0,75) on erittäin pieni. Syyttäjätöiminnan johtamisen laatu (654) on toisaalta näistä vähiten yhteispalavereja tarvitseva (ka. 3,25) ja sen keskihajonta on suurin (1,11). (Tunnusluvut liite 3, nrot 652–656.)

Toinen kysymyssarja sisältää laatuun liittyviä väittämiä, jotka liittyvät esitutkintaan, syyteharkintaan ja johtamiseen.

Mitä mieltä olet seuraavista laatuun liittyvistä väittämistä?

Esitutkintaprosessi toimialueellani on laadultaan hyvää
Esitutkintapöytäkirjat toimialueellani ovat laadultaan hyviä
Kirjalliset rikosilmoitukset toimialueellani ovat laadultaan hyviä
Esitutkinnan laadusta keskustellaan poliisien ja syyttäjien välillä tarpeeksi
Syyttäjätöiminta toimialueellani on laadultaan hyvää
Syyteharkinnan laadusta keskustellaan poliisien ja syyttäjien välillä tarpeeksi
Rikosprosessi kokonaisuutena on toimialueellani laadukasta
Esitutkinnan laatu on parantunut esitutkinta-, pakkokeino- ja rikosoikeudenkäyntilakien muuttuessa
Esitutkinnan laatu on parantunut tulosjohtamiseen siirtymisen vuoksi
Esitutkinnan laatu on parantunut poliisin ja syyttäjän organisaatioiden uudistuessa
Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatua tulee jatkuvasti seurata
Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatu vaikuttaa yhteistyöhön käytetyn ajan määrää
Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatu vaikuttaa koko rikosprosessin laatuun
Poliisien ja syyttäjien palaverit parantavat tulosten laatua
Poliisien ja syyttäjien palaverit ovat ajanhukkaa

Tutkimuksen teemaan liittyen yllä olevista kysymyksistä merkittävimpinä voidaan pitää kysymyksiä lainsäädännön, organisaatorakenteen ja tulosjohtamismallin koetusta vaikutuksesta esitutkinnan laatuun. (Ristiintaulukoinnit liitteenä 2, nrot 658–675.)

Tunnuslukujen osalta tämän kysymyssarjan, ja ehkä koko tutkimuksen merkittävimpiä tuloksia on vastauksissaan keskiarvon 4,32 saavuttanut kysymys (673), jonka mukaan poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatu vaikuttaa koko rikosprosessin laatuun. Keskiarvo 4,19 on kysymyksellä (674), jonka mukaan poliisin ja syyttäjän palaverit parantavat tulosten laatua. Muita korkeammalle kohoaa myös väittäjä (672), jonka mukaan poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatuun vaikuttaa yhteistyöhön käytetyn ajan määrä (ka. 3,74). (Tunnusluvut liitteenä 3, nrot 658–675.)

Faktorianalyysissa latautuvat omaksi ryhmäkseen edellä mainitut väittämät ja niiden joukossa mm. väittäjä, että poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatua tulee jatkuvasti seurata. Toiseen faktoriin ovat latautuneet esitutkintapöytäkirjojen ja muun kirjallisen materiaalin laatua koskevat vastaukset sekä lainsäädännön muutoksen myönteiset vaikutukset. Tämäkin faktori on ensi sijassa myönteisesti katsottujen asioiden listaus. Kolmas faktori koostuu vastauksista, joissa on sekä myönteisiä että kielteisiä. Kaksi näistä on latautunut voimakkaasti myös toiseen faktoriin. Kokonaisuutena nämäkin faktorilataukset ovat loogisia ristiintaulukoinnin kanssa. (Faktorianalyysi liitteenä 4, nrot 658–675.)

Ristiintaulukointi

Esitutkintalaki, pakkokeinolaki ja rikosoikeudenkäyntilaki ovat parantaneet esitutkinnan laatua. Aikaisemmin ongelmallisena pidetty lainsäädännön ja rikosprosessin uudistus on vastausten mukaan parantanut esitutkinnan laatua.

Taulukko 22. Sarake 667. Esitutkinnan laatu on parantunut esitutkinta-, pakkokeino- ja rikosoikeudenkäyntilain muuttuessa.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali		Vahvasti samaa mieltä	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	0	19	41	51	57	45
Syyttäjä	100	81	59	49	43	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	2	16	96	92	30	236

Esitutkintaan, pakkokeinojen käyttämiseen ja rikosoikeudenkäyntiin liittyvän lainsäädännön vaikutus myönteisellä tavalla esitutkinnan laatuun tulee kiistattomasti esille tutkimuksessa. On syytä huomioida, että lainsäädännön uudistukset ovat huomattavasti pidemmän ajan takaisia muutoksia kuin varsinkin organisaatiouudistus. Tätä tulosta voi kuitenkin pitää ennako-oletuksiin nähden yllättävänä löydöksenä, sillä lainsäädännön uudistukset koettiin kuitenkin ongelmallisiksi nimenomaan poliisin näkökulmasta, minkä vuoksi on merkittävää, että vain 3 tutkinnanjohtajaa ja 18 syyttäjää on eri mieltä asiasta ja heistäkin vahvasti eri mieltä vain kaksi syyttäjää. Vastanneista henkilöistä 64 tutkinnanjohtajaa ja 58 syyttäjää on yhtä mieltä tämän väittämän kanssa, johon syyttäjistä 57 ja tutkinnanjohtajista 39 ottaa neutraalin kannan. Tässä väittämissä neutraali kannanotto lienee tulkittavissa selkeäksi viestiksi siitä, että kyseisellä henkilöllä ei ole ollut ongelmia kyseisen asian suhteen.

Tulosjohtamisen vaikutus esitutinnan laatuun. Vastaukset tähän kysymykseen ovat täysin päinvastaisia kuin kysymykseen lainsäädännön vaikutuksesta. Vapaan kentän vastauksissa oli joitakin kommentointeja tulosjohtamisesta. Joissakin kriittisissä kommenteissa näkyi taustalla vahvasti näkökulma, että tulosjohtamista pidetään vain määrällisen tavoitteen mittaamisen perustana. Tulosjohtamiseen merkittävästi kuuluva vaikuttavuustavoite on jäänyt määrällisen tavoitteen varjoon. Tulosjohtamisen mallien mukaisesti, tuloksellisuuden arvioiminen vaatii taloudellisuuden, tuottavuuden ja kannattavuuden (tehokkuus) sekä suoritteiden ja palvelukyvyyn laadun (laadunhallinta) mittaamisen.

Taulukko 23. Sarake 668. Esitutinnan laatu on parantunut tulosjohtamiseen siirtymisen vuoksi.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali		Vahvasti samaa mieltä	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	44	46	36	83		45
Syyttäjä	56	54	64	17		55
Yht. %.	100	100	100	100		100
N	32	74	105	23		234

Vain 4 tutkinnanjohtajaa ja 19 syyttäjää pitävät väittämää oikeana. Melkein puolet vastanneista eli 106 henkilöä, joista 48 tutkinnanjohtajaa ja 58 syyttäjää, on sitä mieltä, että tulosjohtaminen ei ole vaikuttanut esitutinnan laatuun. Neutraalin kannan ottaa 38 tutkinnanjohtajaa ja 67 syyttäjää. Kukaan vastaajista ei ole väittämän kanssa vahvasti samaa mieltä.

Seuraavana olevat suorat lainaukset ovat osaltaan niitä avovastauksia, joissa tulosjohtamista on kommentoitu:

- *”Ministeriöiden pitäisi tehdä yhteiset tulostavoitteet ja pidemmällä aikajaksolla kuin vuodeksi.” (Syyttäjä, vastaus nro 517.)*
- *”Poliisin ja syyttäjän tulostavoitteet tulisi yhteen sovittaa. Epäilen vahvasti, että näin ei tapahdu tällä hetkellä.” (Tutkinnanjohtaja, vastaus nro 5254.)*
- *”Syyttäjänviraston kanssa on ainakin kerran vuodessa yhteistyötilaisuus, jossa käydään läpi ajankohtaiset asiat, uudet ohjeet sekä käytännön työssä havaitut puutteet tai kehittämiskohteet.”*
- *”Yksinkertaisimmat käytännöt ovat johtaneet hyviin yhteistyötuloksiin.”*
- *”Laadukas esitutkinta vaatii nykyään suunnitelmallisen valvotun tutkinnan, jossa käytävissä olevat voimavarat suunnataan myös taloudellisesti ajatellen oikein.” (Tutkinnanjohtaja vastaus nro 5199.)*
- *”Esitutkinta-nimistä standardituotetta ja toisaalta syyteharkinta-nimistä standardituotetta tuottavien suurten yksiköiden tarpeet eivät kohtaa, tuskin edes sivuavat toisiaan nykyisellään. Syyttäjä ei tiedä, mitä esitutkinnassa tapahtuu ja poliisi ei tiedä, mitä syyteharkinnassa tapahtuu ja mitä syyttäjä tarvitsee; kumpikaan ei kysy, mitä pitäisi tehdä. Usein*

samalla, tai ainakin pienellä lisävaivalla voisi tuotteesta viilailla toisen tarpeita vastaavan.” (Syyttäjät, vastaus nro 535.)

Organisaatiouudistuksen osalta vastaukset hajaantuvat, ja yleisin vaihtoehto on olla ottamatta kantaa asiaan. Varsinkin poliisihallinnon puolella organisaatiouudistus on niin uusi, että varovainen epäily yhteistyön toimivuuden suhteen näyttää olevan yleistä. Erityisesti syyttäjät suhtautuvat laajentuneisiin toimialueisiin esitutkinnaan laadun kannalta kielteisesti.

Taulukko 24. Sarake 669. Esitutkinna laatu on parantunut poliisin ja syyttäjähallinnon organisaatioiden uudistuessa.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali		Vahvasti samaa mieltä	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	29	32	50	61	100	44
Syyttäjät	71	68	50	39	0	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	28	60	116	31	1	236

Väittämän kanssa eri mieltä on 61 syyttäjää, 58 syyttäjää ei ota kantaa asiaan, ja 12 syyttäjää on väittämän kanssa samaa mieltä. Tutkinnanjohtajista 27 on eri mieltä, eikä heistä 58 ota kantaa, ja samaa mieltä väittämän kanssa on 20 tutkinnanjohtajaa.

Avovastauksissa tätä asiaa on kommentoinut vain syyttäjätaho:

- *”Syyttäjänvirastojen, käräjäoikeuksien ja poliisilaitosten toimialueet tulisi yhtenäistää.” (Syyttäjät, vastaus nro 463.)*
- *”Vaikka pääosan minulle jaetuista jutuista tutkii samassa talossa oleva poliisi, olen saanut erittäin vaativassa jutussa esimakua tilanteesta, jossa tutk. johtaja, tutkija ja sjä ovat kaikki eri paikkakunnilla. Esitutkintayhteistyö on kuitenkin ollut erittäin hyvää erityisesti päätutkijan puolelta, jolle olen asiasta myös välitöntä positiivista palautetta useasti antanut.” (Syyttäjät, vastaus nro 464.)*
- *”Tärkeintä yhteistyön sujumisen kannalta ovat henkilökohtaiset tuntemiset eli tässä suhteessa nykyiset organisaatiot ovat liian suuria. Ainakin syyttäjänviraston alue on liian suuri, joka haittaa esitutkintayhteistyön sujumista.” (Syyttäjät, vastaus nro 571.)*

Edellä olevasta huolimatta oman toimialueen esitutkintaprosessin, syyttäjätöiden ja koko rikosprosessin laadusta tutkinnanjohtajien ja syyttäjien näkökannat olivat yhdenmukaisia (liite 2, nrot 658, 662 ja 666). Runsaasti yli puolet näihin kolmeen kysymykseen vastanneista on sitä mieltä, että kaikki edellä lueteltuja toimintoja koskevat väittämät ovat totta eli toiminnot ovat laadultaan hyviä. Noin kolmasosa henkilöistä jätti ottamatta kantaa, ja vain noin 5 % vastanneista oli eri mieltä väittämän kanssa. Kaikissa kysymyksissä eri mieltä olevista suurempi osa on syyttäjiä.

Asian voisi kiteyttää siten, että tulosjohtamisen ja organisaatiouudistusten aiheuttamia ongelmia ei nähdä oman alueen yhteistyökumppanin aiheuttamina, vaan valtakunnallisten mallien ja linjausten aiheuttamina.

Yhteistyön laadun seuranta

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatua tulee jatkuvasti seurata 181 vastanneen mielestä. Vain 3 tutkinnanjohtajaa ja 13 syyttäjää on eri mieltä väittämän kanssa. Asiaan ei ottanut kantaa 16 tutkinnanjohtajaa ja 24 syyttäjää. (Liite 2, nro 671.)

Rikosilmoitusten ja esitutkintapöytäkirjojen laatutaso

Molempien ammattiryhmien tahoilla ollaan suhteellisen yksimielisiä tämän hetkisen esitutkinta-aineiston kirjallisten tuotteiden laadusta. Syyttäjistä noin neljäsosa ei ota kantaa rikosilmoitusten ja esitutkintapöytäkirjojen laatutasoon, mutta molemmat ryhmät huomioituna, vain 20–30 vastaaja on sitä mieltä, että rikosilmoitukset ja esitutkintapöytäkirjat eivät ole hyviä ja noin puolet vastanneista pitää niitä hyvinä tai erittäin hyvinä. (Liite 2, nrot 659 ja 660.)

Esitutkinnan laadusta käytävän keskustelun osalta niin tutkinnanjohtajien kuin syyttäjienkin mielipide hajaantuu koko leveydelle. Syyttäjistä 49 henkilöä ja tutkinnanjohtajista 23 henkilöä on sitä mieltä, että keskustelua esitutkinnan laadusta ei käydä tarpeeksi. Syyttäjistä 42 ja tutkinnanjohtajista 53 henkilöä on sitä mieltä, että esitutkinnan laadusta keskustellaan tarpeeksi. Neutraalin kannan ottaa 30 tutkinnanjohtajaa ja 40 syyttäjää. (Liite 2, nro 661.)

Syyteharkinnan laadusta käytävän keskustelun vastausprofiili poikkeaa hieman edellisestä. Pääasiallinen eroavuus edelliseen on siinä, että vain 20 tutkinnanjohtajaa ja 27 syyttäjää on väittämän kanssa samaa mieltä. Tutkinnanjohtajista 45 ja syyttäjistä 48 katsoo, että syyteharkinnan laadusta ei keskustella tarpeeksi. Vastanneista 40 tutkinnanjohtajaa ja 46 syyttäjää ottaa neutraalin kannan. (Liite 2, nro 663.)

Kyselytutkimuksen yhdenmukaisimpien vastausten joukossa olivat kaksi toisilleen käänteistä kysymystä. Vastanneista 198 on sitä mieltä, että poliisien ja syyttäjien palaverit parantavat tulosten laatua, ja 220 vastannutta katsoo, että palaverit eivät ole ajanhukkaa. (Liite 2, nrot 674 ja 675.)

Yhteistyöhön käytetyn ajan vaikutus laatuun.

Vastanneista 68 tutkinnanjohtajaa ja 91 syyttäjää eli yhteensä 159 henkilöä on sitä mieltä, että yhteistyöhön käytetyn ajan määrä vaikuttaa yhteistyön laatuun. Vain 8 tutkinnanjohtajaa ja 14 syyttäjää on väittämän kanssa eri mieltä, ja 30 tutkinnanjohtajaa ja 26 syyttäjää eivät ota asiaan kantaa. (Liite 2, nro 672.)

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatu vaikuttaa koko rikosprosessin laatuun.

Kyselytutkimuksen yksimielisin vastaus annettiin yhteen merkittävimmistä kysymyksistä. Vain kolme syyttäjää on eri mieltä väittämästä, jonka mukaan poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatu vaikuttaa koko rikosprosessin laatuun. Tutkinnanjohtajista 9 ja syyttäjistä 11 eivät ota kantaa asiaan. Vastanneista 97 tutkinnanjohtajaa ja 117 syyttäjää on väittämän kanssa samaa mieltä ja heistä 42 tutkinnanjohtajaa ja 62 syyttäjää olivat vahvasti samaa mieltä väittämän kanssa. (Liite 2, nro 673.)

4.5.7. Virastojen sijainnin vaikutus yhteistyöhön

Kysymyssarjaan kuului kaksi taustoituskysymystä, jotka olivat samanlaisia vuoden 2001 tutkimuksessa ja 2009 tutkimuksessa.

Kysymysten väittämät olivat seuraavat:

*”Yhteistyön edellytykset ovat hyvät kun poliisit ja syyttäjät **työskentelevät** samalla paikkakunnalla” ja*

*”Yhteistyön edellytykset ovat hyvät kun poliisit ja syyttäjät **eivät työskentele** samalla paikkakunnalla.”*

Vuoden 2009 taulukot

Taulukko 25. *Yhteistyön edellytykset ovat hyvät kun poliisit ja syyttäjät **työskentelevät** samalla paikkakunnalla.*

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali		Vahvasti samaa mieltä	
	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	100	40	50	22	49	45
Syyttäjä	0	60	50	78	51	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	4	5	12	36	181	238

Taulukko 26. Yhteistyön edellytykset ovat hyvät kun poliisit ja syyttäjät eivät työskentele samalla paikkakunnalla.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali	Vahvasti samaa mieltä		
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	52	42	32	42	50	44
Syyttäjä	48	58	68	58	50	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	75	72	38	12	4	201

Valtaosa vastanneista on vahvasti samaa mieltä väittämästä, että yhteistyön edellytykset ovat hyvät, kun poliisit ja syyttäjät työskentelevät samalla paikkakunnalla. Melkein yhtä suuri vastaajamäärä on eri mieltä väittämästä, että yhteistyön edellytykset ovat hyvät silloin, kun poliisit ja syyttäjät työskentelevät eri paikkakunnilla. Neutraalin kannan ottaneita on jälkimmäisessä vaihtoehdossa enemmän.

Vertailu vuonna 2001 Etelä-Suomen läänin tutkinnanjohtajien ja syyttäjien vastausten ja vuonna 2009 koko maan tutkinnanjohtajien ja syyttäjien kyselytutkimusten vastausten kesken osoittaa, että vastausprofiilit ovat varsin samanlaiset. Molemmat kyselytutkimukset on tehty organisaatioiden muutosvaiheiden jälkeen. (Ks. liite 2, taulukoiden 25 ja 26 vertailu vuoden 2001 vastaaviin taulukoihin.)

5. Yhteenveto, johtopäätöksiä, arviointia ja kehittämisajatuksia

Tutkimuksen viimeisessä luvussa tarkastelen tutkimustani tiivistetysti. Ensimmäisessä alaluvussa esittelen johtamisen ja laadun näkökulmia poliisin ja syyttäjän yhteistyössä. Toisessa alaluvussa esittelen tutkimustuloksista tehtyjä johtopäätöksiä. Kolmannessa alaluvussa arvioin tutkimuksen luotettavuutta, esittelen tutkimustuloksia teoreettisten lähtökohtien valossa ja pohdin tutkimusaiheesta nousseita kehittämishavaintoja sekä tutkimuksen hyödynnettävyyttä. Viimeisessä eli neljännessä alaluvussa esittelen jatkotutkimusten mahdollisuuksia ja muita tutkimuksen pohjalta heränneitä kehittämisajatuksia.

5.1. Johtamisen ja laadun näkökulmien korostuminen yhteistyössä

Yhteistyön ongelmat ja niiden korjaaminen

Erityisesti tutkintasuunnitelmien tekemisessä yhteistyö on arvioitu huonoksi. Myös useat muut huonoimmiksi havaituista toiminnoista ovat esitutkintaprosessiin tai rikosprosessin etenemiseen merkittävästi vaikuttavia tekijöitä. Yhteistyön laadun kannalta huonoimpien joukossa ovat esimerkiksi juttujen sarjoittaminen ja esitutkinnan keskittäminen, taktisen ja teknisen tutkinnan erityiskysymyksiin keskittyminen, esitutkintapöytäkirjan suunnittelu sekä loppulausuntomenettelyyn ja pääkäsitteilyyn valmistautumiseen liittyvät kysymykset.

Yhteistyön kehittämiseen suhtaudutaan käsitetasolla erittäin myönteisesti. Varsinkin esitutkintaprosessin sujuvuus ja yhteistyön kitkattomuus ovat tärkeiksi katsottuja asioita. Tutkintasuunnitelmien yhteinen tekeminen on ollut kehittämiskohteena

vuosia, ja varsinkin vaativassa tutkinnassa poliisi on tehnyt kirjallisia tutkintasuunnitelmia aikaisemminkin, myös yhdessä syyttäjän kanssa. Mitä yleisemmäksi ja konkreettisemmaksi yhteistyö muodostuu, sitä tärkeämmäksi ymmärretään tutkintasuunnitelmien yhteinen tekeminen ja niiden toteuttaminen. Samalla voidaan havaita, että tutkintasuunnitelmien konkreettinen tekeminen on askel aidon yhteistyön suuntaan. Vaikka teoria- ja käsitetasolla asiaa pidetään tärkeänä, viestii mielipiteiden ja toimintojen erilaisuus epävarmuutta yhteistyön syventämistä kohtaan. Tässäkin yhteydessä vasta toiminta saa aikaan muutoksen.

Molempien organisaatioiden toiminta-alueiden laajeneminen on saanut aikaan sen, että päivittäinen kanssakäyminen ei ole niin helppoa kuin ennen. Tämä näyttää olevan hyvin haasteellista yhteistyön kehittämisen näkökulmasta. Maantieteellisen etäisyyden merkitys korostuu siinä, että poliisiasioiden tietojärjestelmä (PATJA) ja syyttäjien tietojärjestelmä (SAKARI) eivät juuri viesti keskenään. Sähköinen tiedonsiirto onnistuu osittain poliisilta syyttäjälle, ja syyttäjien käyttöoikeudet PATJA-järjestelmään helpottavat osittain tilannetta. Tietoverkkojen kehittäminen ja niiden yhteinen palvelevuus ovat ehdoton edellytys yhteisen prosessin toimivuudelle.

Toiminnallisesti myönteisenä asiana rakenneuudistuksissa on se, että syyttäjänvirastojen ulkorajat ovat samoja kuin poliisilaitosten rajat. Yhdellä syyttäjänvirastolla voi olla alueellaan useampia poliisilaitoksia, mutta poliisilaitoksilla vain yksi syyttäjänvirasto.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön viimeaikaiset toiminnalliset kehittämiskohteet ovat olleet tutkittaviksi tulleiden rikosten ilmoittaminen syyttäjälle, esitutkinnan rajoittaminen ja kirjallinen menettely. Kehittämiskohteisiin voidaan katsoa kuuluneen myös lakisäätteiseksi muuttunut rikosasioiden sovittelu. Kaikissa edellä mainituissa kehittämiskohteissa on tapahtunut hyvää kehitystä kyselytutkimuksen mukaan, ja sama on todettavissa myös tulosohjausasiakirjoista.

Muuttuneen lainsäädännön aiheuttamia ongelmia on aikaisemmin lisännyt muun muassa joidenkin pakkokeinojen käyttöön liittyvien yhdenmukaisten tulkintaohjeiden puuttuminen. Tutkimustuloksissa ei juuri ole nähtävissä enää 1990-luvun lopulla vallinnutta yhteistyön ongelmaa, joka johtui rikosoikeudenkäyntilain valmistelu-

vaiheen ja vahvistetun lain erilaisista sisällöistä tutkinnanjohtajuuden ja pakkokeinojen käytön osalta. Pitkäaikainen yhteistyö, koulutus ja yhteisten toimintatapojen sisäistyminen näyttävät tuoneen ratkaisuja ongelmallisiin kysymyksiin. Yhteistyön viimeaikaista kehitystä kuvaa se, että tällä hetkellä pakkokeinojen käyttöön liittyvä yhteistyö toimii hyvin, vaikka se todettiin ongelmalliseksi vielä 2003 valmistuneessa rikostutkinnan tilan selvityshankkeen loppuraportissa.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön johtaminen

Erityisesti yhteistyön johtaminen ja organisaatioiden välisestä yhteistyöstä yhdessä päättäminen ovat kyselytutkimukseen vastanneiden mukaan tärkeitä. Organisaatioiden rakenteiden ja johtamismallien muuttuessa myös toimintatavat muuttuvat ja hitaammalla vauhdilla myös organisaatiokulttuureihin tulee uudenlaisia sävyjä. Alkuvaiheissaan näillä ilmiöillä on kuitenkin tapana hidastaa toimintaa, mutta se ei saa estää hyväksi havaittua kehitystä.

Tutkinnanjohtajalla on toiminnallinen poliisin rooli, ja hän vastaa esitutkinnan johtamisesta. Tehtävään liittyy operatiiviseen poliisitoimintaan kuuluvia strategisia ja taktisia ratkaisuja.

Usean kommentin joukosta, kaksi seuraavaa edustaa niitä kaikkia:

”Molempien tahojen pitäisi minun mielestä olla aloitteellisempia ja avoimempia yksittäisten rikosasioiden osalta, ilmeisesti kulttuurierot työtavoissa eri viranomaisten välillä jarruttavat vielä toistaiseksi välitöntä kanssakäymistä.”
(Tutkinnanjohtaja, vastaus 5221.)

”Syyttäjälläkö olisi syvällisemmän lainoppineisuuden kautta kokonaisvaltaisempi näkemys niistä toimenpiteistä ja vaateista mihin seikkoihin esitutkinnassa tulisi ryhtyä, jotta lopputuloksena olisi huippuunsa laadukas esitutkintapöytäkirja. Tutkinnanjohtaminen on lähijohtamista, joka edellyttää läsnäoloa. Tutkinnanjohtajan tulee pystyä akuutisti reagoimaan esitutkinnan aikana ilmenneisiin seikkoihin sekä linjaamaan erilaisia operatiivisia vaihtoehtomalleja päämäärän saavuttamiseksi. Tutkinnanjohtaminen opitaan kokemuksen kautta. Tulee muistaa, että tutkinnanjohtaja on samalla tutkijoiden suuntaan henkilöstöjohtaja, joka päivittäin arvioi käytössään olevia tutkintaresursseja ja ohjaa toimintaa päämäärän saavuttamiseksi.” (Tutkinnanjohtaja, vastaus 5222.)

Syyttäjällä on juridiikan ja erityisesti rikosprosessin asiantuntijan rooli. Syyteharkinnan alkaessa jo esitutinnan aikana syyttäjä on hyvin ajan tasalla kyseisen rikosjutun esitutinnan etenemisestä. Rikosprosessin etenemiselle on monissa tapauksissa erittäin merkittävää etua siitä, että syyttäjä suorittaa esitutinnan riittävyyden arviointia jo esitutkintavaiheessa.

Kaksi seuraavaa kommenttia edustavat tätä näkökulmaa:

”Syyttäjä ei tiedä, mitä esitutkinnassa tapahtuu ja poliisi ei tiedä, mitä syyteharkinnassa tapahtuu ja mitä syyttäjä tarvitsee; kumpikaan ei kysy, mitä pitäisi tehdä...” (Syyttäjä, vastaus 535.)

”...syyteharkinta ON itsenäistä ja riippumatonta esitutkinnasta ja niin sen tulee ollakin. Se on kuitenkin aivan eri asia kuin tuloksellinen ja hyvä esitutkintayhteistyö eikä näillä asioilla ole keskenään mitään tekemistä!” (Syyttäjä, vastaus 538.)

Kaiken kaikkiaan johtamiskysymyksistä ei saa helpolla yhdenmukaista kuvaa. Yleisellä tasolla kaikki on hyvin, mutta yksityiskohdat paljastavat aivan jotain muuta. Tutkinnanjohtajista 90 prosentin ja syyttäjistä yli 40 prosentin mielestä esitutinnan johtaminen on nyt kunnossa. Toisaalta 50 prosenttia syyttäjistä ja 20 prosenttia tutkinnanjohtajista on sitä mieltä, että tutkinnanjohtajien ja syyttäjien vastuut tulisi määritellä tarkemmin.

Vieläkin ongelmallisemmalta vaikuttaa tulostavoituksen tilanne. Molempien ammattiryhmien edustajista yli 80 prosenttia ilmoittaa tuntevansa oman hallintonsa tulostavoitteet, ja melkein puolet molemmista ryhmistä on sitä mieltä, että ne eivät aidosti mittaa tuloksellisuutta. Usean henkilön mielestä tulosjohtaminen on vain tehdyn työn määrällisten mittareiden seuraamista ja kontrollimekanismi.

Erityisesti syyttäjät kommentoivat tätä kysymystä seuraavasti:

”Jotkut väittävät, että omien tulostavoitteidensa vuoksi poliisi lähettää keskeneräisiä juttuja syyttäjälle, jolloin tutkinta-aika lyhenee ja lisätutkinnat menevät syyttäjän piikkiin.” (Syyttäjä, vastaus 510.)

”...esitutkinnalle ei ole mitään oikeita laatumittareita ja vuosi vuodelta tulee kelvottomampaa jälkeä.” (Syyttäjä, vastaus 506.)

”Sokeasta uskosta kaiken karvaisiin tulosmittareihin ja ”johtamisen” autuaaksi tekevään voimaan tulisi ymmärtää vähitellen luopua.” (Syyttäjä, vastaus 538.)

”Ministeriöiden pitäisi tehdä yhteiset tulostavoitteet ja pidemmällä aikajaksolla kuin vuodeksi. Muuten toinen koettaa peesata vain toista”. (Syyttäjä, 517.)

Esitutinnan tuloksia on perinteisesti mitattu määrällisillä mittareilla, jotka kuvaavat kyllä osaa tehokkuudesta. Poliisin uusimmissa tulosohjaus- ja tulossuunniteluasiakirjoissa on poliisin ja syyttäjän yhteistyö mainittu yhtenä vaikuttavuustavoitteiden osana. Näin ollen myös rikosprosessin laadun kriteerinä toimiva varmuuden, nopeuden ja halpuuden muodostama tarkoituksenmukaisuus / tehokkuusperiaate voisi tulla paremmin huomioiduksi myös esitutinnan arviointikriteerinä.

Epäselvyydet johtamisessa heijastuvat negatiivisesti työhön, työn tulokseen, työn tekijöihin, koko organisaatioon ja sen ydinprosesseihin. Organisaatioiden yhteistyön onnistumisen kannalta pidetään tärkeänä, että molempien yhteistyökumppaneiden johtosuhteet ja perustehtävät tunnetaan.

Yhteistyö ja toimiva johtaminen laadun näkökulmasta

Esitutinnan laatua on arvioitava sekä poliisitoiminnan laadun että rikosprosessin laadun näkökulmista, mikä tarkoittaa sekä valmistumisprosessin että lopputuloksen arviointia. Yli kolmasosa kyselyyn vastanneista tutkinnanjohtajista ja syyttäjistä kannatti joidenkin yhteisten tulosmittareiden käyttämistä esitutinnan ja syyteharkinnan tuloksellisuuden mittaamiseen. Yllättäen miltei sama määrä vastanneista katsoi, että esitutkinnalle ei tarvita rikosprosessiin liittyvän laadun mittareita. Näin vastanneista henkilöistä oli suurempi osa syyttäjiä eli noin kolmasosa kaikista vastanneista syyttäjistä. Näin oli siitäkin huolimatta, että nimenomaan syytetoiminnan vuoksi olisi tärkeää, että esitutkinnassa otettaisiin huomioon rikosprosessin laatu.

Näyttää siltä, että laatua joka tapauksessa arvioidaan, mutta niin tehdään pääasiassa kahtena erillisenä arviointina ja erilaisin arviointikriteerein. Esitutinnan laaduksi katsotaan toisaalta poliisin tulosohjauksen mukainen laadun arviointi, jossa nopeus on yhtenä mittarina, ja toisaalta rikostutkinnan strategiset ratkaisut. Syyttäjyhteistyö on viime vuosina noussut yhdeksi poliisin tulosohjauksen asiaksi. Syytetoiminnan laadun arviointiin liittyvät syyteharkinnan nopeus ja erikseen määritellyt,

kullekin vuodelle asetetut strategiset tavoitteet. Syyttäjien pysyvä strateginen tavoite on ollut usean vuoden ajan esitutkintayhteistyön lisääminen.

Laadun ja johtamisen yhteys kehittämiseen ei ole vielä selkeää:

”...ei tulosjohtamisilla, tulostavoitteilla yms. yms. mitään positiivista ole saavutettu eikä tullakaan saavuttamaan.” (Syyttäjä 538.)

”Turhauttavaa jos muiden poliisin yksiköiden kanssa yhteistyö toimii hyvin mutta jonkin kanssa on ongelmia, joiden kanssa on vain opittava elämään. Tutkinnanjohtaja, joka haluaa yhä elää menneissä vuosikymmenissä, voi sen tehdä.” (Syyttäjä 570.)

Kehittämistavoitteita laadun suhteen on siis olemassa. Vastauksissa otetaan voimakkaasti kantaa siihen, että tulosjohtaminen ja toimialueiden laajeneminen vaikuttavat negatiivisesti yhteistyön laatuun. Myös kaksisuuntaisen palautteen antaminen ja yleensä vuorovaikutuksellisuuden lisääminen ovat enemmistön mielestä kunnossa, kuitenkin kaikkiin kyseisen aihealueen kysymyksiin on vastauksia molemmilta laidoilta.

5.2. Johtopäätökset

Pääkysymyksenä yhteistyön toimivuus esitutinnan johtamisen ja rikosprosessin laadun näkökulmasta

Yhteistyöongelmat näyttävät usein liittyvän vaikeuteen muuttaa toimintatapoja uudistusten vaatimalla tavalla. Kysymys ei siten ole kaikilta osiltaan yhteistyöhaluttomuudesta, vaan vaikeudesta rakentaa hyvän yhteistyön vaatimia toimintamalleja. Pelkkä rakenteiden muuttaminen ja lakien tai asianmukaisten määräysten antaminen eivät yksin riitä muutostilanteissa. Organisaatioiden suoritustasolla tehtävä yhteistyö vaatii esimiesvirastojen yhteisen näkemyksen ja alaiselle hallinnolle annettavan velvoittavan ohjeistuksen. Yhteistyökumppaneilla tulee olla selkeä tietoisuus omista ja yhteistyökumppanin velvollisuuksista ja oikeuksista.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyölle näyttäisi olevan valmiina julkishallintoomme sopiva ja toimintakykyinen johtamisjärjestelmä. Esitutkintaviranomainen vastaa

rikostutkinnasta ja sen johtamisesta, minkä jälkeen se saattaa aineiston syyttäjäviranomaiselle. Syyttäjän tehtävänä on huolehtia esitutkinta-aineiston riittävydestä, sitä varten syyttäjällä on annettu oikeus ja suoranaisia velvoitteita seurata esitutkinnan etenemistä ja antaa rikosprosessin tavoitteiden turvaamisen varmistavia määräyksiä.

Yhteistyön ongelmat ja niiden korjaaminen

Laajasti ottaen ongelmia ovat aiheuttaneet lainsäädäntöuudistukset, johtamisjärjestelmien uudistukset ja toiminta-alueiden muutokset. Yhteistyöongelmien ratkaisujen löytämiseksi on paneuduttava näitä tarkoituksellisia muutoksia syvemmälle.

Merkitykseltään kaikkein keskeisimpänä ongelmana voidaan pitää sitä, että prosessiyhteistyö ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, koska yhteistyökumppanit eivät aina toimi yhteisen prosessin vaatimusten edellyttämällä tavalla.

- Prosessiyhteistyön kehittämiseen velvoittavat sekä rikosprosessin että tulosjohtamisen kehittämistavoitteet.
- Esitutkinnan ja rikosprosessin laatukysymykset eivät näy esitutkintavaiheen tulostavoitteina tai laatumittareina. Vaikka kummankin yhteistyökumppanin asettamat tavoitteet näyttävät tukevan toisiaan, syntyy ongelmallisia tilanteita, jos laatustandardit vaihtelevat tapauksittain tai alueittain.

Johtamistoiminta on keskittynyt määrällisten toimintojen mittaamiseen. Johtamisen kehittyminen julkishallinnossa vaatii uudenlaista ajattelua, mutta se antaa myös mahdollisuuden kehittää toimintoja tehokkaammiksi.

- Tulosjohtamisen kehittämiseksi tulee selvittää organisaatorajat ylittävien tulostavoitteiden asettamisen mahdollisuudet.
- Tutkinnanjohtajien ja syyttäjien laatu- ja tulostietoisuuden kehittäminen tulee ottaa kehittämiskohteeksi.
- Yhdistämällä tulostavoitteet ja prosessityön laatumittarit voidaan kehittää sellainen toimintamalli, että tuloshakuisuus ja prosessimaisuus kehittyvät yhdessä.
- Molempien toimijoiden ja esimiesvirastojen tulee kehittää mahdollisimman käytännönläheisiä tuloksellisuuden mittareita ja mahdollisesti jopa yhteisiä tulos- ja laatumittareita.

- Mittauskohteena tulee olla paikallistasolla tapahtuvan työn laatu sekä yhteistyön vaikuttavuus esitutinnan laatuun ja syyttäjän työhön.

Organisaatiouudistusten vaikutus yhteistyön kehittämiseen näyttää ongelmallisel-
ta. Sen ratkaisemiseksi on kehitettävä vaihtoehtoisia yhteistyön malleja.

- On selvittävä, miten varmistetaan toimiva yhteistyö poliisin ja syyttäjän kes-
ken, kun toiminta-alueet ovat laajentuneet ja on oletettavissa, että toimintakult-
tuurit etäännyvät.
- Poliisihallinnon ja syyttäjähallinnon yhdessä käytettävän verkon ja asianhallinta-
rekisterin (rikosilmoitusjärjestelmä ja siihen liittyvät toiminnot sekä syyttäjien
vastaavat toiminnot) kehittäminen on yhteistyön kehittämisen avainkysymys.
- Henkilökohtaisten tapaamisten rinnalle on kehitettävä verkon avulla tapahtuvia
neuvotteluja.
- On luotava yhteistyömalleja, sillä yhteistyö erityyppisissä rikoksissa on erilaista.

Yhteistyön ylläpitäminen ja kehittäminen

- Organisaatioiden ylimpien johtojen yhdenmukainen näkemys yhteistyöstä on
saanut aikaan myönteistä kehitystä ja yhdenmukaisen ymmärryksen yhteistyön
merkityksestä.
- Poliisien ja syyttäjien yhteiset tapaamiset, toistensa näkemysten kuunteleminen,
organisaatio- ja toimintakulttuurien erilaisuuden tiedostaminen sekä valmius
luontevaan ja kehittävään keskusteluun näyttäisivät parantavan yhteistyötä.
- Pakkokeinojen käyttöön vuosituhannen vaihteessa liittyneet ongelmat ovat lähes
poistuneet. Yhteinen koulutus, yhteisten toimintamallien löytyminen ja yhteis-
työkulttuurin kehittyminen ovat vaikuttaneet myönteisesti.
- Kehittämiskohteina olleet ilmoittaminen syyttäjälle, esitutinnan rajoittaminen,
kirjallinen menettely ja sovittelumenettely ovat kehittyneet ja vastaavat kyseis-
ten lakien valmistelutöissä odotettua mallia.
- Kehittämiskohteeksi on nimetty tutkintasuunnitelmien yhteinen laatiminen. Sen
ohella myös esitutinnan loppuvaiheen tiiviimmällä yhteistyöllä voidaan nopeut-
taa rikosprosessia.

Prosessijohtamisen ja tulosjohtamisen yhdistämisen ongelmallisuus on varsin helppo ymmärtää. Selitykseksi ei kuitenkaan riitä ongelman vaikeus, sillä esimerkiksi esitutkintaprosessin auditoinnilla voisi poliisilaitosten ja syyttäjänvirastojen yhteisen prosessin kehittämiseen löytyä yhdenmukaisia malleja.

Yhteistyön johtaminen

Kyselytutkimuksen mukaan yhteistyön johtamista pidetään käsitteellisellä tasolla tärkeänä mutta käytännön tasolla yhteistyön johtamista ei juuri tunneta. Suuri määrä vastanneista haluaisi selkeämmin määritellyt tutkinnanjohtajan ja syyttäjän johtamisroolit.

- Yhteistyön johtaminen vaatii tietoisuutta johtajuusroolista sekä vastuun ja velvoitteen rajojen tuntemusta. Vahvaa johtajuutta ei voi saavuttaa ilman selkeää johtamisroolia, ei myöskään ilman sen mukanaan tuomaa vastuunottoa ja vastuun kantamista.
- Toisinaan näyttää korostuvan liiaksi se, että organisaatioina poliisilla ja syyttäjällä on yhteiskunnassa erilainen tehtävä. On muistettava, että tutkinnanjohtaja vastaa itsenäisesti roolinsa mukaisista päätöksistä ja syyttäjä vastaa luonnollisesti syyteharkinnasta. Yhteistyön tekemisessä ei ole kysymys vastuun siirtämisestä niissä asioissa, joista itsellä on virkavastuu. Nykyaikainen johtaminen ei ole vain valtaa, se on huomattavasti suuremmassa määrin vastuunottoa ja vastuun jakamista.

Toimiva yhteistyö esitutkinnan ja rikosprosessin laatutekijänä

- Toimivan yhteistyön myönteinen merkitys esitutkinnan ja syytetoiminnan laatuun on tutkimuksen kiistämätön lopputulema.
- Valtaosa kyselytutkimukseen vastanneista on sitä mieltä, että esitutkinnan laatu kokonaisuudessaan on parantunut siksi, että yhteistyötä on lisätty.
- Lähes jokainen vastannut katsoo, että poliisin ja syyttäjän yhteistyön määrällä on myönteinen vaikutus lopputuloksen laadulle, millä puolestaan on myönteinen vaikutus koko rikosprosessin laadulle.

Kun laatua perustellaan määrällä, voidaan luonnollisesti nostaa esiin kysymys mittarin soveltuvuudesta. Tässä tapauksessa määrää laadun kriteerinä voidaan hyvinkin perustella sillä, että poliisin ja syyttäjän yhteistyö on jo sinänsä laatukysymys ja siten yhteistyön määrä vaikuttaa ratkaisevasti lopputuloksen laatuun.

5.3. Tutkimuksen luotettavuudesta, arviointia teoreettisten lähtökohtien valossa, kehittämisehdotuksia ja jatkotutkimusmahdollisuuksia

Tutkimuksen luotettavuudesta

Metodologisten ratkaisujen valinta ja aineiston käsittelytapa ovat perustuneet harkittuihin ratkaisuihin. Tutkimuksen yksittäisiä empiirisen aineiston osuuksia ja niiden luotettavuutta on selostettu tutkimusmenetelmiä esittelevässä luvussa ja kunkin tutkimusaineiston esittelyn yhteydessä. Tutkimuksen analyysi osoitti kuitenkin, että varsinainen tutkimustulos tämäntyyppisessä kyselyssä on saatavissa ristiintaulukoinnilla. Faktorianalyysi tuotti aineistoa, jonka merkitys enimmäkseen vain vahvistaa muuta tietoa. Väitöstutkimusta varten tehdyn kyselytutkimuksen luotettavuutta, vastausprosentin merkitystä ja tutkimuksen triangulaatiota olen kuvannut luvussa 4.5.2. Samassa luvussa olen kuvannut myös tutkimuksen yleistettävyyttä ja yleisesti ottaen laadullisen tutkimuksen luotettavuuden määrittelyä. Kuvailen lyhyesti tutkimuksen johdonmukaisuutta ja luotettavuutta sekä menetelmän että toteutuksen kannalta.

Koska usean vuoden aikana kertynyt poliisin ja syyttäjän yhteistyötä koskeva aineisto on laaja, olen keskittänyt tutkimusaineiston tarkastelussa tutkimustehtävän näkökulmasta oleellisimpaan aineistoon. Laadullisen tutkimuksen täydellisen toistettavuuden ongelma nousee esiin kehitysvaiheessa olevien asioiden yhteydessä, koska kysymys on muuttuvasta tilanteesta. Täsmälleen samanlaisen uuden tuloksen saaminen kyselytutkimuksista ei siis yleensä ole mahdollista, joten tutkimuksen kokonaisuuden johdonmukaisuus ja menetelmien valinnan osuvuus ovat tutkimuksen luotettavuuden näkökulmasta merkittäviä. Tutkimuksen pätevyyden ja yleistettävyyden kannalta on tärkeää, että kysely- ja haastattelulomakkeiden kysymysasettelu on ollut oikea. Nämä ovat helpoimmin varmistettavissa siinä tapauksessa, että

tutkimustulokset voidaan loogisesti selittää. Tutkimuksen oletuksista selkeästi poikkeavia tutkimustuloksia ei löytynyt, vaikka ne ovat aina mahdollisia. Erityisesti jos niin kävisi, tutkimustulos kaipaisi tuekseen muitakin yksityiskohtia kuin laadullisen tutkimuksen tekijän oman arvioinnin. Tutkimustulosten varmuutta lisää niiden rinnakkainen mittaaminen muilla tilastollisilla menetelmillä, ja niin olen menetellyt. Tutkijan tulee itse pystyä selittämään tutkimustuloksista ilmenevät kriittisetkin kysymykset.

Laadullisen tutkimuksen tutkimusmateriaalin määrä ei ole kaikilta osiltaan määrällisen tutkimuksen materiaalin tavoin ennalta määritettävissä. Tämän tutkimuksen pääpaino on nykyisessä poliisin ja syyttäjän yhteistyössä, joten tässä yhteydessä tieto yhteistyön toimivuudesta pohjautuu vahvasti joulukuussa 2009 tehtyyn kyselytutkimukseen. Kyselytutkimuksen kohderyhmään kuuluivat kaikki syyttäjät ja tutkinnanjohtajat, lukuun ottamatta keskusrikospoliisin tutkinnanjohtajia. Vastausprosentin ennako-odotus oli aikaisempien kokemusten perusteella noin 40–50 prosenttia (vrt. vastaava kyselytutkimus v. 2005), joten lopputulos oli ennako-odotusten mukainen kun se oli tutkinnanjohtajilla 45 ja syyttäjillä 40 prosenttia. Vastajien virka- paikat sijoittuvat koko Suomen alueelle (kuva 25, sivu 191). Molempien ammattiryhmien vastaukset on analysoitavissa valtakunnallisesti, vanhojen lääninrajojen tai syyttäjänvirastojen alueiden rajojen mukaan. Koska poliisin ja syyttäjän yhteistyö toimii joiltain osin eri tavoin eri paikkakunnilla, oli etukäteen oletettavaa, etteivät eri henkilöiden ja henkilöryhmien vastaussarjat rakennu samoin. Niin myös kävi, minkä vuoksi muun muassa faktorianalyysin latautumiset olisivat muutamien yksittäisten kysymysten osalta melko ristiriitaisia, varsinkin ilman selittävien tekijöiden tuntemista.

Laadullisen tutkimuksen tekijän työskentely tutkimusympäristössään ymmärrettään luontevaksi osaksi tutkittavaa todellisuutta, mutta luonnollisesti se heikentää kuvaa hänen ehdottomasta puolueettomuudestaan. Mitä parempi aihealueen asiantuntemus tutkimuksen tekijällä on, sitä tarkkaavaisempi hänen tulee olla tutkimuksensa objektiivisuuden suhteen. Aineistoon perustuvat tosiasiat pysyvät aina samantlaisina, mutta asiantuntija voi halutessaan korostaa tai jättää korostamatta haluamiinsa tosiasioita. Niin tehdessään asiantuntija ei välttämättä itse edes huomaa mahdollista subjektiivisuuttaan. Tutkimusaiheensa keskellä työskentelevän tutkijan tulee

antaa raportissaan riittävä kuva roolistaan ja toiminnoistaan. Lukijan on voitava itse arvioida tutkijan vaikutus tutkimusprosessin eri vaiheiden ratkaisuihin.

Työskenneltyäni rikostutkijana ja tutkinnanjohtajana vuodesta 1973 ja siirrettyäni vuonna 2000 poliisioppilaitokseen vastaamaan kyseisestä opetusalueesta katson olevani erityisessä vaaravyöhykkeessä subjektiivisuuden suhteen joidenkin asioiden tarkastelun yhteydessä. Toisaalta siirtymiseni Poliisiammattikorkeakoulun virkaan vei minut etäämmälle poliisin substanssikysymyksistä ja lisäsi opetuksen suunnitteluun liittyvää yhteistyötä Valtakunnansyyttäjänviraston kanssa. Tämä voi taas helposti aiheuttaa subjektiivisen näkökulman toiseen suuntaan. Näkemykset kuitenkin tasoittuvat, kun yhteistyö ja yksittäiskysymysten ymmärtäminen lisääntyvät. Kumpaakin lähtökohtaa voi siis pitää rasitteena, mutta pitkän ammattikokemukseni ansiosta nämä asiat voivat kääntyä eduksi viimeistään tutkimustulosten arvioinnin yhteydessä. Toivottavasti näkökykyni ei ole sumentunut edellä mainituista syistä.

Arviointia teoreettisten lähtökohtien valossa

Teoreettinen yhteistyön käsite on verrattavissa Herbert A. Simonin (1979, 108) arviointiin rationaalisuudesta ja hallinnon käyttäytymisestä. Simonin mukaan teoretikot voivat puhua *"joustamattomista elimistä, täydellisistä tyhjiöistä, kitkattomasta virtauksesta jne."*, mutta käytännön ihmisen tulee hyväksyä joustavuus, ilmanpaine ja kitka ym., silloin kun ne ovat merkittäviä tarkasteltavan ilmiön kannalta. Näin ollen käytännön ihmisen tulee elämässään ottaa huomioon nämä teoriassa parhaan mahdollisen tuloksen hidasteet ja hyväksyttävä se, ettei yhteistyö yleensä tai mahdollisesti koskaan ole ideaalisen hyvää. On tyydyttävä kompromissiin, sillä *"elävässä elämässä ei voi jättää huomioimatta ratkaisevia tekijöitä vain siitä syystä, että ne sattuvat jäämään teorian ulkopuolelle"*.

Rikosprosessin rakenne on sanallisesti kuvattuna yksinkertainen. Esitutkintaviranomainen suorittaa esitutkinnan, kun on *syytä epäillä, että rikos on tehty*. Syyttävaviranomainen syyttää henkilöä, kun syyttäjä katsoo häntä vastaan olevan *todennäköisiä syitä rikosepäilyyn*. Tuomioistuimien toteaa tuomiossaan hänet syylliseksi, mikäli on olemassa *ns. täysi näyttö rikoksesta*. Tässä ovat yksinkertaistetut mallit, mutta noin yksinkertainen asia ei käytännössä ole. Yhteistyöongelma ei ole juridinen, sillä vaikka käsitteet *"syytä epäillä"*, *"todennäköisiä syitä epäillä"* ja jopa *"täysi näyttö"*

tö” ovat epämääräisen oloisia, on niiden olemuksesta määritelmiä ja viranomaiskäytäntöä, joka on tai jonka ainakin tulisi olla yhdenmukainen kaikkien viranomaisten ja tuomioistuinten kesken. Yhteistyöongelma syntyy ennen kaikkea ihmisten välisessä toiminnassa, ei juridisesta ymmärryksestä tai sen puutteesta.

Yhteistyön, johtamisen ja laadun käsitteet ovat niin laajoja, että niiden tiivistäminen tässä yhteydessä on tässä tutkimuksessa jo aiemmin kirjoitettujen kuvausten toistamista. Käsitteet ovat kuitenkin niin ajankohtaisia, että niiden toistaminenkin on paikallaan, koska teoreettinen tarkastelu tulee yhdistää käytännön elämään.

Chester I. Barnardin (1974, 65) mukaan järjestelmällinen yhteistyö on rakennelma, jonka muodostavat osat voivat olla fyysisiä, biologisia, henkilökohtaisia ja yhteiskunnallisia. Van de Venin ja Ferryn (1980, 348–358) mukaan organisaation toimintaa voidaan tarkastella makro-organisaation perspektiivistä. Toimintaa tulee analysoida koko organisaation, osastojen ja yksittäisten töiden tai työntekijöiden osalta. Lisäksi tulee analysoida suhteita muihin organisaatioihin.

Edith Penrose (1959) totesi aikoinaan, että mitä enemmän hallinto kehittyy, sitä monimutkaisemmaksi johtaminen muuttuu. Herbert A. Simonin (1979) on tutkinut yksilöä organisaatiossa ja organisaation tapoja antaa yksilölle toimivaltaa. Hänen mukaansa organisaatioiden rakentajien tehtävänä on järjestellä organisaatio siten, että se käyttäytyy koordinoitusti ja tehokkaasti.

Paul Lillrankin (1990, 39–40) mukaan laatu tuotantoteknisenä määreenä on äärimmillään termi, jonka kaikki alueet tulee pystyä arvioimaan. Käsitteiden selkiyttämiseksi on huomioitava, että laatu jaetaan kolmeen pääkäsitteeseen, jotka ovat tavartuotteen laatu, palvelutuotteen laatu ja tuotantoprosessin laatu. Tavarantoiminnan ja palvelun laatu toimivat kilpailutekijöinä, mutta prosessin laatu on organisaation tai organisaatioiden sisäisen jatkuvan kehittämisen kulloinkin tila. Lillrankin (1998, 19–28) mukaan tämän päivän hyvä laatu saattaa olla jo huomenna huonoa laatua. Laatua ei siis voi tarkastella kiinteänä käsitteenä, vaan se on kehittyvä ilmiö, joka on sen lisäksi tilanne- ja kulttuurisidonnainen. Luoma (2001, 112) toteaa, että laajimmillaan laadun kohdealue on koko organisaatio. Arviointia tulee suorittaa kaikkien laatua kuvaavien yksityiskohtien avulla.

Organisaatorajojen ylittäminen yhteistyökysymyksissä merkitsee aina liikkumista aralla alueella. Johtamisrakenteista, johtamistavoista ja johtajien rooleista organisaatiossa tulee olla selvillä jo ennen yhteistyön aloittamista. Muutokset julkishallinnon rakenteissa eivät ole ainoastaan rakenteiden muuttamista, vaan niihin liittyy joukko muita muutoksia, joiden ennakoiminen ei ole helppoa. Keskushallintoa uudistanut ministerityöryhmä kehotti valtionhallintoa huolehtimaan toimintojen yhteensovittamista ja vastaamaan pitkän aikavälin haasteisiin hallinnon raja-aidat ylittävällä yhteistoiminnalla (Hallituksen iltakoulumuistio 20.6.2001).

Suomalaisen rikosprosessin pituus on saanut negatiivista julkisuutta muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen kautta. Luonnollisesti myös poliisin ja syyttäjän esimiesvirastoissa seurataan esitutkinnan ja syyteharkinnan kestoa koko ajan. Poliisin ja syyttäjän yhteistyössä havaitut ongelmat eivät näyttäisi olevan ainakaan suurin syy pitkään oikeusprosessiin. Kiistaton kanta kyselytutkimuksen perusteella oli kuitenkin siihen, että toimivaa yhteistyötä ja toimivaa johtamista tarvitaan niin esitutkinnan ja muun rikosprosessin laadun kuin nopeudenkin kehittämiseen.

Useiden oikeustieteen tutkijoiden mukaan esitutkinnan johtamisen tulisi olla Suomessa syyttäjällä. Kahden lakiuudistuksen yhteydessä tutkinnan johtaminen kuitenkin pidettiin poliisilla ja syyttäjän valtuuksia rikosprosessiin liittyvän laadun valvonnan osalta lisättiin. Samalla on syytä todeta, että niin Valtakunnansyyttäjänviraston kuin poliisin ylijohdon tavoitteena on nopeuttaa rikosprosessia esitutkinnan ja syyteharkinnan osalta.

Valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäen kannanottoihin liittyy rikosprosessin kokonaisuuden tuntemuksen lisäksi syyttäjän ja poliisin yhteistyötä tuntevan henkilön arvovalta. Kuusimäki on korostanut viranomaisten yhteistyön kehittämistä poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten kesken jouduttuaan usein vastaamaan muun muassa kysymykseen, miksi syyttäjä ei ole tutkinnanjohtajana Suomessa. Kuusimäki on torjunut syyttäjien tutkinnanjohtajuuden sekä resurssi- että asiantuntijuuskysymyksenä (mm. STT, HS-Kotimaa 1.6.2009). Valtakunnansyyttäjä Kuusimäki oli puhujana presidenttifoorumissa 12.5.2009, jonka aiheena oli muun muassa perus- ja ihmisoikeuskysymykseksi muodostunut rikosasioiden hidas eteneminen Suomessa. Kuusi-

mäen kannan mukaan Suomen poliisin vahvuutena on tehokkuus, jolla se tuottaa selvitettyjä rikoksia niin paljon, että tarvittaisiin enemmän syyttäjiä vaativien rikosjuttujen hoitamiseen. (TV-uutiset 12.5.2009 ja HS – Kotimaa 13.5.2009.)

Poliisihallinnon taholla kysymykseen on otettu kantaa poliisin pitkän aikavälin henkilöstön suunnitelmassa. Poliisiylijohtajan puheenjohtajuuden alla toimivan työryhmän kannanotto on seuraava: ”Syyttäjälaitoksen työmäärä on riippuvainen poliisin tutkintatoimista. Esitutinnan laatu vaikuttaa syyteharkinnan suorittamisen edellytyksiin. Rikosasian käsittelyketjun toimivuuden kannalta on ratkaisevan tärkeää, että poliisin rikostutkinnalle taataan riittävät voimavarat ja riittävä ammattitaito.” (SM 5/2009, 131.)

Toimiva yhteistyö poliisin ja syyttäjän kesken on yksi osa koko rikosprosessin nopeuttamista. Rikosprosessin hitauden syyt ovat syvemmällä ja niitä selvittämään monella taholla, joten tässä tutkimuksessa en puutu siihen tutkimusalueeni ulkopuolelle jäävänä kysymyksenä.

Tulosjohtamisen kehittämismahdollisuudet esitutkinnassa

Talouden ja toiminnan ohjauksen ja raportoinnin työkaluksi valittu tulosprisma määrittelee tuloksellisuuden peruskriteerit. Tulosprisma muodostuu henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä sekä toiminnan tuloksista ja vaikuttavuudesta. Tulostavoitteiden toteuttamiseksi hallinnossa tulee toimia tulosohjausprosessin sekä vahvistettujen strategioiden ja arvojen mukaisella tavalla. Strategisen johtamisen mallin mukaisesti ylempi taso säätelee strategiset päälinjat ja alemman tason ratkaisut edistävät strategian toteuttamista. Myös harkinnanvaraisten päätösten tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa toimintalinjaukset strategisista ohjeista.

Työyhteisöjen rakenne- ja johtamismallit kytkeytyvät toisiinsa tiiviimmin kuin usein ajatellaan. Ne voivat vaihdella erittäin hierarkkisesta ja byrokraattisesta erittäin vapaaseen ja itseohjautuvaan malliin. Jos yhteistyökumppaneiden johtamisjärjestelmät ja organisaatorakenteet poikkeavat suuresti toisistaan, on erilaisuuden vaikutusta arvioitava, koska järjestelmät ja rakenteet ovat omiaan vaikuttamaan yhteistyön toimivuuteen. Negatiivista vaikutusta voidaan minimoida selvittämällä ja sopimalla yhteistyölle tärkeiden toimintojen säännöt. Vaikka viranomaisyhteistyö

tulee erottaa verkostoyhteistyöstä, sopii tähän yhteyteen Saarelaisen (2004) kuvaus, jonka mukaan verkostoituneessa työnteossa tarvitaan johtamista, jossa kontrolloidaan ja ohjataan verkoston strategisia ja operationaalisia tavoitteita. Prosessin sujumisen indikaattoreita ovat tällöin yhteinen tavoite, päätöksentekovallan tasapaino, luottamus, vuorovaikutuksen ja kommunikaation sujuminen sekä resurssien jakaminen.

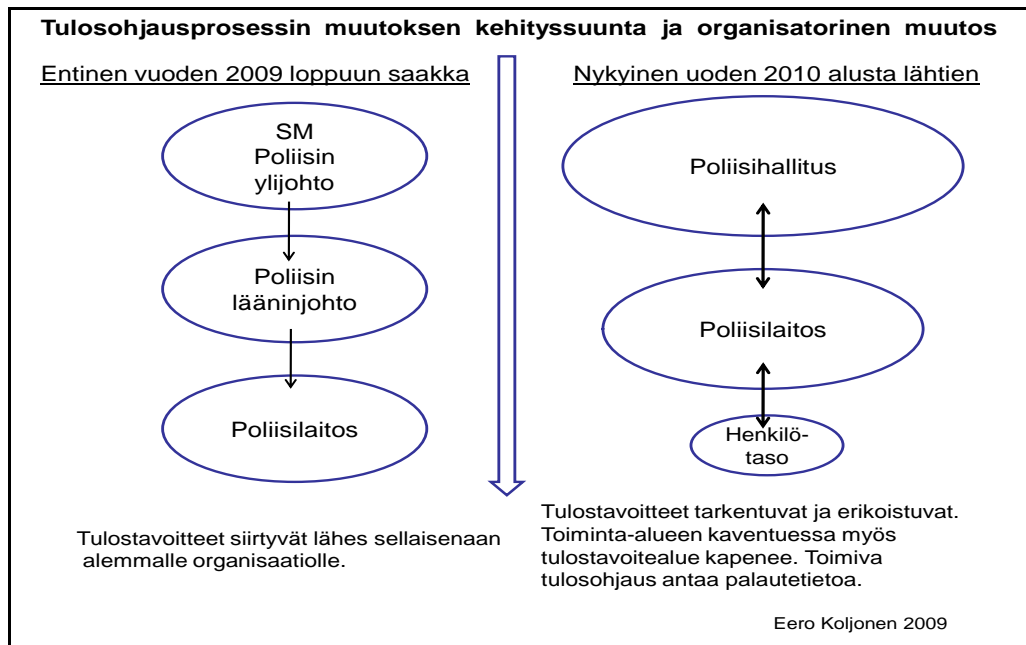
Vartola (2004, 211–222) kuvaa osuvasti byrokraatin ja byrokratian olemusta. Ensinnäkin hän esittää kysymyksen, miten saisi (byrokraattiset) virkamiehet parantamaan toimintaansa, kun niukkenevien resurssien kanssa samanaikaisesti tuloksellisuusvaatimuksia tiukennettaessa työtahti kiristyy ja työmotivaatio laskee. Toisaalta Vartolan (emt. 220) mukaan byrokratian tehokkuuden ei koskaan ole ollut tarkoitukseen olla tehokkuutta yhteiskunnallisessa, vaan vallankäytöllisessä mielessä.

Poliisitoimintaa johdetaan alaiseen hallintoon suuntautuvan tulosohjauksen kautta tapahtuvilla strategisilla linjauksilla. Tulosohjauksen tulee toimia aidosti siten, että valtakunnalliset linjaukset tarkentuvat ja erikoistuvat alueellisilla ja paikallisilla ratkaisuilla. Valtakunnalliset rikostorjunnan teemat koskevat eri tavalla eri poliisilaitoksia, samoin kuin eri tehtävissä toimivien tutkinnanjohtajien tehtäväalueita. Toiminta-alueiden kaventuessa kaventuvat ja tarkentuvat myös tulostavoitealueet ja niihin liittyvät vaikuttavuustavoitteet. Näin tarjoutuu mahdollisuus mitata toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa tarkentuneiden vaikuttavuus- ja tulostavoitteiden valossa. Toteutukseen päästään selkeällä, tulosohjaukseen perustuvalla poliisilaitoskohtaisella tulosjohtamisella. Paikallistason tehtävät määrittyvät valtakunnallisten linjausten mukaisesti, mutta paikallisen tarpeen mukaan.

Poliisihallinnossa ei ole tutkittu, kuinka paljon yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite ja toiminnalliset tulostavoitteet ovat tarkentuneet siirryttäessä valtakunnalliselta tasolta alueelliselle ja paikalliselle tasolle. On luonnollista, että niin on tapahtunut, mutta tässä yhteydessä kolmiportainen poliisiorganisaatio on pikemminkin lisännyt mittareiden määrää kuin kehittänyt paikallistason toiminnan laadullisia mittareita. Sopivien tuloksellisuusmittareiden vähäisyys tai jopa puuttuminen on vaikeuttanut esitutkintaprosessin tuloksellisuuden arviointia. Eri lääneissä sijainneiden saman-

suuruisten poliisilaitosten keskinäinen vertailu tuotti kyllä informaatiota, mutta erilaisten lähtökohtien vuoksi niistä ei voinut tehdä selkeitä tuloksellisuusvertailuja.

Esitutinnan jälkeen rikosprosessin vaiheesta vastaavana henkilönä syyttäjä saa haltuunsa esitutinnan tuotteena syntyvän esitutkimateriaalin, jonka hän usein tuntee erinomaisen hyvin, myös sen valmistumisprosessin. Tätä kautta syyttäjä pystyy seuraamaan yksittäisen poliisiyksikön esitutinnan tuloksellisuutta ja laatua usein jopa tarkemmin kuin kukaan poliisilaitoksella. Syyttäjiltä saatava palauteinformaatio esitutinnan tuotteen laadusta ja sen kustannusvastaavuudesta on siten poliisihallinnolle erittäin tärkeää tietoa ja samalla keino saada palautetta toiminnan laadusta ja vaikuttavuudesta. Syyttäjän aktiivisuutta on joskus pidetty valtakäsymyksenä, mutta niin ei ole eikä se saisi olla arvovaltakäsymyksenä. Prosessituotteesta saatavaa palautetta ei liiketaloudellisin periaattein toimivalla organisaatiolla olisi varaa jättää hyödyntämättä. Organisaatiouudistukset antavat mahdollisuuden rakentaa tuloksellisuuden seurantaan aiempaa paremmat elementit (kuva 26).

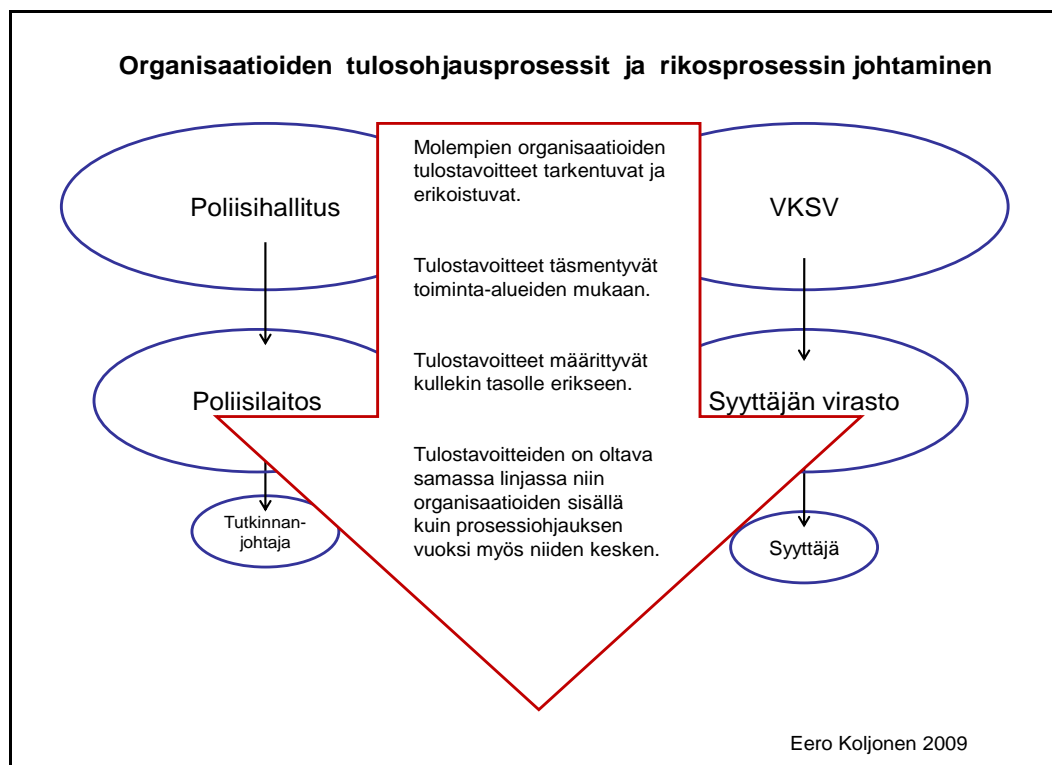


Kuva 26. Tulosohjausprosessin kehittyminen ja organisatorinen muutos

Uudistuneen organisaation mahdollisuus kehittää tulosjohtamista poliisilaitoskohtaisella vuoropuhelulla.

Yksittäisen poliisin tulee noudattaa esimiehensä tai esimiesvirastonsa määräyksiä. Strategisesta ohjauksesta poikkeaminen ei välttämättä ole aina laitonta, mutta useimmiten se ei ole viisasta. Strategiseen johtamiseen kuuluu olennaisesti toiminnan ja talouden yhteen sovittaminen, joten julkishallinnossa tämä merkitsee sitä, että toimintastrategiat on luotava määrärahaehyöksessä annettujen varojen puitteissa. Toisaalta määrärahaehykset tulee arvioida tulosohtauksen mallin mukaisesti, yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden valossa. Kyseessä on siis tulosjohtamiseen liittyvä vuoropuhelu – toiminnan tarpeellisuudesta vaikuttavuustavoitteiden valossa ja toiminnan tuloksista siihen tarkoitettujen määrärahojen valossa (tilivelvollisuudesta).

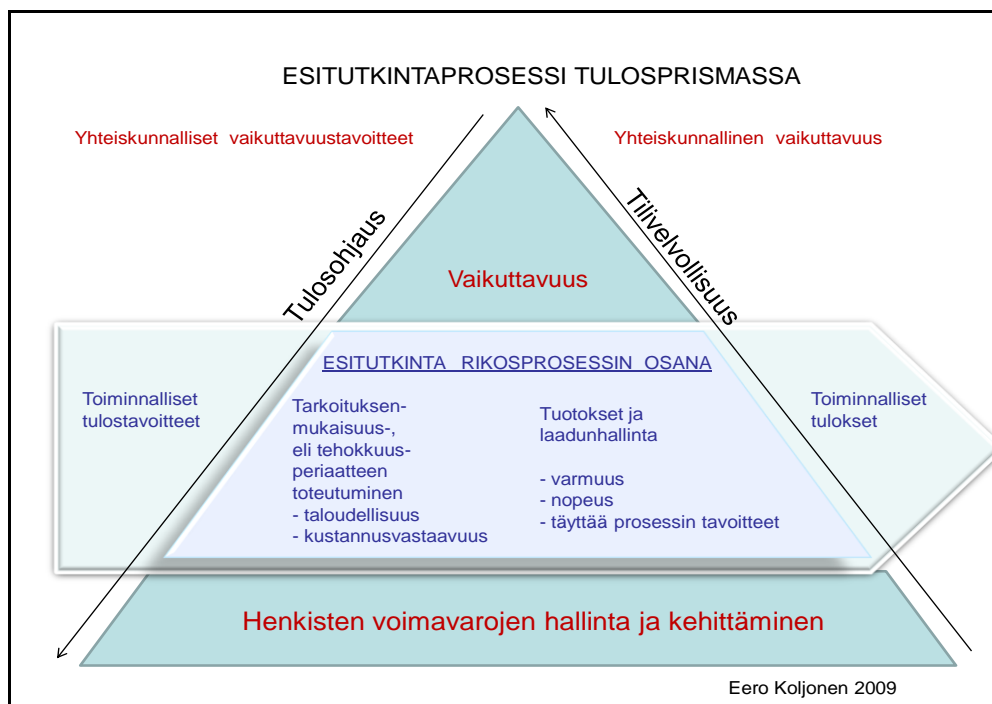
Poliisilaitosten muuttuminen suoraan poliisihallituksen tulosohjattaviksi vaikutti mahdollisuuteen ohjata ja linjata tulostavoitteita. Tavoitteiden ohjaaminen on mahdollista sekä linjaorganisaation tulosohjauksen että yhteistyökumppaneiden kesken tapahtuvan vuoropuhelun keinoin. (Kuva 27.)



Kuva 27. Organisaatioiden tulosohjaus ja rikosprosessin johtaminen

Arvioitaessa rikosprosessin toimivuutta siihen kohdennetun tilivelvollisuuden näkökulmasta, on toistuvasti ollut esillä rikosprosessin kokonaiskeston hitaus ja siitä johtuva käsitys muun muassa esitutkintaprosessin toimimattomuudesta. Esitutkintaprosessin toiminnallisen tuloksellisuuden yhteiskunnallista vaikuttavuutta tulee korostaa, jotta nuo tulostavoitteet voidaan paremmin määritellä. Tästä syystä on tärkeää määritellä, mitkä ovat esitutkintaprosessin tuloksellisuuden laadulliset kriteerit. On selvää, että esitutkinnassa tulee selvittää mahdollisimman suuri määrä rikoksia, mutta on syytä korostaa myös sitä, että rikosten selvittämisen tulee tuottaa mahdollisimman hyvä tuloksellisuus koko prosessin näkökulmasta. Tähän viimeksi mainittuun arviointiin vaikuttaa esitutkinnan tuotteen laatu prosessin jatkuvuuden näkökulmasta. Esimerkiksi laatukäsikirjat ja niihin sisällytetyt viiteaineistot, työtapakuvaukset, prosessikuvaukset sekä arvoja, strategioita ja laatua koskevat suunnitelmat helpottaisivat tuloksellisuuden laatuksiteereiden standardoimista (esim. Lecklin 1999, 36, ks. kuva 18, sivu 141).

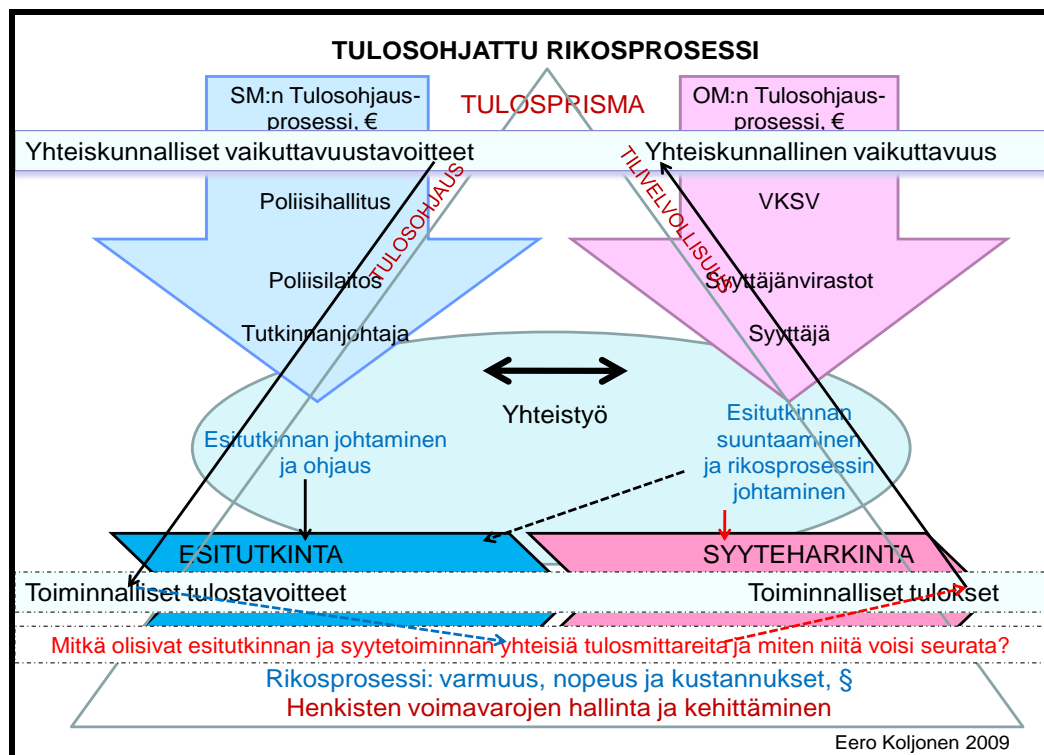
Tutkimusprojektin aikana on rakentunut näkemys niistä toiminnoista, joissa poliisin ja syyttäjän tulee olla yhteistyössä keskenään. Seuraavana kuvana (kuva 28) on mallikuvaus rikosprosessin tulosohjauksesta esitutkinnan ja syytetoiminnan osalta.



Kuva 28. Näkemys esitutkintaprosessin tuloksellisuuden peruskriteereistä

Tulosprisman mukaisesti yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden toteuttamiseksi on tiedostettava ne seikat, joilla toiminnallinen tehokkuus voidaan varmistaa. Tuotoksilla ja laadunhallinnalla varmistetaan tilivelvollisuuden toteutuminen, kunkin toiminnan tai toimintaprosessin mukaan. Lopulta palaamme takaisin Merikosken (1968, 2–3) ja Tirkkosen (1969, 81) toteamalla tavalla hyvän hallinnon vaatiman nopeuden ja halpuuden kriteerien kilpailuasetelmaan oikeussuojavaatimuksen (varmuus) kanssa.

Kuvasarjassa on seuraavana kuva esitutinnan ja syytetoiminnan vaiheesta rikosprosessissa. Erikseen rakentuneet yksinkertaiset mallit voidaan seuraavalla tavalla asettaa päällekkäin, ja tuloksena on varsin lähellä tutkimusasetelmaani oleva rakenne (kuva 29).



Kuva 29. Tulosohtattu rikosprosessiyhteistyö poliisiin ja syyttäjän kesken

Edellä olevassa kuvassa tulevat esille tutkimuskysymykseni elementit: Poliisin ja syyttäjän yhteistyön toimivuus, tutkinnan johtamisen toimivuus ja esitutinnan laatu.

Laatua voi määritellä monin tavoin. Yksi keino käsitteellistämiseen on laatu ehdottomana faktana ja laatu suhteutettuna käsitykseen tai näkemykseen. Ehdoton laatu on parhaimmillaan täydellinen, ja suhteellinen laatu on parhaimmillaan silloin, kun se vastaa sille asetettuja tavoitteita. Laatutavoitteet voidaan asettaa kovin monin eri tavoin, ja varsinkin rikostutkinnan laadun määrittely ja arviointi ovat laajissaan vaikeimpia mahdollisia. Vaativimmillaan suhteellisen laadun arvioiminen on silloin, kun siinä yhdistyvät sekä mitattavat että näkökulmakeskeiset yksityiskohdat. Poliisin toiminnan kannalta tuloksellinen rikostorjunta sisältää rikosten ennalta estämisen, samoin kuin taktisesti ja teknisesti laadukkaan sekä kustannustehokkaan tutkimuksen, ja tuottaa rikosprosessin kannalta varman, nopean ja taloudellisen tuotteen syyttäjälle, joten se sisältää sekä ehdottomia että suhteellisia näkökulmia.

Aineettomien menestystekijöiden mittaaminen on mahdollista ns. subjektiivisilla mittareilla, joilla tulkitaan muun muassa saavutettua tilaa ja saavutettua seurausta, sekä mittaamalla objektiivisilla mittareilla esimerkiksi asiakastyytyväisyyttä, mm. reklamointien kautta. Nämä mittarit eivät mittaa tuotteen laatua suoraan, mutta huolellisen suunnittelun avulla määritellyt mittarit tuottavat mitattavasta asiasta kattavan kuvan. (Ks. mm. Lönnqvist ym. 2006, 55–57 ja 79–81.)

Miten yhteistyön laatua mitataan, tai millainen yhteistyön määrä tuottaa poliisin ja syyttäjän yhteistyölle lisäarvoa, ja millaisella arviointitaulukolla sitä voidaan mitata? Voiko määrällä mitata laatua, olisiko mahdollista esimerkiksi yhteistyön määrää mittaamalla tuottaa aineistoa sujuvan ja taloudellisen toiminnan arvioimiseen? Julkisten palvelujen kehittämisessä on kehitettävä keinoja oman toiminnan laadun tunnistamiseen ja arvioimiseen. Siten voidaan edetä myös organisaatio- ja sektorirajat ylittävien palveluprosessien yhteiseen laadunarviointiin.

Esitutkinnan tuotteena syntyvä esitutkintapöytäkirja on konkreettinen tuote, jolle on määriteltävissä objektiivinen mittari. Esitutkintaprosessin toimivuutta, yhteistyön sujuvuutta ja kaiken kaikkiaan toiminnan tuloksellisuutta voidaan mitata muillakin mittareilla kuin suoraan tuloksen näyttävillä mittareilla. Esitutkintaprosessin yhteydessä laadun kehittäminen tarkastamisen ja tarkkailun keinoin on tutkimusjohtajan ensisijainen tehtävä, mutta siihen törmää myös syyttäjä prosessiasemansa vuoksi.

Laatujohtaminen esitutkinnassa merkitsee määrämuotojen noudattamista ja noudattamisen valvontaa. Esitutinnan laadunvalvonnaksi ei riitä se, että se tuottaa oikean ja laadukkaan lopputuloksen, vaan koko prosessin tulee olla lainsäädännön ja toimintamääräysten mukainen. Laatujohtamisen käsitteellä on kylmältä kalskahtava maine, ja vielä kylmemmältä se tuntuu, kun siihen lisätään laillisuusvalvonta. Sen avulla voidaan kuitenkin varmistaa ja taata rikosten esitutinnan tapahtuminen standardien (ohjeiden ja määräysten) mukaisesti. Laadunvalvonnalla ymmärretään poliisitoiminnassa useimmiten jälkikäteistä tarkastusmenettelyä (sen valvontaa, että toiminnot ja niiden valvonta ovat tapahtuneet mainitulla tavalla).

Jollakin tavalla julkishallinnossa on hämärtynyt ”hyvän työn” arvostus. Ongelma saattaa aiheutua muun muassa hyvän työn mittaamisen hankaluudesta eli siitä, että hyvällä työllä ei ole tuloksellista arvoa. On paljon helpompaa mitata tulosten määrää ja suhteuttaa sitä kustannuksiin. Tuottavuuden ja taloudellisuuden mittaamisen lisäksi tulisi keskittyä enemmän laaja-alaisen vaikuttavuuden mittaamiseen.

Valtiovarainministeriön (VM työryhmämuistioita 9/2003, Tulosohjauksen terävöittäminen, 41–50) malli kuvaa hyvän tulosmittarin ominaisuuksia, tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaamista, laadun mittaamista sekä opastaa tunnuslukujen valintaa ja systemaattista arviointia. Hyvistä ohjeista huolimatta julkishallinto näyttää edelleen pyrkivän käyttämään yksinkertaisia, toimintojen määrää ilmaisevia mittareita. Laadun mittaamiselle on olemassa malleja (ks. emt. 45) muun muassa asiakastyytyväisyyden, tiedon tarkkuuden, ajantasaisuuden ja virheiden korjaamisen, asiakkaan vaikutus- ja osallistumismahdollisuuden, ammattitaidon ja kustannustehokkuuden avulla. Muun muassa näillä mittareilla voitaisiin arvioida esitutkintaa muutenkin kuin esitutkintapöytäkirjojen määrällä, rikosten selvitysprosentilla ja ennakoilta esitettyjen rikosten määrällä, vaikka ne sellaisinaan ovatkin erinomaisia mittareita kuvaamaan tehdyn työn tuottavuutta. Esitutinnan ja syyttäjätöiminnan keskinäistä yhdenmukaisuutta voisi kuvata muun muassa esitutkinnassa suoritettujen toimintojen arviointina oikeudenkäynnissä tarpeellisenä pidetyn aineiston suhteen. Tämä ei toki tarkoita sitä, että esitutkintaa pitäisi karsia ja pelkistää minimiinsä vaan sitä, että tuotteen seuraavan käyttäjän arviointia esitutinnan laadusta hyödynnettäisiin entistä paremmin.

Laatujohtaminen oli alkujaan laadunvarmistusta ja laadunvalvontaa (QA, Quality Assurance), mikä tarkoitti tuotteen laatutasapainon takuuta ja kontrollia sekä hinnan ja laadun keskinäisen suhteen tarkkailua asiakaslähtöiseltä pohjalta. Laatukontrolli (QC, Quality Control) takasi myös valmistusvaiheeseen kuuluvan tarkkaan määrittelyn laadun varmistamisen. Rikosten esitutinnan määrämuotoisuuden, säädösten tiukan noudattamisen sekä eettisesti ja moraalisesti korkean poliisitoiminnan lähiesimiehelle kuuluva kontrolli on juuri tätä laatujohtamista. Kun kontrollia kuvaava näkemys (TQC, Total Quality Control) ja johtamisen näkemys (TQM, Total Quality Management) tuotiin vahvemmin laatujohtamiseen, keskityttiin kokonaisvaltaiseen laadun varmistamiseen, jonka avulla lähiesimiesten suorittaman valvonnan lisäksi varmistetaan jatkuva kehittäminen, tuotantoprosessien kontrolli, laatutakuu ja laatu-filosofian kokonaisvaltainen ensisijaisuus tuotoksen tai aikaansaannoksen arvioinnissa. Julkishallinnon yleinen valvontajärjestelmä, poliisihallinnon laillisuusvalvonta ja lähiesimiesten johtamistoimintoon liittyvä valvonta tuottavat näitä elementtejä poliisin laatujohtamiseen. (Laatujohtamisen filosofiasta ja taustoista mm. Nonaka & Takeuchi 1995, Watson 2004, Senge 1990, James 1996, 39–60, Morgan & Murgatroyd 1994 sekä suomalaisesta laatujohtamisesta mm. Silén 1995 ja 1997 ja Lumijärvi & Jylhäsaari 2000.)

Tulosten mittaaminen ja tuloksellisuuden arvioiminen kuuluvat tulosjohtamisen normaalirutiineihin. Normaalina toimintana tulee siten pitää esitutinnan laadun mittaamista rikosprosessin toimivuuden näkökulmasta. Keskustelu on voitu helposti tyrehdyttää sillä, että tällaista laatua ilmaiseva mittari on vaikea rakentaa. Vertailukelpoisia tunnuslukuja saattaisi kuitenkin olla löydettävissä esimerkiksi poliisin ja syyttäjän yhteistyön prosessikuvauksilla. Vaativien rikosjuttujen esitutinnan ja syyteharkinnan yhteistyöprosessissa kuvastuu henkilötason prosessiyhteistyö. Perus- tai päivittäisrikoksiksi katsottavien rikosten prosessikuvauksissa korostuvat organisaatiotason suunnitelmalliset toiminnot.

Tulossuunnittelun ja tavoiteasettelun ongelmallisuus on julkishallinnon yleinen ongelma. Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut vaikeaksi arvioida tulosuunnitelmien, toimintakertomusten ja tulosraporttien perusteella, mitä viraston tavoitteet ovat todella olleet. Näin jää myös epäselväksi kysymys, miten niiden mittaaminen ja arviointi on suunniteltu toteutettaviksi ja mikä on todellinen tulos.

Tiukasti tehtäväalueen mukaisesti rajatut tulostavoitteet vahvistavat toiminnan tehtäväkeskeisyyttä ja estävät eri tulosalueiden välistä yhteistyötä. Tästä syystä tuloso-hjauksessa on kiinnitettävä huomiota yhteistyön kehittämiseen, joten useammalla mi-nisteriöllä voi olla yhteisiä vaikuttavuustavoitteita Tulossopimuksissa virastoille ja laitoksille voidaan asettaa yhteisiä tulostavoitteita. (VM 2/2005, 20.)

Tuloso-hjauksen merkitys poliisin ja syyttäjän yhteistyölle on tiedostettu molem-pien organisaatioiden johdossa, ja asiaa on käsitelty muun muassa esitutkintayhteis-työn kehittämistyöryhmän loppuraportissa niin poliisin kuin syyttäjän näkökulmas-ta. Kehittämistyöryhmän raportissa todetaan, että rikostutkinnan tilan selvityshank-keen perusteella on katsottu tarpeelliseksi torjua rikollisuutta asettamalla jokaiselle vuodelle painopisteteema. Poliisi on tehostanut teemakohtaisia strategisia painotuk-sia ja varmistanut toimintalinjaukset tuloso-hjauksen keinoilla. Sovitut linjaukset on kirjattu kunkin poliisiyksikön tulossopimukseen. (Esitutkintayhteistyön kehittämis-ryhmän loppuraportti 2006, 42–43.) Syyttäjälaitoksen valtakunnallisissa tulostavoit-teissa ovat vuosittain toistuneet tavalla tai toisella esitutkintayhteistyön kehittäminen ja tehostaminen. Keskeisenä syyttäjälaitoksen tavoitteena on voimakkaampi paino-tus esitutkintavaiheeseen ja keinoksi siihen on esitetty syyttäjän työajan kohdentam-ista entistä enemmän esitutkintayhteistyöhön poliisin kanssa. Mittareiksi tässä yh-teydessä on esitetty työajanseurantarekisteriä, seurantakäyntejä, sidosryhmäkyselyjä ja ETL 4 §:n mukaisia esitutkinnan rajoittamispäätöksiä. (Emt. 44.)

Yhteisinä kehittämiskohteina ehdotetaan molempien organisaatioiden paikallis- ja aluetason toimintaa ohjaavien tulostavoitteiden tietoisuuden lisäämistä, joka edel-lyttää esimiestahojen yhteydenpitoa ja vuoropuhelua kaikilla tasoilla. Työryhmä on esittänyt poliisin ja syyttäjän ylimmän johdon tuloso-hjauksellista vuoropuhelua jo siinä vaiheessa kun painopisteitä ja tulostavoitteita asetetaan. Tämän on katsottu vahvistavan hallitusohjelman ja muiden turvallisuuden kehittämistä varten tehtyjen ohjelmien yhdensuuntaista ja johdonmukaista toteuttamista molemmissa organisaa-tioissa. Työryhmä on todennut tästä aiheesta lopuksi, että organisaatioiden alemmil-le tasoille tulee luoda sellaisia keskinäisiä yhteydenpito- ja neuvottelukäytänteitä, joiden myötä välittyy tieto kummankin osapuolen kulloisistakin toiminnallisista ta-voitteista. (Emt 44.)

5.4. Jatkotutkimusten mahdollisuuksia ja aihealueen muun tutkimuksen kehittämisajatuksia

Tämän tutkimuksen jatkaminen on mahdollista jo hankitun aineiston pohjalta. Empiirinen aineisto jättää tutkimuksellista mielenkiintoa poliisin ja syyttäjän yhteistyön sekä johtamisen ja laadun tutkimiseen paikallistasolla yksityiskohtaisemmin. Kyselytutkimuksen vastauksia on mahdollista analysoida alueellisella tasolla sekä aikaisempien läänien että syyttäjälueiden rajojen mukaisesti. Vertailuja voidaan tehdä myös tutkinnanjohtajien ja syyttäjien virkapaikkojen mukaan. Tutkimusaineiston täydentäminen esimerkiksi teemahaastatteluin antaa mahdollisuuden kohdentaa tutkimusta tarkemmin.

Esitutkinta ja esitutkinnan johtaminen ovat olleet lähes tutkimattomia aihealueita ja ne tarjoavat siten runsaasti eri teemoihin keskittyviä tutkimuskohteita. Muun muassa poliisin ja syyttäjän yhteistyö poikkeaa yksityiskohdiltaan esimerkiksi rikoslajikohtaisissa erityiskysymyksissä. Tutkimusten avulla olisi mahdollista selvittää tarkemmin erityyppisten rikoslajien esitutkinnan piirteitä, esitutkinnan kehittymistä ja kehittämistä sekä lainsäädäntömuutosten ja yhteiskunnallisten muutosten vaikutusta esitutkintaan.

Syyttäjien kanssa tehtävän yhteistyön lisäksi poliisi tekee yhteistyötä myös muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa. Toimintamallien ja käytäntöjen tutkimisella olisi merkitystä yhteistyön edelleen kehittämisessä. Myös turvallisuusalan oppilaitosten tutkimusyhteistyötä voisi entisestään lisätä.

Erityisen merkittävänä tutkimusalueena pidän rikosprosessin nopeuttamiseen tärkeitä tutkimuksia. Tämän tutkimuksen aihealueelle läheisenä pidän erityisesti nuorten henkilöiden rikoksia ennalta estävään ja nuorten rikoskierteitä katkaisevaan toimintaan keskittyviä tutkimusaiheita. Poliisitoimintaa tuntevan henkilöstön tekemää tutkimustyötä tulisi tukea varsinkin silloin kun tutkimukset kohdistuvat erilaisten poliisitoimintaan vaikuttavien ilmiöiden taustalla oleviin syihin, niiden vaikutusmekanismeihin ja niistä aiheutuviin seurauksiin sekä poliisitoiminnan vaikuttavuuteen.

Tutkimuksessa on tullut esille poliisityön onnistumisen laadun arvioimisen vaikeus ja poliisitoiminnan tulosohjaus toteutuikin ensisijaisesti määrällisiä suoritteita seuraamalla. On syytä uskoa, että poliisityön laadullinenkin arviointi kehittyy, jolloin olisi mahdollista vertailla poliisilaitoksia kustannustehokkuuden ja poliisitoiminnan laadun näkökulmista. Poliisihallintorakenteen uudistuksen yhteydessä toteutettava tutkimusprojekti tuottaa aikanaan tutkimustietoa muutoksesta ja toivon tämän tutkimukseni antavan osaltaan lisäinformaatiota kyseiselle tutkimusprojektille. Myös eri hallinnonalojen tulosohjauksen vertailu voisi olla hyödyksi tulosjohtamisen kehittämiseksi.

Poliisitoiminnan laadun kehittämiseen liittyvien yksittäisten tutkimusten ei tarvitse olla aina erityisen laajoja. Muun muassa rikostutkinta sisältää runsaasti mielenkiintoisia tutkimuskohteita, joiden tuloksia yhdessä analysoimalla voi tarkastella huomattavasti laajempia asiakokonaisuuksia. Yksittäisiä tutkimusaiheita voisivat olla muun muassa rikostutkinnan tulosmittarit poliisilaitoksissa, esitutkinnan laatu-kriteerit yleisesti ja erityyppisissä rikoksissa, laatujohtamisen erityispiirteet rikosten esitutkinnassa, määrällisten ja laadullisten mittareiden käytettävyys rikostutkinnan laadun arvioinnissa. Poliisia ja syyttäjiä kiinnostava, esitutkinnan laadun kannalta kehittävä aihe olisi muun muassa tutkimus esitutkinnan ja sen tuottaman materiaalin vastaavuudesta syyttäjän tarpeelliseksi katsomaan materiaaliin.

Erityisen kiinnostavana pidän luonnollisesti mahdollisia jatkotutkimuksia johtamistoimintojen ja organisaatiouudistusten vaikutuksesta poliisitoimintaan. Tutkimus olisi mahdollista toteuttaa osaltaan muun muassa tämän tutkimuksen aineistojen pohjalta tehtävällä seurantatutkimuksella. Esimerkiksi 3–5 vuoden kuluttua hankittavalla aineistolla olisi saatavissa vertailtavaa tietoa tämän tutkimuksen aineistolle.

LÄHTEET:

- Aalto, Antti & Vitikainen, Sari (2000): *Selvitys Balanced Scorecardin käytöstä valtionhallinnossa*. Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulun laskentatoimen laitos.
- Aaltonen, Mika & Wilenius, Markku (2002): *Osaamisen ennakointi. Pidemmälle tulevaisuuteen, syvemmälle osaamiseen*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Aarnio, Aulis (2007): *Arvot lainkäytössä*. Teoksessa: *Arvot ja periaatteet. Valtakunnansyyttäjänviraston julkaisusarja nro 5*, s. 15–27. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Ahonen, Pertti (1989): *Hallinto hallintana. Hallinnon teorian avaimet*. Helsinki: Valtionpainatuskeskus.
- Alastalo, Marja (2005): *Metodisuhdanteiden mahti. Lomaketutkimus suomalaisessa sosiologiassa 1947–2000*. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, Pertti (1999): *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, Pertti (2001): *Johdatus yhteiskuntatutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Alkula, Tapani & Pöntinen, Seppo & Ylöstalo, Pekka (1995): *Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät*. Juva: WSOY.
- Allardt, Erik & Littunen, Yrjö (1979): *Sosiologia*. Porvoo: WSOY:n graafiset laitokset.
- Anttila, Pirkko (2000): *Tutkimisen taito ja tiedon hankinta*. Hamina: Akatiimi Oy.
- Ansoff, H. Igor (1984): *Strategisen johtamisen käsikirja*. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Argyris, Chris (1999): *On organizational Learning*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Argyris, Chris & Schön Donald A. (1996): *Organizational Learning II*. New York: Addison-Wesley Publishing Company.
- Asikainen, Timo (1998): *Julkisen palvelun kuvan muuttuminen 1987–1996*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Aula, Pekka (1999): *Organisaation kaos vai kaaoksen organisaatio*. Helsinki: Loki-Kirjat.
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.
- Barnard, Chester I. (1974): *The Functions of the Executive*. New York: Harvard University Press.
- Bass, Bernard M. (1990): *Handbook of Leadership. Theory, Research & Managerial Applications*. New York: The Free Press.
- Bauman, Zygmunt (1996): *Postmodernin lumo*. Tampere: Vastapaino.
- Becker, Brian E. & Huselid, Mark A. & Ulrich Dave (2001): *The HR Scorecard. Linking People, Strategy and Performance*. Boston: Harvard Business School Press.
- Blumme, Nils & Karhu, Päivi & Kontula, Lisbet & Laitakari, Jyri & Linna, Mika & Nordin, Jan & Sovasto, Jussi & Tarvainen, Jyri & Tikkanen, Reino & Turakainen, Olli & Urrila, Antti & Vesa, Janne (2005): *Corporate Governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Brienen, Marion E. I. & Hoegen, Ernestine H. (2000): *Victims of Crime in 22 European Criminal Justice Systems. The Implementation of Recommendation (85) 11 of the Council of Europe on the Position of the Victim on the Framework of Criminal Law and Procedure*. Nijmegen, Netherland: Wolf Legal Production/Willem-Jan der Wolf.
- Bryson, John M. (2004): *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass A Wiley Imprint.
- Burmoi, Petri (2009): *Esitutkintaprosessin hallinta ja kehittäminen. Pirkanmaan poliisilaitoksen esitutkintaprosessin prosessikuvaus. Poliisiammattikorkeakoulun poliisipäällystön tutkinnon A-osan julkaisematon opinnäytetyö*.
- Certo, Samuel C. (1980): *Principles of Modern Management. Functions and Systems*. Dubuque, Iowa: Wm. C. Brown Company.
- Choo, Chun Wei (2006): *The Knowing Organization*. New York: Oxford University Press.
- Clegg, Stewart & Kornberger, Martin & Pitsis, Tyrone (2005): *Managing and Organizations. An Introduction to Theory and Practice*. London: Sage Publications Ltd.
- Coleman, Daniel (1999): *Tunneäly työelämässä*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

- Crainer, Stuart (1998): Key Management ideas. Thinkers that Changed the Management Word. London: Prentice Hall. Financial Times.
- Delmas-Marty, Mireille & Spencer, J.R. (toim.) (2002): European Criminal Procedures. Cambridge: Cambridge University Press.
- Denzin, Norman K. & Lincoln, Yvonna S. (ed.) (2000): Handbook of Qualitative Research. California, Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Eloranta, Kari T. (1977): Johdatus organisaatiosuunnitteluun. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.
- Ervo, Laura (1996): Ylimmät prosessiperiaatteet. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijät. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Ervo, Laura (2000): Esitutinnan optimaalisuus oikeudellisessa viitekehyksessä. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Eskola, Antti (1975): Sosiologian tutkimusmenetelmät. Porvoo: WSOY.
- Eskola, Antti (1982): Vuorovaikutus, muutos merkitys. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998): Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Eskola, Kaisa & Koljonen, Eero (2006): Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien yhteistyö. Kyselytutkimuksen loppuraportti. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Etelälähti, Pekka (2005): Tulosprisman soveltamisesta tilivirastojen ohjauksessa. Julkaisematon Tampereen yliopiston taloustieteiden laitokseen kirjoitettu artikkeli.
- Etzioni, Amitai (1977): Nykyajan organisaatiot. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Fayol, Henry (1955): General and Industrial Management (Translated from french ed. by Constance Storrs, with foreword by L. Urwick, First publ. in 1949). London: Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd.
- French, Wendell L. & Bell, Cecil H. (1973): Organisaation kehittäminen. Helsinki: Weiling & Göös.
- Gill, Peter & Marrin, Stephen & Phythian, Mark (ed.) (2009): Intelligence Theory. London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Gronow, Jukka & Noro, Arto & Töttö, Pertti (1997): Sosiologian klassikot. Tampere: Gaudeamus Kirja.
- Gulick, Luther & Urwick, Lyndall (ed.), (1973): Papers on the Science of Administration. Clifton, New Jersey: Augustus M. Kelley Publishers.
- Haapaniemi, Lauri (2004): Esitutkintavelvollisuus ja siihen liittyvä päätösproblematiikka. Julkaisematon Poliisiammattikorkeakoulun poliisipäällystön tutkinnon (AMK) tutkielma.
- Hakamo, Terhi & Jauhiainen, Kirsi & Alvesalo, Anne & Virta, Erja (2009): Talousrikokset rikosprosessissa. Tampere: Juvenes Print.
- Hakamo, Terhi & Vanhala, Anna (2007): Poliisipäälliköt. Tutkimus paikallispoliisin johtamisesta. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Hakaniemi, Jussi & Savolainen, Marko (2004): Piirisyyttäjäprojekti. Julkaisematon Poliisiammattikorkeakoulun poliisipäällystön tutkinnon (AMK) tutkielma.
- Hall, Richard H. (1968): Professionalization and Bureaucratization. American Sociological Review, 33/2, 92-104.
- Hall, Richard H. (1991): Organizations, Structures, Processes & Outcomes. New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Hammond, Thomas H. (1990): In Defence of Luther Gulick's Notes on the Theory of Organization. Public Administration vol. 68 Summer 1990 (143-173).
- Hannus, Jouko (1994): Prosessijohtaminen. Espoo: HM&V Research Oy.
- Hannus, Jouko & Lindroos, Jan-Erik & Seppänen, Tapani (1999): Strateginen uudistuminen osaamisen ajan toimintaympäristössä. Helsinki: HM&V Research Oy.
- Harding, Christopher & Fennell, Phil & Jörg, Nico & Swart, Bert (2002): Criminal Justice in Europe. A Comparative Study. Oxford: Clarendon Press.
- Harisalo, Risto (2008): Organisaatioteoriat. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Haveri, Arto (1997): Aluehallinto muutoksessa. Tampere: Tampereen yliopisto

- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1994): Oikeusfilosofian pääpiirteet eli luonnonoikeuden ja valtiotieteen perusteet (toim. Manninen, Juha ja Wahlberg Markus 1994). Oulu: Kustannus Pohjoinen.
- Heikkilä, Tarja (2001): Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Heiskanen, Markku (1998): Surveypäiväkirja. Teoksessa: Faktajuttu. Tilastollisen sosiaalitutkimuksen käytännöt, s. 184–205. Toim. Seppo Paananen, Anneli Junto ja Hannele Sauli. Tampere: Vastapaino.
- Helander, Voitto (1993): Profiisit ja julkisvalta. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Helminen, Klaus & Lehtola, Kari & Virolainen, Pertti (1988): Uusi esitutkintalainsäädäntö. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Helminen, Klaus & Lehtola, Kari & Virolainen, Pertti (2002): Esitutkinta ja pakkokeinot. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Helminen, Klaus & Lehtola, Kari & Virolainen, Pertti (2005): Esitutkinta ja pakkokeinot. Helsinki: Talentum.
- Hersey, Paul & Blanchard, Kenneth H. (1979): Organisaatiokäyttäytymisen perusteet. Espoo: Weilin & Göös.
- Hersey, Paul & Blanchard, Kenneth & Johnson, Dewey E (1996): Management of Organizational Behavior. New Jersey, Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Heuru, Kauko (2003): Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Hietaniemi, Tuija (1992): Lain vartiossa. Poliisi Suomen politiikassa 1917–1948. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura, Historiallisia tutkimuksia 166.
- Hietaniemi, Tuija (1995): Totuuden jäljillä. Suomalaisen rikospoliisin taival. Vantaa: Keskusrikospoliisi.
- Hirvelä, Päivi (2006): Rikosprosessi lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. Helsinki: WSOY Pro.
- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Ilkka & Sajavaara, Paula (2004): Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hofstede, Geert & Hofstede, Gert Jan (2005): Cultures and Organizations. Software of the Mind. New York: McGraw-Hill.
- Hofstede, Geert 1981, Management control of public and not-for-profit activities. Organizations and Society. Vol. 6. Nro 3, s. 193–211.
- Hofstede, Geert (1993): Kulttuurit ja organisaatiot. Mielen ohjelmointi. Juva: WSOY.
- Holma, Aulikki (toim.) (2005): Tiedosta tuottava. Strategisen tietojohdamisen kysymyksiä. Jyväskylä: ER-paino & Yliopistopaino.
- Huber, George P. & Van de Ven, Andrew (1995): Longitudinal Field Research Methods. California, Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Humble, John (1976): Tavoitejohtaminen. Espoo: Weilin & Göös.
- Huovila, Mika (2003): Periaatteet ja perustelut. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Hämäläinen, Erkki (2006): Poliisitoiminnan muutokset Euroopan integraatiossa. Teoksessa: Rikostorjunnan etulinjassa. Keskusrikospoliisi 80 vuotta, s. 27–46. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Hämäläinen, Erkki (2009): Eurooppalaistuva lainvalvonta. Tampere: Juvenes Print.
- Hänninen, Jyrki (2007): Esitutkinnan rajoittamisen mahdollisuuksista poliisin voimavarojen kohdentamisessa. Tampere: Julkaisematon Tampereen yliopiston kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan, johtamistieteiden laitoksen turvallisuushallinnon pro gradu.
- Ignatius, Kaarlo (1900): Virallisen syyttäjistön kehittyminen, organisatioon ja syyteoikeus. Rikosprosessioikeutta koskeva tutkimus. Helsinki: Oy Weilin & Göös Ab.
- Illman, Mika (2007): Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimenkuvia koskeva vertailu. Julkaisematon valtakunnansyyttäjänvirastossa 28.2.2007 päivätty 23-sivuinen muistio.
- Jaatinen, Martti (1999): Uudistunut syyttäjälaitos. VKSV vuosikertomus 1999, s. 13.
- James, Paul T. J. (1996): Total Quality Management. An Introductory Text. New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc.
- Johnson, Gerry & Scholes, Kevan (ed.) (2001): Exploring Public Sector Strategy. London: Prentice Hall. Financial Times.

- Johnson, Loch K. & Wirtz, James J. (2004): *Strategic Intelligence. Windows into a Secret Word*. Los Angeles: Roxbury Publishing Company.
- Jokela, Antti (2002): *Oikeudenkäynti II*. Helsinki: Talentum
- Jokela, Antti (2005): *Oikeudenkäynnin perusteet. Oikeudenkäynti I*. Helsinki: Talentum.
- Joki, Jani (2004): *Laatu osana strategiaa case: poliisi*. Julkaisematon Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksen, finanssivaltion ja julkisyhteisöjen laskentatoimen pro gradu tutkielma.
- Jonkka, Jaakko (1991): *Syytekynns. Tutkimus syytteen nostamiseen vaadittavan näytön arvioinnista*. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Jonkka, Jaakko (1991b): *Rikosprosessioikeuden yleisistä opeista*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Jonkka, Jaakko (1992): *Rikosprosessioikeuden yleisistä opeista*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, Helsingin yliopiston rikos- ja prosessioikeuden laitoksen julkaisu A:6.
- Jonkka, Jaakko (1998): *Eräitä näkökohtia perusoikeuksien toteutumisesta erityisesti rikosprosessissa*. Lakimies, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu 8/1998, s. 1255–1270.
- Jonkka, Jaakko (2003): *Syyttäjänrooli ja syytekynns*. Defensor Legis. Suomen asianajajaliiton julkaisu 6/2003, s. 976–992.
- Jonkka, Jaakko (2004): *Poliisin johtamisjärjestelmät ja sisäinen laillisuusvalvonta*. Helsinki: Sisäasiainministeriön julkaisu 48/2004.
- Joutsenlahti, Juha (2001): *Poliisin työmotivaatio ja johtaminen*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy, Juvenes Print.
- Juntunen, Matti & Mehtonen, Lauri (1982): *Ihmistieteiden filosofiset perusteet*. Jyväskylä: K. J. Gummerus Osakeyhtiön Kirjapaino.
- Juuti, Pauli (1983): *Työkäyttämisen teoreettinen tausta*. Helsinki: R. Lunkka Ky.
- Juuti, Pauli (1989): *Organisaatiokäyttämisen*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Juuti, Pauli (1999): *Johtaminen ja organisaation alitajunta*. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Juuti, Pauli (2001): *Johtamispuhe*. Juva: PS-Kustannus, WS Bookwell Oy.
- Juuti, Pauli & Vuorela, Antti (2002): *Johtaminen ja työyhteisön hyvinvointi*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Järvelin, Juha (2008): *Tulospalkkaus paikallispoliisissa. Voiko poliisitointa mitata?* Tampere: Tampereen yliopisto. Pro gradu tutkielma.
- Järvinen, Pertti & Järvinen, Annikki (2000): *Tutkimustyön metodeista*. Tampere: Opinpajan Kirja.
- Jääskeläinen, Petri (1997): *Syyttäjä tuomarina. Rikos- ja prosessioikeudellinen tutkimus seuraamusluonteisen syyttämättä jättämisen ja rangaistusmääräysmenettelyn ehdoista Suomessa ja Ruotsissa*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Jääskeläinen, Petri (1997a): *Syyttäjä tuomarina*. Lakimies, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu 7/1997, s. 1032–1039.
- Kallio, Heikki & Pasterstein, Dennis (2006): *Piirisyyttäjäprojektin seurantatutkimus. Poliisiammattikorkeakoulun poliisipäällystön tutkinnon (AMK) tutkielma*.
- Kalske, Jorma & Nissinen, Matti & Tohkanen, Matti (toim.) (1990): *Syyttäjän käsikirja*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kangasniemi, Tea (2006): *Rikosprosessin kustannukset syyttäjän näkökulmasta*. Defensor Legis, Suomen asianajajaliiton julkaisu 4/2006, s. 650–665.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1996): *The Balanced Scorecard*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2001): *The Strategy Focused Organization*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2002): *Strategialähtöinen organisaatio*. Helsinki: Talentum
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2007): *Strategian toteutus*. Helsinki: Talentum
- Karlöf, Bengt (1995): *Johtamisen käsitteet ja mallit*. Porvoo: WSOY.
- Karlöf, Bengt (1996): *Strategia – Suunnitelmasta toteutukseen*. Porvoo: WSOY.
- Karlöf, Bengt & Helin, Fredrik (2004): *Johtamisen näkökulmat. Peruskäsitteitä ja -malleja*. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Karlöf, Bengt & Lundgren, Kurt & Edenfeldt Froment, Marie (2003): Ota oppia parhaista. Helsinki: Talentum.
- Karstinen, Eija (1998): Keskustelusta pöytäkirjaksi. Kuulustelijoiden ja rikoksesta epäiltyjen viestintä poliisi kuulumisissa. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Katz, Daniel & Kahn, Robert L. (1967): The Social Psychology of Organizations. New York: John Wiley & Sons.
- Kauppinen, Tero (2006): Johtamisen johtaminen. Helsinki: Talentum.
- Keinänen, Anssi (2004): Tilastollinen analyysi rikostaloustieteessä, teoria ja käytäntö. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Khandwalla, Pradip N. (1977): The Design of Organizations. USA: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Kiiskinen, Satu & Linkoaho, Anssi & Santala, Riku (2002): Prosessin johtaminen ja ulkoistaminen. Porvoo: WS Bookwell Oy.
- Kira, Mari (2003): Byrokratian jälkeen – kohti uudistavaa työtä ja kestävästä työjärjestelmäkehitystä. Akateeminen väitöskirja. Stockholm: Kungl. Tekniska Högskolan.
- Kirjavainen, Paula & Laakso-Manninen, Ritva (2000): Strategisen osaamisen johtaminen. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Kirjavainen, Paula & Laakso-Manninen, Ritva & Manka, Marja-Liisa & Troberg, Eliisa (2003): Kehittyvä osaamisen johtaminen. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Kirk, Jerome & Miller, Marc L. (1986): Reliability and Validity in Qualitative Research. California, Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Kivinen, Osmo & Hedman, Juha & Mäkelä, Kai & Metsä-Tokila, Timo (2003): Osaamis-
pääoman arviointi ja ennakointi verkottuvassa tuotannossa. Turku: Painosalama Oy.
- Klami, Hannu (1994): Syyttäjän ja poliisin rooli. Suomen Poliisilehti 1/1994, s. 5–9.
- Klami, Hannu (2000): Todistusratkaisu. Helsinki: Kauppakaari Oy.
- Koljonen, Eero (2002): Poliisin ja syyttäjän yhteistyö. Tampereen yliopisto: Julkaisematon.
- Koljonen, Eero (2005): Yhteistyö poliisin ja syyttäjänvoimavarana. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy, Juvenes Print.
- Koljonen, Eero & Lardot, Robin (2006): Rikostorjunnan johtaminen. Teoksessa: Poliisin johtamisen kehittämisen valtakunnalliset kehittämisselitykset 2006–2010, s. 30–33. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Koontz, Harold & O'Donnel, Cyril (1964): Principles of management. An analysis of Managerial Functions. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Koontz, Harold & O'Donnel, Cyril & Weinrich, Heinz (1984): Management. Singapore: McGraw-Hill International Book Company.
- Korander, Timo (1993): Suomalaisten turvallisuuden kokeminen ja suhtautuminen poliisiin 1993. Helsinki: Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu.
- Koskinen, Ilpo & Alasuutari, Pertti & Peltonen, Tuomo (2005): Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.
- Kosonen, Heino (2001): Syyttäjän ja poliisin yhteistyö talousrikosten esitutkinnassa. Poliisiammattikorkeakoulun poliisipäällystön tutkinnon (AMK) tutkielma.
- Kuusinen, Riitta (2001): Ongelmana yhteistyökyvyttömyys? Helsinki: Yliopistopaino.
- Kreitner, Robert & Kinicki, Angelo (2001): Organizational Behavior. New York: McGraw-Hill Companies.
- Käyhkö, Esa (2002): Poliisin julkinen vastuu. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print.
- Kyntäjä, Timo (1990): Max Weber: Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki sis. suom. esitt. Weberin elämästä ja työstä, s. 3–8). Juva: WSOY.
- Kyntäjä, Timo (1998): Yksilö ja yhteiskunta. Teoksessa: Sosiologisia karttalehtiä, 35–50. Toim. Keijo Koskinen. Tampere: Vastapaino.
- Laamanen, Kai (1995): Kohti huippusuorituksia. Lahti: Esan kirjapaino Oy.
- Laamanen, Kai (1999): Johda liiketoimintaa prosessien verkkona. Helsinki: Laatu keskus Oy.
- Laamanen, Kai (2005): Johda suorituskykyä tiedon avulla. Helsinki: Laatu keskus Oy.

- Laamanen, Kai & Laine, Risto O. & Pääkkönen, Juha & Vakkuri, Jorma & Vallinoja, Veli & Väyrynen, Pekka (1999): Mittaamisen parantaminen. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Laamanen, Kai & Tinnilä, Markku (1998): Prosessijohtamisen käsitteet. Helsinki: Metalliteollisuuden kustannus Oy.
- Lakio, Kai (2007): Esitutinnan rajoittaminen ja kirjallinen menettely Savonlinnan kihlakunnassa. Poliisiammattikorkeakoulun poliisipäällystön tutkinnon A-osan julkaisematon opinnäytetyö.
- Lavikkala, Marko (2005): Esitutinnan aloittaminen ja syytekynnys. Julkaisematon Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitoksen lisensiaatintutkimus.
- Lecklin, Olli (1999): Laatu yrityksen menestystekijänä. Helsinki: Kauppakaari Oy.
- Lecklin, Olli (2006): Laatu yrityksen menestystekijänä. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Lehtonen, Teemu J. (2002): Organisaation osaamisen strateginen hallinta. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print.
- Leppänen, Anneli (1994): Oppiva organisaatio ja ammatillinen pätevyys. Teoksessa: Terve työyhteisö. Kehittämisen malleja ja menetelmiä, s. 69–100. Toim. Kari Lindström. Helsinki: Työterveyslaitos.
- Leppänen, Markku (2005): Poliisin esitutinnan laatu. Julkaisematon Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitoksen lisensiaatin tutkimus.
- Levä, Ilkka (2008): Kansallisvaltion teräsmiehestä valtakunnan sovittelijaksi. Poliisikulttuurin psykohistorialliset solmukohdat 1930–1997. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Lillrank, Paul (1990): Laatumaa. Johdatus Japanin talouselämään laatujohtamisen näkökulmasta. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.
- Lillrank, Paul (1998): Laatuajattelu. Laadun filosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Lindström, Kari (1994): Työyhteisön kehittämisen suuntaukset: Terve yksilö ja terve työyhteisö. Teoksessa: Terve työyhteisö – kehittämisen malleja ja menetelmiä, 13–28. Toim. Kari Lindström. Helsinki: Työterveyslaitos.
- Linnamaa, Reija & Sotarauta, Markku (2000): Verkostojen utopia ja arki. Tampere: Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö.
- Little, Stephen & Quintas, Paul & Ray, Tim (ed.) (2002): *Managing Knowledge*. London: Sage Publications.
- Lumijärvi, Ismo (1998): Laatu yhä tärkeämpi tuloksen mitta. Teoksessa: Julkisjohtaminen, 18–25. Vaasa: Vaasan yliopiston täydennyskoulutuskeskus.
- Lumijärvi, Ismo (2007): Laatuajattelusta voimavaroja poliisin johtamiselle. Teoksessa: Poliisin johtamista kehittämässä. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Lumijärvi, Ismo (2009): Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen. Tampere: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy.
- Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi (2000): Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.
- Lumijärvi, Ismo & Virta, Sirpa & Kujanpää, Olavi (2002): Tasapainolla kohti tuloksellisuutta. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print.
- Lumijärvi, Ismo & Virta, Sirpa & Kujanpää, Olavi (2003): Strategista arviointia kehittämässä. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print.
- Luoma, Markku (2001): Laatumaa lainvalvontaan. Laadun ja osaamisen kehittäminen poliisihallinnossa. Helsinki: Edita Oyj.
- Luosa, Marko (2007): Poliisilaitoksen tuloksellisuus. Tutkimus käsitteenkäyttöarvosta ja sisällöllisistä ristiriidoista. Tampere: Tampereen yliopisto, pro gradu tutkielma.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003): *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Vaasa: Acta Wasaensia No 113, Hallintotiede 7.
- Lönnqvist, Antti & Kujansivu, Paula & Antikainen, Riitta (2006): Suorituskyvyn mittaaminen. Tunnusluvut asiantuntijaorganisaation johtamisvälineenä. Helsinki: Edita Oy.
- Machiavelli, Niccolò (1532) (suom. O. A. Kallio, toim. 1997): *Ruhtinas*. Hämeenlinna: Karisto Oy.

- Malhotra, Yogesh (2000): Knowledge Management and Virtual Organizations. Hershey: Idea Group Publishing.
- Malmi, Teemu & Peltola, Jukka & Toivanen, Jouko (2002): Balanced Scorecard – Rakenna ja sovelta tehokkaasti. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Mantere, Saku & Aaltonen, Petri & Ikävalko, Heini & Hämäläinen, Virpi & Suominen, Kimmo & Teikari, Veikko (2006): Organisaation strategian toteuttaminen. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Martikainen, Petri (2002 ja 2004): Rikosprosessioikeus. Poliisiammattikorkeakoulun julkaisematonta luentomateriaalia.
- McKenzie, Jane & Winkelen van, Christine (2004): Understanding the Knowledgeable Organization. London: Thomson Learning.
- Meklin, Pentti (1997): Valtiontalouden perusteet. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Merikoski, V. (1668): Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Helsinki: Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta.
- Metsämuuronen, Jari (toim.), (2006): Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Mintzberg, Henry (1979): The Structuring of Organizations. New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Mintzberg, Henry (1983): Structure in Fives. Designing Effective Organizations. New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Mintzberg, Henry (2009): Managing. London: Prentice Hall, Financial Times.
- Moilanen, Raili (1996): Oppiva organisaatio - tausta ja käsitteistö. Jyväskylän yliopiston taloustieteen laitoksen julkaisuja 100/96. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Moilanen, Raili (2001): Oppivan organisaation mahdollisuudet. Tampere: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Moilanen, Timo (1999): Hallinto muuttuu, muuttuuko virkamiesetiikka. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisusarja 7/99.
- Morey, Daryl & Maybury, Mark & Thuraisingham, Bhavani (2000): Knowledge Management. Classic and Contemporary Works. Massachusetts: The MIT Press.
- Morgan, Gareth (1993): Imagination. California, Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Morgan, Gareth (1997): Images of Organization. California, Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Morgan, Gareth (1998): Images of Organization, The Executive Edition. California, Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Morgan, Colin & Murgatroyd, Stephen (1994): Total Quality Management in the Public Sector. Philadelphia: Open University Press.
- Morton, Michael S. Scott (1996): Information technology and organizational transformation. Teoksessa: The New Management Reader, 60–76. Ed. Paton ym. London: Thomson Learning.
- Murto, Kari (2001): Prosessin johtaminen. Kohti prosessikeskeistä työyhteisön kehittämistä. Jyväskylä: Jyväskylän koulutuskeskus Oy.
- Mylläri, Petri (1999): Syyttäjän rooli esitutkinnassa. Julkaisematon Lapin yliopiston Prosessioikeuden tutkielma.
- Mäkelä, Klaus (1990): Määrä ja laatu tiedon lajeina. Teoksessa: Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta, 42–61. Toim. Klaus Mäkelä. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.
- Mälkiä, Matti (1995): Hallintohistoria, hallintotiede, julkishallintotiede. Tampere: Tampereen Yliopisto, Jäljennepalvelu.
- Mälkiä, Matti (2000): F.W. Taylor ja hallintotiede. Kaltoinkohdellun klassikon uudelleenarviointia. Hallinnon tutkimus 3/2000, s. 226–243.
- Määttä, Seppo (2000): Tasapainoinen menestysstrategia. Balanced Scorecardin tuolla puolella. Helsinki: Infoviestintä Oy.
- Määttä, Seppo & Ojala, Timo (2000): Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Nicholson, Nigel & Wall, Toby D. (ed.) (1982): The Theory and Practice of Organizational Psychology. London: Academic Press Ltd.

- Niemi-Kiesiläinen, Johanna (2000): Johdatus esitutkinta- ja pakkokeinolakeihin. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy – WSLT.
- Nieppola, Tommi (2002): Eurooppalainen yhteistyö ja kansalliset vaikutusmahdollisuudet EU:n rikosoikeudellisessa ja poliisiyhteistyössä. Eduskunnan kanslian julkaisu 9/2002. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Nikonen, Jari (2009): Esitutkinnan seuraamusluonteinen rajoittaminen Helsingin poliisilaitoksessa. Poliisiammattikorkeakoulun poliisipäällystön tutkinnon A-osan julkaisematon opinnäytetyö.
- Nissinen, Matti (1999): Syyteharkinnan uusia tuulia. Defensor Legis, Suomen asianajajaliiton julkaisu s. 216–230.
- Nissinen, Matti (2007): Esitutkinnan rajoittaminen - mahdollisuuksien taidetta. Defensor Legis 1/2007, Suomen asianajajaliiton julkaisu s. 54–69.
- Nonaka, Ikujiro & Nishiguchi, Toshihiro (ed.) (2001): Knowledge Emergence . New York: Oxford University Press.
- Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka (1995): The Knowledge-Creating Company. New York: Oxford University Press.
- Nonaka, Ikujiro & Teece, David (ed.) (2001): Managing Industrial Knowledge. London: Sage Publications Ltd.
- Nousiainen, Kevät (1993): Prosessin herruus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Nummenmaa, Tapio & Konttinen, Raimo & Kuusinen & Jorma & Leskinen, Esko (1997): Tutkimusaineiston analyysi. Porvoo: WSOY.
- Nutt, Paul C. & Backoff, Robert W. (1992): Strategic Management of Public and Third Sector Organizations. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Ojanperä, Jenni (2002): Poliisin ja syyttäjän yhteistyö. Julkaisematon Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan tutkielma.
- Olve, Nils-Göran & Roy, Jan & Wetter, Magnus (1999): Balanced Scorecard – yrityksen strateginen ohjausmenetelmä. Porvoo: WSOY.
- Osborne, David & Plastrik, Peter (2000): The Reinventors Fieldbook. Tools for Transforming Your Government. San Francisco: Jossey-Bass Inc., A Wiley Company.
- Otala, Leenamajja (2000): Oppimisen etu – kilpailukykyä muutoksessa. Porvoo: WSOY.
- Otala, Leenamajja (2008): Osaamispääoman johtamisesta kilpailuetu. Porvoo: WS Bookwell Oy.
- Parker, Chris & Stone, Brian (2003): Developing Management Skills for Leadership. London: Prentice Hall.
- Parker, Martin (2000): Organizational Culture and Identity. London: SAGE Publications Ltd.
- Partanen, Pekka (2006): Rikostutkinnan kehittämishanke. Julkaisematonta oppimateriaalia ja luentoaineistoa.
- Pasterstein, Dennis (2009): Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittyminen Helsingissä. Tampereen yliopisto: Pro gradu -tutkielman verkkojulkaisu.
- Pearn, Michael & Roderick, Ceri & Mulrooney, Chris (1995): Learning Organizations in Practice. United Kingdom, Berkshire: McGraw-Hill Book Company.
- Paton, Rob & Clark, Greg & Jones, Geoff & Lewis, Jenny & Quintas, Paul (ed.) (2001): The New Management Reader. London: Thomson Learning.
- Peltonen, Tuomo (2008): Johtaminen ja organisointi. Teemoja, näkökulmia ja haasteita. Keuruu: KY-palvelu Oy.
- Penrose, Edith E. T. (1959): Theory of the Growth of the Firm. New York: Oxford University Press.
- Perrow, Charles (1986): Complex Organizations. New York: Random House, Inc.
- Perrow, Charles (1970): Organizational Analysis. A Sociological View. London: Tavistock Publications Ltd.
- Pettigrew, Andrew & Howard, Thomas & Whittington, Richard (2002): Strategic Management: The Strengths and Limitations of a Field. Teoksessa: Handbook of Strategy and Management s. 3-30. London: Sage Publications Ltd.

- Pfeffer, Jeffrey (1997): *New Directions for Organization Theory*. New York: Oxford University Press.
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald R. (1978): *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row, Publishers, Inc.
- Pfeffer, Jeffrey & Sutton, Robert I. (2006): *Hard Facts. Dangerous Half-Truths & Total Nonsense. Profiting from Evidence-Based Management*. Boston: Harvard Business School Press.
- Pirttilä-Backman, Anna-Maija & Keso, Kaj (1998): Tiedon asema sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Teoksessa: *Sosiaalinen vuorovaikutus*, 48–62. Toim. Lahikainen & Pirttilä-Backman. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Puonti, Anne (2003): Syyttäjä sillanrakentajana. *Lakimies* 3/2003. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu, s. 398–416.
- Puonti, Anne (2004): *Learning to Work Together. Collaboration between Authorities in Economic-Crime Investigation*. Vantaa: National Bureau of Investigation.
- Pölonen, Pasi (2003): *Henkilötodistelu rikosprosessissa*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Rapo, Tarmo (1995): *Esitutinnan merkitys rikosprosessissa erityisesti rikosprosessiuudistusta ajatellen*. Julkaisematon Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan lisensiaatin tutkimus.
- Ratcliffe, Jerry (ed.) (2004): *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. Sydney: The Federation Press.
- Ratcliffe, Jerry (2008): *Intelligence-Led Policing*. Cullompton, Devon: Willan Publishing.
- Raunio, Kyösti (1999): *Positivismi ja ihmistiede. Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt*. Helsinki: Gaudeamus.
- Ruohotie, Pekka & Honka, Juhani (toim.) (1997): *Osaamisen kehittäminen organisaatiossa*. Seinäjoki: RT Consulting Team.
- Räsänen, Pekka (2005): Havaintojen mittaus ja aineiston jäsentämisen metodologia. Teoksessa: *Tutkimus menetelmien pyörteissä*. 85–102. Toim. Pekka Räsänen & Anu-Hanna Anttila & Harri Melin. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Saarelainen, Tarja (2004): *Hallintotieteiden laudaturopinnot – verkostajohtaminen*. Internetissä julkaistua oppimateriaalia.
- Sallis, E. (1996): *Total Quality Management in Education*. London: Kogan Page Ltd.
- Salminen, Ari (1995): *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus Oy.
- Salminen, Ari (2004): *Julkisen toiminnan johtaminen, hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Salminen, Ari & Kuoppala, Kari (1985): *Julkisvalta, byrokratia, organisaatio*. Keuruu: Otava.
- Santalainen, Timo (2009): *Strateginen ajattelu ja toiminta*. Helsinki: Talentum.
- Santalainen, Timo & Huttunen, Pekka (1993): *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Santalainen, Timo & Voutilainen, Eero & Porenne, Pertti & Nissinen, Jouko H. (1984): *Tulosjohtaminen*. Espoo: Weilin & Göös.
- Sarala, Urpo & Sarala, Anita (1997): *Oppiva organisaatio – oppimisen, laadun ja tuottavuuden yhdistäminen*. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Scott, W. Richard (1992): *Organizations, Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey: Prentice-Hall. Inc.
- Senge, Peter M. (1990): *The Fifth Discipline. The Art & Practice of the Learning Organization*. New York: Currency Doubleday.
- Senge, Peter & Kleiner, Art & Roberts, Charlotte & Ross, Richard & Roth, George & Smith, Bryan (1999): *The Dance of Change. The Challenges of Sustaining Momentum in Learning Organizations*. London: Nicholas Brealey Publishing Ltd.
- Shafritz, Jay M. & Ott, J. Steven (1992): *Classics of Public Administration*. USA, California, Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.

- Shafritz, Jay M. & Ott, J. Steven (2001): *Classics of Organization Theory*. USA, Belmont CA: Wadsworth Group / Thomson Learning.
- Schein, Edgar H. (1973): *Organisaatiopsykologia*. Jyväskylä: Gummerus Oy.
- Schein, Edgar H. (1987): *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. Espoo: Weilin & Göös.
- Schein, Edgar H. (1992): *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass A Wiley Company.
- Schein, Edgar H. (2001): *Yrityskulttuuri – selviytymisopas*. Tietoja ja luuloja kulttuurimuutoksesta. Tampere: Tammer-Paino.
- Silén, Timo (1995): *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Silén, Timo (1997): *Kansallista laatustrategiaa koskeva selvitys*. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja. Helsinki :Oy Edita Ab.
- Simmel, Georg (1999): *Pieni sosiologia*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Simon, Herbert A. (1979): *Päätöksenteko ja hallinto*. Espoo: Weilin & Göös.
- Simon, Herbert A. (1997): *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Sinisalo, Kari (1973): *Poliisi*. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Sjöstrand, Sven-Erik (1981): *Organisaatioteoriat*. Espoo: Weilin & Göös.
- Soininen, Marjaana (1995): *Tieteellisen tutkimuksen perusteet*. Turku: Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus.
- Sotarauta, Markku & Linnamaa, Reija 1999: *Kehittäjäverkostojen pullonkaulat ja verkostojen johtaminen: Esimerkkinä kuntien elinkeinopoliittinen yhteistyö (Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö, Seinäjoki)*. Tampere: Tampereen yliopisto. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos.
- Steiss, Alan Walter (2003): *Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations*. New York: Marcel Dekker, Ins.
- Stenvall, Jari (1999): *Kihlakuntaudistuksen arviointi*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy, Juvenes-Print.
- Stenvall, Jari (2000a): *Käskyläisestä toimijaksi*. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitys suurruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes-Print.
- Stenvall, Jari (2000): *Aluehallinto 2000*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print.
- Stenvall, Jari & Harisalo, Risto (1996): *Johtajuus yhteispalveluissa*. Tampere: Tampereen yliopisto, Jäljennepalvelu.
- Stenvall, Jari & Tiihonen, Seppo (1995): *Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa*. Tampere: Tampereen Yliopisto, Jäljennepalvelu.
- Stähle, Pirjo & Grönroos, Mauri (1999): *Knowledge Management – tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä*. Helsinki: WSOY.
- Stähle, Pirjo & Wilenius, Markku (2006): *Luova tietopääoma*. Tulevaisuuden kestävä kilpailuetu. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Syrett, Michel & Hogg, Clare (1992): *Frontiers of Leadership*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Tapani, Jussi & Tolvanen, Matti (2004): *Rikosvastuu ja sen toteuttaminen*. Joensuu: Joensuun yliopistopaino.
- Tapanila, Antti (2004): *Syytetyn oikeus syyttäjän todistajien kuulemiseen*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Temmes, Markku (1994): *Hallinto puntarissa*. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku & Peltonen, Pauliina (2001): *Hallinto uudistuu, uudistuu johtaminen*. Johtamisen kehittämisen arviointiraportti. Helsinki: Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 4/2001.
- Tervonen, Hannu (2003): *Strategian arkkitehtuuri*. Organisaatioiden menestysmallin rakennusohjeita. Helsinki: Hazy Chain Ltd Oy.
- Tichy, Noel M. (1983): *Managing Strategic Change*. New York: A Wiley-Interscience Publication.
- Tiihonen, Paula & Tiihonen, Seppo (1990): *Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

- Tiihonen, Seppo (1987): Byrokratia hallintohistorian ongelmana ja tutkimuskohteena. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Tirkkonen, Tauno (1969): Suomen siviiliprosessioikeus I. Porvoo: WSOY.
- Tirkkonen, Tauno (1972): Suomen rikosprosessioikeus II. Porvoo: WSOY.
- Tirkkonen, Tauno (1974): Suomen rikosprosessioikeus I. Porvoo: WSOY.
- Toiviainen, Raija (2001): Syyttäjän työ – kansainvälistyvä ammatti. Defensor Legis, Suomen asianajajaliiton julkaisu 4/2001, s. 738–749.
- Toivonen, Timo (1999): Empiirinen sosiaalitutkimus. Filosofia ja metodologia. Porvoo: WSOY.
- Tolvanen, Matti (2001): Loppulausunnot rikosprosessissa. Defensor Legis, Suomen asianajajaliiton julkaisu 2001, s. 408–418.
- Tolvanen, Matti (2003a): Syyttäjän ratkaisut, asiaesittelyt ja todistusteemat. Defensor Legis, Suomen asianajajaliiton julkaisu 3/2003, s. 347–362.
- Tolvanen, Matti (2003b): Asianosaisten määräämistoimista rikosprosessissa. Defensor Legis, Suomen asianajajaliiton julkaisu 6/2003, s. 1009–1027.
- Tolvanen, Matti (2004): Esitutinnan uusi työnjako: Poliisi johtaa, syyttäjä ohjaa. Oikeus, Oikeuspoliittisen yhdistyksen ja Oikeus- ja yhteiskuntatieteellisen yhdistyksen julkaisu 1/2004, s. 55–72.
- Tolvanen, Matti (2005): Johdatus kriminaalipolitiikan teoriaan. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Tolvanen, Matti (2006a): Rikosoikeudellisen vanhentumisen ongelma. Defensor Legis, Suomen asianajajaliiton julkaisu 3/2006, s. 359–369.
- Tolvanen, Matti (2006b): Muuttuva tutkintavankeus. Defensor Legis, Suomen asianajajaliiton julkaisu 5/2006, s. 775–785.
- Tolvanen, Matti (2006c): Asianosaisten ja tuomioistuimen roolit todistelussa. Defensor Legis, Suomen asianajajaliiton julkaisu 7–8/2006, s. 1325–1343.
- Tolvanen, Matti (2007): Kriminaalipolitiikka vaativissa rikosasioissa. Teoksessa: Arvot ja periaatteet. Valtakunnansyyttäjänviraston julkaisusarja nro 5, s. 28–59. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Tonn, Joan C. (2003): Mary P. Follet. Creating Democracy, Transforming Management. New Haven: Yale University Press.
- Tuomi, Ilkka (1999): Corporation Knowledge. Theory and Practice of Intelligent Organizations. Helsinki: Metaxis.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tupman, Bill & Tupman, Alison (1999): Policing in Europe. England, Exeter: Intellect Books.
- Vainio, Pasi (2005): Julkaissematon projektiryhmän muistio.
- Valli, Raine (2001): Kyselylomaketutkimus. Teoksessa: Ikkunoita tutkimusmetodeihin I, 100–112. Toim. Juha Aaltola & Raine Valli. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Van de Ven, Andrew. H. & Ferry, Diane. L. (1980): Measuring and Assessing Organizations. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Vanamo, Marja (2001): Syyttäjä, perusoikeudet ja objektiivisuus. Defensor Legis, Suomen asianajajaliiton julkaisu 3/2001, s. 419–424.
- Vartola, Juha (1979): Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vartola, Juha (1995): Joitakin näkökohtia hallinnon menneisyyden tutkimukseen. Teoksessa: Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa, 157–191. Toim. Jari Stenvall & Seppo Tiihonen. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos.
- Vartola, Juha (2004): Näkökulmia byrokraatiaan. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print.
- Watson, Gregory H. (2004): Six Sigma for Business Leaders. A Guide to Implementation. USA, New Hampshire: Goal/QPC
- Weber, Max, (1978): Economy and Society (Ed. Roth, Guenther & Wittich, Claus). Los Angeles: University of California Press. Ltd.

- Vihavainen, Kristiina (2008): Katsaus poliisin vakioraportoinnista, sen kehittämistarpeista tulosohjauksen näkökulmasta sekä analyysitoiminnasta tietojohdoisen poliisitoiminnan tukena. Julkaisematon kehittämisaraportti.
- Viitala, Riitta (2002): Osaamisen johtaminen esimiestyössä. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Viitala, Riitta (2004): Esimiehet osaamisen johtajina. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Viitala, Riitta (2005): Johda osaamista. Osaamisen johtaminen teoriasta käytäntöön. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Viitanen, Marko (2007): Poliisin rikokset. Tutkimus suomalaisen poliisirikoksen kuvasta. Helsinki: Edita Prima Oy
- Virkkunen, Paavo & Voutilainen, Eero & Laosmaa, Martti & Salmimies, Pekka (1987): Tulosjohtaminen julkishallinnossa. Espoo: Weilin & Göös.
- Virolainen, Jyrki (1998): Rikosprosessioikeus I. Rovaniemi: Pandecta Oy.
- Virolainen, Jyrki (2006): Prosessin pitkittymisen syistä, seurauksista ja ehkäisykeinoista. Defensor Legis. Suomen asianajajaliiton julkaisu 4/2006, s. 567–587.
- Virolainen, Jyrki & Martikainen, Petri (2003): Pro & contra. Tuomion perustelemisen keskeisiä kysymyksiä. Helsinki: Talentum.
- Virolainen, Jyrki & Pölönen, Pasi (2003): Rikosprosessin perusteet. Rikosprosessioikeus I. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Virolainen, Jyrki & Pölönen, Pasi (2004): Rikosprosessin osalliset. Rikosprosessioikeus II. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Virta, Sirpa (1998): Poliisi ja turvayhteiskunta. Lähipoliisi turvallisuusstrategiana. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Virta, Sirpa (2005): Tavoitteena turvallisuus. Poliisin strategisen johtamisen haasteita. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Virtanen, Esa (2009): Yhteinen kansainvälinen tutkintaryhmä. Poliisiammattikorkeakoulun poliisipäällystön tutkinnon A-osan julkaisematon opinnäytetyö.
- Vornanen, Riitta (1995): Organisaatioiden välisen yhteistyön tutkiminen. Kuopio: Kuopion yliopisto. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 24.
- Vuorenpää, Mikko (2003): Syyttäjää velvoittava objektiivisuusperiaate. Defensor Legis, Suomen asianajajaliiton julkaisu 6/2003, s. 993–1008.
- Vuorenpää, Mikko (2007): Syyttäjän tehtävät. Erityisesti silmällä pitäen rikoslain yleisestä vää vaikutusta. Helsinki: Suomen lakimiesyhdistys.
- Vuori, Jari (1994): Julkisten ja yksityisten organisaatioiden myytit. Hallinnon tutkimus 3/1994, s. 157–169.
- Vuori, Jari (1999): Tulkintaa Mary Parker Follettista: prosessijohtajuus hallinnon periaatteiden varjossa. Hallinnon tutkimus 1/1999, s. 56–71.
- Ylikangas, Heikki (1996): Wallesmanni. Kuusi vuosisataa kansan ja esivallan välissä. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Yliniva, Pentti (2005): Tutkinnanjohtaja – syyttäjä vai poliisi. Akkusastoori, Valtakunnansyyttäjänviraston tiedotuslehti syyttäjälaitokselle 1/2005, s. 11–13.
- Yliniva, Pentti (1994): Tutkinnanjohtajuus – poliisilta syyttäjälle? Julkaisematon Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan tutkielma.
- Yukl, Gary (1998): Leadership in Organizations. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.
- Wrede, R. A. & Sjöström, Bertil (1936): Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin. Porvoo: WSOY.

Virallisoheja ja työryhmien raportteja

- Esitutkintayhteistyön kehittämistyöryhmä (2006): Julkaisematon loppuraportti. Helsinki: 2006: Valtakunnansyyttäjänvirasto ja Poliisin ylijohdo
- Eurooppalaiset poliisin eettiset ohjeet (2001) Strasbourg: Council of Europe
- Europol yleissopimus. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehty yleissopimus Euroopan poliisiviraston perustamisesta. Allekirjoitettu 26.7.1995 Brysselissä

Oikeus 2005:2b: Oikeusmurha. Erikoisnumero Pankkiryöstö Turussa 20.4.1994. Asian tutkinta ja oikeusprosessit. Helsinki: Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry

Oikeusministeriö:

Esitutkinta- ja pakkokeinolakityöryhmän mietintö 1999

Oikeusministeriön asettama tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea

Sisäasiainministeriön julkaisuja

- SM 4/2001 Poliisitoimen resurssien ja suoritteiden kehitys vuosina 1992–1999
- SM 4/2002 Poliisitoimen numeerinen aineisto ja laskentatoimi 1998–2000
- SM 15/2005 Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa
- SM 57/2007 Järjestyspoliisitoiminnan tilan selvityshanke. Loppuraportti.
- SM 22/2008 SM:n hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen loppuraportti
- SM 5/2009 Poliisi 2020 – Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma

Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisuja:

- SM/PO 5/1970 Rikostutkinnasta. Poliisin käskylehti 5/70
- SM/PO 9/1994 Poliisibarometri
- SM/PO 1/1999 Laatu poliisitoimessa
- SM/PO 4/2000 Poliisin tulosohejaus – nykytilan arviointia ja tulevaisuuden haasteita
- SM/PO 1/2001 Poliisin toimintaympäristön strategian uudelleenarviointi
- SM/PO 2/2001 Poliisitoiminnan arviointi
- SM/PO 3/2001 Poliisitoiminnan arviointi ja toimintaedellytysten turvaaminen -hanke
- SM/PO 4/2001 Poliisin tunnusluvut ja mittarit. Käytössä olevien tunnuslukujen ja mittareiden arviointia
- SM/PO 5/2001 Tilastotyöryhmän loppuraportti
- SM/PO (ei numeroa) Keskushallintohanke 5.3.2001
- SM/PO 4/2002 Poliisin turvallisuusbarometri 2001
- SM/PO 6/2002 Turvallisuussuunnitelmat 2001. Arviointiraportti
- SM/PO 1/2003 Laatu poliisitoiminnassa. Poliisitoiminnan laadun itsearviointi EFQM-mallin avulla
- SM/PO 4/2003 Rikostutkinnan tilan selvityshankkeen loppuraportti
- SM/PO 11/2003 Tietovarastoinnin kehitys poliisiorganisaatiossa 1992 – 2002
- SM/PO 4/2004 Poliisin valtakunnallinen visio 2014 sekä strategia ja kriittiset menestystekijät 2004–2014
- SM/PO 1/2007 Lähipoliisitoiminnan strategia
- PYJ 5/2005 Poliisitoimen alueellisesta kehityksestä ja toimintaympäristön muutoksista 1998-2003
- PYJ 2/2006 Poliisin laatustrategia
- PYJ 1/2007 Lähipoliisitoiminnan strategia
- PYJ 3/2008 Puheenvuoroja poliisin ammattietiikasta

Sisäasiainministeriön poliisiosaston tulosohejausasiakirjat

Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmat ja poliisin tuloussuunnitelmat 2000-luvulla

Valtakunnansyyttäjänvirasto

- Syyttäjän toimenkuvan kehittäminen (2001). VKSV:n julkaisusarja nro 1
- Valtakunnallinen syyttäjäpäivä (2001). VKSV:n julkaisusarja nro 2
- Syyttäjän muutoksenhaun kehittäminen ennakkopäätösluonteisissa asioissa (2003). VKSV:n julkaisusarja nro 3
- Syyttäjän uudet haasteet. Syyttäjä ja rikosasian suullinen käsittely (2004). VKSV:n julkaisusarja nro 4
- Arvot ja periaatteet (2007). VKSV:n julkaisusarja nro 5
- Suomen syyttäjälaitos (2009). VKSV:n julkaisu

Tulosohjausasiakirjat

Syyttäjälaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmat 2007–2009
Syyttäjälaitoksen henkilöstöraportit ja henkilöstötilinpäätökset 2004–2007
Syyttäjälaitoksen ohjausjärjestelmää koskeva ohje 24.2.2006 ja sen täydennys laatuohjauksen kehittämistä 29.6.2009
Syyttäjähallinnon puolivuosisikatsaukset 2005–2009
Syyttäjälaitoksen toimintakertomukset 2004–2008
Oikeusministeriön kannanotot toimintakertomuksiin 2005–2008
Valtakunnansyyttäjänviraston vuosikertomukset 1998–2008

Valtioneuvosto

Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa. Valtioneuvoston ohjelmajohtamisen simulointihankkeen raportti 15.10.2002
Hallituksen iltakoulumuistio. Ministerityöryhmän kannanotto keskushallinnon uudistamiseksi 20.6.2001

Valtiontalouden tarkastusvirasto:

Tilivirastojen tilintarkastuskertomukset (2000)
Valtiontalouden tarkastusviraston arviointiraportti 14/1998

Valtiovarainministeriö:

Johtamisen kehittäminen 1–7 (1981). Projektityönä tehty julkaisusarja
VM 3/1998 Julkisen palvelun kuvan muuttuminen 1987–1996
VM 5/1998 Julkisen sektorin laatulinjauksia
VM 7/1999 Hallinto muuttuu, muuttuuko virkamiesetiikka?
VM 8/2000 Osaamisen johtaminen osana valtion henkilöstötilinpäätöskäytäntöä
VM 4/2001 Tulospalkkiot osana valtion palkkausjärjestelmää
VM 2/2003 Parempaan tilivelvollisuuteen
VM 9/2003 Tulosohjauksen terävöittäminen
VM 12/2003 Yhdessä parempaan yhteistyöhön
VM 13/2003 Parempaan yhteistoimintaan valtionhallinnossa
VM 30/2003 Toimenpiteitä yhteistyön parantamiseksi
VM 2/2005 Tulosohjauksen käsikirja
VM 1/2007 VM:n hallinnonalan tuottavuuden mittaamishankkeen loppuraportti
VM 4/2007 Arvot virkamiehen arjessa
Valtiovarainministeriö (2000): Balanced scorecard valtionhallinnossa
Valtiovarainministeriö. Valtion työmarkkinalaitos (2005): Haasteena johtamisen laajentaminen valtionhallinnossa. Helsinki: Edita Prima Oy
Valtiovarainministeriö. Valtion työmarkkinalaitos (2007): Haasteena johtamisen laajentaminen valtionhallinnossa II. Helsinki: Edita Prima Oy
Valtiovarainministeriö. Valtion työmarkkinalaitos (2008): Haasteena johtamisen laajentaminen valtionhallinnossa III. Helsinki: Edita Prima Oy

Liite 1. Kyselylomake.

LIITE 1. Kyselylomake Word –muodossa ennen muuttamista sähköisen kyselylomakkeen muotoon. Asiasisältö on pysynyt samana lopullisessa muodossa. Tähän versioon on lisätty selvennyksenä sähköisen kyselylomakkeen mukaiset sarakenumerot (rivinumerot).

POLIISIN JA SYYTTÄJÄN YHTEISTYÖ JA JOHTAMINEN

KYSELYN VASTAAJAN PERUSTIETOJA

1. Toimin Syyttäjänä Tutkinnanjohtajana

VIRASTON NIMI

2. _____

3. Toimipaikkani

Pääpoliisiasema / syyttäjänviraston päätoimipaikka

Poliisiasemalla / syyttäjänviraston palveluolento

Poliisit ja syyttäjät työskentelevät samalla paikkakunnalla

Poliisit ja syyttäjät työskentelevät samassa talossa

Poliisit ja syyttäjät eivät työskentele samalla paikkakunnalla

Käytä asteikkoa

1 = täysin eri
mieltä

5 = täysin
samaa mieltä

3 neutraali/ei kantaa

Yhteistyön edellytykset ovat hyvät kun

4. Poliisit ja syyttäjät työskentelevät samalla paikkakunnalla

1 2 3 4 5

5. poliisit ja syyttäjät eivät työskentele samalla paikkakunnalla

1 2 3 4 5

POLIISIEN JA SYYTTÄJIEN TAPAAMISET TOIMIALUEELLASI

Yleisellä tasolla tapahtuva yhteistyön suunnittelu

Oletko osallistunut poliisin ja syyttäjän yhteistyötä kehittäviin tapaamisiin vuoden 2009 aikana?

6. En ole osallistunut

7. Jos olet osallistunut, niin
kuinka usein

8. Jos tarvittaessa, niin montako kertaa (kertamäärä noin) _____

9. Jos olet osallistunut, niin kenen aloitteesta
tapaamiset on pääasiassa järjestetty

Syyttäjän aloitteesta

Poliisin aloitteesta

Yhdessä sovittu menettely

Miten tärkeäksi näet yhteiset tapaamiset poliisien ja syyttäjien yhteistapaamiset alla suhteessa seuraaviin kehittämistavoitteisiin

1 = erittäin vähän
tärkeä

5 = erittäin
tärkeä

583 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön sujuvuuden kehittäminen

1 2 3 4 5

584 Esitutkinnan laadun kehittäminen rikosprosessin sujuvuuden näkökulmasta

1 2 3 4 5

585 Syyttäjätöiden laadun kehittäminen rikosprosessin sujuvuuden näkökulmasta

1 2 3 4 5

586 Rikosprosessin varmuuden tehostaminen

1 2 3 4 5

587 Rikosprosessin nopeuden lisääminen

1 2 3 4 5

588 Rikosprosessin kustannusten vähentäminen

1 2 3 4 5

POLIISIN JA SYYTTÄJÄN YHTEISTYÖ

Mikä on näkemyksesi poliisin ja syyttäjähallinnon organisaatiouudistusten yhteydessä tapahtuneiden yksiköiden laajentumisten vaikutuksesta yhteistyön toimivuuteen.

		Käytä asteikkoa				
		1 = vahvasti eri mieltä			5 = vahvasti samaa mieltä	
591	Uudistukset ovat parantaneet poliisien ja syyttäjien välistä yhteistyötä	1	2	3	4	5
592	Uudistuksissa on kiinnitetty entistä enemmän huomiota yhteistyömahdollisuuksiin	1	2	3	4	5
593	Uudistuksissa on luotu toimivat järjestelmät organisoitua hallintoa varten	1	2	3	4	5
594	Uudistuksissa on luotu toimivat järjestelmät juttukohtaiseen yhteistyöhön	1	2	3	4	5
595	Uudistetuissa organisaatioissa yhteistyö on helpompaa järjestää kuin entisissä	1	2	3	4	5
596	Yhteistyökumppaneina olevien ministeriöiden (SM ja OM) tavoitteet tukevat yhteistyön kehittämistä	1	2	3	4	5

Näkemyksesi henkilötasolla tapahtuvan yhteistyön toimivuudesta

		Käytä asteikkoa				
Mitä mieltä olet yhteistyön toimivuudesta seuraavissa asioissa: Yhteistyön laatu on mielestäni		1 = erittäin huonoa			5 = erittäin hyvää	
598	ETL 15 §:n mukainen ilmoitusmenettely	1	2	3	4	5
599	Tutkintasuunnitelmien tekeminen	1	2	3	4	5
600	Juttujen sarjoittaminen ja tutkinnan keskittäminen	1	2	3	4	5
601	Esitutkinnan rajoittaminen (ETL 4.3 § ja ETL 4.4 §)	1	2	3	4	5
602	Pääkäsittelyn valmistelu, asiaesittely ja todistelu	1	2	3	4	5
603	Kirjallinen menettely	1	2	3	4	5
605	Rikosasian sovittelu	1	2	3	4	5
606	Julkisuuskysymykset	1	2	3	4	5
607	Salaiset pakkokeinot	1	2	3	4	5
608	Omaisuuheen kohdistuvat pakkokeinot	1	2	3	4	5
609	Vapauteen kohdistuvat pakkokeinot	1	2	3	4	5
610	Rikoshyötyyn liittyvät kysymykset	1	2	3	4	5
612	Taktisen tutkinnan erityiskysymykset	1	2	3	4	5
613	Teknisen tutkinnan erityiskysymyksiä	1	2	3	4	5
614	Esitutkintapöytäkirjan suunnittelu	1	2	3	4	5
615	Esitutkinnan aloittamiseen liittyvät asiat (ETL 2 §)	1	2	3	4	5
616	Syyttäjien ohjausvalta (lisätutkintapyynnöt ym.)	1	2	3	4	5
617	Loppulausuntomenettelyyn liittyvät asiat (ETL 42 §)	1	2	3	4	5
619	Esitutkinnan päättämiseen liittyvät asiat (ETL 43 §)	1	2	3	4	5
620	Pääkäsittelyn valmistautumiseen liittyvät asiat	1	2	3	4	5
621	Keskustelu syyttäjän ja poliisin ristiriitaisista näkemyksistä	1	2	3	4	5
622	Rakentavan palautteen antaminen poliisille	1	2	3	4	5
623	Rakentavan palautteen antaminen syyttäjälle	1	2	3	4	5

ESITUTKINNAN JOHTAMINEN

Miten tärkeänä pidät poliisien ja syyttäjien yhteispalavereja seuraavien asioiden vuoksi?

		Käytä asteikkoa				
		1= erittäin vähän tärkeä			5 = erittäin tärkeä	
626	Poliisin ja syyttäjän yhteistyön johtaminen	1	2	3	4	5
627	Esitutkinna johtaminen	1	2	3	4	5
628	Syyttäjätöiminnan johtaminen	1	2	3	4	5
629	Yksittäisen rikosjutun tutkinna johtaminen	1	2	3	4	5
630	Organisaatioiden yhteistyö	1	2	3	4	5

Mitä mieltä olet seuraavista johtamiseen liittyvistä väittämistä?

		Käytä asteikkoa				
		1 = vahvasti eri mieltä			5 = vahvasti samaa mieltä	
632	Esitutkinna johtaminen on nyt oikein järjestetty	1	2	3	4	5
633	Esitutkinna johtamista tulisi kehittää määrittelemällä poliisin ja syyttäjän vastuut selkeämmin	1	2	3	4	5
634	Esitutkinnaalle tarvitaan tuloksellisuusmittareita sen rikosprosessiin liittyvän osuuden laadun mittaamiselle	1	2	3	4	5
635	Poliisin ja syyttäjän yhteistyön tuloksellisuutta ei nykyisin mitata mitenkään	1	2	3	4	5
636	Esitutkintaan liittyvät poliisin tulostavoitteet ovat poliiseilla hyvin tiedossa	1	2	3	4	5
637	Esitutkintaan liittyvät poliisin tulostavoitteet ovat syyttäjillä hyvin tiedossa	1	2	3	4	5
639	Poliisin tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin esitutkinna tuloksellisuutta	1	2	3	4	5
640	Syytetoimintaan liittyvät tulostavoitteet ovat syyttäjillä hyvin tiedossa	1	2	3	4	5
641	Syytetoimintaan liittyvät tulostavoitteet ovat poliiseilla hyvin tiedossa	1	2	3	4	5
642	Syyttäjähallinnon tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin syytetoiminnan tuloksellisuutta	1	2	3	4	5
643	Poliisin ja syyttäjähallinnon tuloksellisuusmittauksessa voitaisiin käyttää joitakin samoja mittareita	1	2	3	4	5
644	Poliisin strategiat vaikeuttavat syyttäjän toimintaa	1	2	3	4	5
646	Syyttäjien strategiat vaikeuttavat poliisin toimintaa	1	2	3	4	5
647	On hyvä että esitutkintaa pidetään osana rikosprosessia, koska se on osa rikosoikeudenkäynnin valmistelua	1	2	3	4	5
648	Esitutkinna kuuluisi olla itsenäistä toimintaa ilman kytkentää syyttäjän työhön	1	2	3	4	5
649	On hyvä että syyttäjätöimintaa pidetään osana rikosprosessia, koska se jatkaa esitutkinna alkanutta toimintaprosessia	1	2	3	4	5
650	Syytteharkinnan kuuluisi olla itsenäistä toimintaa ilman kytkentää esitutkintaan	1	2	3	4	5

LAATU

Miten tärkeänä pidät poliisien ja syyttäjien yhteispalavereja seuraavien asioiden vuoksi?

		Käytä asteikkoa				
		1= erittäin				5 = erittäin
		vähän tärkeä				tärkeä
652	Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatu	1	2	3	4	5
653	Esitutkinnan johtamisen laatu	1	2	3	4	5
654	Syyttäjätöiminnan johtamisen laatu	1	2	3	4	5
655	Yksittäisen rikosjutun johtamisen laatu	1	2	3	4	5
656	Organisaatioiden yhteistyön toimivuuden laatu	1	2	3	4	5

Mitä mieltä olet seuraavista laatuun liittyvistä väittämistä?

		Käytä asteikkoa				
		1 = Valvasti				5 = Valvasti
		eri mieltä				samaa mieltä
658	Esitutkintaprosessi toimialueellani on laadultaan hyvää	1	2	3	4	5
659	Esitutkintapöytäkirjat toimialueellani ovat laadultaan hyviä	1	2	3	4	5
660	Kirjalliset rikosilmoitukset toimialueellani ovat laadultaan hyviä	1	2	3	4	5
661	Esitutkinnan laadusta keskustellaan poliisien ja syyttäjien välillä tarpeeksi	1	2	3	4	5
662	Syyttäjätöiminta toimialueellani on laadultaan hyvää	1	2	3	4	5
663	Syyteharkinnan laadusta keskustellaan poliisien ja syyttäjien välillä tarpeeksi	1	2	3	4	5
666	Rikosprosessi kokonaisuutena on toimialueellani laadukasta	1	2	3	4	5
667	Esitutkinnan laatu on parantunut esitutkintalain, pakkokeinolain ja rikosoikeudenkäyntilain muuttuessa	1	2	3	4	5
668	Esitutkinnan laatu on parantunut tulosjohtamiseen siirtymisen vuoksi	1	2	3	4	5
669	Esitutkinnan laatu on parantunut poliisin ja syyttäjähallinnon organisaatioiden uudistuessa	1	2	3	4	5
671	Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatua tulee jatkuvasti seurata	1	2	3	4	5
672	Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatuun vaikuttaa yhteistyöhön käytetyn ajan määrä	1	2	3	4	5
673	Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatu vaikuttaa koko rikosprosessin laatuun	1	2	3	4	5
674	Poliisien ja syyttäjien palaverit parantavat tulosten laatua	1	2	3	4	5
675	Poliisien ja syyttäjien palaverit ovat ajanhukkaa	1	2	3	4	5

Voit esittää lopuksi kommentteja mistä tahansa poliisin ja syyttäjän yhteistyöstä ja tehdä kehittämis ehdotuksia:

Liite 2. Ristiintaulukoinnit

583 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön sujuvuuden kehittäminen

	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	100	24	44	48	45
Syyttäjä	0	76	56	52	55
Yht. %	100	100	100	100	100
N	1	21	79	136	237

584 Esitutkinnan laadun kehittäminen rikosprosessin sujuvuuden näkökulmasta

	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	33	60	49	40	45
Syyttäjä	67	40	51	60	55
Yht. %	100	100	100	100	100
N	3	25	78	131	237

585 Syyttäjätöiden laadun kehittäminen rikosprosessin sujuvuuden näkökulmasta

	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	13	47	46	48	45
Syyttäjä	87	53	54	52	55
Yht. %	100	100	100	100	100
N	15	68	81	73	237

586 Rikosprosessin varmuuden tehostaminen

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	0	46	52	45	40	45
Syyttäjä	100	54	48	55	60	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	1	13	50	93	80	237

587 Rikosprosessin nopeuden lisääminen

	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	27	45	51	38	45
Syyttäjä	73	55	49	62	55
Yht. %	100	100	100	100	100
N	11	47	101	78	237

588 Rikosprosessin kustannusten vähentäminen

	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	34	50	52	36	45
Syyttäjä	66	50	48	64	55
Yht. %	100	100	100	100	100
N	32	60	83	61	236

591 Uudistukset ovat parantaneet poliisien ja syyttäjien välistä yhteistyötä

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	30	42	51	50	33	45
Syyttäjä	70	58	49	50	67	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	40	55	105	28	6	234

592 Uudistuksissa on kiinnitetty enemmän huomiota yhteistyömahdollisuuksiin						
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	28	41	42	67	40	45
Syyttäjä	72	59	58	33	60	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	39	54	84	51	5	233

593 Uudistuksissa on luotu toimivat järjestelmät organisoitua hallintoa varten						
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	24	45	44	63	50	45
Syyttäjä	76	55	56	38	50	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	25	58	114	32	4	233

594 Uudistuksissa on luotu toimivat järjestelmät juttukohtaiseen yhteistyöhön						
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	25	38	42	71	50	44
Syyttäjä	75	62	58	29	50	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	28	60	99	38	6	231

595 Uudistetuiissa organisaatioissa yhteistyö on helpompaa järjestää						
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	34	43	49	52	67	45
Syyttäjä	66	57	51	48	33	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	41	70	90	23	6	230

596 Yhteistyökumppanien ministeriöiden (SM ja OM) tavoitteet tukevat yhteistyön kehittämistä						
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	21	34	46	63	60	45
Syyttäjä	79	66	54	38	40	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	19	50	114	40	10	233

598 ETL 15 §:n mukainen ilmoitusmenettely						
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	100	36	26	46	74	45
Syyttäjä	0	64	74	54	26	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	1	22	66	106	42	237

599 Tutkintasuunnitelmien tekeminen						
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	29	39	43	62	80	44
Syyttäjä	71	61	57	38	20	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	17	85	87	42	5	236

600 Juttujen sarjoittaminen ja tutkinnan keskittäminen

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	14	27	44	58	90	45
Syyttäjä	86	73	56	42	10	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	7	62	85	71	10	235

601 Esitutkinnan rajoittaminen (ETL 4.3§ ja ETL 4.4§)

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	100	40	27	49	59	45
Syyttäjä	0	60	73	51	41	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	1	15	62	114	44	236

602 Pääkäsitteilyn valmistelu, asiaesittely ja todistelu

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	29	30	43	53	62	44
Syyttäjä	71	70	57	47	38	56
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	7	40	100	76	13	236

603 Kirjallinen menettely

		<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi		37	38	48	63	45
Syyttäjä		63	63	52	37	55
Yht. %		100	100	100	100	100
N	0	19	88	103	27	237

605 Rikosasian sovittelu

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	100	58	44	40	48	44
Syyttäjä	0	42	56	60	52	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	1	19	113	78	21	232

606 Julkisuusksymykset

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	50	53	41	47	38	45
Syyttäjä	50	48	59	53	63	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	4	40	121	64	8	237

607 Salaiset pakkokeinot

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	50	52	33	53	64	44
Syyttäjä	50	48	67	47	36	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	4	42	108	68	14	236

608 Omaisuuteen kohdistuvat pakkokeinot

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	100	50	42	44	58	45
Syyttäjä	0	50	58	56	42	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	1	34	110	80	12	237

609 Vapauteen kohdistuvat pakkokeinot

	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	53	36	46	51	45
Syyttäjä	47	64	54	49	55
Yht. %.	100	100	100	100	100
N	15	58	125	37	235

610 Rikoshyötyyn liittyvät kysymykset

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	100	40	44	44	69	45
Syyttäjä	0	60	56	56	31	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	1	52	103	64	13	233

612 Taktisen tutkinnan erityiskysymykset

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	44	46	32	65	67	45
Syyttäjä	56	54	68	35	33	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	9	50	105	60	9	233

613 Teknisen tutkinnan erityiskysymyksiä

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	67	54	44	37	43	45
Syyttäjä	33	46	56	63	57	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	6	52	106	63	7	234

614 Esitutkintapöytäkirjan suunnittelu

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	40	47	41	47	71	45
Syyttäjä	60	53	59	53	29	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	10	49	111	57	7	234

615 Esitutkinnan aloittamiseen liittyvät asiat (ETL 2 §)

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	57	43	38	52	80	45
Syyttäjä	43	57	62	48	20	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	7	47	108	62	10	234

616 Syyttäjien ohjausvalta (lisätutkintapyynnot ym.)

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	38	50	47	46	20	45
Syyttäjä	63	50	53	54	80	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	8	22	94	98	15	237

617 Loppulausuntomenettelyyn liittyvät asiat (ETL 42 §)

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	20	36	41	58	44	44
Syyttäjä	80	64	59	42	56	56
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	5	44	116	59	9	233

619 Esitutinnan päättämiseen liittyvät asiat (ETL 43 §)

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	40	49	32	61	69	45
Syyttäjä	60	51	68	39	31	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	5	35	113	69	13	235

620 Pääkäsittelyn valmistautumiseen liittyvät asiat

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	40	43	39	55	60	45
Syyttäjä	60	57	61	45	40	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	5	44	116	60	10	235

621 Keskustelu syyttäjän ja poliisin ristiriitaisista näkemyksistä

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	50	45	36	49	68	45
Syyttäjä	50	55	64	51	32	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	4	33	97	83	19	236

622 Rakentavan palautteen antaminen poliisille

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	64	45	38	42	73	45
Syyttäjä	36	55	62	58	27	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	11	22	84	96	22	235

623 Rakentavan palautteen antaminen syyttäjälle

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	44	40	39	49	71	45
Syyttäjä	56	60	61	51	29	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	9	30	106	73	17	235

626 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön johtaminen

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	29	47	45	47	45	45
Syyttäjä	71	53	55	53	55	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	14	17	56	92	58	237

627 Esitutinnan johtaminen

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	44	57	38	52	30	45
Syyttäjä	56	43	62	48	70	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	16	35	76	77	33	237

628 Syyttäjätöiminnan johtaminen

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	35	39	43	59	43	44
Syyttäjä	65	61	57	41	57	56
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	26	54	86	49	21	236

629 Yksittäisen rikosjutun tutinnan johtaminen

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	44	62	29	49	42	44
Syyttäjä	56	38	71	51	58	56
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	9	34	58	90	45	236

630 Organisaatioiden yhteistyö

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	33	33	40	48	47	45
Syyttäjä	67	67	60	52	53	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	6	9	53	96	73	237

632 Esitutinnan johtaminen on nyt oikein järjestetty

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	15	5	18	49	73	45
Syyttäjä	85	95	82	51	27	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	13	22	55	59	88	237

633 Esitutinnan johtamista tulisi kehittää määrittelemällä poliisin ja syyttäjän vastuut selkeämmin

	1	2	3	4	5	Yht.
Poliisi	67	60	52	32	13	45
Syyttäjä	33	40	48	68	87	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	21	52	73	59	32	237

634 Esitutkinnalle tarvitaan tuloksellisuusmittareita sen rikosprosessiin liittyvän laadun mittaamiselle

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	29	47	44	47	46	45
Syyttäjä	71	53	56	53	54	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	17	47	81	66	26	237

635 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön tuloksellisuutta ei nykyisin mitata mitenkään

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	50	50	37	52	40	44
Syyttäjä	50	50	63	48	60	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	4	28	71	85	48	236

636 Esitutkintaan liittyvät poliisin tulostavoitteet ovat poliiseilla hyvin tiedossa

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	33	31	19	65	71	45
Syyttäjä	67	69	81	35	29	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	3	26	85	89	31	234

637 Esitutkintaan liittyvät poliisin tulostavoitteet ovat syyttäjillä hyvin tiedossa

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	32	42	51	50	33	45
Syyttäjä	68	58	49	50	67	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	25	102	85	22	3	237

639 Poliisin tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin esitutkinnan tuloksellisuutta

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	39	49	38	89		45
Syyttäjä	61	51	63	11		55
Yht. %.	100	100	100	100		100
N	31	65	120	19		235

640 Syytetoimintaan liittyvät tulostavoitteet ovat syyttäjillä hyvin tiedossa

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	0	44	66	40	35	44
Syyttäjä	100	56	34	60	65	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	2	9	47	126	51	235

641 Syytetoimintaan liittyvät tulostavoitteet ovat poliiseilla hyvin tiedossa

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	53	37	51	50	50	44
Syyttäjä	47	63	49	50	50	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	36	109	71	16	2	234

642 Syyttäjähallinnon tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin syytetoiminnan tuloksellisuutta

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	11	25	60	31		44
Syyttäjä	89	75	40	69		56
Yht. %.	100	100	100	100		100
N	27	55	136	16		234

643 Poliisin ja syyttäjän tuloksellisuusmittauksessa voitaisiin käyttää joitakin samoja mittareita

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	25	42	40	54	50	45
Syyttäjä	75	58	60	46	50	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	8	24	110	78	16	236

644 Poliisin strategiat vaikeuttavat syyttäjän toimintaa

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	75	51	44	24	21	45
Syyttäjä	25	49	56	76	79	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	24	68	91	38	14	235

646 Syyttäjien strategiat vaikeuttavat poliisin toimintaa

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	52	40	40	65	75	45
Syyttäjä	48	60	60	35	25	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	29	81	94	26	4	234

647 On hyvä, että esitutkintaa pidetään osana rikosprosessia, koska se on osa rikosoikeudenkäynnin valmistelua

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi		50	46	52	40	45
Syyttäjä		50	54	48	60	55
Yht. %.		100	100	100	100	100
N		2	13	89	133	237

648 Esitutkinnan kuuluisi olla itsenäistä toimintaa ilman kytkentää syyttäjän työhön

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	44	38	80	71	25	45
Syyttäjä	56	62	20	29	75	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	142	69	15	7	4	237

649 On hyvä, että syyttäjän toimintaa pidetään osana rikosprosessia, koska se jatkaa esitutkinnassa alkanutta toimintaprosessia

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi		25	48	50	41	45
Syyttäjä		75	52	50	59	55
Yht. %.		100	100	100	100	100
N		4	21	88	124	237

650 Syyteharkinnan kuuluisi olla itsenäistä toimintaa ilman kytkentää esitutkintaan

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	45	35	67	65	50	45
Syyttäjä	55	65	33	35	50	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	132	66	18	17	2	235

652 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatu

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	0	67	38	49	43	45
Syyttäjä	100	33	62	51	57	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	2	3	21	109	101	236

653 Esitutkinna johtamisen laatu

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	40	77	41	42	47	45
Syyttäjä	60	23	59	58	53	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	5	13	61	103	53	235

654 Syyttäjätöiminnan johtamisen laatu

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	19	35	48	50	51	45
Syyttäjä	81	65	52	50	49	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	16	40	84	60	35	235

655 Yksittäisen rikosjutun johtamisen laatu

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	50	71	42	42	45	45
Syyttäjä	50	29	58	58	55	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	2	14	38	109	73	236

656 Organisaatioiden yhteistyön toimivuuden laatu

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	0	33	47	45	47	45
Syyttäjä	100	67	53	55	53	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	3	12	45	96	79	235

658 Esitutkintaprosessi toimialueellani on laadultaan hyvää

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	0	13	30	58	55	45
Syyttäjä	100	88	70	42	45	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	2	16	79	118	22	237

659 Esitutkintapöytäkirjat toimialueellani ovat laadultaan hyviä

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	0	15	30	60	67	45
Syyttäjä	100	85	70	40	33	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	2	20	92	105	18	237

660 Kirjalliset rikosilmoitukset toimialueellani ovat laadultaan hyviä

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	50	46	38	51	73	45
Syyttäjä	50	54	62	49	27	55
Yht. %	100	100	100	100	100	100
N	2	26	123	75	11	237

661 Esitutinnan laadusta keskustellaan poliisien ja syyttäjien välillä tarpeeksi

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	14	36	43	57	50	45
Syyttäjä	86	64	57	43	50	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	14	58	70	81	14	237

662 Syyttäjäntoiminta toimialueellani on laadultaan hyvää

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	100	60	41	47	36	44
Syyttäjä	0	40	59	53	64	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	1	5	74	131	25	236

663 Syyteharkinnan laadusta keskustellaan poliisien ja syyttäjien välillä tarpeeksi

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	52	47	42	49	20	44
Syyttäjä	48	53	58	51	80	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	21	72	96	37	10	236

666 Rikosprosessi kokonaisuutena on toimialueellani laadukasta

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	0	17	43	49	50	45
Syyttäjä	100	83	57	51	50	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	2	12	90	118	14	236

667 Esitutinnan laatu on parantunut esitutkinta-, pakkokeino- ja rikosoikeudenkäyntilain muuttuessa

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	0	19	41	51	57	45
Syyttäjä	100	81	59	49	43	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	2	16	96	92	30	236

668 Esitutinnan laatu on parantunut tulosjohtamiseen siirtymisen vuoksi

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	44	46	36	83		45
Syyttäjä	56	54	64	17		55
Yht. %.	100	100	100	100		100
N	32	74	105	23		234

669 Esitutinnan laatu on parantunut poliisin ja syyttäjähallinnon organisaatioiden uudistuessa

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	29	32	50	61	100	44
Syyttäjä	71	68	50	39	0	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	28	60	116	31	1	236

671 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatua tulee jatkuvasti seurata

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	0	27	40	49	46	45
Syyttäjä	100	73	60	51	54	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	5	11	40	99	82	237

672 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatuun vaikuttaa yhteistyöhön käytetyn ajan määrä

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	25	43	55	46	34	45
Syyttäjä	75	57	45	54	66	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	8	14	56	112	47	237

673 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatu vaikuttaa koko rikosprosessin laatuun

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi		0	45	50	40	45
Syyttäjä		100	55	50	60	55
Yht. %.		100	100	100	100	100
N		3	20	110	104	237

674 Poliisien ja syyttäjien palaverit parantavat tulosten laatua

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi		14	48	40	52	45
Syyttäjä		86	52	60	48	55
Yht. %.		100	100	100	100	100
N		7	29	110	88	234

675 Poliisien ja syyttäjien palaverit ovat ajanhukkaa

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Yht.</i>
Poliisi	48	37	42	0		45
Syyttäjä	52	63	58	100		55
Yht. %.	100	100	100	100		100
N	174	46	12	5		237

Vertailu: Yhteistyön edellytykset sillä perusteella työskentelevätkö poliisit ja syyttäjät samalla paikkakunnalla:

Vuoden 2009 taulukot:

Taulukko 25. Yhteistyön edellytykset ovat hyvät kun poliisit ja syyttäjät **työskentelevät** samalla paikkakunnalla.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali	Vahvasti samaa mieltä		Yht.
	1	2	3	4	5	
Poliisi	100	40	50	22	49	45
Syyttäjä	0	60	50	78	51	55
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	4	5	12	36	181	238

Taulukko 26. Yhteistyön edellytykset ovat hyvät kun poliisit ja syyttäjät **eivät työskentele** samalla paikkakunnalla.

	Vahvasti eri mieltä		Neutraali	Vahvasti samaa mieltä		Yht.
	1	2	3	4	5	
Poliisi	52	42	32	42	50	44
Syyttäjä	48	58	68	58	50	56
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	75	72	38	12	4	201

Valtaosa vastanneista on vahvasti samaa mieltä väittämässä, että yhteistyön edellytykset ovat hyvät kun poliisit ja syyttäjät työskentelevät samalla paikkakunnalla. Melkein yhtä suuri vastaajamäärä on eri mieltä väittämään, että yhteistyön edellytykset ovat hyvät silloin kun poliisit ja syyttäjät työskentelevät eri paikkakunnilla. Neutraalin kannan ottaneita on jälkimmäisessä vaihtoehdossa enemmän.

Vertailu vuonna 2001 Etelä-Suomen läänin tutkinnanjohtajien ja syyttäjien vastausten ja vuonna 2009 koko maan tutkinnanjohtajien ja syyttäjien kyselytutkimusten vastausten kesken osoittaa, että vastausprofiilit ovat varsin samanlaiset. Molemmat kyselytutkimukset on tehty organisaatioiden muutosvaiheiden jälkeen.

Vuoden 2001 vastaaminen tapahtui seitsenportaisella asteikolla, josta syystä olen yhdistänyt tässä numerot 2 ja 3, sekä 5 ja 6. Tässä yhteydessä yhdistämisellä ei ole informatiivisesti merkitystä.

Yhteistyön edellytykset ovat hyvät kun poliisit ja syyttäjät työskentelevät samalla paikkakunnalla

	1	2 ja 3	4	5 ja 6	7	Yht.
Poliisi	0		33	60	47	53
Syyttäjä	100		67	40	53	47
Yht. %.	100	-	100	100	100	100
N	1		3	50	41	95

Yhteistyön edellytykset ovat hyvät kun poliisit ja syyttäjät eivät työskentele samalla paikkakunnalla

	1	2 ja 3	4	5 ja 6	7	Yht.
Poliisi	80	49	50	67	0	52
Syyttäjä	20	51	50	33	100	48
Yht. %.	100	100	100	100	100	100
N	5	47	26	9	1	88

Liite 3. Tunnusluvut.

	<i>Lukumäärä</i>	<i>Keskiarvo</i>	<i>Keskihajonta</i>	<i>Minimi</i>	<i>Maksimi</i>
583	237	4,48	0,67	2,00	5,00
584	237	4,42	0,73	2,00	5,00
585	237	3,89	0,92	2,00	5,00
586	237	4,00	0,90	1,00	5,00
587	237	4,04	0,85	2,00	5,00
588	236	3,73	0,99	2,00	5,00

	<i>Lukumäärä</i>	<i>Keskiarvo</i>	<i>Keskihajonta</i>	<i>Minimi</i>	<i>Maksimi</i>
591	234	2,59	0,99	1,00	5,00
592	233	2,70	1,06	1,00	5,00
593	233	2,71	0,90	1,00	5,00
594	231	2,71	0,97	1,00	5,00
595	230	2,49	0,98	1,00	5,00
596	233	2,88	0,93	1,00	5,00

	<i>Lukumäärä</i>	<i>Keskiarvo</i>	<i>Keskihajonta</i>	<i>Minimi</i>	<i>Maksimi</i>
598	237	3,70	0,88	1,00	5,00
599	236	2,72	0,91	1,00	5,00
600	235	3,06	0,92	1,00	5,00
601	236	3,78	0,84	1,00	5,00
602	236	3,20	0,89	1,00	5,00
603	237	3,58	0,80	2,00	5,00
605	232	3,43	0,79	1,00	5,00
606	237	3,14	0,79	1,00	5,00
607	236	3,19	0,86	1,00	5,00
608	237	3,29	0,79	1,00	5,00
609	235	3,78	0,78	2,00	5,00
610	233	3,15	0,85	1,00	5,00
612	233	3,04	0,88	1,00	5,00
613	234	3,06	0,84	1,00	5,00
614	234	3,01	0,86	1,00	5,00
615	234	3,09	0,87	1,00	5,00
616	237	3,38	0,87	1,00	5,00
617	233	3,10	0,82	1,00	5,00

619	235	3,21	0,84	1,00	5,00
620	235	3,11	0,83	1,00	5,00
621	236	3,34	0,88	1,00	5,00
622	235	3,41	0,95	1,00	5,00
623	235	3,25	0,91	1,00	5,00

	<i>Lukumäärä</i>	<i>Keskiarvo</i>	<i>Keskihajonta</i>	<i>Minimi</i>	<i>Maksimi</i>
626	237	3,69	1,10	1,00	5,00
627	237	3,32	1,10	1,00	5,00
628	236	2,94	1,11	1,00	5,00
629	236	3,54	1,07	1,00	5,00
630	237	3,93	0,95	1,00	5,00

	<i>Lukumäärä</i>	<i>Keskiarvo</i>	<i>Keskihajonta</i>	<i>Minimi</i>	<i>Maksimi</i>
632	237	3,79	1,20	1,00	5,00
633	237	3,12	1,16	1,00	5,00
534	237	3,16	1,09	1,00	5,00
635	236	3,61	0,99	1,00	5,00
636	234	3,51	0,90	1,00	5,00
637	237	2,48	0,85	1,00	5,00
639	235	2,54	0,82	1,00	4,00
640	235	3,91	0,80	1,00	5,00
641	234	2,31	0,84	1,00	5,00
642	234	2,60	0,78	1,00	4,00
643	236	3,30	0,87	1,00	5,00
644	235	2,79	1,03	1,00	5,00
646	234	2,55	0,91	1,00	5,00
647	237	4,49	0,64	2,00	5,00
648	237	1,57	0,87	1,00	5,00
649	237	4,40	0,72	2,00	5,00
650	235	1,69	0,95	1,00	5,00

	<i>Lukumäärä</i>	<i>Keskiarvo</i>	<i>Keskihajonta</i>	<i>Minimi</i>	<i>Maksimi</i>
652	236	4,29	0,75	1,00	5,00
653	235	3,79	0,93	1,00	5,00
654	235	3,25	1,11	1,00	5,00
655	236	4,00	0,89	1,00	5,00
656	235	4,00	0,92	1,00	5,00

	<i>Luku- määrä</i>	<i>Kes- kiarvo</i>	<i>Keskiha- jonta</i>	<i>Mi- nimi</i>	<i>Mak- simi</i>
658	237	3,60	0,78	1,00	5,00
659	237	3,49	0,79	1,00	5,00
660	237	3,28	0,75	1,00	5,00
661	237	3,10	1,03	1,00	5,00
662	236	3,74	0,69	1,00	5,00
663	236	2,76	0,97	1,00	5,00
666	236	3,55	0,72	1,00	5,00
667	236	3,56	0,83	1,00	5,00
668	234	2,51	0,85	1,00	4,00
669	236	2,65	0,87	1,00	5,00
671	237	4,02	0,95	1,00	5,00
672	237	3,74	0,96	1,00	5,00
673	237	4,32	0,68	2,00	5,00
674	234	4,19	0,76	2,00	5,00
675	237	1,36	0,68	1,00	4,00

Liite 4. Faktorianalyysit.

Rotated Factor Matrix			
	Factor		
	1	2	3
583 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön sujuvuuden kehittäminen			,633
584 Esitutinnan laadun kehittäminen rikosprosessin sujuvuuden näkökulmasta			,625
585 Syyttäjätöiden laadun kehittäminen rikosprosessin sujuvuuden näkökulmasta			,583
586 Rikosprosessin varmuuden tehostaminen			,746
587 Rikosprosessin nopeuden lisääminen			,707
588 Rikosprosessin kustannusten vähentäminen			,598
<i>Extraction Method: Maximum Likelihood. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.</i>			

Rotated Factor Matrix			
	Factor		
	1	2	3
591 Uudistukset ovat parantaneet poliisien ja syyttäjien välistä yhteistyötä		,853	
592 On kiinnitetty entistä enemmän huomiota yhteistyömahdollisuuksiin		,853	
593 On luotu toimivat järjestelmät organisoitua hallintoa varten		,788	
594 On luotu toimivat järjestelmät juttukohtaiseen yhteistyöhön		,717	
595 Yhteistyö on helpompaa järjestää kuin entisissä		,836	
596 Ministeriöiden (SM ja OM) tavoitteet tukevat yhteistyön kehittämistä	,322	,478	
<i>Extraction Method: Maximum Likelihood. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.</i>			

Rotated Factor Matrix ^a			
	Factor		
	1	2	3
620 Pääkäsitteilyn valmistautumiseen liittyvät asiat	,751		
602 Pääkäsitteilyn valmistelu, asiaesittely ja todistelu	,721		
614 Esitutkintapöytäkirjan suunnittelu	,669		
617 Loppulausuntomenettelyyn liittyvät asiat (ETL 42 §)	,622		
615 Esitutkinnan aloittamiseen liittyvät asiat (ETL 2 §)	,537		
599 Tutkintasuunnitelmien tekeminen	,528		
613 Teknisen tutkinnan erityiskysymyksiä	,527		
600 Juttujen sarjoittaminen ja tutkinnan keskittäminen	,494		
616 Syyttäjien ohjausvalta (lisätutkintapyynnöt ym.)	,452		,363
612 Taktisen tutkinnan erityiskysymykset	,380		
598 ETL 15 §:n mukainen ilmoitusmenettely			
608 Omaisuuteen kohdistuvat pakkokeinot		,750	
606 Julkisuuskyseymykset		,602	
609 Vapautteen kohdistuvat pakkokeinot		,590	
607 Salaiset pakkokeinot	,404	,589	
610 Rikoshiötyyn liittyvät kysymykset	,382	,453	
601 Esitutkinnan rajoittaminen (ETL 4.3 § ja ETL 4.4 §)		,339	
603 Kirjallinen menettely		,332	
605 Rikosasian sovittelu		,330	
622 Rakentavan palautteen antaminen poliisille			,816
623 Rakentavan palautteen antaminen syyttäjälle			,719
621 Keskustelu syyttäjän ja poliisin ristiriitaisista näkemyksistä	,355	,342	,520
619 Esitutkinnan päättämiseen liittyvät asiat (ETL 43 §)	,384		,466
<i>Extraction Method: Maximum Likelihood. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.</i>			

Rotated Factor Matrix ^a		
	Factor	
	1	2
627 Esitutkinnan johtaminen	,947	
629 Yksittäisen rikosjutun tutkinnan johtaminen	,610	
628 Syyttäjätöiminnan johtaminen	,504	,485
626 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön johtaminen	,373	,755
630 Organisaatioiden yhteistyö		,691
<i>Extraction Method: Maximum Likelihood. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.</i>		

Rotated Factor Matrix ^a				
	Factor			
	1	2	3	4
649 On hyvä, että syyttäjän toimintaa pidetään osana rikosprosessia, koska se jatkaa esitutkinnassa alkanutta toimintaprosessia	,823			
647 On hyvä, että esitutkintaa pidetään osana rikosprosessia, koska se on osa rikosoikeudenkäynnin valmistelua	,737			
648 Esitutkinnan kuuluisi olla itsenäistä toimintaa ilman kytkeä syyttäjän työhön	,506			
650 Syyteharkinnan kuuluisi olla itsenäistä toimintaa ilman kytkeä esitutkintaan	,446			
641 Syytetoimintaan liittyvät tulostavoitteet ovat poliiseilla hyvin tiedossa		,607		
637 Esitutkintaan liittyvät poliisin tulostavoitteet ovat syyttäjillä hyvin tiedossa		,538		
639 Poliisin tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin esitutkinnan tuloksellisuutta		,518		
642 Syyttäjähallinnon tuloksellisuusmittarit mittaavat hyvin syytetoiminnan tuloksellisuutta		,456		
636 Esitutkintaan liittyvät poliisin tulostavoitteet ovat poliiseilla hyvin tiedossa		,394		
643 Poliisin ja syyttäjähallinnon tuloksellisuusmittauksessa voitaisiin käyttää joitakin samoja mittareita		,377		
633 Esitutkinnan johtamista tulisi kehittää määrittelemällä poliisin ja syyttäjän vastuut selkeämmin			,859	
632 Esitutkinnan johtaminen on nyt oikein järjestetty			,669	
634 Esitutkinnalle tarvitaan tuloksellisuusmittareita sen rikosprosessiin liittyvän osuuden laadun mittaamiselle			,352	
635 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön tuloksellisuutta ei nykyisin mitata mitenkään				
646 Syyttäjien strategiat vaikeuttavat poliisin toimintaa				,682
644 Poliisin strategiat vaikeuttavat syyttäjän toimintaa			,301	,477
640 Syytetoimintaan liittyvät tulostavoitteet ovat syyttäjillä hyvin tiedossa				,302
<i>Extraction Method: Maximum Likelihood. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.</i>				

Rotated Factor Matrix ^a		
	Factor	
	1	2
656 Organisaatioiden yhteistyön toimivuuden laatu	,809	
652 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatu	,717	,414
655 Yksittäisen rikosjutun johtamisen laatu	,537	,405
653 Esitutkinnan johtamisen laatu	,309	,951
654 Syyttäjätöiminnan johtamisen laatu	,392	,486
<i>Extraction Method: Maximum Likelihood. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.</i>		

Rotated Factor Matrix ^a			
	Factor		
	1	2	3
674 Poliisien ja syyttäjien palaverit parantavat tulosten laatua	,764		
673 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatu vaikuttaa koko rikosprosessin laatuun	,734		
675 Poliisien ja syyttäjien palaverit ovat ajanhukkaa	-,695		
671 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatua tulee jatkuvasti seurata	,618		
672 Poliisin ja syyttäjän yhteistyön laatuun vaikuttaa yhteistyöhön käytetyn ajan määrä	,522		
659 Esitutkintapöytäkirjat toimialueellani ovat laadultaan hyviä		,953	
658 Esitutkintaprosessi toimialueellani on laadultaan hyvää		,791	
660 Kirjalliset rikosilmoitukset toimialueellani ovat laadultaan hyviä		,475	
667 Esitutkinnan laatu on parantunut esitutkintalain, pakkokeinolain ja rikosoikeudenkäyntilain muuttuessa		,362	
663 Syyteharkinnan laadusta keskustellaan poliisien ja syyttäjien välillä tarpeeksi			,656
661 Esitutkinnan laadusta keskustellaan poliisien ja syyttäjien välillä tarpeeksi		,395	,600
666 Rikosprosessi kokonaisuutena on toimialueellani laadukasta		,453	,501
662 Syyttäjän toiminta toimialueellani on laadultaan hyvää			,432

Extraction Method: Maximum Likelihood. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.